

RAPPORT

KYSTKOMMUNENE OG FISKERIKRISE I FINNMARK

En analyse av hva kvotekrisen kan bety for befolkningen i kystkommunene i Finnmark



MENON-PUBLIKASJON NR. 140/2024

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



Forord

På oppdrag for Finnmark fylkeskommune har Menon Economics, i tett samarbeid med Tinkr og Bedriftskompetanse utarbeidet denne rapporten som omhandler fremtiden for kystkommunene i Finnmark i lys av vedtatte og forespeilte kutt og endringer i kvoter innen fiskeriet. Det handler både om inntekt til fiskerne, landindustrien og samfunnet for øvrig i kystkommunene. Prosjektet skal både skape et kunnskapsbasert faktagrunnlag og frembringe forslag til tiltak mot en potensielt vanskelig fremtid for kystkommunene. Disse tiltakene må være godt forankret og drøftet, og de må være politisk gjennomførbare.

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

Vi takker Finnmark Fylkeskommune for et spennende oppdrag. Menon står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oktober 2024

Leo A. Grünfeld
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Oktober 2024

Øyvind Vennerød
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

| | |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG | 3 |
| 1 INTRODUKSJON OG BAKGRUNN | 5 |
| 1.1 Den perfekte storm for kyst-Finnmark | 5 |
| 1.2 Kystkommunenes befolkningsutvikling de siste 25 årene | 6 |
| 1.3 Prognoser for befolkningen før kvotekrisen kom? | 8 |
| 2 KORT OPPSUMMERING AV KUNNSKAPSGRUNNLAGET OM KYSTKOMMUNENES UTVIKLING OG FISKERIETS BETYDNING | 11 |
| 2.1 Siste tids endringer og nedleggelse i kyst-kommunene i Finnmark | 11 |
| 2.2 Kunnskapsgrunnlaget fra tidligere utredninger og analyser | 13 |
| 2.3 Utvikling og utfordringer innen fiskeriet og industrien | 16 |
| 2.4 Bosetting som verktøy for nasjonal sikkerhet og beredskap | 17 |
| 2.5 Virkemiddelapparatet og overføringer til kommunene | 18 |
| 3 FISKERIETS BETYDNING FOR FINNMARK I DAG | 22 |
| 3.1 Næringsstruktur og sysselsetting i kystkommunene | 22 |
| 3.2 Fiskeriaktivitet | 26 |
| 3.3 Landsiden (mottak og industri) | 31 |
| 3.4 Ringvirkninger av fiske og fiskeindustri | 35 |
| 3.5 Fiskeriets bidrag til samlet sysselsetting og verdiskaping i kystkommunene | 37 |
| 4 SCENARIOER FREMFOR OG EFFEKTEN AV KVOTEKUTT | 41 |
| 4.1 Krisens virkning på kort sikt – hvordan ser 2025 ut for de forskjellige kommunene? | 41 |
| 4.2 Hva skjer når aktiviteten faller? | 47 |
| 4.3 Tre scenarioer frem mot 2035 | 51 |
| 4.4 Hvis kvotefallet blir langvarig, hva innebærer en vellykket omstilling? | 53 |
| REFERANSELISTE | 56 |
| VEDLEGG | 58 |
| Vedlegg A: Om estimeringsmetodikk og presisjon i estimater på enkeltkommuner | 58 |
| Vedlegg B: Befolkningsutviklingen sett opp mot andre fremskrivninger | 59 |

Sammendrag

Fiskerinæringen er svært viktig for kystkommunene i Finnmark. I mange av kommunene utgjør fiskeriet, fiskemottakene og fiskeindustrien selve bærebjelkene i det private næringslivet. Fiskerne i Finnmark har opplevd betydelige kutt i kvotene de siste årene, og det er forventet ytterligere reduksjoner neste år. Så mye som 60 prosent av kvotene fra 2020 vil for mange av artene være borte til neste år. Dette er dramatisk for både fiskeriet, fiskeindustrien og lokalsamfunnene.

Denne rapporten omhandler fremtiden for kystkommunene i Finnmark i lys av vedtatte og forespeilte kutt og endringer i kvoter innen fiskeriet. Det handler både om inntekt til fiskerne, landindustrien og samfunnet for øvrig i kystkommunene. Rapporten gir et kunnskapsbasert faktagrunnlag, går gjennom hva som er skrevet om problemstillingen og beregner konsekvenser for befolkningsveksten av reduserte kvoter og landinger i tiden fremover. I en egen tiltaksrapport vurderer vi ulike grep som kan tas for å dempe de negative effektene av krisen i fiskeriet. Denne rapporten publiseres senere i høst.

Kystkommunene i Finnmark vil de nærmeste årene møte motbør etter motbør, i et omfang man knapt har tenkt var mulig de siste tiårene. Etter en periode med rik tilgang på fisk, et relativt stabilt sikkerhetspolitisk klima, betydelig innvandring fra Øst-Europa og god økonomisk utvikling i landsdelen samlet sett, fikk man fra og med 2020 en dramatisk endring i vilkårene for vekst, sysselsetting og bosetting i kyst-kommunene. Fangstkvotene er redusert dramatisk. Tilgangen på arbeidskraft fra Øst-Europa har falt markant som følge av bedre tider i hjemlandet og en svak krone. Samhandelen med Russland er nærmest utslettet som følge av sanksjonene, og folks vilje til å investere og etablere bedrifter i Øst-Finnmark og langs kysten påvirkes sterkt av Ukrainakrisen og nærhet til Russland. Alt dette må ses i lys av at flere av kystkommunene har mistet opp mot en av fire innbyggere de siste 25 årene. Det er derfor høyst rimelig å bruke metaforen «den perfekte storm» når vi nå retter oppmerksomheten mot mulige utviklingstrekk for kystkommunene frem mot 2035. Vi legger særlig vekt på virkningene av svekket tilgang på kvoter og landing av råstoff til industrien på land.

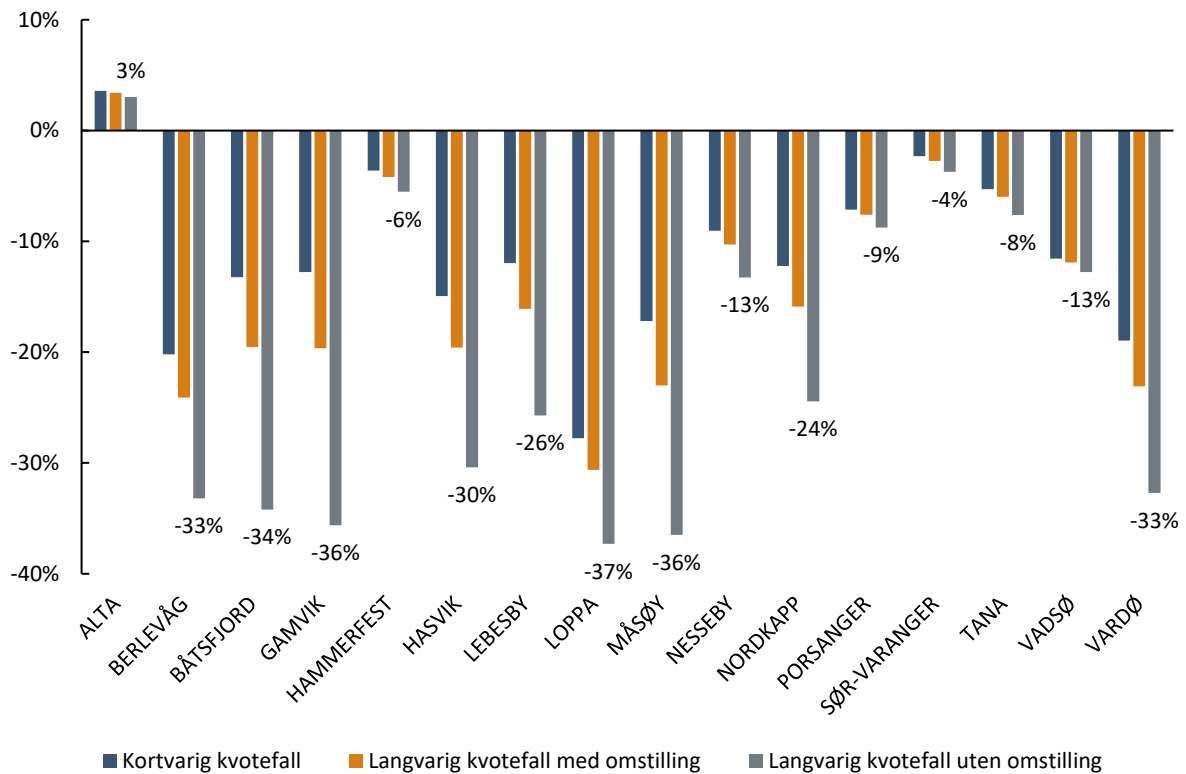
I flere av kystkommunene står fiskeriet og fiskeindustrien for over to tredjedeler av verdiskapingen i privat næringsliv, og rundt en tredjedel av den totale sysselsettingen. For mange kommuner er fiskeriet og fiskenæringen det eneste næringslivet av vesentlig størrelse. Når disse arbeidsplassene forsvinner, er det nesten ingenting annet å bygge på. Vi vurderer i denne analysen hvordan Stortingets oppfølging av kvotemeldingen vil slå ut for fiskerinæringen i kystkommunene i Finnmark, sammen med kvotekuttene som tvinges frem som følge av en svekket fiskestamme innen en rekke arter. Vår analyse viser at de kommende kvoteendringene vil medføre en 40 prosent nedgang i omsetningen i fiskeindustrien og fiskeriet i de fleste kystkommunene i Finnmark fra 2023 til 2025. Dette vil få store konsekvenser for disse samfunnene på kortsikt, noe man allerede har begynt å se.

