



Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark

Lars-Erik Borge og Torberg Falch

SØF-RAPPORT NR. 02 / 2025



Senter for økonomisk forskning



Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark

Lars-Erik Borge og Torberg Falch

SØF-prosjekt nr. 4032: «Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark»

Prosjektet er finansiert av Finnmark fylkeskommune



Samfunnsforskning AS

Postadresse: Dragvoll allé 38 B, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B, 7491 Trondheim

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Senter for økonomisk forskning – SØF

Februar 2025

ISBN 978-82-7570-780-04 (web)

ISSN 1892-7661 (web)

Omslag: Shutterstock



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org)

Forord

Prosjektet «Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark» er utført på oppdrag fra Finnmark fylkeskommune. I oktober 2024 presenterte vi foreløpige resultater for ledelsen i fylkeskommunen. Vi takker for konstruktive innspill og gode diskusjoner. Vi vil også takke Ole Henning Nyhus for bidragene i oppstarten av prosjektet og Magnus Wikström, Lasse Oulasvirta og Niels Jørgen Mau Pedersen for innspill til kapittel 3.3. Forfatterne er alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, februar 2025

Lars-Erik Borge (prosjektleder) og Torberg Falch

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 3 |
| Innhold | 4 |
| 1. Sammendrag | 6 |
| 2. Bakgrunn | 10 |
| 2.1. Befolkningsutviklingen i Finnmark | 10 |
| 2.2. Statlig politikk for utvikling i Finnmark | 17 |
| 2.3. Oppsummering | 17 |
| 3. Kunnskapsgrunnlag | 19 |
| 3.1. Overordnede betraktninger | 19 |
| 3.2. Analyser av statlige tiltak for Finnmark | 22 |
| 3.3. Svalbard og nordiske land | 25 |
| 3.4. Oppsummering | 28 |
| 4. Skattepolitikk | 29 |
| 4.1. Personbeskatning | 29 |
| 4.2. Næringslivsbeskatning | 31 |
| 4.3. Avgift på elektrisk kraft | 32 |
| 4.4. Eiendomsskatt, VAR-gebyrer og Nord-Norge tilskudd | 32 |
| 5. Andre tiltak | 34 |
| 5.1. Statlige arbeidsplasser | 34 |
| 5.2. Vekstkommuner | 35 |
| 5.3. Boligmarkedet | 36 |
| 5.4. Kommunikasjon | 37 |
| 5.5. Gratis barnehager eller økt barnetrygd | 37 |
| 5.6. Nedskrivning av studielån | 38 |
| 5.7. Utdanningskvalitet | 39 |

- 6. Forslag om endringer i virkemidler for vekst og utvikling i Finnmark 42
 - 6.1. Finnmarksskatt: Betydelig redusert inntektsskatt 42
 - 6.2. Innfør dobbel barnetrygd 44
 - 6.3. Fjern alle andre statlige tiltak 45
 - 6.4. Kommunene i Finnmark bør redusere eller fjerne eiendomsskatten 45
 - 6.5. Økt skolekvalitet 46
 - 6.6. Stimuler til senterbygging i Øst-Finnmark 46
 - 6.7. To stiliserte eksempler på samlede effekter 46
 - 6.8. Provenyeffekter 48

- Referanser 50

1. Sammendrag

Det er en politisk målsetting at Finnmark skal være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. For å bidra til dette er flere statlige tiltak rettet mot Finnmark og Nord-Troms (tiltakssonen), spesielt lavere skatter og avgifter og høyere overføringer til kommunene enn i resten av landet.

Hovedproblemstillingen i prosjektet er hvordan skape varig vekst i befolkning og verdiskaping i Finnmark. Dette krever en forståelse av faktorer som påvirker hvor folk ønsker å bo og bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. De underliggende problemene er at det er færre som ønsker å bo i Finnmark og at den lokale verdiskapingen er lavere enn ønskelig for det norske samfunnet. Bosetting kan stimuleres ved å gjøre det mer attraktivt å bo i Finnmark (personrettete tiltak) og lokal produksjon kan stimuleres gjennom tiltak som øker lønnsomheten i næringslivet (næringslivsrettete tiltak). I begge tilfeller er det nødvendig at tiltakene er sterkere i Finnmark enn i andre deler av landet for å påvirke lokaliseringsbeslutningene.

Både person- og næringslivsrettete tiltak som endrer flyttemønsteret vil påvirke arbeids- og boligmarkedet. I tillegg vil befolkningsvekst øke etterspørselen etter varer og tjenester, og deler av denne etterspørselsøkningen vil rette seg mot lokale bedrifter. Slike ringvirkninger betyr at ulike markeder henger sammen og må ses i sammenheng.

Offentlig utredninger konkluderer med at distriktene i større grad mangler arbeidstakere enn arbeidsplasser. Vi legger derfor til grunn at personrettete tiltak er mest effektive.

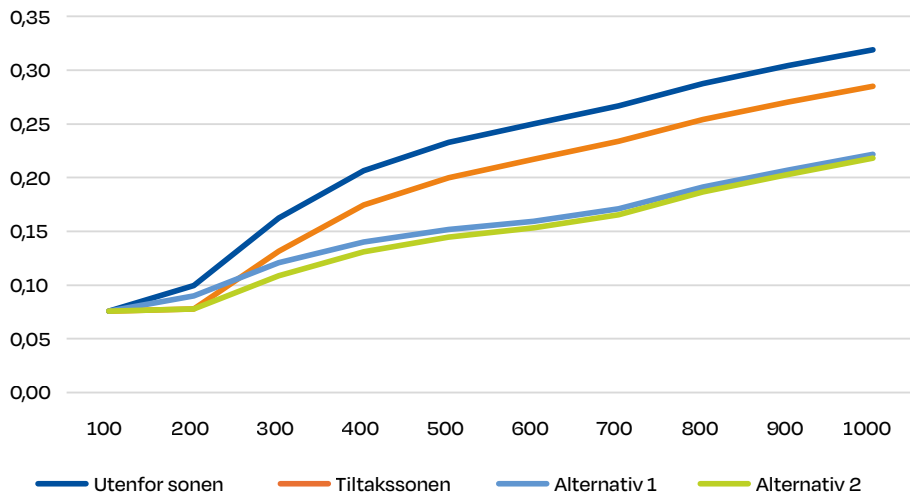
Flytting i yrkesaktiv alder er minst vanlig for barnefamilier. Når familien velger å bo i Finnmark når barna starter på skolen er det stor sannsynlighet for at de blir. Vi legger derfor til grunn at politikk som skal gi varig vekst og utvikling må være attraktiv for familiene når de har barn i skolealder. I aldersgruppen 25-30 år er mobiliteten stor. Det betyr at midlertidige tiltak rettet mot personer i denne aldersgruppen kan gi stor innflytting, men vil sannsynligvis også føre til at en stor andel av dem man tiltrekker seg flytter igjen når tiltakene blir svakere eller blir borte.

Utdanningsnivået er lavere i Finnmark enn ellers i landet. Dette er imidlertid like mye knyttet til fagbrev og annen utdanning på videregående nivå som til høyere utdanning. Implikasjonen er at statlige tiltak knyttet til utdanning bør treffe brede utdanningsgrupper.

Utgangspunktet for denne rapporten er at dagens virkemidler ikke er tilstrekkelige. Skal man nå målet om varig vekst og utvikling må det brukes betydelige sterkere tiltak enn i dag. Vi foreslår 6 endringer. Forslagene er basert på at statlig og lokal politikk må dra i samme retning.

1. Innfør *Finnmarksskatt* som er en betydelig lavere skatt enn dagens skatteregime. Vi foreslår to alternativer med noe ulike fordelings effekter. Begge forslagene innebærer reduksjon i skattesatsen på alminnelig inntekt fra dagens nivå i tiltaks sonen på 18,5 prosent til 12 prosent og fritak for trinn 1 og 2 i trinnskatten. Alternativ 2 inkluderer i tillegg at dagens ekstra fradrag i alminnelig inntekt på 30 000 kroner (Finnmarksfradraget) opprettholdes. Et eventuelt Finnmarksfradrag må lønns- og prisjusteres slik at realverdien ikke reduseres over tid.

Figur 1.1 viser gjennomsnittlig skattesats basert på skattereglene for 2024 for en stilisert person med kun lønnsinntekt og ingen spesielle fradrag. For lønn lik gjennomsnittet (600 000 kroner) innebærer forslagene gjennomsnittlig skattesats på henholdsvis 15,9 prosent og 15,3 prosent. Dette er skattlegging på samme nivå som på Svalbard. Skattefordelen er da på henholdsvis 54 000 og 58 000 kroner, sammenlignet med en skattefordel 20 000 kroner i tiltaks sonen i 2024.



Figur 1.1. Gjennomsnittlig skattesats og inntekt i 1 000 kroner

- Innfør *dobbel barnetrygd*. Dette er et treffsikkert virkemiddel overfor barnefamilier. Et slikt tiltak er mer treffsikkert enn tiltak mot barnehagebarn fordi familier er mer mobile når barna er i førskolealder enn senere. Tiltaket vil ikke påvirkes av årlige nominelle endringer i statsbudsjettet.
- Fjern alle andre statlige tiltak*. Finnmarksskatt er et sterkt virkemiddel og fjerning av andre tiltak med mindre effekt vil bidra til finansieringen av Finnmarksskatt.

De økonomisk mest betydningsfulle av disse tiltakene er fritak for avgift på elektrisk kraft, nedskrivning av studielån og gratis barnehage. Økt barnetrygd er et mer treffsikkert tiltak enn gratis barnehager. Nedskrivning av studielån har kun kortvarig effekt og øker derfor mobiliteten både inn og ut av Finnmark. Det bidrar til at Finnmark i stor grad vil drive opplæring av nyutdannede som flytter igjen i stedet for å være attraktiv for stabil arbeidskraft. Dessuten er yrkeskompetanse fra videregående nivå en like stor knapphetsfaktor i Finnmark som arbeidstakere med høyere utdanning.

Det er høyere kostnader ved å bo i Finnmark, for eksempel behov for mer energi til oppvarming i kaldt klima. Lavere skatt er et bedre tiltak enn reduserte priser fordi pristiltak vil treffe kun noen av områdene der det er større kostnader ved å bo i Finnmark enn andre steder i landet og fordi pristiltak kan ha utilsiktede konsekvenser. Det er mer treffsikkert å kompensere for dette ved forbedret disponibel inntekt.

4. Reduser eller fjern *eiendomsskatten*. Når økt disponibel inntekt gjennom lavere inntektsskatt er viktig for å oppnå varig vekst, bør kommunene prioritere i tråd med dette. Da drar lokal og statlig politikk i samme retning. Nord-Norge tilskuddet kan benyttes til dette formålet. Om eiendomsskatten fjernes, vil Finnmarks-kommunene fortsatt ha bedre økonomiske rammebetingelser for kommunal tjenesteproduksjon enn Troms-kommunene i tiltakssonen.

5. Øk *kvaliteten på skolene*. I nasjonale sammenlikninger av skoleprestasjoner har Finnmark en tendens til å komme ut relativt svakt. Det gjelder spesielt ungdomsskolenivået, men også videregående opplæring ser ut til å være noe svakere enn landsgjennomsnittet. Det er en fare for at relativt svake skoleresultater i Finnmark bidrar til at Finnmark blir mindre attraktiv, og kanskje spesielt for grupper med høy utdanning. Det er derfor viktig at kommunene i Finnmark og fylkeskommunen arbeider aktivt for å forbedre denne situasjonen. De bør kunne forplikte seg til økt innsats for skolekvalitet og skoler som gir økt faglig læring, sosial læring og læringsglede. Det fører også til at lokal og statlig politikk drar i samme retning. Forskningslitteraturen tyder på at dette kan gjøres uten økte utgifter.

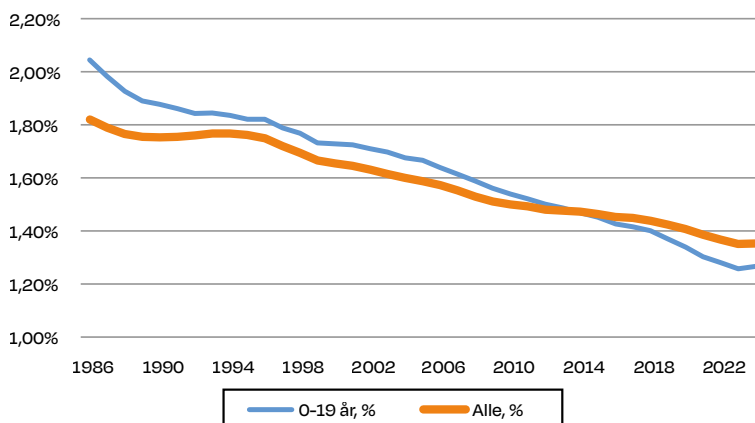
6. Stimuler til *senterbygging* i Øst-Finnmark. Forskningslitteraturen tyder på at det er agglomerasjonseffekter i Norge. Større steder og by-lignende områder er mer attraktive for personer og bedrifter enn mindre steder. Vi anbefaler at fylkeskommunen, i samarbeid med relevante aktører, tar initiativ til senterbygging i den østlige delen av fylket.

De tre første av disse tiltakene påvirker statlige inntekter og utgifter. Vårt anslag er at denne provenyeffekten vil være på 2,9 – 3,1 milliarder kroner, avhengig av hvilken modell for Finnmarksskatt som velges. Dette er en økning på 1,2 – 1,4 milliarder kroner i forhold til provenyet av dagens tiltak i Finnmark. Vår vurdering er at dette er en liten økning for å oppnå vekst i en geopolitisk strategisk del av landet. Provenyet vil øke når tiltakene gir vekst i befolkningen.

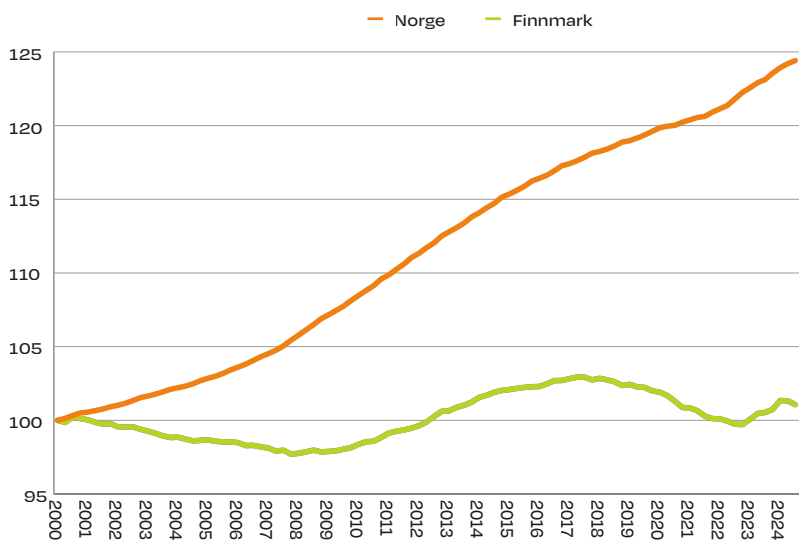
2. Bakgrunn

2.1. Befolkningsutviklingen i Finnmark

Figur 2.1 og 2.2 viser befolkningsutviklingen i Finnmark i forhold til hele landet. 1. januar 1986 bodde 1,82 prosent av den norske befolkningen i Finnmark. Det har gradvis avtatt og er på 1,35 prosent i 2024. Figuren viser at reduksjonen har vært enda sterkere i aldersgruppen 0-19 år. Figur 2.2 presenterer indeksert utvikling i dette århundre. Mens befolkningen i Norge har økt med 25 prosent de siste 24 år, er befolkningen uforandret i Finnmark.

