

SØF-notat

Tiltak for næringsutvikling i Finnmark i en situasjon med nedgangstider i fiskerinæringen

Lars-Erik Borge og Torberg Falch
Senter for økonomisk forskning (SØF)
NTNU Samfunnsforskning AS

Dette notatet er en tilleggsbestilling fra Finnmark fylkeskommune. Hovedrapporten, «Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark» er publisert som SØF-rapport 02/2025.

28. februar 2025

1. Innledning

Fiskerinæringen er viktig i Finnmark. Den pågående nedgangen i næringen som følge av lavere fiskekvoter vil derfor ramme Finnmark hardere enn andre deler av landet.

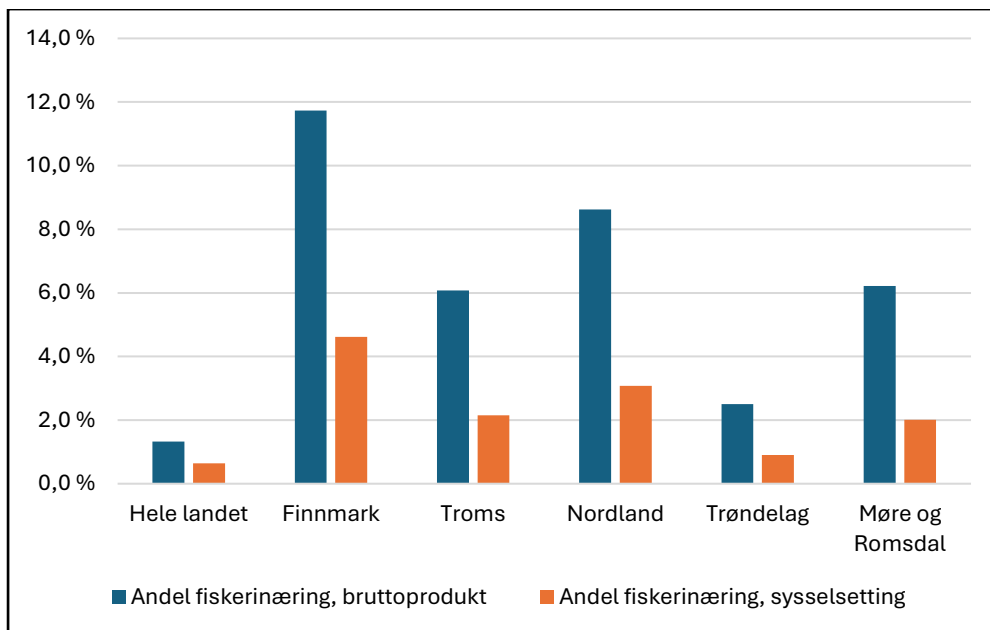
Borge og Falch (2025) diskuterer personrettede tiltak som gir økt folketall i Finnmark. På bakgrunn av Borge og Falch (2025) og nedgangen i fiskerinæringen ønsker Finnmark fylkeskommune en tilleggsrapport med fokus på kortsiktige tiltak for å styrke næringslivet i fylket. Krisen i fiskerinæringen kan spre seg til andre næringer, og notatet omhandler derfor tiltak som kan styrke næringslivet generelt.

En rapport fra Menon (Grünfeld mfl., 2024) gir en beskrivelse av situasjonen for fiskerinæringen i Finnmark og noen framskrivninger for befolkningsutvikling i kystkommunene hvis lavere fiskekvoter blir vedvarende. De diskuterer også mulige effekter av en lang rekke spesifikke næringsrettede tiltak, blant annet tiltak direkte rettet mot fiskeriindustrien. Vår tilnærming er å vurdere effekten av mer generelle tiltak som skatt og infrastrukturinvestering på den overordnede økonomiske utvikling i Finnmark samlet.

2. Bakgrunn

Fiskerinæringens relative betydning for Finnmark er illustrert i figur 1. Figuren viser det relative omfanget av næringen «fiske, fangst og akvakultur» fra det fylkesfordelte nasjonalregnskapet, og bruker året 2019 fordi Finnmark og Troms er slått sammen i statistikken i påfølgende år. Figuren viser at fiskerinæringen utgjør 11,7 prosent av totalt bruttoprodukt i Finnmark. Dette er betydelig større enn landsgjennomsnittet (1,3 prosent), og også betydelig større enn de andre fylkene sørover kysten til Møre og Romsdal. Bruttoprodukt er et mål på verdiskapingen, altså inntjeningen fratrukket kjøp av varer og tjenester fra andre virksomheter.

Figur 1 viser også andelen av total sysselsetting i fiskerinæringen. Andelen sysselsetting er betydelig lavere enn andelen av verdiskapingen fordi verdiskapingen er stor per sysselsatt i forhold til andre næringer. I underkant av 5 prosent er sysselsatt i fiskerinæringen i Finnmark, betydelig mer enn andre steder i landet. Både målt i form av verdiskaping og i form av sysselsetting utgjør fiskerinæringen om lag dobbelt så stor del av økonomien i Finnmark som i Troms, og 50 prosent mer enn i Nordland.



Figur 1. Betydningen av fiskerinæringen i 2019, utvalgte fylker

Kilde: SSB statistikkbanken, tabell 11713

Det nyeste fylkesfordelte nasjonalregnskapet som foreligger er fra 2022, men da kun for Troms og Finnmark samlet. Det er en vekst i den relative betydningen av fiskerinæringen fra 2019 til 2022 i Nord-Norge. For Troms og Finnmark samlet øker andelen sysselsatte i næringen fra 2,9 prosent til 3,2 prosent.