Hvor store de totale effektene blir på lengre sikt avhenger av kvotefallets varighet og kystkommunenes omstillingsevne. Vi lager derfor tre scenarier for kommunene i Finnmark frem mot 2035:

- **Langvarig kvotefall og vellykket omstilling**
- **Langvarig kvotefall uten omstilling**
- **Kortvarig kvotefall med midlertidig inntektsfall**

Figuren under viser den samlede befolkningseffekten i de tre scenariene.

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



I scenarioene med langvarig kvotefall er utviklingen dramatisk. Selv med en vellykket omstilling vil de fleste av de 12 små kystkommunene fortsatt oppleve et befolkningsfall på godt over 10 prosent frem mot 2035. Uten omstilling akselererer befolkningsnedgangen, og Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Loppa, Måsøy og Vardø kan miste rundt én av tre innbyggere i løpet av de neste 10 årene. Der mange av kommunene tidligere har opplevd at 1 prosent av befolkningen flytter ut i snitt per år, stiger tallet i dette scenarioet til 3 prosent. Når befolkningsnedgangen får utvikle seg lenge nok, kan befolkningen i kommunene nå et kritisk nivå der det blir svært vanskelig å opprettholde et fungerende samfunn med nødvendige tjenester til alle.

1 Introduksjon og bakgrunn

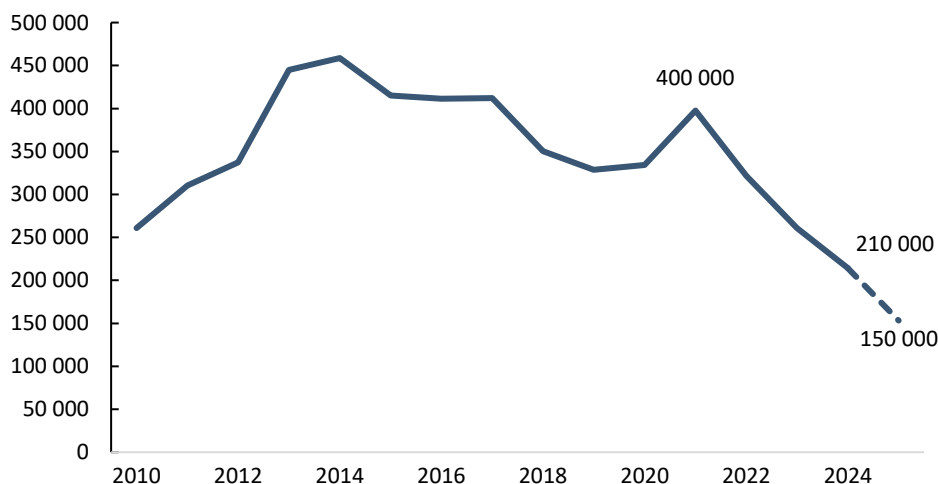
1.1 Den perfekte storm for kyst-Finnmark

Kyst-kommunene i Finnmark vil de nærmeste årene møte motbør etter motbør, i et omfang man knapt har tenkt var mulig de siste tiårene. Etter en periode med rik tilgang på fisk, et relativt stabilt sikkerhetspolitisk klima, betydelig innvandring fra Øst-Europa og god økonomisk utvikling i landsdelen samlet sett, fikk man fra og med 2020 en dramatisk endring i vilkårene for vekst, sysselsetting og bosetting i kyst-kommunene. Fangstkvoteene er redusert dramatisk. Tilgangen på arbeidskraft fra Øst-Europa har falt markant som følge av bedre tider i hjemlandet og en svak krone. Samhandelen med Russland er nærmest utslettet som følge av sanksjonene, og folks vilje til å investere og etablere bedrifter i Øst-Finnmark og langs kysten påvirkes sterkt av Ukrainakrisen og nærhet til Russland. Alt dette må ses i lys av at kyst-kommunene har mistet en av fire innbyggere de siste 25 årene. Det er derfor høyst rimelig å bruke metaforen «den perfekte storm» når vi nå retter oppmerksomheten mot mulige utviklingstrekk for kystkommunene frem mot 2035. Vi legger særlig vekt på virkningene av svekket tilgang på kvoter og landing av råstoff til industrien på land.

Fiskerinæringen er svært viktig for kystkommunene i Finnmark. For mange av kommunene er fiskeriet, fiskemottakene og fiskeindustrien bærebjelkene i det private næringslivet. Som vi senere viser i denne rapporten, står næringen for størstedelen av den økonomiske aktiviteten i mange av de minste kommunene. Flere av kommunene har et nokså ensidig næringsliv der endringer i fiskeriaktiviteten slår direkte ut i inntektene til kommunen.

Det er forventet at kvotene i fiskeriet vil falle ytterligere neste år. Utviklingen i den nasjonale kvoten for torsk nord for 62° N vises i figuren under.

Figur 1-1: Nasjonal kvote torsk nord for 62° N, oppgitt i tonn. Kilde: Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet¹



Kvotene har endret seg mye de siste 15 årene. Etter en periode med vekst i kvoter, falt kvotene fra 2014 til 2019 før de igjen økte fra 2019 til 2021. Siden 2021 har kvotene falt kraftig, fra om lag 400 000 tonn i 2023 til om lag

¹ Tall for torsk fra 2010-2024 er hentet fra Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N. Se [her](#) for forskrift gyldig fra 1. januar 2024. Se [her](#) for utgåtte meldinger. For 2025 har vi tatt den anbefalte kvoten (TAC) for 2025 (se [her](#)), og multiplisert den med Norges gjennomsnittlige andel av TAC de siste årene. Vi har deretter lagt til kvoten for norsk kysttorsk.

210 000 tonn i 2024 Fra 2024 til 2025 er kvoten forventet å falle ytterligere til om lag 150 000 tonn. Dette utgjør altså et fall i kvotene på over 60 prosent. Som vi viser senere i rapporten, har den nasjonale kvoten for hyse og kongekrabbe nesten like store fall fra 2021 til 2025, mens kvotene for sei har et mindre fall.

Historisk sett har fall i kvotene slått nesten direkte ut i redusert aktivitet i Finnmark, både for fangst og landing av fisken. Endringene i kvotemeldingen² gjør imidlertid at det blir noe omfordeling i hvilke fartøy som får hvor store kvoter, og ettersom Finnmark har en stor flåte i åpen gruppe og den lille kystflåten, og en mindre andel trålere og havgående fartøy, vil Finnmark bli påvirket av forslagene fra oppfølgingen av meldingen noe annerledes enn landet som helhet.