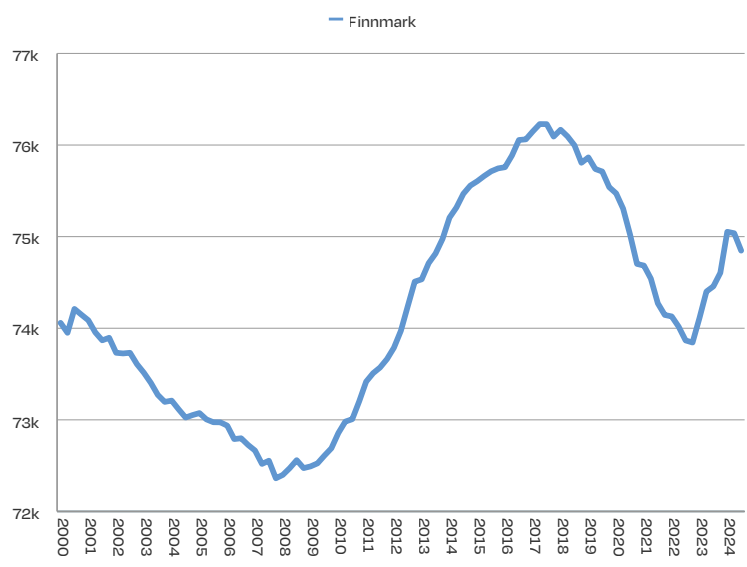


Figur 2.1. Andel av den norske befolkningen som bor i Finnmark
Kilde: SSB, tabell 07459.



Figur 2.2. Folketallsutvikling i Finnmark og nasjonalt, indeksert til 100 i 2000
 Kilde: Telemarksforskning/regionalanalyse.

Utviklingen skyldes manglende befolkningsvekst i Finnmark, i motsetning til resten av landet. Figur 2.3 viser at befolkningen i Finnmark har variert mellom 72 000 og 76 000 etter år 2000. I perioden 2018 til 2023 falt folketallet med 2 000 personer (2,6 prosent). Etter en kortvarig forbedring på grunn av flyktninger fra Ukraina, har folketallet falt igjen i 2024.

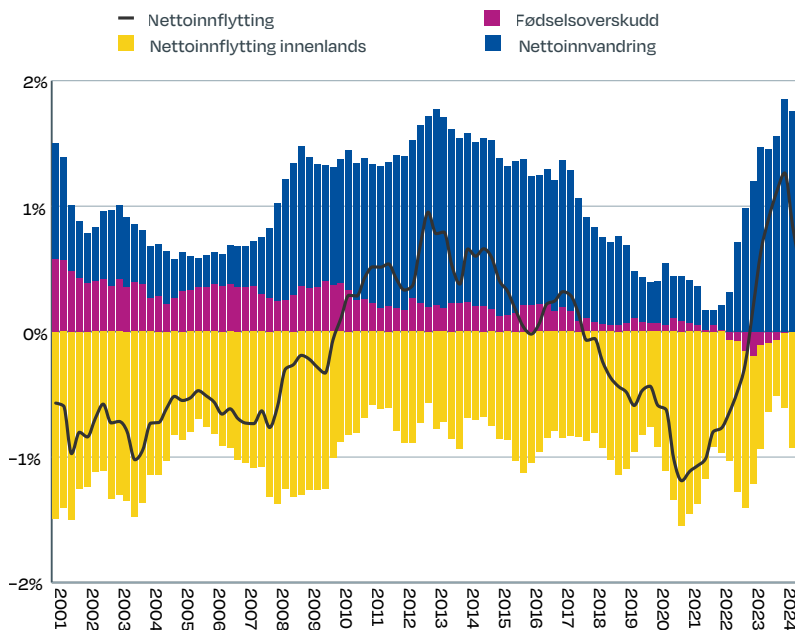


Figur 2.3. Folketallsutvikling i Finnmark
 Kilde: Telemarksforskning/regionalanalyse.

Utfordringen for Finnmark har vært netto utflytting. Det har vært flere som flytter ut av fylket enn som flytter inn i fylket. Figur 2.4 dekomponerer befolkningsutviklingen i tre deler: Fødselsoverskudd, netto innflytting fra andre deler av landet og nettoinnvandring fra utlandet.

Figur 2.4 viser at det tradisjonelt har vært fødselsoverskudd (antall fødte i forhold til antall døde), men at det har vært nær null siden 2018. De siste årene har ikke fødselsoverskudd bidratt til vekst, i motsetning til situasjonen for landet samlet som har hatt et fødselsoverskudd på 0,1 – 0,3 prosent i perioden.

Befolkningsnedgang har altså skyldtes flytting. Figur 2.4 viser at det er betydelig innvandring (blå søyler). Mange innvandrere flytter etter hvert til andre deler av landet. Dette klassifiseres som innenlands flytting i statistikken. Vesentlige deler av den negative nettoflytting innenlands (gule søyler) må tilskrives innvandrere som etter noe tid flytter internt i Norge. Differansen mellom innenlands utflytting og innflytting er på om lag 1 prosent av folketallet årlig. Telemarksforskning viser at innflyttingen er på om lag 3 prosent av befolkningen, mens utflyttingen er på om lag 4 prosent av befolkningen. Differansen er om lag den samme som omfanget på innvandring slik at folketallet om lag opprettholdes over tid.

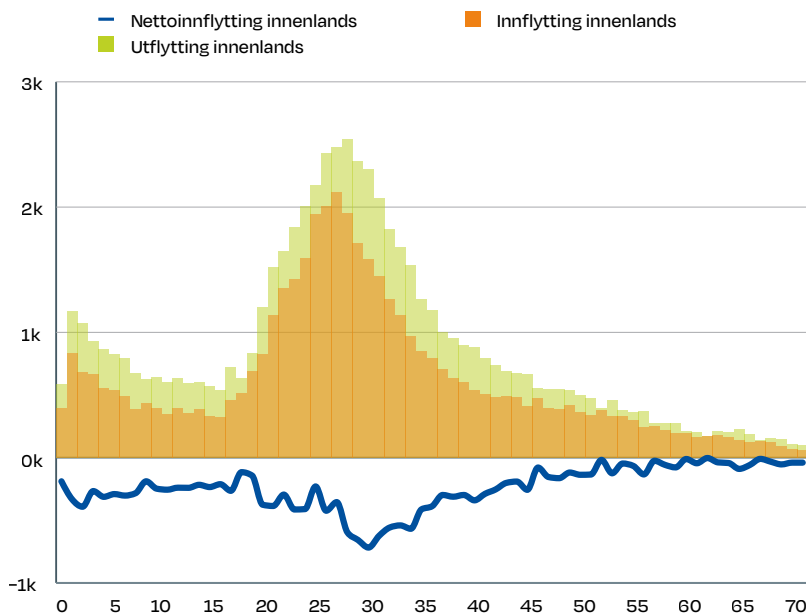


Figur 2.4. Dekomponert befolkningsutvikling, Finnmark
Kilde: Telemarksforskning/regionalanalyse.

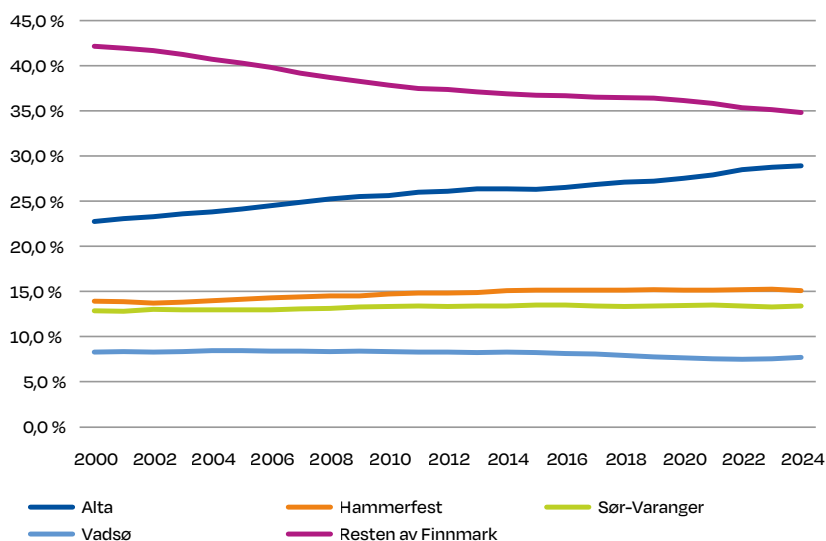
Figur 2.5 viser omfanget på flytting for ulike aldersgrupper i Finnmark. Flyttingen er mest omfattende mot slutten av 20-årene. Når man ser bort fra de eldste aldersgruppene er flytting minst vanlig i skolealder. Det må bety at foreldre til barn i skolealder også flytter relativt lite. Det relativt store flytteomfanget i aldersgruppen 25-40 år må i hovedsak være personer som ikke har barn i skolealder.

Det er altså barnefamilier som er mest stabile innbyggerne. De er også arbeidstakere og derfor viktige for økonomisk utvikling. For å oppnå vekst og utvikling er det viktig for regionen å være attraktiv for denne innbyggergruppen.

Det er interne forskjeller i Finnmark. Det store bildet er vekst og utvikling i Alta - det største senteret i fylket – og stagnasjon og tilbakegang i resten av fylket. Figur 2.6 viser at det på 2000-tallet har vært en betydelig vekst i Alta, med økning fra 23 prosent til 29 prosent av befolkningen i Finnmark. Motstykket er utviklingen i de mindre kommunene, der andelen av folketallet er redusert fra 42 prosent til 35 prosent. Utviklingen har vært forholdsvis stabil i de tre nest største kommunene - Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø – men med en liten vekst i Hammerfest det første årtiet på 2000-tallet og en liten reduksjon i Vadsø etter 2017.



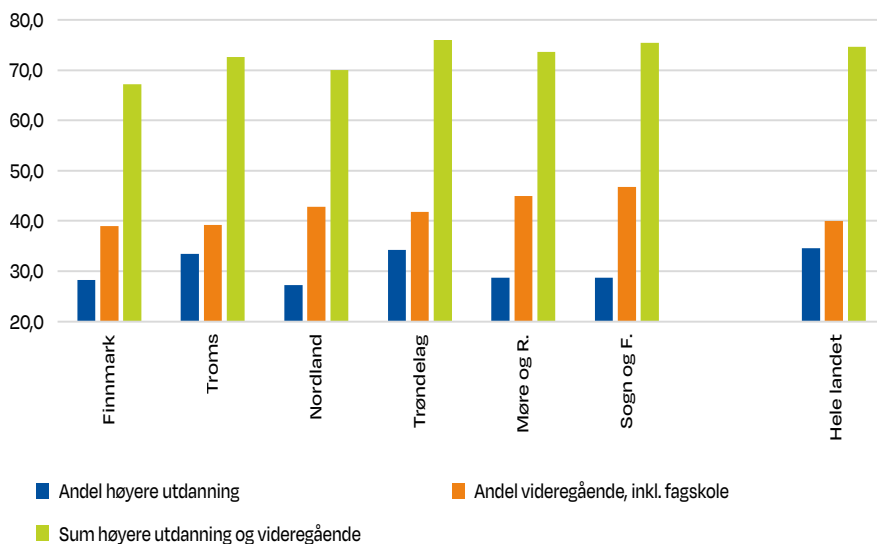
Figur 2.5. Netto innenlands flytting for Finnmark 2000-2022, ulike aldersgrupper
 Kilde: Telemarksforskning/regionalanalyse.



Figur 2.6. Befolkningsutvikling i de 4 største kommunene og resten av Finnmark
 Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 07459.

Utdanningsnivået i Finnmark er lavere enn landsgjennomsnittet. Figur 2.6 viser utdanningsnivået til befolkningen over 16 år og inkluderer fylkene langs kysten sørover til Sogn og Fjordane. Tallene er for 2019 for å skille mellom Finnmark og Troms i statistikken.

Finnmark har sammen med Nordland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane den laveste andelen av befolkningen med høyere utdanning (om lag 28 prosent). Det er noe lavere enn landsgjennomsnittet (35 prosent), men Finnmark skiller seg altså ikke særskilt ut i forhold til sammenlignbare fylker. Andelen er høyere i Troms og Trøndelag, noe som er knyttet til at én stor by er dominerende i disse fylkene.



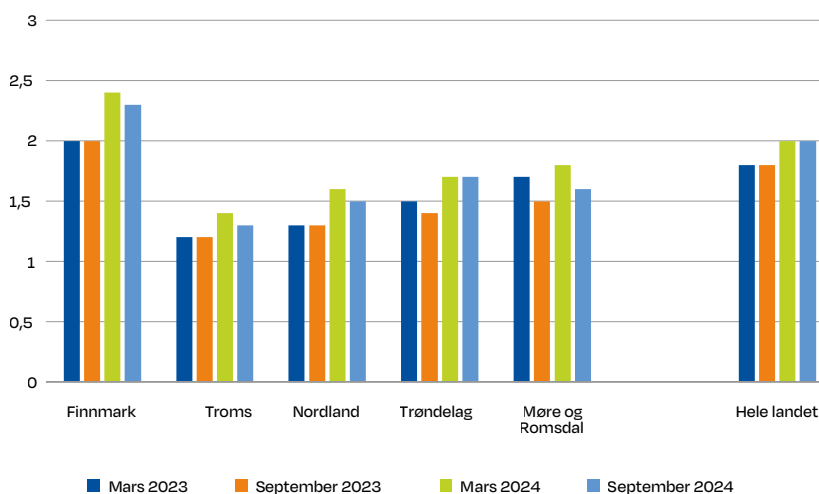
Figur 2.6. Utdanningsnivå, 2019

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 09429.