Fordi fiskerinæringen er relativt størst i Finnmark, så vil Finnmark rammes hardest av nedgangstider i næringen.

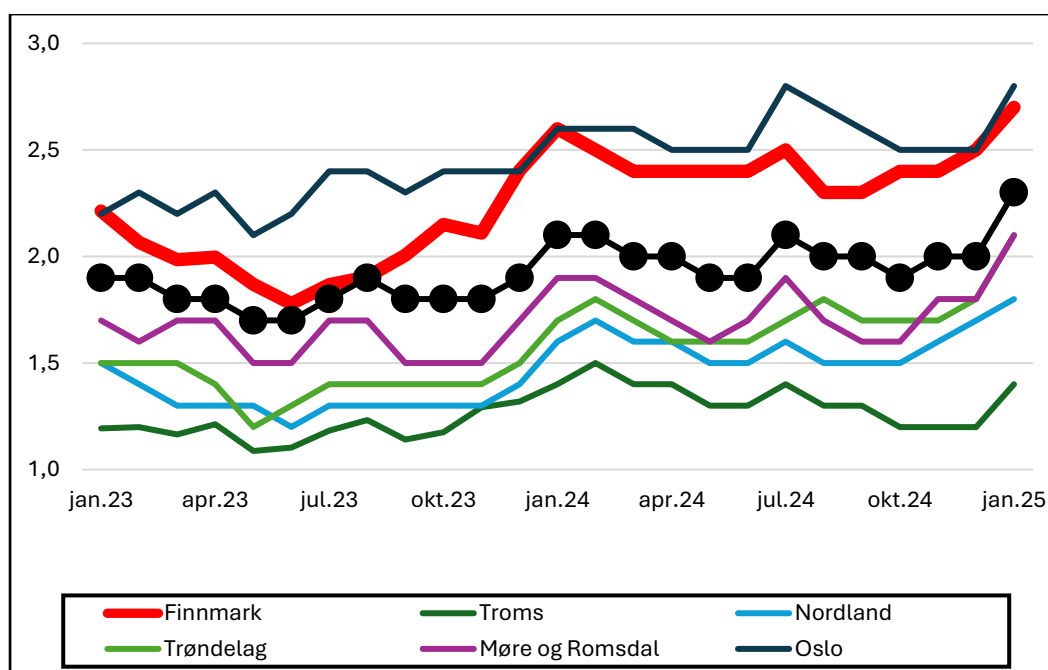
Figur 1 gjelder hele fiskerinæringen. Akvakultur utgjør sannsynligvis en mindre andel i Finnmark enn i de andre fylkene. Det tilsier at Finnmark vil bli enda hardere rammet av nedgang i fiskerinæringen i forhold til resten av landet enn det som figuren indikerer. I motsatt retning virker imidlertid at kystflåten blir noe skjermet ved kvotereduksjoner. Reduserte kvoter blir i noe større grad tatt ut i trålkvoter enn i kvoten til kystfiskere. Vi har ikke søkt å kvantifisere verken betydningen av fiske isolert fra oppdrett eller av ulikheter mellom fylker i nedgangen i fiskekvoter.

Grünfeld mfl. (2024) gir framtidsscenarier ved redusert omfang på fiskerinæringen for hver enkelt kommune med kystlinje i Finnmark. Deres utgangspunkt er en reduksjon i alle kvoter på drøyt 50 prosent på nasjonalt nivå fra 2023 til 2025 (s. 18). Det må forventes at det vil føre til lavere sysselsetting og økt arbeidsledighet. Det er både en direkte effekt på arbeidsledighet ved at det blir færre jobber i næringen og en indirekte effekt fordi den samlede kjøpekraften i befolkningen vil reduseres. Den indirekte effekten rammer i første omgang sannsynligvis handelsnæringen og bygg- og anleggsnæringen. Etterspørselen etter både vanlige konsumvarer og varige konsumvarer slik som boligoppussing, vil reduseres. Anslagene til Grünfeld mfl. (2024) av effekten på folketallet er nødvendigvis usikre.

Utfordringen for norsk arbeidsliv de siste årene har vært å rekruttere tilstrekkelig med arbeidstakere, se Distriktsdemografiutvalget (NOU 2020: 15) og Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12). Distriktsdemografiutvalget konkluderer med at distriktskommunene tidligere var kjennetegnet ved «mangel på arbeidsplasser», mens de i dag i større grad er kjennetegnet ved «mangel på arbeidskraft» (s. 67). I det nasjonale perspektivet ser det ut til at fraflytting fra små steder ikke skyldes få arbeidsplasser, i motsetning til tidligere. Det er naturlig nok usikkert om konklusjonen til utvalgene vil holde i en situasjon med økende arbeidsledighet utenfor pressområdene.

Hvis konklusjonen til utvalgene fremdeles holder, da må anslagene til Grünfeld mfl. (2024) på befolkningsnedgang som følge av lavere fiskekvoter være overdrevet. En mulighet som Grünfeld mfl. (2024) ikke diskuterer er at utfordringene i fiskerinæringen kan føre til flytting til nærliggende sentre. Senterbygging er diskutert i Borge og Falch (2025).