I kvotemeldingen ble det anbefalt flere tiltak for å opprettholde den minste kystflåten, herunder styrking av åpen gruppe og omfordeling av kvotene for kystflåten i favør av de mindre fartøyene. Vi har gjort en omfattende analyse av hva den kombinerte effekten av endringene i kvotemeldingen og det nasjonale kvotefallet blir for Finnmark, og det er tydelig at det nasjonale fallet dominerer fullstendig, slik at Finnmark kommer til å få et betydelig fall både for fiskeriet og fiskeindustrien. Dette vil slå ut både i verdiskapingen, inntekten til fiskerne og arbeiderne i fiskeindustrien, og i sysselsettingen. Alt dette har begynt å skje allerede, og det har eksempelvis allerede kommet permitteringer hos flere viktige aktører innen fiskeindustrier.³ Kvotekrisen kommer som nevnt oppå kystkommunenes allerede pågående befolkningskrise. Kystkommunene hadde en aldrende, minkende befolkning med høy utflytting og fallende fødselsrater allerede før kvotekrisen. Flere tidligere rapporter og forskningsartikler⁴ har understreket at det kreves tiltak for å snu befolkningsutviklingen før det er for sent – og dette ble skrevet før allerede før kvotekrisen slo til.

I denne rapporten undersøker vi denne utviklingen, og lager scenarioer for fremtidig befolkningsutvikling som hensyntar både mulig utvikling av kvotekrisen og den allerede pågående befolkningskrisen.

Rapporten er strukturert som følger:

- I resten av dette kapittelet viser vi bakteppet for befolkningsutviklingen – hvordan situasjonen var før kvotekrisen, og hva man kunne forvente av befolkningsutvikling.
- I kapittel 2 gir vi en kort oppsummering av eksisterende kunnskapsgrunnlag for kystkommunenes utvikling og fiskeriets betydning.
- I kapittel 3 går vi gjennom fiskeriets betydning for Finnmark – både i fiskeriet, fiskeindustrien og gjennom indirekte virkninger i lokalsamfunnet.
- I kapittel 4 lager vi scenarioer ti år fremover og ser på hva kvotefallet kan bety for Finnmarks bosetting.

1.2 Kystkommunenes befolkningsutvikling de siste 25 årene

Kystkommunene i Finnmark har hatt en bekymringsfull befolkningsutvikling de senere tiårene. Av de 16 kystkommunene i Finnmark⁵ har 13 hatt et kraftig befolkningsfall de siste 25 årene (se figuren under). Det er kun Alta, Hammerfest og Sør-Varanger som kan vise til noe vekst.

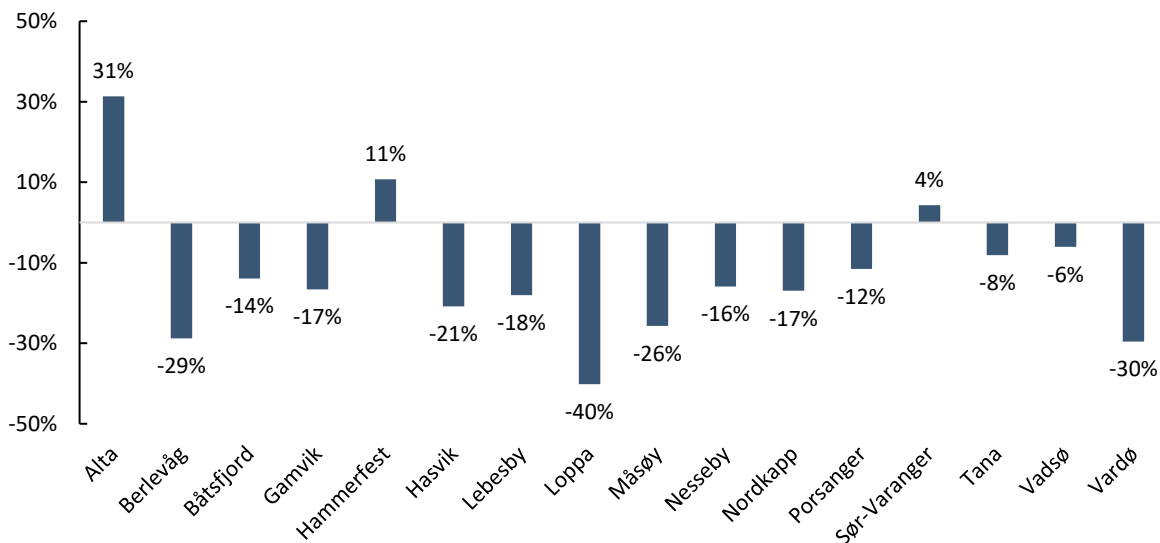
² Meld. St. 7 (2023–2024)

³ Se for eksempel <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/full-fiskerikrise--frykter-at-folk-flytter-fra-gamvik-1.17034311>

⁴ Se eksempelvis [The Impending Population Decline in Northern Norway: Implications and Demographic Challenges](#) og [Kan vi stole på befolkningsframskrivninger? Om bruken av regionale befolkningsframskrivninger i distriktskommuner](#) for eksempler.

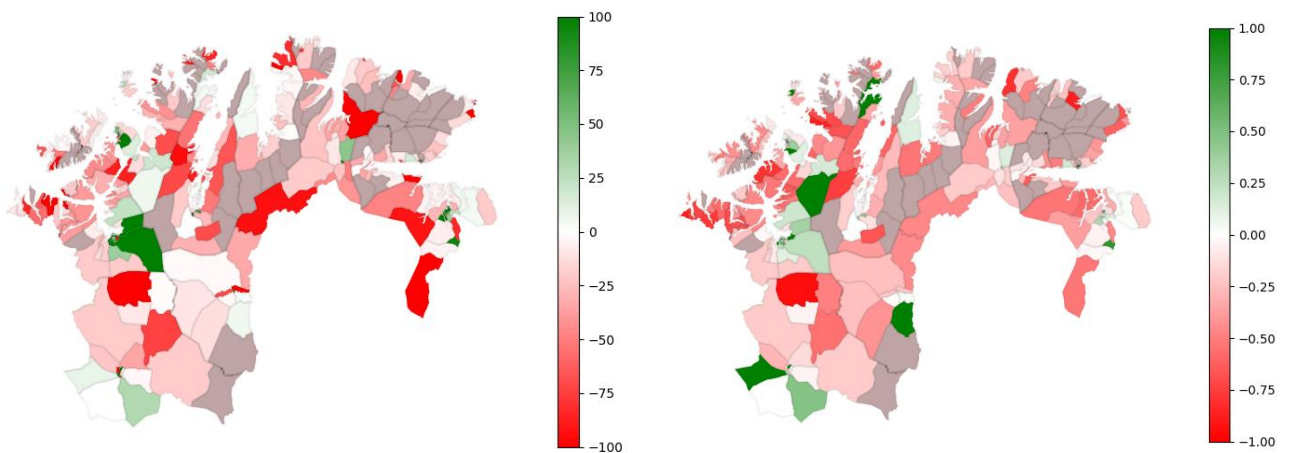
⁵ Vi definerer i denne rapporten kystkommunene slik som Øst-Finnmarksrådet og Vest-Finnmarksrådet gjør, og inkluderer kommunene Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nesseby, Nordkapp, Porsanger, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø.