Andelen med videregående utdanning som høyeste utdanning, altså i hovedsak personer med fagbrev, er lavest i Finnmark og Troms (39 prosent) for fylkene som inngår i figuren. På den annen side, denne andelen er nært landsgjennomsnittet (40 prosent).

Totalt sett innebærer dette at Finnmark er fylket med den laveste summen av andelene med videregående utdanning og høyere utdanning (67 prosent), klart lavere enn landsgjennomsnittet (75 prosent). Sammenlignet med Nordland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane er det ikke få med høyere utdanning, men derimot få med fagbrev. Det er altså en større andel av befolkningen som har utdanning på grunnskolenivå i Finnmark enn i de andre fylkene.

Arbeidsledigheten har historisk vært høyere i Nord-Norge enn i Sør-Norge. Det har endret seg på 2000-tallet. Figur 2.7 viser arbeidsledighet, definert som helt ledige i prosent av arbeidsstyrken, fra mars 2023 til september 2024. Ledigheten i Finnmark er noe høyere enn landsgjennomsnittet (2,3 prosent i forhold til 2,0 prosent i september 2024), men forskjellen er liten og på samme nivå som i 2015-2019.



Figur 2.7. Arbeidsledighet, 2023-2024

Kilde: NAV, <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk>

Utfordringen for norsk arbeidsliv de siste årene har generelt vært å rekruttere tilstrekkelig med arbeidstakere. Om lag samme arbeidsledighet i Finnmark som landsgjennomsnittet tilsier at utfordringen er den samme i Finnmark. Det er i tråd med konklusjonen i Distriktdemografiutvalget (NOU 2020: 15) og Distriktnæringsutvalget (NOU 2020: 12). Distriktdemografiutvalget konkluderer med at distriktskommunene tidligere var kjennetegnet ved «mangel på arbeidsplasser», mens de i dag i større grad er kjennetegnet ved «mangel på arbeidskraft». Distriktnæringsutvalget presenterer beregninger som tyder på at svak arbeidsplassvekst i næringslivet har liten betydning for befolkningsutviklingen i de mest perifere kommunene. I det store bildet ser det ut til at fraflytting fra små steder ikke skyldes få arbeidsplasser, i motsetning til tidligere.

Imidlertid er ledigheten lavere enn landsgjennomsnittet i kystfylkene fra Troms og sørover til Møre og Romsdal. Det kan implisere at bedre næringslivsutvikling og flere arbeidsplasser i Finnmark vil gi vekst i folketallet. Høyere arbeidsledighet i Finnmark enn i disse fylkene kan imidlertid også skyldes at en større andel av arbeidsstyrken i Finnmark kun har utdanning på grunnskolenivå. På landsbasis er sannsynligheten for å være helt arbeidsledig over dobbelt så stor for personer med kun grunnskoleutdanning enn for personer med utdanning på videregående nivå eller høyere.

2.2. Statlig politikk for utvikling i Finnmark

Kultur, bosetting og næringsutvikling i Finnmark har i lange tider vært viktig for å hevde norske interesser. Nasjonalisme førte til at det i lengre perioder foregikk fornorskningsprosesser, dokumentert i Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023). Bombing og brente jords taktikk mot slutten av 2. verdenskrig førte til at all boligformue gikk tapt. Etter ødeleggelsene mot slutten av krigen var det for regjeringen viktig med gjenoppbygging for å sikre de nasjonale interessene. De statlige bidragene til gjenoppbyggingen i Finnmark var betydelige (Dancke, 1986), men lokalbefolkningen måtte ta det meste av kostnadene selv. Gjenoppbygningens mål var hovedsakelig å gi godt grunnlag for vekst og utvikling.

Etter krigen har staten søkt å bidra til vekst og utvikling i Finnmark på flere måter, men det er et åpent spørsmål hvor vellykkete tiltakene har vært. I 1990 ble den såkalte tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark innført med lavere skatt og andre tiltak.

2.3. Oppsummering

Flytting i yrkesaktiv alder er minst vanlig for barnefamilier. For å skape regional vekst og utvikling må regionen være attraktiv for denne gruppen. Hvis familien velger å bo i Finnmark når barna starter på skolen er det stor sannsynlighet for at de blir, i første omgang til barna er ferdig med skolegangen. Når barna blir 20 år er foreldrene eldre enn gruppene som flytter mest. Dette er et argument for at politikk som skal gi varig vekst og utvikling må være attraktiv for familiene når de har barn i skolealder.

Mobiliteten er stor i aldersgruppen 25-30 år. Det betyr at midlertidige tiltak rettet mot personer i denne aldersgruppen kan gi stor innflytting, men vil sannsynligvis også føre til at en stor andel av dem man tiltrekker seg flytter igjen når tiltakene blir svakere eller blir borte.

Utdanningsnivået er lavere i Finnmark enn ellers i landet. Dette er imidlertid like mye knyttet til fagbrev og annen utdanning på videregående nivå som til høyere utdanning. Implikasjoner av dette er at statlige tiltak knyttet til utdanning ikke bør knyttes til smale grupper men til brede grupper, samt at kvaliteten på utdanningen i fylket generelt er viktig for vekst og utvikling.

Arbeidsledigheten er om lag den samme i Finnmark som i resten av landet. Det tilsier at det er viktigere å stimulere personer til å bli og flytte til Finnmark enn næringsutvikling. Det har over tid vært intern flytting i Finnmark som påvirker bosettingsmønsteret. Det er regionsenteret Alta som framstår som mest attraktiv og som vokser.

3. Kunnskapsgrunnlag

Det er et viktig poeng at for å påvirke lokaliseringsbeslutningene må tiltakene være sterkere i Finnmark enn i andre deler av landet. Lønn og disponibel inntekt er viktige for folks valg av arbeidsplass og bosted. Lønn er den viktigste komponenten i disponibel inntekt. Alt annet likt vil høyere lønn og disponibel inntekt ved å bo og arbeide i Finnmark styrke insentivene for å flytte til fylket og bli værende.

3.1. Overordnede betraktninger

Dette delkapittelet gir først noen teoretiske betraktninger om flytting og valg av bosted. Deretter presenterer delkapitler noen avveininger som er viktig for utformingen av effektive tiltak.

3.1.1. Teoretisk betraktninger: Inntekt og flytting

Det er veletablerte økonomiske teorier om valg av bosted, yrke og flytting. Såkalt Tiebout-mobilitet er knyttet til at personer tenderer til å flytte til områder der innbyggerne har like preferanser som seg selv. Det fører til at lokalpolitikken varierer regionalt fordi innbyggerne er ulike på tvers av regioner og kommuner (Tiebout, 1956, Borge mfl., 2014).

Inntekt og levestandard man kan oppnå avhenger av bosted. Fordi individer er ulike, vil ikke alle velge likt. For eksempel finner Falch og Strøm (2024) at nyutdannede lærere som velger å bosette seg i sin oppvekstregion i større grad er kvinner som oppnådde noe lavere karakterer i studiene. De finner også at det i arbeidsmarkedsregioner med relativt få innbyggere er en større tilbøyelighet til å ta lærerutdanning enn i mer sentrale regioner, men at disse i stor grad velger å bosette seg utenfor hjemregionen.

Flytting vil påvirke markedene både der det flyttes fra og der det flyttes til, som for eksempel lønninger og boligpriser. Lokal endringer i for eksempel næringsetableringer eller skatteendringer vil gi endring som over tid, sammen med mobilitet knyttet til ulikheter i preferanser (Tiebout-mobilitet), gir nye likevekter uten klare flyttemønstre. For eksempel vil, ifølge denne litteraturen, redusert skatt i en region gjøre regionen mer attraktiv og gi økt tilflytting og økt folketall. Over tid vil flyttingen avta og folketallet bli stabilt på et høyere nivå enn før endringen.

Hovedpoenget er lokaliseringsbeslutninger er basert på relativ attraktivitet. For å påvirke lokaliseringsbeslutningene må politikken påvirke attraktiviteten i forhold til alternativene. Tiltakene som øker attraktiviteten, må være sterkere i Finnmark enn i andre deler av landet. Det brukes allerede mye ressurser for å legge til rette for bosetting og verdiskaping i Finnmark. Et spørsmål er om eksisterende ordninger bør styrkes eller om virkemidlene bør ha en annen innretning slik at de får større effekt.

3.1.2. Mer enn inntekt påvirker flytting

Diskusjonen over viser at det er mer enn inntekt etter skatt som påvirker flyttebeslutninger. Her vil vi ta opp fire forhold.

Reisekostnader kan være en relativt stor utgift for mange familier. De er større i Finnmark enn i andre deler av landet. Spesielt for innbyggere med familie andre steder i landet kan dette utgjøre en relativt stor kostnad ved å bo i Finnmark i forhold til å velge et annet bosted.

For det andre så er bokostnader en stor utgift. Det inkluderer pris på boliger, husleie ved leie av bolig og eiendomsskatt. Prisene avhenger av etterspørselen etter bolig. I de fleste kommuner i Finnmark er etterspørselen relativt lav, sett i forhold til antall boliger, og derfor er prisene relativt lave. Bokostnadene er derfor relativt lave i Finnmark. Imidlertid har nesten alle kommuner eiendomsskatt. Det bidrar til høyere bokostnader.

For det tredje har verdiutvikling på bolig variert mellom regioner i landet. Egen bolig er den vanligste formueplassering i Norge. Verdiutviklingen av egen bolig er derfor viktig for framtidig formue.

En viktig årsak til at forumesutviklingen i egen bolig har stor betydning er at boliger er favorisert skattemessig, se for eksempel diskusjonen i Skatteutvalget (NOU 2022: 20). Blant annet er gevinst ved salg av egen bolig skattefri, i motsetning til andre formuesobjekter. Dagens regler bidrar til å favorisere investeringer i boliger, spesielt når boligprisene stiger. Denne gevinsten går man glipp av når man bor i regioner uten prisvekst på boliger. Boligskattesystemet fører til at personer som bor i områder uten boligprisvekst straffes økonomisk. Boligprisene øker ved økt etterspørsel, altså ved økt folketall. De påvirkes også av om kommunen har eiendomsskatt.

For det fjerde er kvaliteten på det offentlige tjenester viktig for levekårene for innbyggerne. Hvilke tjenester som betyr mest avhenger av livssituasjon. For foreldre med barn vil barnehager og skoler være viktig. Spesielt foreldre med høy utdanning er opptatt av kvaliteten på skolene. Barnas framtidige muligheter i utdanning og arbeidsliv påvirkes av forhold på grunnskolen og den videregående skolen de går på. For å tiltrekke seg og beholde denne befolkningsgruppen er det sannsynligvis viktig å ha skoler som gir barna gode faglige og sosiale kunnskaper og læringsglede.

3.1.3. Få store versus mange små tiltak

Tiltak for å gjøre en region mer attraktiv kan være mange og små eller store og få. En fordel med tiltak som har betydelig økonomisk verdi for innbyggerne er at det er enklere å vurdere gevinsten ved dem enn av summen av mange tiltak som hver for seg er små. Det er enklere å formidle og lettere å forstå. Brede tiltak, slik som redusert skatt, vil også treffe store befolkningsgrupper i motsetning til smale tiltak, slik som nedskrivning av studielån, som vil treffe relativt små befolkningsgrupper. Det er derfor lettere å formidle store tiltak enn små tiltak

3.1.4. Sektorpolitikk versus distriktpolitikk

Sektorprinsippet står sterkt i statlig forvaltning. Hvert departement har ansvar for eget politikkområde. Mangel på samordningen mellom politikk for å utvikle sektorer kan derfor redusere betydningen av distriktpolitiske tiltak. For eksempel ble det innført gratis barnehage i tiltakssonen i fra 1. august 2023. Imidlertid ble maksimal pris på barnehager kraftig redusert i resten av landet fra 1. august 2024. Det betyr at det som i første omgang framsto som et tiltak for økt bosetting i tiltakssonen raskt vannes ut av sektorpolitikken.

Et annet eksempel på at tiltak får mindre relativ betydning over tid er tiltak som er spesifisert i kronebeløp. Slike kronebeløp tenderer til å bestå uendret selv om det er pris- og lønnsvekst. For eksempel var Finnmarksfradraget i alminnelig inntekt på 15 000 – 15 500 kroner i perioden 1990 til 2021. Det førte til realverdien av fradraget nesten ble halvert, se Vista (2022).

Varige tiltak bør ha en innretning som betyr at det ikke er nødvendig med justeringer i de årlige budsjettene. Det er tilfelle for ordninger som er spesifisert i prosent, for eksempel lavere inntektsskattesats.

3.1.5. Ulike effekter for ulike grupper

Mobilitet og flytteinsentiver avhenger av flere faktorer. For det første, når barna begynner på skole, blir familiene mindre mobile. Finnmark bør derfor tilstrebe å holde på folk til barna begynner på skole og trekke til seg folk mens barna er under skolepliktig alder. Dette utelukker ikke tiltak rettet mot enslige eller par uten barn. Mange enslige ender opp i parforhold og får etter hvert barn. For det andre, utdanningsnivå er viktig for deltakelse i arbeid og næringslivsutvikling. For Finnmark er det viktig å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft som kan bidra til utvikling. Særlig er det viktig å beholde eller trekke til seg personer med fullført videregående opplæring eller høyere utdanning. For det tredje, det betyr noe om man er oppvokst i Finnmark eller ikke. Vi legger til grunn til at personer som er fra Finnmark har større tilbøyelighet til å bli boende i fylket enn personer som er oppvokst i andre deler av landet. Følgelig er det viktig å hindre at personer som er oppvokst i fylket flytter ut av fylket.

3.1.6. Effektive tiltak

Effektive tiltak har stor effekt i forhold til kostnaden. Når det gjelder tiltak for Finnmark, er kostnaden statens økte utgifter eller reduserte inntekter i forhold til regler som gjelder i andre deler av landet. Effekten må måles i det som er målsettingen med tiltaket. Mens det ofte er forholdsvis enkelt å beregne kostnader, er det vanskeligere å måle effekter. Men det er viktig at det er forholdet mellom effekt og kostnad som må vurderes når ulike typer tiltak sammenlignes.

Det brukes allerede mye ressurser for å legge til rette for bosetting og verdiskaping i Finnmark. Et viktig spørsmål er om eksisterende ordninger bør styrkes eller om virkemidlene bør ha en annen innretning slik at de får større effekt.

3.2. Analyser av statlige tiltak for Finnmark

Fylkesrådet i det daværende Troms og Finnmark etablerte vinteren 2023 et innspillspanel for tiltak i tiltakssonen (Troms og Finnmark fylkeskommune, 2023). Panelet har en lang rekke interessante forslag. Hvor sterk effekt de ulike tiltakene vil ha er ikke grundig vurdert av panelet. Menon (2021) er en mulighetsstudie for Nord-Varanger med spesiell vekt på potensialet for næringsutvikling. Menon diskuterer i hovedsak tiltak som de berørte kommunene kan gjennomføre selv.