Figur 2 presenterer utviklingen i arbeidsledighet fra januar 2023 til januar 2025. Arbeidsledigheten i Finnmark er høyere enn i fylkene sørover til Møre og Romsdal. Som diskutert i Borge og Falch (2025), kan dette skyldes at en større andel av arbeidsstyrken i Finnmark kun har utdanning på grunnskolenivå. I denne gruppen er arbeidsledigheten høyere enn for grupper med formalkompetanse enten fra videregående opplæring eller fra høyere utdanning. For lik type arbeidskraft kan ledigheten være forholdsvis lik i Finnmark som i fylkene sørover kysten. Figur 2 viser også at arbeidsledigheten er relativt høy i Oslo, men likevel er Oslo et pressområde med stor innflytting.

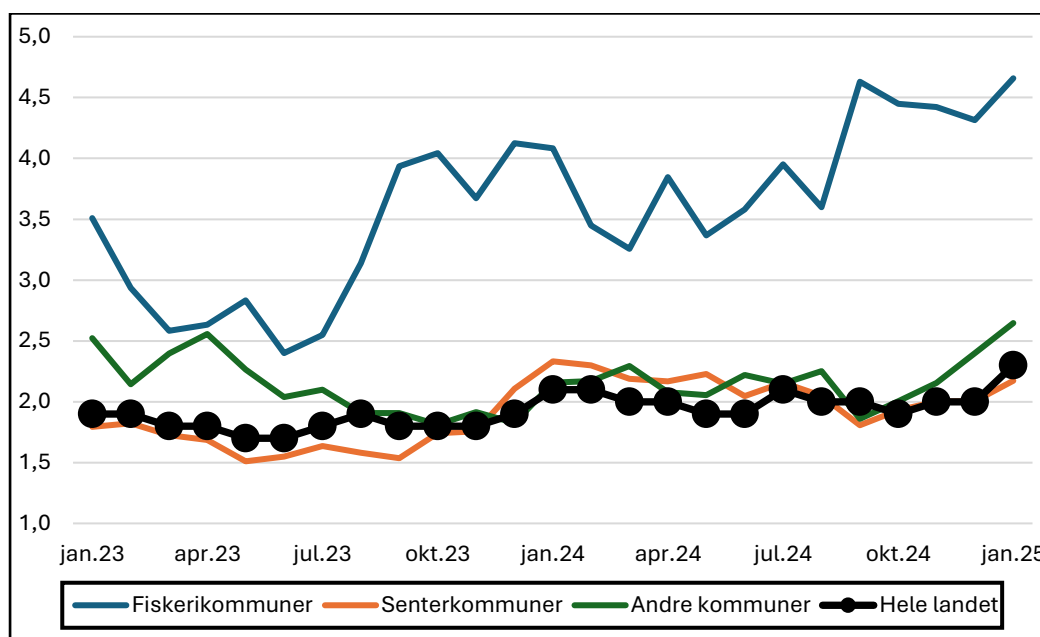


Figur 2. Arbeidsledighet 2023-2024, utvalgte fylker

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

Arbeidsledigheten i Finnmark var på landsgjennomsnittet sommeren 2023 på i underkant av 2 prosent. Utover høsten 2023 økte imidlertid ledigheten i Finnmark. Det kan være knyttet til utfordringer i fiskerinæringen. I 2024 stabiliserte ledigheten seg på 2,5 prosent, noe som er høyere enn landsgjennomsnittet og på nivå med Oslo. Utviklingen kan føre til fraflytting, noe Grünfeld mfl. (2024) legger til grunn, og da vil altså forbedret næringslivsutvikling og flere arbeidsplasser være viktig for å oppnå befolkningsvekst.

Hvis utviklingen i arbeidsledigheten i 2023 og 2024 er knyttet til fiskerinæringen, så vil vi forvente ulik utvikling i kommunene i Finnmark. Figur 3 klassifiserer kommunene i 3 grupper.¹ «Fiskerikommuner» er kommuner der det største tettstedet kan benevnes et fiskevær. Disse kommunene utgjør om lag 1/6 av Finnmarks befolkning. Senterkommunene Alta, Hammerfest, Vadsø og Sør-Varanger utgjør om lag 2/3 av befolkningen, mens de fiskerikommunene utgjør om lag 1/6 av befolkningen. Figuren viser at veksten i arbeidsledigheten høsten 2023 kom utelukkende i fiskerikommunene. Ledigheten i disse kommunene var på om lag 2,5 prosent sommeren 2023, men økte i løpet av høsten til om lag 4 prosent. Høsten 2024 var det ytterligere økning til 4,5 prosent. Resten av Finnmark har i hele perioden hatt en ledighet nært landsgjennomsnittet.



Figur 3. Arbeidsledighet 2023-2024, gruppering av Finnmarkskommuner

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

¹ I figuren er følgende kommuner klassifisert som «Fiskerikommuner»: Loppa, Hasvik, Måsøy, Nordkapp, Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord og Vardø. Følgende kommuner er klassifisert som «Senterkommuner»: Alta, Hammerfest, Vadsø og Sør-Varanger. «Andre kommuner» er: Karasjok, Kautokeino, Porsanger, Tana og Nesseby. Gjennomsnittlig arbeidsledighet er antall personer helt ledig i forhold til arbeidsstyrken. Det betyr at kommuner med få innbyggere vektlegges lavt i beregningen av gjennomsnittlig ledighetsprosent.