Figur 1-2: Befolkningsendring i Finnmark siste 25 år. Kilde: SSB



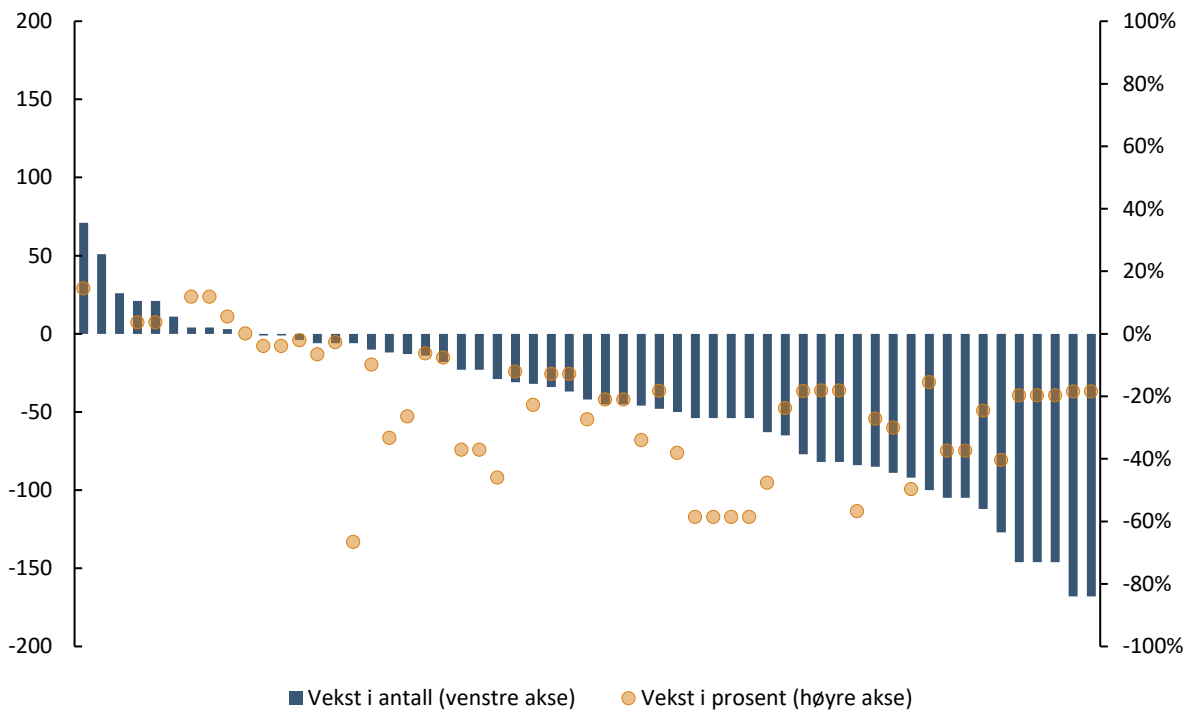
I de fleste av kommunene er det tosifret prosent befolkningsfall over perioden. I Berlevåg, Loppa, Måsøy, og Vardø har befolkningsfallet vært på over 1 prosent per år. Fallet rammer hele kysten, også når vi ser på befolkningen i mer detalj (på grunnkrets nivå). Da er det fortsatt bare noen få kretser som ikke har hatt befolkningsfall. Dette viser vi i figuren under.

Figur 1-3: Befolkningsendring per grunnkrets i Finnmark fra 1999 til 2024. Figur til venstre viser endring i antall personer, mens figur til høyre viser endring i andel. Helt røde områder har fått fall på over 100 personer / prosent, mens helt grønne har fått vekst på over 100 personer / prosent. Grunnkretser i grått hadde ingen befolkning i 1999 eller 2024. Kilde: SSBs grunnkretser



I grunnkretsene lengst ut mot kysten har det gjennomgående vært befolkningsfall, med kun noen få unntak. I flere av disse grunnkretsene er det snakk om fall på over 50 prosent fra 1999 til 2024. Fra 2000 til 2019 var tilgangen på fisk langs Finnmarkskysten god. Man skulle derfor kanskje forvente at steder med fiskemottak ville oppleve en bedre befolkningsutvikling. Dersom vi plasserer fiskemottakenes posisjon inn i grunnkretsene, ser vi at det ikke har gått noe bedre med befolkningsutviklingen i grunnkretsene der det er fiskemottak. Dette vises i figuren under.

Figur 1-4: Endring i befolkning fra 1999 til 2024 i grunnkretsene som i dag har et fiskemottak

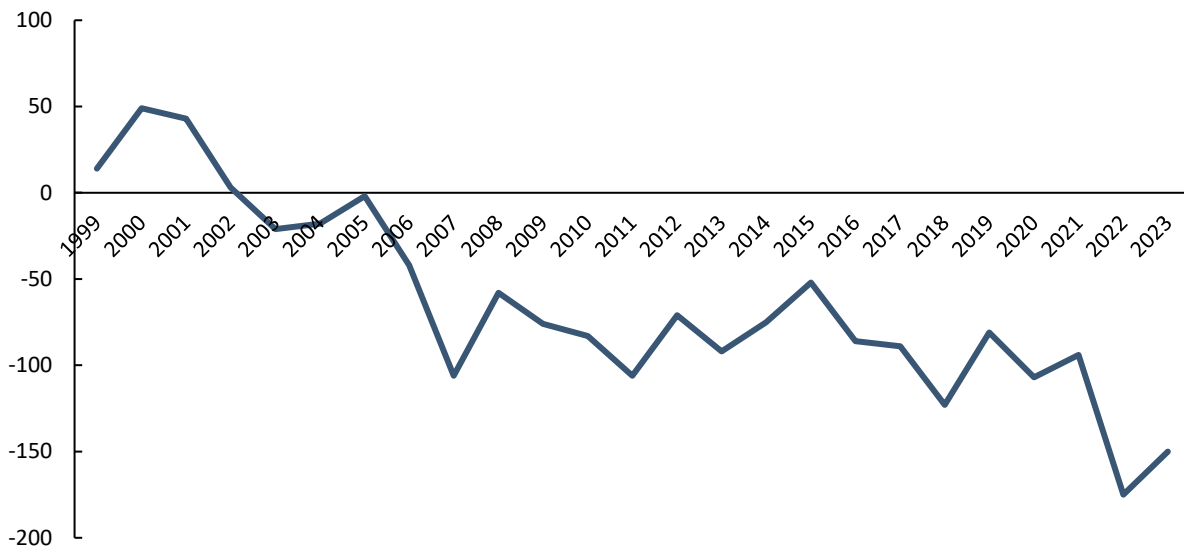


Mange av grunnkretsene der det i dag ligger fiskemottak har opplevd en betydelig utflytting over de siste årene. Mediangrunnkretsen med et fiskemottak har opplevd et fall i befolkning på omkring 20 prosent, eller rundt 40 personer i antall. De eneste to med vekst på over 30 personer er ved fiskemottakene i Sør-Varanger og Vadsø. Etter dem kommer områdene rundt fiskemottakene i Måsøy, Berlevåg, Båtsfjord og Nordkapp. Disse tre har altså klart å få vekst rundt de sentrale fiskemottakene, på tross av at kommunene har hatt klare befolkningsfall. Totalt sett viser imidlertid figuren et dystert bilde, der de fleste fiskeværene har hatt kraftige befolkningsfall i en lang periode før fallet i kvoter kom.

1.3 Prognoser for befolkningen før kvotekrisen kom?

De 13 kystkommunene utenom Alta, Hammerfest og Sør-Varanger har altså hatt store befolkningsfall de siste 25 årene, som vist i Figur 1-2. For disse 13 så fremtiden ut til å komme med et akselererte befolkningsfall, allerede før kvotekrisen, som blant annet vist i Vennerød og Schjøtt-Pedersen (2023). En aldrende befolkning og reduserte fødselstall har gjort at fødselsoverskuddet – altså forskjellen mellom antall fødte og antall døde – har blitt stadig mer negativ. Dette vises i figuren under for de 12 mindre kystkommunene.

Figur 1-5: Fødselsoverskudd i de 12 mindre kystkommunene i antall personer (utenom Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø). Kilde: SSB



I 2022 og 2023 hadde de 12 mindre kystkommunene et fødselsunderskudd på mer enn 150 personer, sett opp mot en befolkning på litt over 20 000. Demografien tilsier at fødselsunderskuddet kommer til å forverres ytterligere fremover. De mindre kystkommunene begynner altså å nærme seg en situasjon der de har et befolkningsfall på 1 prosent i året, allerede før man tar hensyn til utflytting (netto).

Befolkningsfallet ble i en periode, særlig på deler av 2010-tallet, motvirket av høy innvandring til kommunene. Det er langt fra åpenbart at fortsatt innvandring kan opprettholdes på samme nivå, og flere kommuner har opplevd at selv om innvandringen har fortsatt, så har såpass mange av innvandrerne flyttet videre, at det totale antallet utenlandsfødte som bor i kommunene ikke har fortsatt å vokse.