En ny sikkerhetspolitisk situasjon og ny politikk for tiltakssonen i statsbudsjettene synes å ha ført til noe mer nasjonal oppmerksomhet om tiltakssonen i 2024 med blant annet flere nyhetsoppslag i NRK.

Betydningen av tiltakssonen er evaluert og vurdert flere ganger (St.meld. nr. 8 (2003-2004), Norut, 2012, Indrebø, 2014, Vista, 2022, Troms og Finnmark fylkeskommune, 2023). Vista (2022), forfattet av Vennemo, Bjørkås, Mariussen, Ørbeck, Skulstad, Schreiner, Thoresen og Torsvik, har gjennomført den grundigste evaluering av de personrettete tiltakene i tiltakssonen.

Vista's framgangsmåte er å sammenligne utviklingen i tiltakssonen med utviklingen i Troms ekskl. tiltakssonen og Tromsø, kalt kontrollsonen. Spørsmålet er om utviklingen i tiltakssonen har vært bedre enn i kontrollsonen etter innføring av tiltak. Mange tiltak er innført de siste 35 årene, og flere av dem analyseres med vekt på de befolkningsgruppene som har vært målet for tiltakene.

Det er usikkerhet ved alle empiriske analyser. Vista har valgt en kontrollsonen som er nært Finnmark, men den er samtidig relativt liten. Man kan stille spørsmål ved om det er mer relevant å sammenligne med andre områder. Metoden de benytter, ved å studere om utviklingen er ulik før og etter innføring av tiltak, er best egnet til å studere kortsiktige effekter. På lengre sikt vil det også være andre endringer som bidrar til at utviklingen i regionene blir ulike. Det er derfor krevende å identifisere langsiktige effekter med metoden som benyttes. Vista finner at de fleste tiltakene har hatt positive effekter, men at de har vært kortvarige.

Den tydeligste effekten finner de for sletting av studielån som økte i 2005. Innbyggere med studielån får slettet 10 prosent av lånet årlig, men maksimalt 16 500 kroner før 2005 og 25 000 etter 2005. Endringen hadde altså kun betydning for personer med mer enn 165 000 i studielån og påvirker dermed i hovedsak unge personer fordi det er få eldre personer med studielån på denne størrelsen. På grunn av lønns- og prisvekst var den reelle verdien av nedskrivningen i 2020 tilbake på nivået i 2004. Vista finner en positiv effekt på andelen av befolkningen som har studielån, men at det er effekt kun på personer under 30 år og at effekten blir borte etter om lag 10 år. Redusert effekt er som forventet fordi realverdien av tiltaket reduseres. Imidlertid finner de ingen effekt av ekstra sletting av studielån for lærere som ble innført i 2018.

Vista finner også en positiv effekt av innføring av tiltakssonen i 1990. Da ble skattesatsen på alminnelig inntekt redusert med 3,5 prosentpoeng og det ble innført et eget fradrag (Finnmarksfradrag) på 15 000 kroner. I tillegg ble det innført fritak for avgift på elektrisk kraft (el-avgift) og det ble innført nedskrivning på studielån. Den estimerte effekten er dermed en kombinert effekt av redusert skatt, fritak for el-avgift og nedskrivning av studielån. Vista finner at innføringen av tiltakssonen førte til en befolkningsvekst på om lag 3 prosent i forhold til kontrollsonen, men effekten blir borte etter om lag 5 år. Vista tilskriver effekten i hovedsak til skattereduksjonen fordi dette tiltaket var av størst økonomisk betydning.¹ Vista synes også å tolke funnene i rapporten som at fritak av el-avgift betyr lite fordi dette tiltaket er betydelig mindre kjent i befolkningen enn lavere skatt.

Vista (2022) analyserer ikke tiltaket med gratis barnehage som ble innført i 2023 eller innretningen av barnetrygden.

Det kan være flere årsaker til at effektene avtar over tid, og Vista (2022) argumenterer for at det kan skyldes at verdien på virkemidlene reelt sett har blitt redusert og at ordningene er blitt mindre kjent. En utfordring ved at tiltakene er sammensatt og mangesidig er at de blir mindre kjent. En annen utfordring er at den empiriske metoden først og fremst er egnet til å identifisere kortsiktige effekter.

Videre diskuterer Vista blant annet om vekstkommuner bør tas ut av tiltakssonen. Argumentet er at Alta og Hammerfest har vekst, og ved å ta disse ut blir det frigjorte midler som kan brukes til å styrke tiltakene i resten av tiltakssonen. Vista diskuterer også utfordringer knyttet til at boligverdier har svak utvikling i kommuner med liten vekst. Det gjør det mer risikabelt å etablere seg. Man får ikke ta del i formuesveksten som ligger i boligprisøkning i vekstkommuner.

Til slutt konkluderer Vista med at «Dersom man virkelig ønsker å snu befolkningsutviklingen og er forberedt på å bruke en god del mer penger enn i dag på personrettede tiltak, anbefaler vi finnmarksskatten, en skattepakke med betydelig lavere skatt og avgift etter mønster av satsene på Svalbard» (s. 18). Det er store beløp i skattleggingen, og det er derfor kun her at tiltakene kan bli betydelige.

¹ Vista (2022) analyserer også skatteendringen i 2000. Da fikk personer i tiltakssonen med over 750 000 i inntekt økt skatt. De finner ingen effekt av dette.

3.3. Svalbard og nordiske land

Det er av interesse å sammenlikne den norske distriktspolitikken, spesielt overfor Finnmark, med distriktspolitikken i andre land og territorier hvor det anses som viktig å opprettholde bosetting og næringsvirksomhet. Vi har valgt å fokusere på Svalbard, Sverige og Finland. I tillegg diskuterer vi den danske politikken overfor Færøyene og Grønland.

3.3.1. Svalbard

Skatte- og avgiftsnivået på Svalbard er betydelig lavere enn ellers i Norge. Begrunnelsen har vært å stimulere til bosetting. En annen begrunnelse er fraværet av offentlige tjenestetilbud på viktige områder. På Svalbard betaler skattyterne kun skatt på brutto lønn. Det betales trygdeavgift (7,8 prosent) og skattesatsen på lønn under 12G (ca. 1,5 mill. kroner) er 8 prosent. Så lenge lønna er under 12G, utgjør altså skatten på Svalbard 15,8 prosent. For lønn over 12G er skattesatsen høyere (22 prosent), slik at marginals-katten på lønn over 12G blir 29,8 prosent. Dermed er det ikke behov for en egen ligning fordi det er ikke behov å beregne fradrag, og renter og formue har ikke skatt.

Sammenliknet med tiltaks-sonen er skattenivået på Svalbard lavere for midlere og høye inntekter og høyere for lave inntekter. Næringslivet på Svalbard er fritatt for merverdiavgift.

3.3.2. Sverige

Det svenske fylket som ligner mest på Finnmark er Norrbotten. Antall innbyggere i Norrbotten var knappe 249 000 i 2023, en nedgang fra 1980 på vel 18 000 personer eller 6,8 prosent.² Samtidig har det skjedd en sentralisering av befolkningen internt i Norrbotten. De to største kommunene i 1980, Luleå og Piteå, har hatt befolkningsvekst på hhv. 18,7 og 10,3 prosent. De fleste av de øvrige kommunene har hatt befolkningsnedgang mellom 19 og 38 prosent. Den mellomstore byen Kiruna var blant disse og hadde en befolkningsnedgang på 24,5 prosent mellom 1980 og 2023.

Sverige har en ordning med differensiert arbeidsgiveravgift hvor avgiften er lavere i distriktene enn i sentrale strøk, se Skatteverket (2024). I regelverket er distrikt definert som deler av fylkene Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna og Värmland. Ordningen omfatter private virksomheter med

² Tallene for kommunene i Norrbotten er hentet fra Statistikkmyndigheten.

fast driftssted i ett av områdene som defineres som distrikt. Ordningen omfatter ikke offentlig sektor, fiske, deler av jordbruket og transport.

I motsetning til i Norge er det bare én arbeidsgiveravgiftssone. Reduksjonen i avgiften beregnes i 2024 som 10 prosent av avgiftsgrunnlaget (hovedsakelig lønn) med en maksimal reduksjon på 7100 svenske kroner per måned. Med et avgiftsgrunnlag på 60 000 kroner per måned utgjør reduksjonen i arbeidsgiveravgift 6 000 kroner per måned. Tilsvarende beløp for tiltakssonen i Norge, som har fritak for arbeidsavgift, er 8 460 (60 000x0.141) kroner.³ Dette er 41 prosent høyere enn i Sverige. For tiltakssonen er den norske ordningen vesentlig gunstigere enn den svenske. I tillegg til at reduksjonen i arbeidsgiveravgift er større har den norske ordningen ingen beløpsbegrensning og den omfatter alle virksomheter, både offentlige og private.

Svenske innbyggere er omfattet av den samme nasjonale skattepolitikken. I personbeskatningen er det imidlertid eget reisefradrag som favoriserer distriktene. Siden dette gjelder uavhengig av hvor personen er bosatt regner vi det ikke som en del av distriktspolitikken. Tilsvarende regnes heller ikke reise- og pendlerfradragene i det norske skattesystemet som en del av distriktspolitikken.

Den øvrige distriktspolitikken, herunder strukturfond fra EU, gir støtte til blant annet infrastruktur og innovasjon. EU støtter også tiltak mot frafall i videregående opplæring.

3.3.3. Finland

Finnmark grenser mot det finske fylket Lappland (Lapland på finsk). Antall innbyggere i Lappland var i overkant av 176 000 i 2023, en nedgang fra 1980 på i overkant av 18 500 personer eller 9,5 prosent.⁴ Samtidig har det skjedd en sentralisering internt i Lappland. Den største kommunen i 1980, Rovaniemi, har hatt høyest vekst. Rovaniemi har vokst fra litt over 48 000 til i overkant av 65 000 innbyggere, en vekst på hele 35,9 prosent. Den tredje største kommunen i 1980, Tornio, har befolkningen vært stabil. Den har dermed passert Kemi og var i 2023 den nest største kommunen i Lappland. Kemi hadde en befolkningsnedgang på

³ Vi sammenlikner her med maksimal sats på 14,1 prosent.

⁴ Tallene for kommunene i Lappland er hentet fra Statistics Finland.

28,1 prosent. De fleste av de øvrige kommunene i Lappland opplevde betydelig befolkningsnedgang fra 1980 til 2023.

Finland har, sammen med EU, etablert en distriktspolitikk hvor private bedrifter kan søke om investeringsstøtte. I de mest usentrale delene av Finland (Support area I) er maksimal støtte 40 prosent for små bedrifter, 30 prosent for mellomstore bedrifter og 20 prosent for store bedrifter. I de nest mest usentrale delene (Support area II) er de maksimale støttesatsene 5 prosentpoeng lavere. Ellers i Finland (Support area III) er den maksimale støtten 20 prosent for små bedrifter og 10 prosent for mellomstore bedrifter, mens store bedrifter ikke kan søke om støtte.

Gjennom EUs strukturelle fond gis det støtte til blant annet infrastruktur og innovasjon. Målt per innbygger utgjør EUs bidrag mer i Finland enn i Sverige og Danmark.

I Finland er alle innbyggere og bedrifter omfattet av det samme skattesystemet. Det er med andre ord ikke lavere personskatt i distriktene enn i sentrale områder. Finland har heller ikke geografisk differensiert arbeidsgiveravgift.

3.3.4. Danmark

Færøyene og Grønland er en del av Danmark og har en næringsstruktur som har likhetstrekk med Finnmarks, blant annet er fiskerinæringen viktig. Færøyene og Grønland mottar tilskudd fra den danske stat, kalt «blokktilskud» eller blokktilskudd på norsk. Bakgrunnen for blokktilskuddene er at den danske stat historisk har finansiert oppgaver som forsvar, rettsvesen, arbeidstilsyn, innvandring og enkelte helsetjenester. I forslag til statsbudsjettet for 2025 utgjør blokktilskuddene til Færøyene og Grønland hhv. 0,6 og 4,5 mrd. danske kroner. De senere årene har blokktilskuddene vært nominelt uendret fordi det er en ambisjon at Færøyene og Grønland skal bli mer økonomisk uavhengige av Danmark. Blokktilskuddene kan disponeres fritt, dvs. at de ikke er øremerket bestemte formål. Blokktilskuddene kan betraktes som motstykket til Nord-Norge tilskuddet som kommuner i Finnmark mottar. I tillegg til blokktilskuddene støtter Danmark enkelte infrastrukturprosjekter.

Færøyene og Grønland har selvbestemmelse over sine respektive skattesystemer og blokktilskuddene kan benyttes til å finansiere lavere skatter. Vi har valgt å fokusere på selskapsskatten som er enklest å sammenlikne mellom land. Færøyene har en selskapsskatt på 18 prosent, mens Grønland har en selskapsskatt på 25 prosent. Til

sammenlikning er selskapsskatten i Danmark 22 prosent. Gitt at Færøyene har lavere selskapsskatt enn Danmark og Grønland har høyere, er det vanskelig å konkludere om sammenhengen mellom selskapsskatt og blokktilskudd.

3.4. Oppsummering

Finnmark har hatt en befolkningsnedgang på 4,6 prosent siden 1980. Dette er lavere enn Norrbotten i Sverige (6,8 prosent) og Lappland i Finland (9,5 prosent). Samtidig har sentraliseringen internt i Finnmark vært sterkere. Alta, kommunen med flest innbyggere, har hatt en befolkningsøkning på 64,2 prosent siden 1980, noe som er klart høyere enn Luleå i Norrbotten og Rovaniemi i Lappland. De fleste mindre kommuner har hatt betydelig befolkningsnedgang i alle tre land.

Norge har mer generøse ordninger for distriktene enn Finland og Sverige. Sverige har opprettholdt ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, men sammenliknet med Norge omfatter den færre virksomheter og avgiftsreduksjonen lavere. Til gjengjeld mottar Sverige, Finland og Danmark midler fra EU og disse midlene, supplert med egne midler, benyttes til å finansiere infrastruktur og innovasjon.

Færøyene og Grønland har selvbestemmelse over skattesystemet samtidig som de mottar økonomisk støtte fra Danmark gjennom blokktilskudd. I prinsippet kan blokktilskuddene benyttes til å finansiere lavere skatter. Siden Færøyene har lavere selskapsskatt enn Danmark og Grønland har høyere, er det vanskelig å trekke noen klar konklusjon når det gjelder sammenhengen mellom selskapsskatt og blokktilskudd.