Det er også variasjoner internt i kommunene som vi har benevnt fiskerkommuner. Økningen i arbeidsledighet høsten 2023 kom i hovedsak i Øst-Finnmark (øst for Tanafjorden), men har vært uforandret deretter. Fiskerikommunene i Vest-Finnmark hatt en mer jevn gradvis økning i ledigheten fra sommeren 2023 til vinteren 2025 og er nå på om lag samme nivå som i øst.

3. Motkonjunkturpolitikk

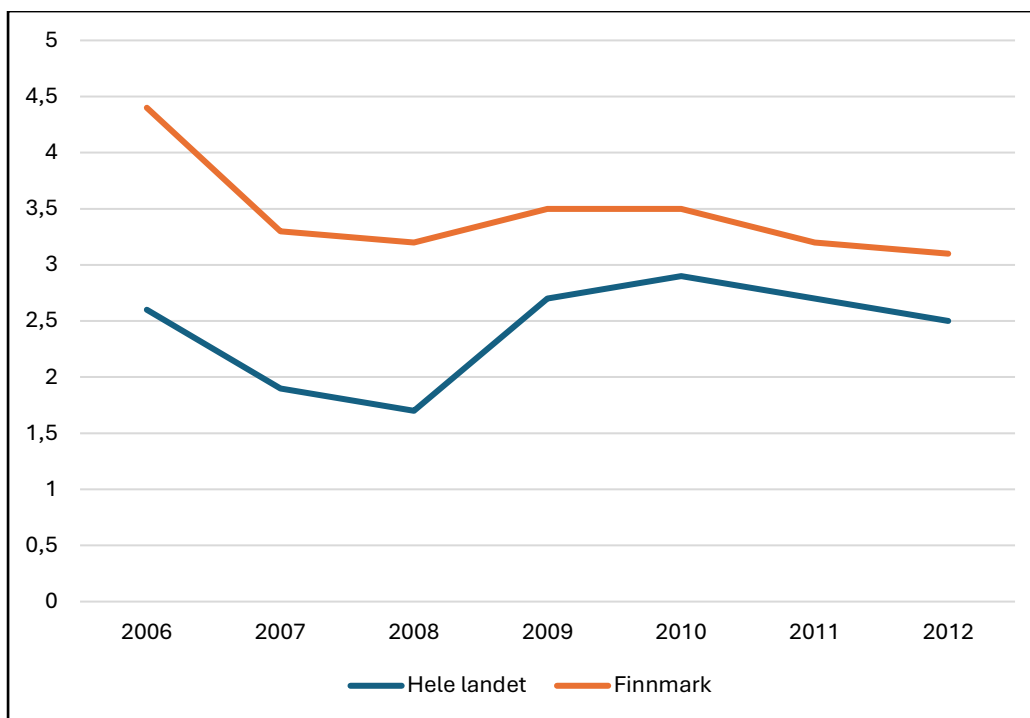
Arbeidsledighetstrygd er førstelinjeforsvaret mot lavkonjunkturer med økende arbeidsledighet. Fra 1. desember 2024 økte perioden man kan motta dagpenger som permittert i fiskeindustrien fra 26 til 52 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Dette viser at arbeidsledighetstrygden er et viktig virkemiddel for inntektssikring.

Arbeidsledighetstrygden er lavere enn tidligere lønn, og derfor er det en fare for at økende arbeidsledighet får permanente effekter fordi de arbeidsledige og deres familier velger å flytte til andre deler av landet. En kortsiktig økning i arbeidsledigheten vil altså kunne få langsiktige effekter for Finnmark på grunn av fraflytting.

3.1 Tilskudd til kommuner og andre offentlige etater

I Norge har inntektsrammene til kommunesektoren ofte vært benyttet som et virkemiddel i stabilisering av konjunktorene. Mer presist innebærer dette at staten tilfører kommunesektoren ekstra midler i lavkonjunkturer med høy arbeidsledighet, og reduserer inntektsrammene i høykonjunkturer med lav arbeidsledighet. Siden kommuner og fylkeskommuner kjøper tjenester fra privat næringsliv, for eksempel håndverks- og entreprenørtjenester, vil konjunkturpolitikken også påvirke sysselsettingen i privat sektor.

Finanskrisen (2008-2010) var en internasjonal krise hvor flere storbanker, spesielt i USA, gikk konkurs eller fikk store problemer. Krisen spredde seg etter hvert til Norge og arbeidsledigheten økte. Daværende finansminister Kristin Halvorsen benyttet «gullkortet» for å berge norske banker. Figur 4 viser utviklingen i arbeidsledighet i perioden 2006-2012. Det framgår at ledigheten i Finnmark økte klart mindre enn i landet ellers, noe som trolig har sammenheng med ulik nærings sammensetning.



Figur 4. Arbeidsledighet 2006-2012

Kilde: NAV, https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige/arkiv-helt-ledige_kap

Uansett er det viktig lærdom å hente fra kommunedelen av tiltakspakken mot finanskrisen som ble vedtatt av Stortinget i februar 2009. Tiltakspakken besto i hovedsak av engangstilskudd til vedlikehold og rehabilitering og økte rammeoverføringer, se Kommunal- og regionaldepartementet (2009a). Vi konsentrerer oss her om engangstilskuddet til vedlikehold og rehabilitering (heretter omtalt som vedlikeholdstilskuddet) på i alt 4 milliarder kroner. Tilskuddet var øremerket til vedlikehold og oppgradering av kommunale bygg, veier og anlegg.