SSBs befolkningsframskrivninger har de siste tiårene vist seg å treffe dårlig for kystkommuner i distriktene, og særlig i Finnmark. Dette er blant annet blitt påpekt av Vareide (2023)⁶. En av grunnene for dette er at SSB antar en del stabiliserende faktorer som ikke nødvendigvis gjelder i de kystkommunene. Særlig er antagelser om fortsatt innvandring (som forblir bosatt) kombinert med fallende redusert utflytting av lokalbefolkning fra kommunene antagelser som gir sterk effekt, men som er optimistiske heller enn nøytrale.

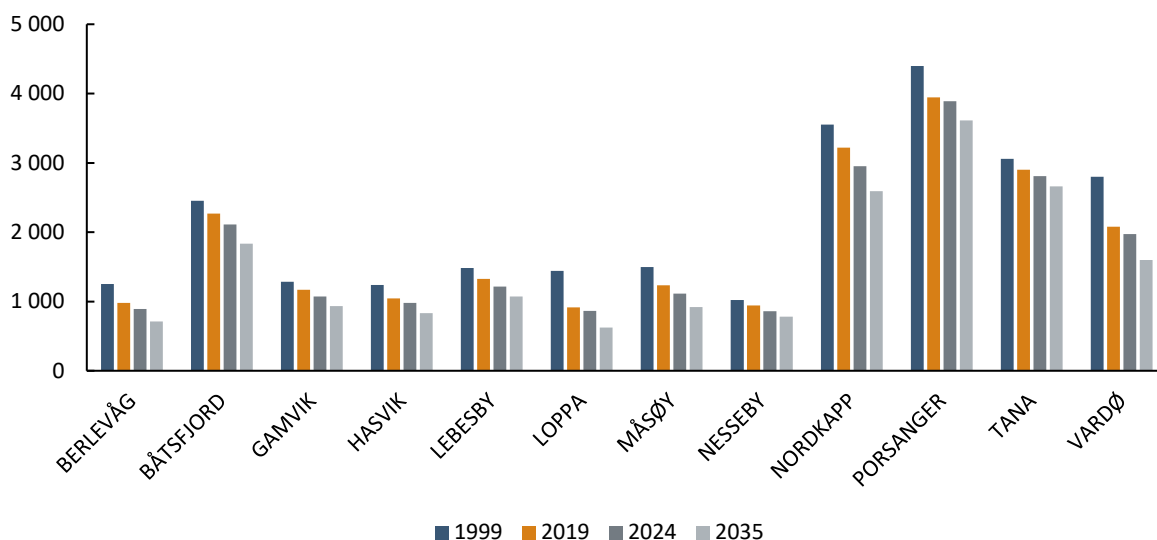
For å kontrollere for dette utviklet vi tidligere en befolkningsmodell for Finnmark som blant annet har blitt brukt i fagfelleurdert forskning (Vennerød og Schjøtt-Pedersen, 2023).⁷ I denne utviklet vi en modell som viste utviklingen dersom lokalbefolkningen fortsatte å flytte ut i tilsvarende tempo som snittet de siste tiårene (kontrollert for befolkningsaldringen) og at de utenlandsfødte som bor der forblir i regionen, men nye ikke flytter til.

Befolkningsframskrivingene etter metodikken fra Vennerød & Schjøtt-Pedersen (2023) er presentert i figuren under, sammen med den historiske utviklingen frem til 2024.

⁶ <https://www.idunn.no/doi/10.18261/9788215054544-23-04>

⁷ *The Impending Population Decline in Northern Norway: Implications and Demographic Challenges*, tilgjengelig [her](#)

Figur 1-6: Historisk befolkning og befolkningsfremskrivninger etter metodikken fra Vennerød & Schjøtt-Pedersen (2023) for kommunene utenom Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø. Kilde: Menon Economics



Kystkommunene sto, som vist i figuren, allerede overfor en befolkningskrise før kvotekrisen, der det kraftige historiske befolkningsfallet forventes å øke svakt.

Disse framskrivingene er betydelig mer pessimistiske enn det SSB fremskriver, og ligner mer på Telemarksforsknings fremskrivninger. Vi mener at våre forutsetninger gir et bedre referansegrunnlag, da den innenlandske utflyttingen fra kystkommunene har en langvarig historikk, mens innvandringen har vært mer sporadisk. Det er derfor nyttig å ha analyser som viser befolkningsutviklingen uten optimistiske forutsetninger om innvandring og redusert utflytting.

2 Kort oppsummering av kunnskapsgrunnlaget om kystkommunenes utvikling og fiskeriets betydning

I dette kapittelet summerer vi opp det kunnskapsgrunnlag som er etablert gjennom nyere forsknings- og utredningslitteratur med fokus på samfunns- og befolkningsutvikling i Finnmark, samt utviklingen innen fiske og landindustri. Man kommer ikke utenom at mye av den relevante litteraturen favner bredere enn bare kystkommunene i Finnmark. Ofte er fokuset rettet mot hele fylket eller alle små distriktskommuner i landet. For å sikre størst mulig aktualitet i vår gjennomgang av innsikt, starter vi ut med en kortfattet oppsummering av hva som har endret seg de siste 12 til 18 månedene i kystkommunene.

2.1 Siste tids endringer og nedleggelser i kyst-kommunene i Finnmark

Kvotefallet i fiskeriet har som nevnt pågått i noe tid nå. Det har allerede satt tydelige spor i lokalsamfunnene. Det er derfor behov for å summere opp hva næringslivet har opplevd av endringer og tilpasninger de siste par årene, nettopp for å vise hvilken retning den svekkede kvotetilgangen trekker kommunene i. Nedenfor tar vi for utviklingen i de fleste kystkommunene.

Loppa har de fleste fiskerne har fisket opp kvoten, noe som betyr at det er laper aktivitet blant lokale fiskere nå. Det er 38 fiskere lokalt i Loppa. I kommunen er det to bruk åpne som også har hatt positive regnskapstall, hovedsakelig pga. fremmedflåten og beliggenhet. Situasjonen i fiskebedriftene er at det fortsatt går rundt, men at konkurransen om fisken er større enn tidligere. Man må overby hverandre for å få fisk fra fremmedflåten. Det gjør at fortjenesten er minimal. Per dags dato er det ikke permitteringer. Bedriftene ser på 2025 som et skjebneår for om det er mulig å overleve eller ikke. I fjor ble det tatt imot over 10.000 tonn ved disse to anleggene. Kommunen merker at aktiviteten i år stoppet opp tidligere enn vanlig. Hvis det blir konkurser i fiskeindustrien så vi den største konsekvensen for Loppa kommune være at havne-/moloutbygningene som er planlagt ikke blir noe av eller blir utsatt.

Hasvik er en stor fiskerikommune i Vest-Finnmark. Aktiviteten blant fiskerne er ikke lenger på samme nivå som det har vært. Det er ikke grunn til å krisemaksimere ennå. Grep som er satt i verk, synes å ha bra virkning, og bedre tilgang gjennom ferskfiskordning har bidratt positivt den siste tida. For fartøy 11-15 meter, er det stopp i hysefisket. Fiske på alternative fiskeslag (kveite og breiflabb) bidrar også til noe aktivitet i dag, men for 2025 vil krisen sannsynligvis merkes godt. Det er to fiskeindustribedrifter i Hasvik som begge er del av nordnorske konsern. Aktiviteten er trappet ned hos begge. På grunn av permitteringer har en del arbeidstakere sagt opp sine stillinger. Permitteringer rulleres og omfatter ca. 50 stykker. Industrien er bekymra for 2025. Bedriftene forsøker å holde arbeid til de som er ansatt og vil sannsynligvis ikke ta inn ekstra personell i sesong. Tilgang på alternative fiskeslag bidrar noe til aktivitet. Det er spenning knyttet til hva bifangstordning kan medføre for industrien. Fiskerikrisen merkes ennå ikke vesentlig i lokalsamfunnet. Det er stor aktivitet hos Cermaq. Det bygges et stort settefiskanlegg, og nå i byggefasen har det stor betydning for lokalt næringsliv. Videre kan nevnes at skatteinngangen til kommunen er 4% høyere enn i fjor ved utgangen av august. Negative ringvirkninger for bedrifter som leverer varer og tjenester til fiskere og fiskeindustri er ikke merkbare, men de er dypt bekymret for 2025 med nedgang i kvoter og færre fartøyer som engasjerer seg i fisket.