Svalbard har et eget skattesystem som er forskjellig fra det som gjelder for Fastlands-Norge, blant annet betaler innbyggerne på Svalbard kun skatt på lønn. Sammenliknet med tiltakssonen er skattenivået på Svalbard lavere for midlere og høye inntekter.

4. Skattepolitikk

Dette kapitlet presenterer dagens skatteregler, både for personer og bedrifter.

4.1. Personbeskatning

Den norske inntektsskatten for personer har tre deler. For det første er det skatt på alminnelig inntekt til kommunen, fylkeskommunen og staten. Alminnelig inntekt er definert som brutto inntekt etter fradrag til «inntekts ervervelse». For mange personlige skatteyttere er minstefradraget det eneste fradraget. I tillegg inngår netto renteinntekter, altså renteinntekter minus renter på lån. Skatten på alminnelig inntekt er 22 prosent. Den ble gradvis redusert til 22 prosent i perioden 2013-2019. Fordelingen mellom forvaltningsnivåene var i 2024 skattesatser på henholdsvis 10,95 prosent (kommune), 2,35 prosent (fylkeskommune) og 8,70 prosent (stat), men er foreslått endret i 2025 på grunn av endringer i beskatningen av formue.

I tiltakssonen har skattøret på alminnelig inntekt vært 3,5 prosentpoeng lavere enn i resten av landet siden 1990, altså en skattesats på 18,5 prosent fra og med 2019.

I tillegg er det et eget fradrag i alminnelig inntekt for personer bosatt i tiltakssonen, det såkalte «Finnmarksfradraget». Fradraget var på 15 000 kroner da det ble innført i 1990, økte til 15 500 kroner i 2016, 20 000 kroner i 2021 og til 30 000 kroner i 2024. Reelt sett innebærer Finnmarksfradraget 5 550 kroner mindre skatt i 2024 for personer med alminnelig inntekt over 225 000 kroner.

For det andre er det en trygdeavgift på lønnsinntekt. Den gir medlemskap i Folketrygden og dermed rettigheter til arbeidsledighetstrygd, pensjon, helsehjelp m.m. Trygdeavgiften er i 2024 på 7,8 prosent av brutto lønn, altså uten noen fradrag. Den er lavere på pensjonsinntekt.

For det tredje er det trinnskatt som bidrar til progressiviteten i skattesystemet. Trinnskatten er også basert på brutto lønn og er presentert i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Trinnskatt, 2024

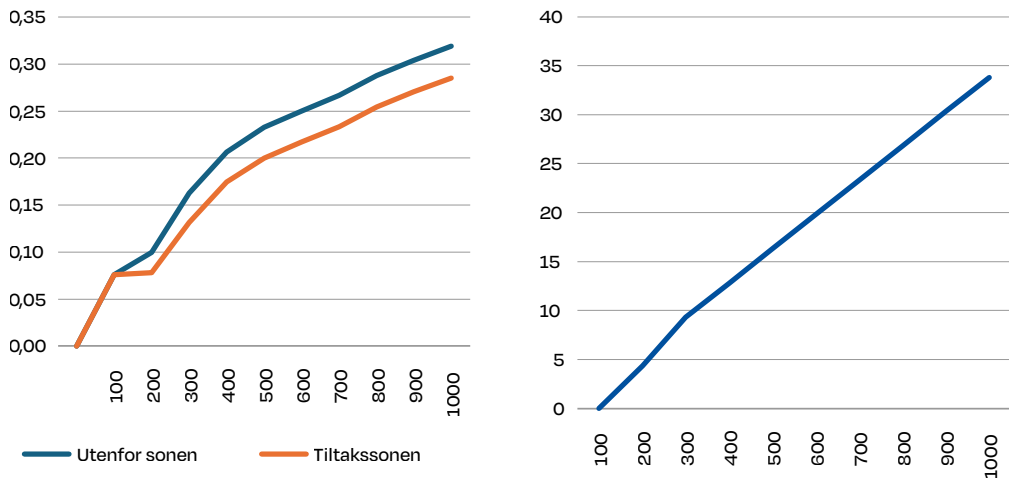
| | Brutto lønn (1 000 kroner) | Skattesats |
|---------|----------------------------|------------|
| Trinn 1 | 208 – 293 | 1,7% |
| Trinn 2 | 293 – 670 | 4,0% |
| Trinn 3 | 670 – 938 | 13,6% |
| Trinn 4 | 938 – 1 350 | 16,6% |
| Trinn 5 | 1 350 og over | 17,6% |

Det største utslaget i 2024 er for brutto lønn på 670 000 kroner (trinn 3), der trinnskatten øker fra 4,0 prosent til 13,6 prosent. Tidligere var det redusert sats i tiltakssonen på dette trinnet. I 2023 var satsen i tiltakssonen 11,5 prosent, mens den var 13,5 prosent nasjonalt. Regjeringens argument for å fjerne lavere sats på trinnskatt i 2024 var økt Finnmarksfradrag. Personer med høy inntekt kom negativt ut av denne endringen. Endringene innebar reelt sett 1 900 kroner lavere skatt for inntekt mellom 225 000 og 670 000 kroner og økt skatt for inntekt over 760 000 kroner.

De særskilte ordningene for tiltakssonen i 2024 er altså utelukkende knyttet til skatt på alminnelige inntekt, der det er en lavere skattesats og et særskilt Finnmarksfradrag.

Figur 4.1 framstiller skattefordelen i tiltakssonen i 2024. For å illustrere skattefordelen på en enklest mulig måte tar figuren utgangspunkt i en enslig person uten barn og uten særskilte krav til fradrag. Personen har kun lønnsinntekt og ingen lån eller bankinnskudd eller annen kapitalinntekt. Figuren til venstre viser gjennomsnittlig skattesats mens figuren til høyre viser redusert skatt i kroner.

Skatt utover trygdeavgifta slår inn på høyere inntekt i tiltakssonen på grunn av Finnmarksfradraget. Forskjellen i gjennomsnittlig skattesats er på 2,2 prosentpoeng for inntekt på 200 000 kroner (effekt kun av Finnmarksfradraget) og på 3,4 prosentpoeng for inntekt på 1 000 000 kroner. Skattereduksjonen øker fra 3 800 kroner for inntekt på 200 000 til i underkant av 35 000 kroner for inntekt på 1 000 000.



Figur 4.1. Gjennomsnittlig skattesats (venstre) og redusert skatt i tiltakssonen (høyre) for ulike inntekt. Tall i 1 000 kroner, 2024

Kilde: Skattekalkulatoren til Skattedirektoratet, <https://skattekalkulator.formueinntekt.skatt.skatteetaten.no/skattekalkulator/skatteplikt>

4.2. Næringslivsbeskatning

Næringslivsbeskatningen har to deler. For det første er det beskatning av alminnelig inntekt etter samme prinsipper som personbeskatningen. Skattegrunnlaget er inntekter fratrukket kostnader til «inntekts ervervelse». Dette er altså en skatt på overskudd, og skattesatsen er på 22 prosent som for personer. Det er ingen særskilte regler for bedrifter lokalisert i ulike regioner for denne beskatningen, men det er noen særregler for spesifikke bransjer.

For det andre betaler arbeidsgivere arbeidsgiveravgift. Denne avgiften skal gå til å finansiere Folketrygden sammen med trygdeavgiften i personbeskatninga. Arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert. Det er ingen arbeidsgiveravgift i tiltakssonen, mens den er på 5,1 prosent i resten av Nord-Norge (unntatt Tromsø og Bodø) og 14,1 prosent i de fleste sentrale kommunene i landet.

I forhold til resten av Nord-Norge er altså skattereduksjonen knyttet til brutto lønn noe større for bedrifter enn for personer (drøyt 3 prosent av brutto lønn for personer, se figur 4.1, og 5,1 prosent for bedrifter).

Flere forskningsarbeider har studert effekter av lavere arbeidsgiveravgift (Vista, 2022, kap. 2.3.1, Stokke, 2021). Disse finner for det første at sysselsettingen øker. Lavere

kostnader for bedriftene fører til at noen ønsker å ekspandere. I tillegg tilfaller noe av gevinsten arbeidstakerne i form av høyere lønn. Når bedriftene ønsker å ekspandere må de tiltrekke seg arbeidskraft og det øker lønna noe. Studiene finner at 30-40 prosent av de lavere kostnadene tilfaller arbeidstakerne i form av høyere lønn. Isolert sett bidrar altså lavere arbeidsgiveravgift både til flere arbeidsplasser og høyere inntekt i befolkningen.

4.3. Avgift på elektrisk kraft

Husholdninger og næringsliv skal betale en egen avgift på elektrisk kraft (el-avgift). Avgiften blir innkrevd av nettselskapene som overfører skatten til staten. De siste årene har det vært en redusert «vintersats» for januar – mars. Nasjonalt er noen typer næringsvirksomhet fritatt for el-avgiften, blant annet metallurgiske prosesser og veksthus, og noen næringer har redusert sats, blant annet industri og bergverk. Den reduserte satsen er lav. Mens den ordinære el-avgiften i 2024 er på 16,44 øre per kWh er den reduserte satsen på 0,58 øre per kWh. I tiltakssonen har all næringsvirksomhet redusert sats på el-avgiften. Husholdningene i tiltakssonen har fritak for el-avgift.

4.4. Eiendomsskatt, VAR-gebyrer og Nord-Norge tilskudd

Kommunene kan skrive ut eiendomsskatt på bolig, fritidsbolig og næringseiendom. Kommunene bestemmer selv om de skal ha eiendomsskatt, og eventuelt hvor stor den skal være innenfor et statlig regelverk. Eiendomsskatten reduserer også innbyggernes disponible inntekt og det påvirker prisene i boligmarkedet. Fordi det blir dyrere å eie bolig vil skatten gi lavere boligpriser. Kommuner med lave boligpriser og relativt liten vekst i boligprisene bør derfor være mer forsiktig med å bruke eiendomsskatt enn andre kommuner.

Kommunene i Finnmark skiller seg ikke vesentlig fra andre kommuner når det gjelder eiendomsskatt på bolig. I Finnmark har 78 prosent av kommunene eiendomsskatt på bolig, mens i hele landet har 82 prosent eiendomsskatt på bolig.⁵ Finnmark skiller seg heller ikke ut når det gjelder nivået. SSB rapporterer eiendomsskatt for en standard bolig på 120 kvadratmeter. Dette er det vanligste målet på nivået på eiendomsskatten, se Borge og Krehic (2023). Gjennomsnittlig eiendomsskatt på en standard bolig i 2023 var 3 413 kroner i Finnmark og 3 878

⁵ Kilden i dette avsnittet er SSB Statistikkbanken, tabell 12843.

kroner i hele landet. Nivået på eiendomsskatten er altså noe lavere i Finnmark enn i landet som helhet.

I tillegg til eiendomsskatt betaler innbyggerne gebyrer til kommunen, se f.eks. Borge og Rattsø (2004). Gebyrer for vann, avløp og renovasjon (VAR) er en betydelig utgiftspost for innbyggerne i mange kommuner. I 2023 var gjennomsnittlig VAR-gebyr for hele landet 13 613 kroner. VAR-gebyret var noe lavere i Finnmark, nærmere bestemt 13 454 kroner. VAR-gebyrene ligger nær kostnadene, både i Finnmark og resten av landet.

Inntektssystemet for kommunene består i hovedsak av tre elementer; inntektsutjevning, utgiftsutjevning og regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Inntektsutjevningen gir delvis kompensasjon for forskjeller i skatteinntekter per innbygger, mens utgiftsutjevningen gir full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Nord-Norge tilskuddet er ett av de regionalpolitiske tilskuddene og har som formål at kommunene i Nord-Norge skal kunne gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner i andre deler av landet. Nord-Norge tilskuddet består av to elementer. I 2024 gir det første elementet Finnmarkskommunene 9 427 kroner per innbygger, litt mer enn dobbelt så mye som Troms kommunene i tiltakssonen. Det andre elementet fordeles per kommune, og for alle kommuner i tiltakssonen utgjør det mellom 7,1 og 14,1 mill. kroner avhengig av sentralitet. For en kommune med 3 000 innbyggere utgjør beløpet som fordeles per kommune 2 355-4 711 kroner per innbygger. Lavere innbyggertall betyr at beløpet som fordeles per kommune blir større målt per innbygger.

5. Andre tiltak

5.1. Statlige arbeidsplasser

Utflytting av statlige arbeidsplasser er lansert som et tiltak for å styrke veksten utenfor Oslo. De mest omtalte utflyttingene av statlige arbeidsplasser er Norman-utflyttingene som ble vedtatt i 2003. Norman-utflyttingene omfattet blant annet flytting av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Tønsberg, Post- og teletilsynet til Lillesand, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Kystverket til Ålesund og Medietilsynet til Fredrikstad. Samtlige var opprinnelig lokalisert i Oslo og det ble lagt vekt på at det allerede var relevante fagmiljøer i byene de statlige virksomhetene flyttet til.

Asplan Viak (2009), i samarbeid PWC og SINTEF, evaluerte de ovenfor nevnte Norman-utflyttingene i 2009. De konkluderte med at i de fleste tilfellene var ulempene større enn fordelene. Frafallet av medarbeidere var stort. Hele 75-90 prosent av medarbeiderne ble rekruttert etter at flytting var vedtatt. Dette innebar at det i stor grad måtte bygges opp en ny organisasjon i de byene virksomhetene flyttet til. Utfordringen er at dette er tid- og ressurskrevende, og det ble antatt at de utflyttede virksomhetene først ville være fullt bemannet i løpet av 2009 eller 2010. Mange av virksomhetene har som følge av dette midlertidig måtte nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid. En av begrunnelsene for utflytting av statlig virksomhet var at det ville bli lavere turnover, men det har ikke slått til. Kostnadene, herunder lønn, er heller ikke blitt redusert. På den positive siden trekkes det fram at utflytting av statlige arbeidsplasser har bidratt til større mangfold av kompetansearbeidsplasser i regionene de flytter til.

Evalueringsrapporten ble omtalt i Aftenposten. I den forbindelse uttalte Victor Norman at evalueringen av utflyttingene kom for tidlig til å måle langtidsvirkningene siden virksomhetene fortsatt var i etableringsfasen. Norman uttalte videre at formålet med utflyttingene var å gi virksomhetene større uavhengighet fra sentraladministrasjonen i Oslo og at flytteprosessene ikke førte til mer dramatikk enn det enhver omorganisering i det offentlige gjør.

Rasmussen (2020) diskuterer utflytting av statlige arbeidsplasser basert på erfaringer fra Danmark, Norge og Sverige. Erfaringene fra de tre skandinaviske landene er i stor grad sammenfallende: En betydelig andel av medarbeiderne slutter på grunn

av flyttingen og virksomhetene som flyttes opplever redusert produktivitet i flere år etterpå.