Vedlikeholdstilskuddet hadde en del spesielle egenskaper fordi det skulle virke raskt. For det første ble det åpnet for å benytte en hasteprosedyre ved offentlige anskaffelser. I praksis innebar dette at tiden fra kunngjøring av konkurranse til signering av kontrakt kunne reduseres fra nærmere tre til en måned. For det andre skulle tilskuddet komme i tillegg til de midlene kommunene hadde satt av i budsjettet for 2009. Dette var nødvendig for å unngå at kommunene reduserte det de allerede hadde bevilget. For det tredje ble midlene utbetalt uten søknad (å skrive søknader kan være tidkrevende) og fordelt mellom kommuner som et likt beløp per innbygger. Midlene ble utbetalt samtidig med rammetilskuddene i mars 2009. Det ble altså lagt til rette for at midlene skulle utbetales raskt og på en enkel måte.

Allerede i slutten av juni 2009 kunne daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa opplyse at kommunene var godt i gang med å bruke vedlikeholdstilskuddet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009b). Basert på vedtak i kommuner og fylkeskommuner ble det anslått at 1½ milliard kroner ville gå til å ruste opp skolebygg og at

¾ milliarder kroner ble brukt på veier. Mange prosjekter var fortsatt i planleggingsfasen, så trolig ville effekten på sysselsettingen tilta utover sommeren og høsten 2009. Vi er ikke kjent med at det i ettertid er utført evalueringer av effektene av vedlikeholdstilskuddet.

3.2 Veibyggning og andre infrastrukturtiltak

Offentlig finansiert veibyggning er et klassisk tiltak mot økende arbeidsledighet. Ved å forsere igangsettingen av allerede planlagte prosjekter kan sysselsettingen i bygg- og anleggsnæringen øke. Dette vil bidra til å redusere arbeidsledigheten og begrense negative virkninger for privat næringsliv.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i prosjekter som ligger inne i Nasjonal transportplan 2025-2036. For Finnmark er følgende prosjekter listet opp:²

- E45 Kløfta
- Rv 94 Saragammen-Rypefjord
- E6 Høybukta-Hesseng inkl. Langfjordstrømmen bru
- Rv 92 Karasjok-Gievdneguoikka
- Fylkesvei
- Fiskerihavnetiltak Vardø fiskerihavn

Når det gjelder det første prosjektet (E45 Kløfta) framheves det at transport gjennom Kløfta er raskeste vei for befolkningen i Kautokeino og omliggende distrikt til flyplass, samt at E45 mellom Alta og Suolovuopmi i Alta kommune er en viktig strekning for transport mellom Finnmark og utlandet. Strekningen er skadeutsatt, og omkjøring ved stenging er svært lang. Prosjektet innebærer en investering på 1,7 milliarder kroner og kan være aktuelt for oppstart i første seksårsperiode.

Det andre prosjektet (Rv 94 Saragammen-Rypefjord) er den eneste innfartsveien til Hammerfest, og riksveien er viktig for Kvalsund og Hammerfest. Sykehuset i Hammerfest betjener store deler av befolkningen i Vest-Finnmark. Strekningen er svært skredutsatt med hyppige stenginger. Prosjektet innebærer en investering på 1,1 milliarder kroner og kan være aktuelt for oppstart i første seksårsperiode.

Vi har valgt å ikke omtaler de to andre veiprosjektene i Nasjonal transportplan (E6 Høybukta-Hesseng og Rv 92 Karasjok-Gievdneguoikka) da det ikke opplyses om de er aktuelle for oppstart i første seksårsperiode eller ikke. Dette indikerer at de ikke er aktuelle for oppstart på kort sikt.

² Omtalen av tiltakene er basert på fylkesvis oversikt over prosjekter, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ntp-2025-2036-fylkesvis-oversikt/id3031420/>

Fylkesveiene knytter ulike deler av Finnmark sammen og skal fungere som en trygg og forutsigbar ferdselsåre for både trafikanter og næringslivet. For fylkesveier legges det opp til at Finnmark får til sammen 1,3 milliarder kroner gjennom Nasjonal transportplan i første seksårsperiode. Dette kommer i tillegg til det ordinære rammetilskuddet til fylkeskommunen.

Vardø er Finnmarks eldste fiskevær og fiskerinæringen er viktig for sysselsettingen i kommunen. Vardø fiskerihavn ligger nær fiskefeltene. Det er utfordringer knyttet til bølger, strøm og vind som vanskeliggjør liggeplasser i havna. Gjennom nye navigasjonsinnretninger, utdyping og skjerming vil det legges bedre til rette for framkommelighet og økt sikkerhet. Tiltaket innebærer videre at havna kan benyttes som nødhavn og tiltaket er viktig i et geopolitisk perspektiv. Utbedring av Vardø fiskerhavn prioriteres i statsbudsjettet for 2025 og legges ut på anbud allerede i 2025.

Blant tiltakene nevnt over framstår fylkesveier som alternativet som raskest kan settes i gang. Fylkesveier er et viktig ansvarsområde for fylkeskommunen og bør kunne forseres dersom staten ønsker å redusere arbeidsledigheten i Finnmark. Det samme gjelder utbygging av fiskerhavn i Vardø som legges ut på anbud i 2025. De to omtalte veiprojektene (E45 Kløfta og Rv 94 Saragammen-Rypefjord) er begge aktuelle i første seksårsperiode. Om mulig bør i hvert fall ett av prosjektene forseres. De to andre veiprojektene (E6 Høybukta-Hesseng og Rv 92 Karasjok-Gievdneuoikka) vurderes som mindre aktuelle for oppstart på kort sikt.