Måsøy er også stor på fisk. Det er lav aktivitet blant fiskerne. Seien er liten og det er lite hyse. De erfarne fiskerne har ikke opplevd slik lav aktivitet i samfunnet siden 80-tallet. Flere fiskere har funnet seg alternativt arbeid på land når kvotene er fisket opp. Det er lav aktivitet i industrien. En bedrift har gått til innkjøp av frosset fisk for å holde produksjonen på bruket i gang. Det er tre hvitfiskmottak i kommunen i drift og to krabbemottak som ikke er i drift. En bedrift har nylig permittert 35 ansatte. En av bedriftene har mange sesongarbeidere.

Kommunen merker situasjonen på flere måter. Det er et høyt kostnadsnivå i fiskeryrket. Andelen eldre fiskere er høy. Flere nye i næringen har lagt båtene sine ut for salg. Det er mange arbeidere i fiskeindustrien som er arbeidsinnvandrere hvor flere har valgt å bosette seg i kommunen. Nå når fiskeindustriene begynner å permittere de ansatte, er det bare et fåtall av kommunens arbeidsinnvandrere som blir værende.

Hammerfest Det er laber aktivitet blant fiskerne, men dette er i hovedsak knyttet til sesong. Seifisket har vært svært dårlig. Det har vært mye torsk, men fiskerne har ikke kvote. Det har blitt en dårlig situasjon for mange pga lavere inntekter og høyere utgifter. Den store bedriften i kommunen har trålere som leverer. For det minste fiskebruket i kommunen kan det bli vanskelig økonomisk framover. Marginene blir enda mindre pga av konkurranse om fisken. Leveransene til bedriften varierer mye fra uke til uke. Ansatte er permitterte avhengig av mottak av fisk. Det er utfordrende å holde på folk når arbeidsmengden er så varierende. Utvidet permitteringsordning kan hjelpe noe.

Nordkapp kommune er også en av de største fiskerikommunene i Vest-Finnmark. Det er fem industribedrifter i kommunen. Det er permitteringer, men flere av bedriftene har sesongarbeidere. Kommunen har forspurt bedriftene om hvordan de vurderer framtidsutsiktene. På spørsmålet om effekten av fiskekrisen hvor 0 er ingen krise, mens 10 er total krise, så varierer tilbakemeldingene fra 6 til 8. Samtlige bedrifter håper på en normal sesong ala "pandemiårene" og har skalert produksjonen for en nedgang i kvoten neste år.

I **Øst-Finnmark** ser man en tydelig nedadgående trend i befolkningstallene, men med betydelig variasjon i innbyggertallene fra kvartal til kvartal. At befolkningsnedgangen ikke har vært så stor de siste kvartalene er sannsynligvis en konsekvens av innvandring og da særlig innvandring fra Ukraina. Endringene i rammebetingelsene for fiskerinæringen har påvirket permitteringstallene som nå øker kraftig. Statistikken fra Norges råfisklag viser f.eks. en halvering av omsetning av fersk torsk i Øst-Finnmark i år sammenlignet med 2023. Det er særlig de minste kommunene som er mest råvareavhengige og der også der de største konsekvensene kommer. Dette illustreres blant annet i arbeidsløshetstallene som fra 2023 til 2024 har økt fra 2,7% til 5% i Vardø, 2,7% til 3,8% i Berlevåg og 4,2% til 5,7% i Gamvik. Samtidig melder alle kommunene at de største konsekvensene sannsynligvis ligger foran oss.

I **Gamvik kommune**, en kommune med ca. 1060 innbyggere, har flere av de større fiskeribedriftene lagt ned eller permittert de ansatte. Etter endringer i kvotereglene i slutten av september har ett av selskapene varslet oppstart igjen, men det er fortsatt rundt 50 arbeidsplasser som er lagt ned eller permittert så langt i år. Og usikkerheten med tanke på 2025 er svært høy.

I **Vardø** la Vardøbruket ned før sommeren og 15 ansatte mistet jobben. Underleverandører til fiskeriene merker også nedgangen og melder om både permitteringer og kommende oppsigelser. En rekke båter har lagt til kai uten umiddelbare planer om å starte opp igjen. Det anslås lokalt at ca. 50% av båtene vil være nødt til å avvike i løpet av de neste to årene.

I noen kommuner, som **Båtsfjord, Sør-Varanger, Lebesby og Vadsø** er arbeidsledigheten i dag noe lavere enn i 2023, men også der er faresignalene mange. Særlig merkes det i kysfiskeflåten. Flere av båtene tærer på tidligere års gode resultater, samt at noen har noe av årets kvote igjen å fiske på. Men det gjennomgående bilde er at de små aktørene har det svært utfordrende langs hele kysten av Øst-Finnmark.

2.2 Kunnskapsgrunnlaget fra tidligere utredninger og analyser

I rapporten «En systematisk sammenstilling av kunnskap om utviklingstrekk i nord»⁸ bidrar NORCE til å identifisere kunnskap om vekst og verdiskaping i Nord-Norge, gjennom å systematisere og sammenstille relevante eksisterende analyser som dekker temaer som sentrale næringer, FoU, innovasjon og omstilling, arbeidskraft, utdanning og kompetanse, demografi, migrasjon og urbanitet, bærekraft og grønn omstilling og det samiske nord. Rapporten peker på at utdanningstilbud i distriktene er under sterkt press, samtidig som sårbare lokalsamfunn sliter med å sikre kompetent arbeidskraft. For å vise bredden i gode praksiser som utvikles i hele Nord-Norge, presenterer rapporten en del suksesshistorier. Rapporten konkluderer med at det er et tydelig behov for å samle inn og etablere en oppdatert kunnskapsbase som kan gi et bedre grunnlag for analyser av utviklingen i nord.

En av de mest sentrale utredningene de senere årene som tar for seg samfunnsutvikling i distriktskommunene, er det såkalte **demografiutvalget**⁹ fra 2020, ledet av nylig avdøde Victor Norman. Utvalget stiller en ny diagnose på situasjonen i distrikts-Norge. Der distriktspolitikken tidligere handlet om å skaffe flere arbeidsplasser utenfor byene er spørsmålet hvordan vi skal skaffe folk til arbeidsplassene i distriktene. Tilgang til gode tjenester krever andre løsninger i områder med spredt bosetting. Særlig gjelder dette helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning. Utvalget peker på at distriktene gjennomgående er preget av kombinasjonen liten befolkning og store avstander. Dette skaper avstandsutfordringer knyttet til jobb og tjenestetilbud. Utvalgets analyser viser at aldringen er en viktig stabiliserende faktor på folketallet i distriktene frem til 2040. Innen denne horisonten vil personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Det må derfor i årene framover først og fremst handle om å skape bærekraftige samfunn som kan håndtere en aldrende befolkning.

Utvalget peker på at Inntektssystemet for kommunene er et viktig verktøy for å sikre distrikts-kommuners bærekraft fordi flere eldre vil øke utgifter og større sysselsettingsbehov i pleie- og omsorgssektoren. Gjennom inntektssystemet blir ikke distriktskommunene like avhengig av inntekter fra egen befolkning alene for å kunne tilby gode tjenester til aldrende innbyggere. Utvalget mener at man i større grad må søke seg mot regionale løsninger, eksempelvis i utdanningen av helsearbeidere og i tilbudet av spesialiserte tjenester. Regionforstørring er et grep som utvalget er opptatt av. Utvalget påpeker at standarden på infrastrukturen i distriktene gradvis blir dårligere, delvis drevet av at man har overlatt ansvaret for infrastrukturen til markedskreftene. God fysisk og digital infrastruktur er viktig for å knytte små og store bo- og arbeidsmarkedsregioner sammen. Utvalget mener at det er en god ide å kutte fergepriser og bompenger der man ikke møter på kapasitetsproblemer. Man mente også at et tilstrekkelig flyrutetilbud til akseptable priser er viktig for at folk skal kunne bo i hele landet og samtidig ha tilgang til sykehus, offentlige myndigheter og andre viktige institusjoner. Det ble også pekt på at digital infrastruktur er så kritisk viktig at utbyggingstempoet må settes opp, og staten må ta et større ansvar for bredbånd som et viktig nasjonalt fellesgode.