Telemarksforskning, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, gjennomfører for tiden et prosjekt om utflytting av statlige arbeidsplasser. I prosjektet skal det legges vekt på hva som har fungert godt ved nyetableringer og utflyttinger så langt, hva som er suksesskriteriene og hvorvidt veilederen til retningslinjer for statlig lokalisering gir godt utgangspunkt for å vurdere hvilke steder som er egnet for statlige arbeidsplasser. I den forbindelse kan det nevnes at veilederen inneholder følgende formulering: «Lokalisering i Nord-Norge, og særlig i Finnmark, bør vurderes.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024)

Til slutt vil vi diskutere implikasjonene for Finnmark av utflytting av statlige arbeidsplasser. Generelt kan det ikke utelukkes at utflytting av statlige arbeidsplasser (fra Oslo) kan fortrenge annen sysselsetting i Finnmark, spesielt dersom mange velger å ikke flytte med og det må bygges opp en ny organisasjon i Finnmark. Dette kan motvirkes av at andre kompetente medarbeidere velger å flytte til Finnmark. I forhold til andre deler av landet har Finnmark noe høyere ledighet. Et alternativ kan derfor være å flytte statlige arbeidsplasser som de arbeidsledige kan gå inn i.

5.2. Vekstkommuner

Vista mener det bør vurderes om vekstkommunene Alta og Hammerfest skal omfattes av virkemidlene i tiltakssonen. Det viktigste argumentet er at det vil frigjøre midler som kan styrke tiltakene i andre kommuner. Vista diskuterer ikke fordeler ved samlokalisering (agglomerasjonseffekter) som trekker i motsatt retning. Det finnes en betydelig teoretisk og empirisk litteratur om agglomerasjonseffekter, bl.a. Porter (1990) og Glaeser og Gottlieb (2009). Den teoretiske litteraturen peker på tre fordeler for bedriftene ved samlokalisering: (i) lavere transportkostnader, (ii) økt tilgang på arbeidskraft og større mulighet for hyppige jobbskifter og (iii) ideer spres raskere. Den empiriske litteraturen finner støtte for agglomerasjonseffekter, ofte målt ved at lønna er høyere i urbane områder enn i rurale.

Carlsen, Rattsø og Stokke (2016) foretar en empirisk analyse av agglomerasjonseffekter («urban wage premium») basert på norske data. De benytter timelønn som indikator for produktivitet og skiller mellom arbeidstakere med grunnskoleutdanning, videregående utdanning og høyere utdanning. Hovedfokuset er på

Oslo og seks andre storbyregioner. Det kontrolleres for andre forhold som påvirker lønnsnivået slik som sektortilknytning, yrke og erfaring. Et første funn er at de finner empirisk evidens for at lønna er høyere i storbyer for alle utdanningsgrupper. Videre er lønnsgevinsten økende med utdanningsnivå. Lønnsgevinsten ved å arbeide i by er høyest for personer med høyere utdanning og lavest for personer med grunnskoleutdanning. De underliggende mekanismene varierer også med utdanningsnivå. Lønnsgevinsten for personer med grunnskoleutdanning avhenger av lengden på ansettelsesforholdet, mens den for personer med høyere utdanning er knyttet til jobbskifter.

5.3. Boligmarkedet

I forhold til andre kapitalobjekter favoriserer deler av skattesystemet det å eie egen bolig. Fordelen av bruk av egen bolig er skattefri, det er ubegrenset fradrag for gjeldsrenter, utleie er skattefri så lenge eieren bruker minst halvparten av boligen selv, det er ingen gevinstskatt på salg av bolig dersom eieren har bodd i boligen minst ett av de to siste årene og for primærbolig er det en verdsettingsrabatt på 75 prosent (gjelder boliger med formuesverdi under 10 millioner kroner). I motsatt retning trekker dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt.

Tabell 11.2 i skatteutvalgets utredning (NOU 2022: 20) tallfester betydningen av de ovenfor nevnte faktorene. Oversikten viser at faktorene som bidrar til lavere skatt på egen bolig klart overstiger elementene som bidrar til høyere skatt på egen bolig. Den samlede effekten er følgelig at skattesystemet bidrar til lavere skatt på egen bolig enn på andre kapitalobjekter. En del av faktorene som trekker i retning av lavere skatt er knyttet til verdien av boligen. Skattefavoriseringen av egen bolig i dagens skattesystem slår derfor negativt ut for Finnmark hvor boligprisene og boligprisveksten er lavere enn i resten av landet.

Det er lite attraktivt å bygge nye boliger i deler av Finnmark fordi markedsprisene i bruktmarkedet er lavere enn byggekostnadene. Dette svekker insentivene for å flytte til Finnmark fordi ved å selge bolig i befolkningstette områder med boligprisvekst går man glipp av verdistigning, noe som gjør det vanskelig å flytte fra Finnmark på et senere tidspunkt. Å flytte tilbake har en opsjonsverdi som isolert styrker flytteinsentivene, men når opsjonsverdien er lav svekkes insentivene for å flytte til Finnmark. Vista omtaler dette som fiskekroeffekten, og foreslår at verdistigning og utleieinntekt på sekundærbolig (utenfor Finnmark) skattlegges som om det var en

primærbolig. På denne måten får de som flytter til Finnmark ta del i boligprisveksten som om de bodde sentralt. Et alternativ, og kanskje mer treffsikker måte å løse problemet på, er befolkningsvekst i Finnmark slik at boligprisveksten blir mer lik den i resten av landet.

5.4. Kommunikasjon

Staten subsidierer i dag enkelte flyruter (FOT-ruter) som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Maksimalprisene på disse FOT-rutene ble betydelig redusert fra 1. april 2024 og førte til økt etterspørsel etter flyreiser, se NRK (2024). Intensjonen med lavere priser var først og fremst å redusere utgiftene for lokalbefolkningen. I ettertid har det vist seg at turister har mulighet til å bestille billetter lang tid i forveien og dermed kan sikre seg billetter på de mest populære avgangene. Resultatet har blitt at turister foretrekker pasient- og forretningsreiser.

Kunne dette vært gjort på en annen måte? Et tiltak som har vært debattert er innføring av såkalte innbyggerbevis som dokumenterer at personen er en del av lokalbefolkningen. Vi vil hevde at et mer effektivt og treffsikkert virkemiddel enn maksimalpriser er å gi skattelette og/eller kontantoverføringer til lokalbefolkningen.

5.5. Gratis barnehager eller økt barnetrygd

Fra 1. august 2023 er barnehager gratis i tiltakssonen. Som tiltak for å stimulere tilflytting til Finnmark og redusere fraflytting fra Finnmark har dette trolig begrenset effekt. For det første vil tiltaket motvirkes av lavere makspris generelt. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2024) ble den generelle maksprisen fra 1. august 2024 redusert fra 3 000 til 2 000 kroner per måned. Og i de minst sentrale kommunene (i sentralitetssone 5 og 6) ble maksprisen fra samme dato redusert til 1500 kroner. For det andre motvirkes tiltaket av gratis kjernetid for foreldre med lav inntekt. For det tredje avsluttes tiltaket når barna slutter i barnehage og begynner på skolen. Dette er en livsfase hvor husholdningene er relativt mobile og mer tilbøyelige til å flytte enn når barna er i skolealder.

Et bedre tiltak kan være å ha høyere barnetrygd enn i resten av landet. I starten av 2024 var barnetrygden 1 766 kroner per måned for barn under 6 år og 1 510 kroner per måned fra 6 år, men ble endret til 1 766 kroner uavhengig av alder fra 1. september. Foreldrene blir trolig mer integrert i lokalsamfunnet når barna begynner på skole og deltar i fritidsaktiviteter. Da er husholdningene i en livsfase hvor de er mindre mobile.

Barnetrygden kan for eksempel være dobbelt så høy som i resten av landet. Et slikt tiltak vil ikke motvirkes av lavere makspris eller gratis kjernetid i andre deler av landet. En prosentvis differanse vil også sikre at den relative fordelene ikke påvirkes av endringer i den nominelle barnetrygden i de årlige statsbudsjettene. Barnetrygden varer til barna er 18 år og tiltaket avsluttes derfor ikke når barnet begynner på skolen.

5.6. Nedskrivning av studielån

Årlig nedskrivning på 10 prosent av studielånet ble innført i tiltakssonen i 1990, med maksimalt nedskrivning på 15 000 kroner. Maksimumsbeløpet økte til 25 000 kroner i 2005. Fra 2023 er nedskrivningen økt til 20 prosent av studielånet med maksimumsbeløp på 30 000. Reelt sett, hensyntatt prisstigningen, er maksimumsbeløpet i dag om lag det samme som i 1990. Økningen i nedskrivningssats betyr imidlertid at flere får nedskrevet maksimumsbeløpet.

Etter 3 års høyere utdanning og fullt opptak av studielån kan man forvente et lån på 250 000 kroner.⁶ Hvis man bosetter seg i Finnmark vil man etter fire år og vanlig nedbetaling ha et resterende lån på om lag 90 000 – 100 000 kroner. Det femte året blir nedskrivningen på lånet da om lag 18 000 – 20 000 kroner i motsetning til 30 000 kroner når man var nyutdannet. Fordelen ved å bo i Finnmark er mindre, og blir raskt mye mindre de neste årene.

Nedskrivning av studielån har størst betydning for nyutdannede fordi de har høyest studielån og lavest lønn. Deretter blir insentivet svekket. Lønna blir høyere, studielånet blir mindre og etter tid blir nedskrivning lavere. Dess rausere nedskrivningssystem, dess kortere tid virker insentivet.

Nyutdannede er vanligvis under 30 år og uten barn i skolealder. Denne gruppen er geografisk mobil. Hvis det er nedskrivning av studielån som trekker dem til Finnmark er det stor sannsynlighet for at de flytter ut etter kort tid. De vil være i jobb i Finnmark når de er unge og uerfarne, og når de får erfaring og dermed er mer produktive flytter mange. Finnmark vil kunne få funksjon som «opplæringskontor» for nyutdannede kandidater fra høyskoler og universiteter.

⁶ Kilde: Lånekassen (<https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/hva-er-studielan/>)

5.7. Utdanningskvalitet

Utdanning har sterk statlig styring, blant annet gjennom Opplæringslova, læreplaner og innsamling av statistikk. I skolene utvikler elevene kompetanse som gjør at de skal mestre livene sine og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. De skal få skaperglede og engasjement. Dette er viktig for alle foreldre. Foreldre er opptatt av at barna sine går på gode skoler. Forskningen finner at foreldre tenderer til å gjøre flyttebeslutninger og endre bopel basert på informasjonen de har om kvaliteten på skolene (Fiva og Kirkebøen, 2011, Machin og Salvanes, 2016).

Det er mange aspekter ved skolene som er viktige, og ulike foreldre vil ikke legge mest vekt på de samme aspektene. Mye tyder på at barna til yrkesaktive foreldre med høy utdanning er mer interessert i målbare skoleprestasjoner enn andre. Det kan blant annet ha sammenheng med at disse barna i større grad går inn i høyere utdanning der skolekunnskaper og karakterer er viktige.

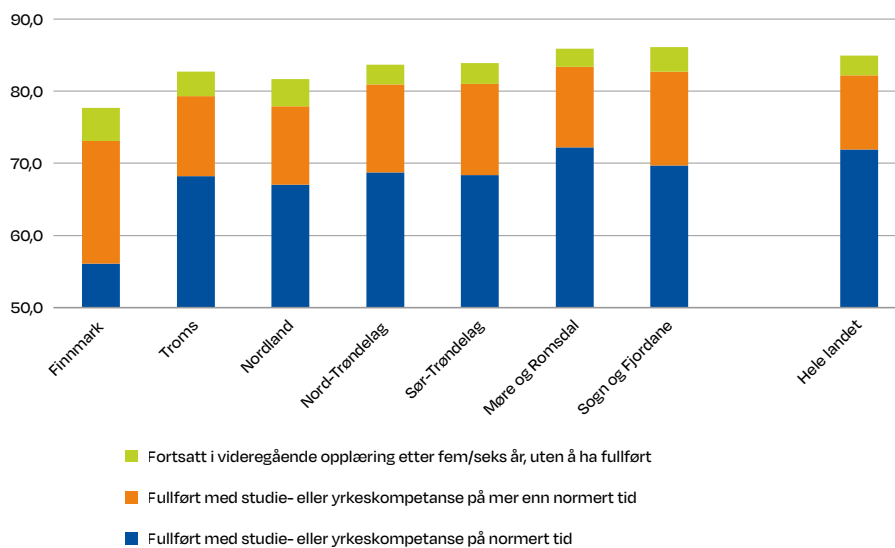
I nasjonale sammenlikninger av skoleprestasjoner har Finnmark en tendens til å komme ut relativt svakt. Tabell 5.1 presenterer eksamensresultater både i grunnskolen og videregående skoler. Mens gjennomsnittlig eksamenskarakterer i grunnskolen er gjennomgående lavere i Finnmark enn for hele landet, er bildet mer nyansert for videregående skoler. I noen fag er prestasjonene bedre i Finnmark enn for hele landet. Resultatene for videregående skoler er imidlertid vanskeligere å tolke fordi elevene selv velger utdanningsprogram og noen av eksamenene har få elever.

Figur 5.1 presenterer fullføringsstatistikk høsten 2023 for elever som startet videregående opplæring i 2017 i fylkene sørover til gamle Sogn og Fjordane. Finnmark skiller seg ut først og fremst ved at en relativt lav andel fullfører på normert tid (tre år på studiespesialisering og normalt 4 år på yrkesfag) og en høy andel i løpet av de neste to årene. Dette kan ha sammenheng med at mange bor langt fra en videregående skole.

Tabell 5.1. Skriftlig eksamenskarakterer, vår 2024

| | Finmark | Troms | Nordland | Hele landet |
|-------------------------------|---------|-------|----------|-------------|
| 10. trinn | | | | |
| Engelsk | 3,5 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Norsk hovedmål | 3,2 | 3,4 | 3,3 | 3,5 |
| Norsk sidemål | 2,9 | 3,2 | 3,0 | 3,3 |
| Matematikk | 2,8 | 3,2 | 3,0 | 3,3 |
| Videregående opplæring | | | | |
| Norsk, vg2 yrkesfag | 3,1 | 3,4 | 3,2 | 3,4 |
| Norsk hovedmål, stud.spes. | 3,7 | 3,8 | 3,6 | 3,6 |
| Norsk sidemål, stud.spes. | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| Norsk hovedmål, påbygg | 2,9 | 3,2 | 3,3 | 3,1 |
| Matematikk 2P, yrkesfag | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 |
| Matematikk 2P, stud.spes. | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,7 |

Kilde: Utdanningsdirektoratet, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/>



Figur 5.1. Andelen som fullfører videregående opplæring, elever startet i 2017, alle utdanningsprogram

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 12971

Ved bruk av nasjonale data finner Falch mfl. (2013) at lang avstand til nærmeste videregående skole har en negativ effekt på sannsynligheten for å fullføre på normert tid. Fordi Finnmark utgjør en liten del av datamaterialet er disse funnene ikke drevet av forholdene i Finnmark men er generelle for hele landet.