3.3 Statlige arbeidsplasser

Som følge av den geopolitiske situasjonen, særlig Russlands angrep på Ukraina, la regjeringen fram Langtidsplan for forsvarssektoren 2025-2036 (Forsvarsdepartementet, 2024). Der foreslår regjeringen, og stortinget har sluttet seg til, en betydelig oppbygging av forsvaret i Norge. Ett av tiltakene er at Norge skal ha tre brigader. Den eksisterende Brigade Nord (i indre Troms) skal suppleres med en Brigade Sør og en brigade i Finnmark. Trolig blir brigaden i Finnmark lokalisert på flere steder. Et annet tiltak er satsing på nybygg og vedlikehold av eksisterende bygg.

Satsing på nybygg og vedlikehold har likhetstrekk med vedlikeholdstilskuddet omtalt i kapittel 3.1. For å komme raskt i gang med vedlikehold av eksisterende bygg er det en fordel om det kan innføres en hasteprosedyre for offentlige anskaffelser tilsvarende det som ble gjort for vedlikeholdstilskuddet i 2009. Behovet for nybygg bør ses i sammenheng med hvor i Finnmark brigaden skal lokaliseres. Dersom den skal lokaliseres på flere steder, bør det være mulig å komme raskt i gang med nybygg. På sikt vil etablering av en brigade i Finnmark styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting, både i og utenfor forsvaret

Grünfeld mfl. (2024) diskuterer også flytting av statlige arbeidsplasser. De trekker fram Vardø hvor politiets enhet for vandels- og politiattester er etablert og Honningsvåg hvor Kystverket har en avdeling. Deres perspektiv er imidlertid små kystkommuner, og det legges derfor vekt på at enhetene som flyttes ikke kan være for store. Men hvis perspektivet er å sikre bosetting og sysselsetting Finnmark, så kan større statlige etater like gjerne flytte til

større steder i Finnmark, for eksempel knyttet til senterbygging i Øst-Finnmark (Borge og Falch, 2025). I de fleste tilfeller vil imidlertid flytting av statlige arbeidsplasser til Finnmark være tiltak som virker på lengre sikt.

4. Skattepolitikk

4.1. Selskapsskatt

Alle bedrifter i Norge skal betale selskapsskatt på overskuddet av virksomheten. Selskapsskatten er et skatteregime for all kommersiell virksomhet i Norge. Systemet er nasjonalt, og kan derfor benevnes det norske skatteregimet. Skattesatsen ble gradvis redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent fra 2020. Hovedbegrunnelsen for reduksjonen var å gjøre Norge mer attraktiv for investeringer og redusere insentivene bedriftene kan ha til å flytte virksomheten til land med lavere skattesatser. Skattesatsen har kun betydning når selskapene driver med overskudd.

Skatteregimet innebærer at det er den faktiske økonomiske aktiviteten i Norge som skal skattlegges. Kostnadene påløpt i Norge kommer til fratrukk fra inntektene generert i Norge. For selskaper som opererer i flere land kan den økonomiske aktiviteten i Norge være vanskelig å avgrense. Selskapene vil ha insentiver til å flytte kostnader til skatteregimer med høy skattesats og flytte inntektene til skatteregimer med lav skattesats. Dette er en betydelig problemstilling for eksempel for nye digitale næringer. Selskaper som Google og Facebook har betydelig virksomhet i Norge og store overskudd i konsernene, men betaler nesten ikke skatt i Norge ifølge flere medieoppslag.³ Mulighetene for å flytte skattbart overskudd mellom skatteregimer har ført til flere internasjonale initiativ for at land skal samordne sine skattesystemer i større grad enn i dag.

Dette er særskilte problemstillinger for selskapsbeskatning. Beskatning av personer er knyttet til bosted og ikke til hvor inntekten er opptjent.⁴ Skattemessig kan en person kun ha ett bosted i motsetning til bedrifter som har skattepliktig virksomhet mange steder. Selskapsskatteregimer må derfor ha mer omfattende kontrollsystemer for ligningen enn personskatteregimer.

Grunnrenteskatt er en ekstra skatt – utover ordinær selskapsskatt – på spesifikk kommersiell aktivitet. Den er knyttet til økonomisk aktivitet som er stedbunden, basert på naturressurser og konsesjoner, og som ikke kan flyttes. Hovedbegrunnelsen for å redusere skattesatsen på ordinær selskapsskatt til 22 prosent gjelder altså ikke slik virksomhet. Den kan ikke flyttes til andre skatteregimer. Derfor er grunnrentebeskatning betraktet som en gunstig skatt, se NOU (2022: 20, kapittel 13). Skatten vil ikke påvirke lokalisering, aktivitetsnivå og sysselsetting.

³ Se for eksempel nrk.no 11.11.2024, <https://www.nrk.no/norge/dagbladet-betaler-mer-i-skatt-til-norge-enn-facebook-1.16937635>.

⁴ Dette er en forenklet framstilling. For å hindre dobbeltbeskatning, altså krav om skatt fra to land, er en rekke konkrete problemstillinger løst i skatteavtaler mellom land.