Utvalget viser til at mange distriktskommuner har stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst der byggekostnadene ofte er langt høyere enn boligverdiene. Det leder til at folk ikke ønsker å

⁸<https://www.regjeringen.no/contentassets/285684dd041c4f9cbabab18ef50a06b0/rappport-norce-samfunn-24-2019-endig-versjon.pdf>

⁹ NOU 2020: 15, *Det handler om Norge: Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

oppta eller ikke får boliglån. Dette bidrar til lavere varig innflytting. Dårlig tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig fører til at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt.

Utvalget mener det er behov for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken. De presenterer følgende liste over tiltak:

- forsøk med gratis barnehage og SFO for å øke familieetablering i og tilflytting til distrikts-kommuner
- forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer for å gjøre ungdom i distriktene mer mobile
- forsøk med skattefritak for å stimulere markedet for utleieboliger i distriktene
- forsøk med saneringsstøtte for å motvirke fysisk forslumming
- forsøk med flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å øke den statlige sysselsettingen i distriktene

I tiden etter utvalgets fremlegg har regjeringen innført gratis barnehage i tiltakssonen, noe bistand til sanering, samt enkelte tiltak for å desentralisere statlig virksomhet. Videre har man fjernet fergebetaling på små fergestrekninger og halvert makspris på FOT-rutenettet.

I 2021 ble det utarbeidet en omfattende mulighetsstudie for Varanger-kommunene med fokus på fremtidig samfunns og næringsutvikling. I Rapporten **VARANGER = UTVIKLING**¹⁰ trekkes det frem tre forhold som regionens viktigste styrker blant innbyggerne. Et oversiktlig og trygt samfunn; tilgangen til jakt, fiske og friluftsliv; og nærhet mellom menneskene.

Videre ble det løftet frem at Nord-Varanger får alvorlige befolkningsutfordringer på sikt. Endringen i aldersfordelingen er langt større i Varanger-kommunene enn i landet totalt og også sterkere enn i Nord-Norge totalt. En økende andel eldre gjør at en stadig større andel nærmer seg slutten på livet. Etter 2050 fører dette til en kraftig nedgang i folketallet. Rundt år 2100 er det få tilbake.

Det blir vist til at sjømat er den klart dominerende næringen i kystkommunene. Det globale reiselivsmarkedet er stort. Ifølge Turistundersøkelsen fra 2018 oppgir nærmere 60 prosent av de norske turistene og 70 prosent av de utenlandske turistene at natur- og kulturbaserte aktiviteter og opplevelser er viktig for deres reise. Varangerhalvøya gir unike naturopplevelse i det arktiske platålandskapet. Samtidig finner vi rike kulturminner med røtter i både samisk, kvensk/norskfinsk og norsk kultur. En grundig gjennomgang av mulighetene for næringsutvikling i Varanger viser at regionen bør rette en strategisk satsing inn mot utvikling av sjømatnæringen og reiselivsnæringen. Rapporten viser også til de enorme vindressursene i Øst-Finnmark og at man må utnytte disse med sikte på å skape arbeidsplasser lokalt, blant annet med henvisning til hydrogen- og ammoniakkproduksjon

En spørreundersøkelse blant næringslivet i Finnmark viser at næringslivet vurderer de menneskelige egenskapene i regionen og den geografiske beliggenheten som regionens største fortrinn. De største svakhetene er tilgangen på kapital, infrastrukturen og tilgangen på kompetanse. Unge mennesker søker etter moderne servicetilbud. Det gjelder alt fra et variert handelstilbud, et spennende tilbud av møte- og serveringssteder og et bredt spekter av kulturtilbud. Slike tilbud er avhengig av et visst befolkningsgrunnlag for å ha nødvendig driftsgrunnlag. Dette er krevende på små steder. Mangelen på slike tilbud kan gjøre små steder mindre attraktive for unge mennesker. Forventningene til moderne service og tjenester krever sterkere senterfunksjoner og det fordrer at man satser sterkere på å utvikle noen få regionale sentre.

¹⁰ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-135-Varanger-Utvikling.pdf>

Finnmark fylkeskommune har nylig publisert «**Kunnskapsgrunnlag til Utviklingsplan for Finnmark - Regional planstrategi for Finnmark 2024-2028**». I denne rapporten rettes det søkelys mot de siste års utvikling i for en rekke samfunnsforhold i fylket. Fokuset er på fylket samlet og har derfor begrenset verdi som kilde til å vurdere utviklingen for de mindre kystkommunene. Rapporten viser til SSBs hovedalternativ (MMMM), som angir middels vekst i fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. Da forventes det en positiv og jevn befolkningsvekst i Finnmark i perioden fra 2022 til 2044. Deretter vil det bli en svak befolkningsnedgang frem mot 2050. Rapporten peker på at SSBs prognoser viser at folk velger seg byer og tettsteder fremfor spredtbygde områder. Dernest løftes Telemarksforskningens prognoser frem. Her finner man at selv med høy bostedsattraktivitet, vil Finnmark få en nedgang i folketallet. Fortsetter Finnmark med samme bostedsattraktivitet som i de siste ti årene, vil fylket ikke ha mer enn 66 203, som er om lag 10 000 færre enn hva hovedprognosen til SSB predikerer.

Rapporten løfter frem sikkerhet og beredskap som viktige samfunnsdimensjoner. Det pekes på at klimaendringene skjer raskere i nord enn ellers i landet med risiko for flere og sammenfallende ekstremhendelser. Videre trekkes det frem at svekket befolkningsgrunnlag gir utfordringer knyttet til suverenitetshevdelse og at dette har blitt mer problematisk i lys av den russiske fullskalainvasjonen av Ukraina. Rapporten peker også på utfordringer for Finnmark knyttet til desinformasjon, KI, politisk og kulturell polarisering, men disse utfordringene er ikke særskilte for Finnmark. Lange avstander skaper utfordringer for nasjonale forsyningslinjer og sammen med hardt vær gjør dette helse- og akuttberedskapen i fylket og mer krevende enn ellers i landet. Få innbyggere og små næringsmiljøer gjør det krevende å følge dagens regelverk for offentlige anskaffelser.

Rapporten går bredt ut i beskrivelsen av utfordringer knyttet til tilgang på fornybar energi for næringslivet i fylket. Den vurderer også behovet for ivaretagelse av naturmangfold og ser eksplisitt på mangelen på kompetanse i fylke som et svært sentralt hinder for utvikling og tjenesteproduksjon i både offentlig og privat sektor.

I sin evaluering av de personrettede virkemidlene i tiltakssonen¹¹ presenterer Vista Analyse en vurdering av befolkningsnedgangen de senere år. Vurderingene er stort sett felles for hele Finnmark og analysen fanger derfor ikke opp de særskilte problemene i kystkommunene. Evalueringen finner at virkemidlene har hatt liten varig effekt på bosettingen i tiltakssonen. Nye eller forsterkede virkemidler bidrar til å øke bosettingen i en begrenset periode på færre enn ti år. Vista peker på at den svekkede effekten over tid kan skyldes at verdien av virkemidlene går ned over tid sammenliknet med lønninger, boligpriser og annet. Samtidig peker evalueringen på at virkemidlene vies alt for lite oppmerksomhet. Folk vet rett og slett ikke om dem. Det pekes på at adgangen til å slette studielån ser ut til å virke bedre enn lavere prosentats i alminnelig inntektsskatt.