I tillegg finner forskningslitteraturen at familiebakgrunn er viktig for skoleprestasjoner. Relativt lavt utdanningsnivå kan altså bidra til de svakere gjennomsnittsprestasjoner som observeres for Finnmark i den nasjonale statistikken.

Gjennomsnittsprestasjoner kan si lite om situasjonen for den enkelte familie og barn. Det relevante spørsmålet er om «mine» barns skolekvalitet avhenger av bosetting. For eksempel kan barn av foreldre med høy utdanning ha like gode resultater i Finnmark som om de hadde bosatt seg et annet sted, selv om gjennomsnittet er lavere.

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for analyser som i større grad skal sammenligne situasjonen «som om» foreldrebakgrunnen var lik, såkalte skolebidragsindikatorer.⁷ Skolebidragsindikatorer søker å måle skolenes bidrag til elevens læring. Det er ikke mulig å skille Troms og Finnmark i statistikken etter sammenslåingen i 2020. For skoleåret 2018-19 tyder denne statistikken på at Finnmarksskolenes bidrag til læring er signifikant lavere enn landsgjennomsnittet på ungdomsskolenivå. På barneskolenivå er kvaliteten på Finnmarksskolene på linje med de fleste fylkene, mens på videregående nivå framstår Finnmark noe svakere enn landsgjennomsnittet.

Det ser altså ut som at svakere skolerresultater i Finnmark i hovedsak kan knyttes til foreldrebakgrunn og ungdomsskolenivået. Det første skal ikke ha betydning for bosettingsbeslutningene til de enkelte familiene, men kvaliteten på ungdomstrinnet forventer vi har betydning. I tillegg vil avstand til videregående skole påvirke hvor attraktiv en kommune er, men det er først og fremst relevant for attraktivitet internt i Finnmark.

⁷ Kilden er <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/>. Her presenteres både beregningsmetoder og resultater separat for grunnskole og videregående skole.

6. Forslag om endringer i virkemidler for vekst og utvikling i Finnmark

Vekst og utvikling krever at Finnmark blir mer attraktiv for barnefamilier og arbeidstakere. Virkemidlene bør derfor innrettes mot disse gruppene. Barnefamilier har typisk yrkesaktive foreldre og barn i skole.

Staten kan påvirke attraktiviteten ved å forbedre den økonomiske situasjonen til barnefamilier og andre arbeidstakere i Finnmark i forhold til resten av landet. Forslagene nedenfor sentrerer rundt denne forståelsen. Det er også viktig at statlig og lokal politikk drar i samme retning. Vi omtaler derfor også det vi betrakter som sentrale lokale tiltak.

Anslag på provenyeffekter av forslagene er beskrevet til slutt i kapittel 6.8.

6.1. Finnmarksskatt: Betydelig redusert inntektsskatt

Økonomiske insentiver virker. Skal man nå målet om varig vekst og utvikling må det brukes betydelige sterkere tiltak enn i dag. Dette er kostbart, men det skyldes at tiltakene i dag ikke er tilstrekkelige.

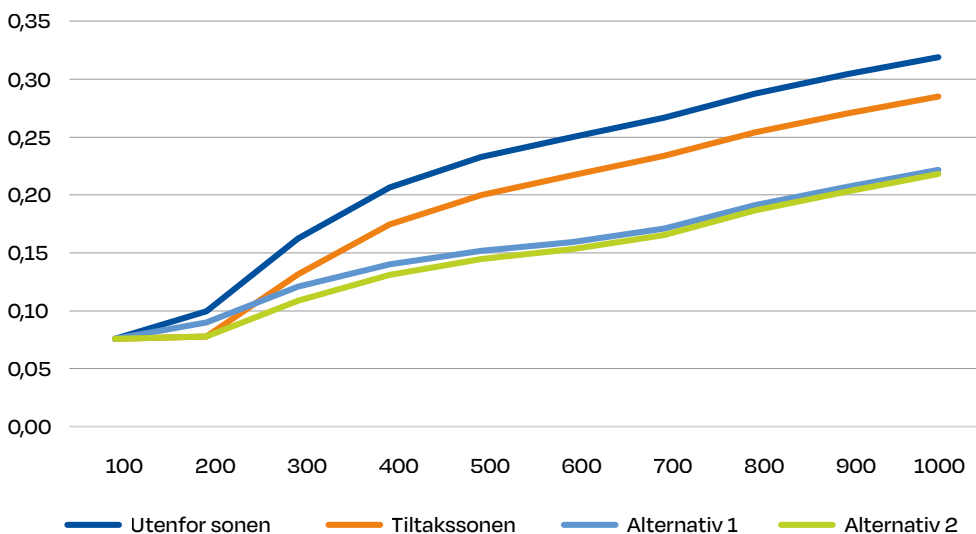
På de fleste områder er det større kostnader ved å bo og leve i Finnmark enn andre steder i landet. Det er imidlertid mer treffsikkert å kompensere for dette ved forbedret disponibel inntekt i stedet for en lang rekke ulike ordninger for spesifikke varer og tjenester. Inngripen i spesifikke markeder skaper ofte utilsiktede bivirkninger, som for eksempel for flyreiser som beskrevet over.

Vi foreslår to alternative innretninger på en ny Finnmarksskatt:

- Alternativ 1: Redusert skattesats på alminnelig inntekt fra 22 prosent til 12 prosent samt fritak for trinn 1 og 2 i trinnskatten (se tabell 4.1 for trinnskatt).
- Alternativ 2: Som Alternativ 1, men i tillegg beholde Finnmarksfradraget på 30 000 kroner.

Simuleringene av utslagene av disse alternativene for ulik lønnsinntekt er presentert i figur 6.1 og 6.2. Figurene benytter skattereglene for 2024 og er basert på samme forutsetninger som i figur 4.1. I eksemplene er altså lønnsinntekt eneste inntektskilde og det er ingen fradrag utover minstefradrag. Figur 6.1 presenterer gjennomsnittlig skattesats for ulike inntekt i 1 000 kroner, mens figur 6.2 presenterer redusert skattebeløp i 1 000 kroner.

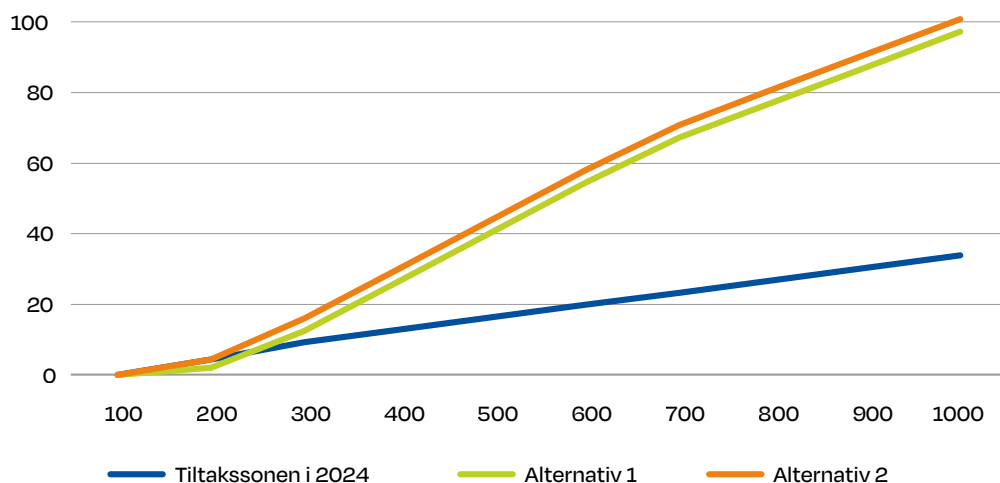
Tiltakene vil ha liten betydning for lave inntekter fordi det da betales lite skatt. I 2023 var avtalt gjennomsnittslønn i Troms og Finnmark på 600 000 kroner.⁸ For denne inntekten vil gjennomsnittlig skattesats være på 15,9 prosent og 15,3 prosent i henholdsvis Alternativ 1 og 2. Det er betydelig lavere enn skattesatsen utenfor tiltakssone på 25,0 prosent og i tiltakssonen på 21,7 prosent. Alternativene innebærer at skatt ved gjennomsnittlig lønn er i samme størrelsesorden som Svalbardskatt.⁹



Figur 6.1. Gjennomsnittlig skattesats og inntekt i 1 000 kroner

⁸ Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 11422.

⁹ Svalbardskatten er på 15,8 prosent i 2024 for inntekter under 12G. I det enkle eksemplet i simuleringene er gjennomsnittlig skattesats lavere enn dette for inntekt under henholdsvis 580 000 kroner og 640 000 kroner i Alternativ 1 og 2, mens gjennomsnittlig skattesats er høyere for inntekt over disse nivåene.



Figur 6.2. Redusert skatt og inntekt i 1 000 kroner

Figur 6.2 viser redusert skatt i forhold til resten av landet. Skattefordelen er liten for lav inntekt fordi det uansett er lite skatt da, men øker til om lag 100 000 kroner for inntekt på 1 000 000 kroner. For inntekt på 600 000 kroner er skattereduksjonen på henholdsvis 54 000 og 58 000 kroner i Alternativ 1 og 2, som er om lag 35 000 kroner mer enn dagens skattereduksjon.

De forslagene har noe ulike fordelingseffekt. Finnmarksfradraget i Alternativ 2 vil gi lavere skatt enn Alternativ 1 først og fremst ved lav inntekt. Forskjellene er imidlertid relativt små og utgjør 2 400 kroner ved inntekt på 200 000. Betydningen av Finnmarksfradraget reduseres når skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres.

6.2. Innfør dobbel barnetrygd

Barnetrygd er den eneste økonomiske støtteordningen rettet mot barn i skolealder. Dette er derfor et treffsikkert virkemiddel overfor denne gruppen. Barnefamilier vil bli spesielt sterkt rammet av at kostnadene for mange varer og tjenester er dyrere enn i resten av landet. Spesielt kan reisekostnader være viktig hvis man har familie andre steder i landet.

Fra 1. august 2024 er barnetrygden på 21 192 kroner per år. Vi foreslår at Finnmark har dobbel barnetrygd. Det betyr at differansen til resten av landet forblir uendret ved endret barnetrygd i de årlige statsbudsjettene. I årene 1996-2019 var barnetrygdens satser nominelt uendret, mens satsene de siste årene har økt flere

ganger. Dersom satsene i barnetrygden ikke oppjusteres i tråd med lønns- og prisveksten i tida framover, bør det vurderes å øke forskjellen mellom Finnmark og resten av landet.

6.3. Fjern alle andre statlige tiltak

I dag er det en rekke andre tiltak i tiltakssonen i tillegg til redusert skatt. De økonomisk mest betydningsfulle av disse er fritak for avgift på elektrisk kraft, nedskrivning av studielån og gratis barnehage. Som diskutert tidligere er vår vurdering er at større barnetrygd er et mer treffsikkert tiltak enn gratis barnehager. Nedskrivning av studielån har kun kortvarig effekt og det er fare for at det øker mobiliteten inn og ut av Finnmark i stedet for å bidra til varig vekst og utvikling. I tillegg er yrkeskompetanse fra videregående nivå en like stor knapphetsfaktor som arbeidstakere med høyere utdanning. Når det gjelder høyere kostnader ved å bo i Finnmark, som behov for mer energi til oppvarming i kaldt klima, mener vi skattelette er et bedre tiltak enn reduserte priser. Det er mange kostnadsforhold som varierer over landet og det vil være krevende å bruke statlige virkemidler til å justere for disse.

Vista (2022) konkluderer med at mange av disse tiltakene er vanskelig å kommunisere og derfor har liten betydning. Vårt forslag innebærer at tiltakene blir færre og større og derfor lettere å kommunisere. Det blir lettere å vurdere hvilken samlet effekt tiltakene vil ha for egen økonomi når de er få.

6.4. Kommunene i Finnmark bør redusere eller fjerne eiendomsskatten

Gitt at økt disponibel inntekt er viktig for å oppnå varig vekst, bør kommunene prioritere i tråd med dette. Det viktigste kommunale virkemiddelet for å øke disponibel inntekt er å redusere eiendomsskatten betydelig. Nord-Norge tilskuddet kan benyttes til dette formålet. Om eiendomsskatten fjernes, vil Finnmarkskommunene fortsatt ha bedre økonomiske rammebetingelser for kommunal tjenesteproduksjon enn Tromskommunene i tiltakssonen.

Kommunene kan ikke redusere eiendomsskatten på bolig uten samtidig å redusere den for hytter. Eiendomsskatt på bolig og hytter utgjorde i 2023 104,5 millioner kroner i Finnmark. Dersom det legges til grunn at hytter i hovedsak eies av Finnmarkinger, vil dette i stor grad være en inntektsoverføring fra kommunene i Finnmark til innbyggerne i Finnmark.

6.5. Økt skolekvalitet

Mye tyder på at barna til yrkesaktive foreldre med høy utdanning er mer interessert i målbare skoleprestasjoner enn andre. Det kan blant annet ha sammenheng med at disse barna i større grad går inn i høyere utdanning der skolekunnskaper og karakterer er viktige. Forskningslitteraturen finner at foreldre er villige til å bytte bopel til områder hvor skolen vurderes som bedre enn andre steder.

I nasjonale sammenlikninger av skoleprestasjoner har Finnmark en tendens til å komme ut relativt svakt. Det gjelder spesielt ungdomsskolenivået, men også videregående opplæring ser ut til å være noe svakere enn landsgjennomsnittet. Det er en fare for at relativt svake skoleresultater i Finnmark i dag bidrar til at Finnmark blir mindre attraktiv, og kanskje spesielt for grupper med høy utdanning.

Det er viktig at kommunene i Finnmark og fylkeskommunen arbeider aktivt for å forbedre denne situasjonen. De bør kunne forplikte seg til økt innsats for skolekvalitet og skoler som gir økt faglig læring, sosial læring og læringsglede

Denne rapportens format gjør at vi ikke går inn på mer konkrete mulige tiltak. Vi nøyer oss med å påpeke at forskning indikerer at den viktigste faktoren er dyktige lærere (Falch og Strøm, 2020, Hanushek, 2020), men også «laget rundt barnet» og «laget rundt læreren», som inkluderer mange ulike kompetanser, kan være viktig. Norsk forskning indikerer at økt ressursbruk som oftest ikke har effekt på elevenes faglige læring (Kirkebøen mfl., 2017, Pedersen mfl., 2022).