Grunnrentebeskatning innebærer essensielt sett egne skatteregimer. Norge har lang erfaring med grunnrentebeskatning på utvinning av petroleum. Aktiviteten på norsk sokkel er underlagt et eget skatteregime, regulert av Petroleumsskatteloven. Aktiviteten som de samme selskapene har på land er ikke omfattet. Hvis selskapene manipulerer prisen på olje og gass, for eksempel ved salg til egne datterselskap, kan de unngå deler av grunnrentebeskatningen. Dette medfører omfattende kontrollbehov for skattemyndighetene og det har historisk vært flere rettsaker for å avklare hvordan inntekter og kostnader som tilhører sokkelen skal beregnes. Derfor bruker ligningsmyndighetene nå såkalte normpriser på olje og gass ved beregning av skattepliktig inntekt. Dette er samme pris for alle selskaper, uavhengig av hvem de selger til og hvilken pris de faktisk oppnår. Den nye grunnrentebeskatningen for havbruk er inspirert av beskatningen av petroleum. Også her er grunnrentebeskatningen kun knyttet til aktivitet til havs og det skal innføres normpris.

Lavere selskapsskatt i Finnmark enn i resten av landet vil bety at Finnmark blir et eget skatteregime. Diskusjonen over viser at det vil gi behov for regler som håndterer økonomiske forhold mellom aktiviteter i Finnmark og andre deler av landet innen samme selskapsstruktur, og dermed også kontrollbehov. Det må også samordnes med skatteregimer i andre land på samme måte som dagens norske skatteregime. Dette betyr at det vil ta tid å innføre et slikt system, men også at det vil ha en del administrative kostnader.

4.2. Arbeidsgiveravgift

Finnmark har i dag fritak for arbeidsgiveravgift. Evalueringer finner at dette har gunstige effekter (Borge og Falch, 2025). Det bidrar til lavere kostnader for virksomhetene, økt sysselsetting, samt høyere lønnsnivå for arbeidstakerne.

I motsetning til selskapsskatten så er arbeidsgiveravgiften ikke knyttet til bedriftens lokalisering, men til arbeidstakers bosted. utfordringene som følger med egne selskapsskatteregimer er derfor ikke være gjeldende ved differensiert arbeidsgiveravgift. Det er liten grunn til å tro at variasjonen i arbeidsgiveravgift påvirker arbeidstakers valg av bosted fordi den enkelte arbeidstaker vil betrakte sin lønn som uavhengig av arbeidsgiveravgiftssats. Hvis det likevel er en slik effekt, så vil det bidra til målsettingen om økt befolkning i Finnmark.

En styrking av denne ordningen for Finnmark må innebære negativ arbeidsgiveravgift. Det betyr med andre ord at private og offentlige virksomheter vil motta statlig støtte ved bruk av arbeidskraft. Staten vil understøtte sysselsetting i Finnmark med en kompensasjon for deler av virksomhetenes lønnsutbetalinger.

Utbetalinger fra staten til enkeltbedrifter er ikke uvanlig og skal derfor være uproblematisk. For eksempel er grunnrentebeskatningen en symmetrisk kontantstrømskatt. Dette innebærer at i år med store investeringer, der utbetalingene blir større enn innbetalingene for bedriften,

vil bedriften motta midler fra staten. Når kontantstrømmen – som altså er skattegrunnlaget – er negativ så blir skatten negativ.

Fordi arbeidsgiveravgiften er knyttet til arbeidstakers bosted vil en negativ arbeidsgiveravgift for Finnmark påvirke alle virksomheter som har arbeidstakere med bosted Finnmark, uavhengig av hvor virksomheten er lokalisert. For virksomheter lokalisert utenfor Finnmark vil dette imidlertid gjelde få arbeidstakere. Slike virksomheter vil få noe lavere samlet arbeidsgiveravgift, men sannsynligvis vil ingen slike virksomheter komme i en negativ skatteposisjon, altså en situasjon der de vil ha krav på utbetalinger fra staten.

For å oppnå økt sysselsetting framstår negativ arbeidsgiveravgift som et attraktivt virkemiddel. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har vurdert en slik ordning i forhold til EØS-retten.

5. Andre tiltak

Oslo Economics (2024) har nylig analysert offentlig innsats for gründere og oppstartsbedrifter i utvalgte land, inklusive Norge. Prosjektet var finansiert av Nærings- og fiskeridepartementet. I rapportens første del sammenliknes gründeraktiviteten i Norge med tilsvarende aktivitet i andre land. Analysen viser at Norge har noe lavere gründeraktivitet enn andre land. For eksempel har Norge færre patentsøknader per innbygger enn Sverige, Danmark og Finland og et lavere antall nyetablerte bedrifter i forhold til totalt antall bedrifter. Analysen viser videre at innbyggere i Norge vurderer at de har gode muligheter til å starte egen bedrift. At gründeraktiviteten likevel er lavere i Norge enn i andre land, kan ifølge Oslo Economics ha sammenheng med næringsstruktur (råvarebasert økonomi med en stor offentlig sektor), lite risikokapital og en lav andel som har høyere utdanning innenfor de såkalte STEM-fagene (Science, Technology, Engineering, Mathematics).

Tema for rapportens andre del er organiseringen av virkemiddelapparatet. Her skiller Norge seg ut ved at mange virkemidler er samlet i Innovasjon Norge, mens andre land har en mer spesialisert organisering hvor virkemidlene er fordelt på flere aktører. For eksempel er det i de fleste andre land ulike aktører som har ansvar for henholdsvis eksporttjenester og finansielle virkemidler. Det trekkes fram at flere andre land har gjennomført tiltak for å tiltrekke seg arbeidskraft og selskaper fra utlandet. Slike tiltak omfatter blant annet visumordninger og skattefradrag.