6.6. Stimuler til senterbygging i Øst-Finnmark

Det er empirisk støtte for agglomerasjonseffekter i storbyene i Norge. Selv om det ikke er storbyer i Finnmark, legger vi til grunn agglomerasjonseffekter likevel er relevante og at de vil bidra til høyere produktivitet og økt vekst. I dag har Finnmark to sentre, Alta og Hammerfest. Vi anbefaler at fylkeskommunen, i samarbeid med relevante aktører, tar initiativ til senterbygging i den østlige delen av fylket.

6.7. To stiliserte eksempler på samlede effekter

Vi illustrerer her effektene av forslagene over for to ulike typer husholdninger. Vi bruker Alternativ 1 for skatt (se kapittel 6.1).

Vi ser på to stiliserte husholdninger:

- a) Enslig: En enslig voksen med gjennomsnittlig inntekt og studielån bosatt i selveid sentral 2-roms leilighet.¹⁰
- b) Barnefamilie: En familie med to voksne med medianinntekter og to barn i et selveid sentralt hus med 3 soverom og uten studielån¹¹.

For den enslige husholdningen med studielån er den økonomiske verdien av tiltakene i tiltakssonen i 2024 anslått til 41 950 kroner. Med vårt forslag øker verdien til 57 600. Verdien av tiltakene øker til tross for at vi foreslår å fjerne nedskrivning av studielån. Det skyldes at Finnmarksskatt vil øke den disponible inntekten etter skatt betydelig.

Tabell 6.1. Konsekvensene av forslagene for eksempel husholdninger

| | Enslig | | Barnefamilie | |
|------------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Tiltakssonen 2024 | Vårt forslag | Tiltakssonen 2024 | Vårt forslag |
| Finnmarksskatt | 20 300 | 55 900 | 35 000 | 93 400 |
| Nedskrivning studielån | 30 000 | 0 | 0 | 0 |
| Fritak el-avgift | 1 650 | 0 | 4 950 | 0 |
| Gratis barnehage | 0 | 0 | 16 500 | 0 |
| Dobbel barnetrygd | 0 | 0 | 0 | 42 400 |
| Ingen eiendomsskatt | 0 | 1 700 | 0 | 3 400 |
| SUM | 41 950 | 57 600 | 56 450 | 139 200 |

For barnefamilien er effekten av våre forslag større. Dette skyldes at begge foreldrene vil få betydelig skattelette og dobbel barnetrygd. Verdien av gratis barnehage om lag

¹⁰ Dette er konkretisert på følgende måte:

- Antar gjennomsnittlig alminnelig inntekt for aldersgruppen 35-66 år og gjennomsnittlig avtalt månedslønn for 2023 i Troms og Finnmark. Ifølge SSB er det henholdsvis 510 000 kroner (Statistikkbanken tabell 05854) og 600 000 kroner (Statistikkbanken tabell 11422).
- Antar studielån på 150 000 kroner eller høyere, noe som gir maksimal nedskrivning i 2024.
- Antar samme energiforbruk som Vista (2022, tabell 2.3) bruker for enslig nyutdannet (11 500 kWh per år) og el-avgiftsnivå for 2024.
- Leiligheten har halvparten av gjennomsnittlig eiendomsskatt for Finnmark i 2023 for SSBs standard bolig på 120 kvm.

¹¹ Dette er konkretisert på følgende måte:

- Antar at begge foreldre har median alminnelig inntekt for aldersgruppen 35-66 år og median avtalt månedslønn for 2023 i Troms og Finnmark. Ifølge SSB er det henholdsvis 430 000 kroner (Statistikkbanken tabell 05854) og 570 000 kroner (Statistikkbanken tabell 11422).
- Antar samme energiforbruk som Vista (2022, tabell 2.3) bruker for barnefamilie (34 500 kWh per år) og el-avgiftsnivå for 2024.
- Antar at ett av barna er i barnehage og det andre barnet i skole. Antar barnehagepris utenfor tiltakssonen er makspris i sentralitetszone 5 og 6 fra 1. august 2024 (1 500 kroner per måned) og at barnet er 11 måneder i barnehage.
- Huset har gjennomsnittlig eiendomsskatt for Finnmark i 2023 for SSBs standard bolig på 120 kvm.

den samme som vårt forslag om dobbel barnetrygd, men familien nyter godt av at dobbel barnetrygd gjelder begge barna. Dobbelt barnetrygd har en varig effekt fordi det følger barna til de er 18 år.

For begge husholdningene betyr fjerning av eiendomsskatt relativt lite, men det bidrar til at lokal og statlig politikk drar i samme retning.

6.8. Provenyeffekter

Vi gjør her beregninger for provenyeffekter for staten. Vi antar at tiltak 4 (eiendomsskatt) og 5 (skolekvalitet) ikke påvirker statens proveny. Tiltak 6 (stimulere senter) er ikke tilstrekkelig spesifisert til at vi beregner provenyeffekter av dette.

Provenyeffektene for staten av virkemidlene i tiltakssonen oppgis i statsbudsjettene. Saldert budsjett for 2024 (Prop. 1 S (2024-2025) fra Kommunal- og distriktsdepartementet, s. 161) er gjengitt i tabell 6.2, hensyntatt at 81 prosent av befolkningen i tiltakssonen bor i Finnmark.

Provenyet for dobbel barnetrygd er beregnet ved å benytte antall barn under 18 år i Finnmark i 2024 (14 000 barn).

Provenyeffekten av redusert inntektsskatt avhenger av inntekts- og lønnsfordelingen fordi skattesystemet er progressivt. Fordelingene har vi ikke tilgang til og derfor er det noe usikkerhet ved anslagene i tabell 6.2. De faktiske lønns- og inntektsfordelingene er høyreskjeve, som reflekteres ved at medianverdiene er lavere enn gjennomsnittsverdiene. Vi har brukt tre ulike tilnærminger, og vårt anslag i tabellen er gjennomsnittet av disse. Anslagene i de ulike tilnærmingene er forholdvis like.¹²

¹² De tre tilnærmingene er som følger:

1. Bruker anslaget på økt skattereduksjon i simuleringen i figur 6.2 for inntekt lik gjennomsnittlig månedslønn i Troms og Finnmark i 2023 (600 000 kroner). Denne fordelingen er henholdsvis 2,75 og 2,93 ganger større enn dagens ordning for Alternativ 1 og 2.
2. Bruker anslaget på økt skattereduksjon i simuleringen i figur 6.2 for inntekt lik gjennomsnittlig alminnelig inntekt for aldersgruppen 35-66 år i Troms og Finnmark i 2023 (510 000 kroner). Denne fordelingen er henholdsvis 2,51 og 2,72 ganger større enn dagens ordning for Alternativ 1 og 2.
3. Bruker skattereduksjon for gjennomsnittlig alminnelig inntekt og gjennomsnittlig bruttoinntekt i Troms og Finnmark, henholdsvis 340 000 og 545 000. Denne individuelle skattereduksjonen multipliseres med antall skatteyttere (63 000 i 2019, tall for senere år eksisterer ikke for Finnmark separat). I tillegg multipliseres med en faktor på 1,1 fordi skattesystemet er progressivt. For dagens regelverk gir denne prosedyren om lag samme proveny i 2024 som oppgitt i statsbudsjettet, henholdsvis 995 og 1 004 millioner kroner. Tilnærming 1 gir størst proveny mens tilnærming 2 gir lavest proveny, men differansen er kun henholdsvis 8,3 prosent og 6,8 prosent for skattealternativ 1 og 2.

For skattealternativ 1 øker provenyet fra om lag 1,7 milliarder kroner til om lag 2,9 milliarder kroner. Det er en betydelig økning, men framstår ikke som en stor kostnad for å oppnå vekst og utvikling i Finnmark. For skattealternativ 2 er det noe lavere skatt for lavere inntekter og provenyet er beregnet til om lag 3,1 milliarder kroner.

Tabell 6.2. Provenyeffekter, alle tall i millioner kroner

| | Tiltakssonen 2024# | Vårt forslag, skattealternativ 1▫ | Vårt forslag, skattealternativ 2▫ |
|------------------------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Finmarksskatt | 1 004 | 2 600 | 2 800 |
| Nedskrivning studielån | 149 | 0 | 0 |
| Fritak El-avgift | 394 | 0 | 0 |
| Gratis barnehage | 123 | 0 | 0 |
| Annet | 1 | 0 | 0 |
| Dobbel barnetrygd | 0 | 300 | 300 |
| SUM | 1 671 | 2 900 | 3 100 |

Kilde: Prop. 1 S (2024-2025, s. 161) fra Kommunal og distriktsdepartementet. Dette er saldert budsjett for 2024. Beløpene i kilden er redusert med 29 prosent fordi kun 81 prosent av befolkningen i tiltakssonen bor i Finnmark.
▫ Se tekst og fotnote 12 for forutsetninger.

Disse anslagene er basert på dagens folketall i Finnmark. Når tiltakene får effekt vil folketallet øke og provenyet bli tilsvarende større. Provenyet vil også endres hvis sammensetningen på befolkningen endres eller det blir endringer i lønns- og inntektsforhold.

Vekst vil også påvirke boligmarkedet. Med økende boligpriser vil Finnmark framstå som enda mer attraktiv enn tiltakene i seg selv indikerer.

Referanser

- Asplan-Viak (2009). Evaluering av utflytting av statlig virksomhet: Komparativ analyse. Rapport.
- Borge, L.-E., J. K. Brueckner og J. Rattsø (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics* 80, s. 153-163.
- Borge, L.-E. og L. Krehic (2023). Inequality, property taxation and local public spending on housing, i S. Dougherty and H.-A. Kim (redaktører) *Bricks, taxes and spending: Solutions for housing equity across levels of government*, OECD Fiscal Federalism Studies.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2004). Income distribution and tax structure: Empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis. *European Economic Review* 48, s. 805-826.
- Carlsen, F., J. Rattsø og H. E. Stokke (2016). Education, experience, and urban wage premium. *Regional Science and Urban Economics* 60, s. 39-49.
- Danke, T. M. E. (1986). *Opp av ruinene. Gjenreisningen av Finnmark 1945-1960*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Falch, T., P. Lujala og B. Strøm (2013). Geographical constraints and educational attainment. *Regional Science and Urban Economics* 43, s. 164-176.
- Falch, T. og B. Strøm (2020). The role of teacher quality in education production, i S. Bradley og C. Green (redaktører): *The Economics of Education*, Second edition. Academic Press, Elsevier.
- Falch, T. og B. Strøm (2024). Mobility of novice teachers. *European Journal of Teacher Education*. <https://doi.org/10.1080/02619768.2024.2404926>
- Fiva, J. H. og L. J. Kirkebøen (2011). Information shocks and the dynamic of the housing market. *Scandinavian Journal of Economics* 113, s. 525-552
- Glaeser, E. L. og J. D. Gottlieb (2009). The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature* 47, s. 983-1028.

- Hanushek, E. A. (2020). Education production functions, i S. Bradley og C. Green (redaktører), *The Economics of Education. A Comprehensive Overview*. Elsevier.
- Indrebø, A. (2014). Har innføringen av tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms hatt effekt på arbeidsledigheten i regionen? En empirisk analyse av perioden 1988-1993. Masteroppgave, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Kirkebøen, L. J, A. Kotsadam, O. Raaum, S. Andresen og J. Rogstad (2017). Effekter av satsing på økt lærertetthet. SSB Rapporter 2017/39.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024). Rettleiing til retningslinjene for statleg lokalisering. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-retningslinjer-for-lokalisering-av-statlige-arbeidsplasser-og-statlig-tjenesteproduksjon/id2600910/>
- Machin, S. og K. G. Salvanes (2016). Valuing school quality via a school choice reform. *Scandinavian Journal of Economics* 118, s. 3-24.
- Menon (2021). Varanger = Utvikling. En mulighetsstudie av samfunns- og næringsutvikling i Nord-Varanger. Menon-publikasjon nr. 135/2021. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-135-Varanger-Utvikling.pdf>
- Norut (2012). Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/gjennomgang_tiltakssonen_norut.pdf?id=2308218
- NOU 2020: 12 (2020). Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020: 15 (2020). Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2022: 20 (2022). Et helhetlig skattesystem. Oslo: Finansdepartementet

- NRK (2024). Fra 1. april halveres flyprisene – så billig blir det å fly til Lofoten.
https://www.nrk.no/nordland/fot-ruter_-na-kuttet-prisene---sa-billig-blir-det-a-reise-til-lofoten-1.16813121
- Pedersen, C., R. B. Reiling, F. F. Vennerød-Diesen, R. Alne og A. Skålholt (2022).
Evaluering av norm for lærertetthet. Sluttrapport. NIFU Rapport 2022:12.
- Porter, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*,
March-April, s. 73-91.
- Rasmussen, T.J. (2020). Utflytting av statlige arbeidsplasser: Et politisk vellykket
prosjekt med dårlig bunnlinje. *Stat og styring*, nr. 2, s. 60-63.
- Sannhets- og forsoningskommisjonen (2023). Sannhet og forsoning – grunnlag
for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/
norskiner og skogfinner. Rapport til Stortinget fra Sannhets- og
forsoningskommisjonen. [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/
sannhets--og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--
og-forsoningskommisjonen.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets--og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--og-forsoningskommisjonen.pdf)
- Skatteverket (2024). Særskilte avdrag inom et stödområde (regionalt stöd).
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.5/1335.html>
- Stokke, H. E. (2021). Regional payroll tax cuts and individual wages: heterogeneous
effects of worker ability and firm productivity. *International Tax and Public
Finance* 28, s. 1360-1384.
- St.meld. nr. 8 (2003-2004). Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og
Nord-Troms.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political
Economy* 64, s. 416-424.
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). 101 ideer for befolkningsvekst i
Nord-Troms og Finnmark Rapport fra Innspillpanel tiltakssonen 2023.
[http://www.ffk.no/_f/p1/ia514fa7f-bc0c-400f-876e-7dc764ba6b8f/rapport_
innspillspanel_tilakssonen_2023.pdf](http://www.ffk.no/_f/p1/ia514fa7f-bc0c-400f-876e-7dc764ba6b8f/rapport_innspillspanel_tilakssonen_2023.pdf)

Utdanningsdirektoratet (2024). Foreldrebetaling for barnehageplass og moderasjonsordninger. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

Vista (2022). Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Rapport 2022/42. <https://vista-analyse.no/no/publikasjoner/evaluering-av-personrettede-virkemidler-i-tiltakssonen-for-finnmark-og-nord-troms/>

NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for økonomisk forskning /februar 2025

ISBN-nummer: 978-82-7570-780-0 (web)

ISSN-nummer: 1892-7661 (web)