Innovasjon Norge endret tilbudet til oppstartsbedrifter 15. mai 2023. Endringene var basert på en evaluering utført av Menon (Wifstad mfl., 2022) og innspill fra kunder, investorer og samarbeidspartnere. Rapporten til Menon poengterer at tilgangen på eksternt egenkapital er blitt bedre, men at det fortsatt er behov for offentlig støtte i oppstartsfasen. Innovasjon Norge har nå delt finansieringen i tre faser: Fase 1 er et oppstartstilskudd på 100 000 – 200 000 kroner, fase 2 består et oppstartstilskudd på inntil 1 million kroner, mens fase 3 er en pilot for et nytt oppstartstilskudd på maksimalt 2 millioner kroner. I tillegg til tilskudd kan Innovasjon

Norge gi oppstartlån på 1-2 millioner kroner. Oppstartlånene har rentefritak i to år og avdragsfrihet i tre år. Det er ingen krav til kausjon på oppstartlån.

Innovasjon Norge skal betjene hele landet, men det finnes også en særskilt ordning for Finnmark. Dette er utviklingstilskudd som bedrifter lokalisert i Øst-Finnmark kan søke på. Bakgrunnen for tilskuddet er sanksjonene mot Russland som følge av invasjonen av Ukraina. Prosjekter som støttes skal bidra til økt verdiskaping, sysselsetting, omstilling og lokal og regional næringsutvikling.

6. Oppsummering

Fiskerinæringen er svært viktig for Finnmark. Reduserte fiskekvoter er negativt for økonomien i Finnmark og gir lavere inntekt og økt arbeidsledighet. Arbeidsledigheten økte i Finnmark høsten 2023 og ser ut til å øke ytterligere rundt årsskiftet 2024/2025. Det er de typiske fiskerikommunene som driver denne utviklingen. Nedgangen i fiskerinæringen kan spre seg til andre næringer.

Dette notatet omhandler tiltak som raskt kan styrke næringslivet og forbedre den overordnede økonomiske utvikling i Finnmark samlet sett.

Kommunene og fylkeskommunen kan få en **kommunal tiltakspakke** til vedlikehold og rehabilitering av kommunale bygg, veier og anlegg. Erfaringene fra en slik pakke i forbindelse med finanskrisen i 2009 er gode. For å bidra til rask effekt på sysselsetting bør det kombineres med oppmyking av regelverket for offentlige anskaffelser på samme måte som i 2009. Et separat **investeringsløft for fylkesveier** vil forsterke de positive effektene.

Forsering av **statlige infrastrukturinvesteringer** vil også styrke bygg- og anleggsnæringen og øke sysselsettingen. Det er prosjekter i Nasjonal transportplan som kan forseres og starte raskt.

Etablering av **statlige arbeidsplasser** er positivt. Det kan knyttes til senterbygging i Øst-Finnmark. Spesielt kommer det nye statlige arbeidsplasser til Finnmark ved en oppbygging av Forsvaret og etablering av en egen brigade i Finnmark.

Arbeidsgiveravgiften kan reduseres ytterligere. Den er knyttet til arbeidstakers bosted og kan derfor geografisk differensieres. Evalueringer viser at redusert arbeidsgiveravgift fører til økt sysselsetting. Reduksjon vil innebære negativ arbeidsgiveravgift i Finnmark og dermed en direkte støtte til arbeidsplasser og sysselsetting.

Selskapsskattesystemet er ikke egnet til regionale tiltak. Det ville innebære regionale skatteregimer og omfattende kontrollbehov overfor virksomheter som har aktivitet i flere regioner. Det vil dessuten ikke ha effekt for selskaper som sliter med inntjeningen. Eventuelle

tiltak særskilt rettet mot bedrifter må være lavere arbeidsgiveravgift eller ulike typer målrettede støtteordninger.

Innovasjon Norge disponerer flere virkemidler rettet mot gründere og bedrifter i oppstartsfasen. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til effekten av det enkelte tiltak og det vil ofte ta noe tid før tiltakene får vesentlig effekt på sysselsettingen. På kort sikt vil tradisjonell motkonjunkturpolitikk ha større effekt.

Referanser

Borge, L.-E., og T. Falch (2025). Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark. SØF-rapport 02/2025, Senter for økonomisk forskning (SØF), NTNU Samfunnsforskning AS.

Forsvarsdepartementet (2024). Forsvarsløftet - for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025-2036. Prop. 87 S (2023-2024).

Grünfeld, L. A., Ø. Vennerød, O. Grønvik, L. V. Olsen og A. Wengen (2024). Krise i fiskeriet: Tiltak mot redusert befolkning i kystkommunene i Finnmark. Menon-publikasjon nr. 162/2024, Oslo.

Oslo Economics (2024). Komparativ analyse av offentlig innsats for gründere og oppstartsbedrifter i sammenliknbare land. Rapport.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009a). Kommunedelen av tiltakspakken. Rundskriv H-03/09. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunedelen-av-tiltakspakken/id546582/>

Kommunal- og regionaldepartementet (2009b). Kommunene bruker vedlikeholdsmidlene. Pressemelding 22. juni 2009. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunedelen-av-tiltakspakken/id546582/>

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). Et helhetlig skattesystem. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-20/id2951826/>

Wifstad, K., L. A. Grünfeld, P. F. F. Johnsen og H. M. Foseid (2022). Evaluering av Innovasjon Norges oppstartsfinansiering. Menon-publikasjon nr. 81/2022.