I Norut og Menons (2012)¹² evaluering av tiltakssonen pekte man på at den positive utviklingen i befolkning de første ti årene etter årtusenskiftet kunne knyttes til økt innvandring, nedgang i utflyttingen og et lite fødselsoverskudd. Tiltakssonen bel så deles inn i sju delsoner: Vadsø, Sør-Varanger, Hammerfest, Alta, Kystkommunene i Finnmark, Innlandskommunene i Finnmark og Nord-Troms kommunene. Folketallet hadde gått kraftig tilbake i kystkommunene og klart tilbake i Innlandskommunene og i Nord-Troms. I Alta hadde folketallet økt i flere tiår. Rapporten analyserte særskilt den mest attraktive aldersgruppen, de fra 18-40 år. Antallet innflyttere ble redusert med en tredjedel i løpet av tiåret, men det skyldes først og fremst kraftig

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e32e0787d0447339d9b3fb0e33f097b/vista-analyse-rapport-2022-42-evaluering-av-de-personrettede-virkemidlene-i-tiltakssonen-i-finnmark-og-nord-troms.pdf>

¹² Angell, E. (Red.), Eikeland, S., Grünfeld, L. A., Lie, I., Myhr, S., Nygaard, V. & Pedersen, P. (2012). Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. (Rapport 2012:2). Norut Alta.

nedgang i kullstørrelsen. De som flyttet inn var unge, velutdannet og omstillingsdyktig og kommer fra hele landet, men det er også et innslag av moden og erfaren arbeidskraft. Innflytterne ble i hovedsak kanalisert mot vekstområdene

2.3 Utvikling og utfordringer innen fiskeriet og industrien

En viktig bakgrunn for kvotemeldingen var Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket i perioden 2004–2018¹³. Undersøkelsen peker på at eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender, at fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere, at flåtestrukturen er mindre variert, at fartøyene er færre og større, at koblingen mellom fartøy og kvote er svekket, at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn, og at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet. Dette er utfordringer mange av kystkommunene i nord kjenner på.

I rapporten «**Bærekraftige kystsamfunn: Helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien**»¹⁴ fra 2019 vises det til at den norske fiskeindustrien utgjør en økonomisk rygggrad for mange kystsamfunn i Nord-Norge. Til tross for nærheten til fiskefeltene sliter industrien med å skape stabile arbeidsplasser. Forfatterne peker på at det skyldes blant annet sesongbetont tilgang på råstoff og at et betydelig volum fisk sendes ubearbeidet ut av landet. Erfaringer fra tre kommuner (herunder Båtsfjord) viser at satsing på helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien gir store økonomiske og samfunnsmessige ringvirkninger. Den bidrar til å opprettholde bosetting og jevn aktivitet i andre næringer. Det leder til at utenlandske o.a. arbeidere i helårlig arbeid, i større grad bosetter seg, legger igjen egen lønn i lokal handelsstand service-næringer. Forfatterne mener å se at man med flere bosatt får grunnlag for å opprettholde tjenestetilbud innen barnehage, skoleverk og helsetjenester, og sikrer kompetansearbeidsplasser innen offentlig sektor. Rapporten løfter frem Båtsfjord der man har hatt en langvarig satsing på helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien. Rapporten trekker frem at fiskeindustrien også avgjørende for de mange leverandørbedriftene i regionen, der oppdrag fra industrien også danner basis for at mange lokale leverandører også kan vokse med leveranser til andre markeder. Forfatterne konkluderer med at dersom det fortsatt skal være en målsetning å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, så bør det foretas forvaltningsmessige grep som styrker fiskeindustriens mulighet til å oppnå en større og jevnere tilgang på råstoff, gjennom hele året.

I starten av 2024 gjennomførte Bedriftspartner Vardø en **analyse av de mulige konsekvensene kvotenedgangen kan få for Vardø**. Analysen trekker frem at Vardø er sterkt avhengig av fiskerinæringen, og at reduserte fiskekvoter de siste årene, med ytterligere nedgang i vente, kommer til å påvirke kommunen negativt. Det fryktes en nedgang på 10-20 % i lokal fiskeflåte og ansatte over de neste 2-3 årene, og fiskere har allerede begynt å selge fartøy, Industrien forbereder seg på lavere landinger, omsetning og sysselsetting, og det anslås 20-30 færre ansatte. Totalt, inkludert ringvirkninger, forventer analysen sysselsettingstap de neste par årene på 40- 50 personer.

Arbeidsmarkedet vurderes å være lite, ensrettet og lite fleksibelt, hvilket gjør kvotefallet vanskeligere å håndtere. Vardø har en stor andel arbeidstakere uten høyere utdanning, noe som gjør det vanskelig for mange å finne nytt arbeid lokalt. De kan imidlertid finne arbeidsplasser andre steder enn Vardø, og kvotefallet vurderes derfor å kunne bidra til økt fraflytting.

¹³ https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf

¹⁴ https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2772059/NORCE_Samfunn_15-2021_Hel%c3%a5rlig_fiskeindustri.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Ferskfiskordningen ble evaluert av Nofima i 2024¹⁵. Ordningen gir kystflåten mulighet til å fiske torsk og andre arter utenfor den tradisjonelle sesongen om vinteren og våren, noe som sikrer fiskeindustrien ferskt råstoff utover året. Ordningen bidrar også til å jevne ut sesongvariasjoner. Fra et Finnmarks-perspektiv bidrar den også til at mer fisk fanges i Øst-Finnmark i andre halvår heller enn i det tradisjonelle vinter- og vårtorskefisket som er sentrert lenger sør. Fisket på Øst-Finnmark i andre halvår benytter i større grad line og juksa og i mindre grad garn og snurrevad, hvilket isolert sett også bidrar til økt kvalitet på råstoffer som føres i land. Samtidig er fiske om høsten, når torsken trekkes inn mot kysten, utfordrende fordi det også innebærer fangst av kysttorsk, som er en sårbar bestand. Det er vanskelig å forene målet om å gi fiskeindustrien råstoff hele året med behovet for å beskytte kysttorsken, noe som skaper en målkonflikt.

2.4 Bosetting som verktøy for nasjonal sikkerhet og beredskap

Opprettholdelse av bosetting i Finnmark blir sett på som et viktig verktøy fra et sikkerhets og beredskapsperspektiv. Nylig er disse perspektivene trukket tydelig frem gjennom blant annet Totalberedskapskommisjonen og Forsvarskommisjonens rapporter. Ifølge totalberedskapskommisjonen (2023) har nordområdene stor sikkerhetspolitisk betydning. Finnmark og Svalbard ligger innenfor den såkalte bastionen, det russiske militære sikringsområdet som skal beskytte den russiske kjernevåpenkapasitet i regionen. Russland kan tenkes å utvide sitt bastionforsvar til nordlige deler av norsk territorium. Eksisterende og forventet fremtidig behov for operasjoner vil stille store krav til logistisk støtte i Nord-Norge.

Drøftingene av bosetting som verktøy for sikkerhet og beredskap er gjennomgående litt ustrukturerte i eksisterende dokumenter og planverk, men det pekes på at bosetting vil kunne bidra til å imøtekomme Natos syv grunnleggende forventninger til samfunnsikkerhet og samfunnets motstandsdyktighet. De syv grunnleggende forventningene/kravene er som følger:

1. **Kontinuitet i myndighetsledelse og kritiske statlige funksjoner:** Det forventes at regjeringer og myndigheter kan opprettholde sin funksjon og lede landet selv under krisesituasjoner, inkludert i krigstid.
2. **Befolkningens forsyningsikkerhet:** Sikre at befolkningen har tilgang til nødvendige forsyninger som mat, vann, energi og helsetjenester.
3. **Evnen til å håndtere masseskader:** Evnen til raskt å mobilisere og distribuere ressurser for å håndtere store tap av menneskelig liv og betydelige sivile skader.
4. **Kontinuitet i offentlige tjenester:** Opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner som rettshåndhevelse, brann- og redningstjenester, avfallshåndtering og andre viktige tjenester.
5. **Sikre sivile ressurser og tilgjengelighet for militære behov:** Sørge for at militære styrker har tilgang til nødvendig sivil infrastruktur, som transport og telekommunikasjon.
6. **Robust energiforsyning:** Fastholde og beskytte energiinfrastrukturen, og sørge for at det er nok energireserver og forsyninger til å overleve en krise.

¹⁵<https://nofima.brage.unit.no/nofima-xmlui/bitstream/handle/11250/3115676/Rapport%2b2-2024%2b-%2bFerskfiskordningen%2b-%2ben%2bny%2bbevaluering%2b%25281%2529.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

7. **Evne til å håndtere flyktningstrømmer og internt fordrevne personer:** Ha planer og kapasitet til å håndtere store mengder flyktninger og internt fordrevne personer i tilfelle av en stor krise eller konflikt.

Totalberedskapskommisjonen og Forsvarskommisjonen peker grovt gruppert på fire funksjoner som bosetting i Finnmark kan bidra til

- Suverenitetshevdelse.
- Ivaretagelse av forsyning og forsyningslinjer under kriser
- Lokal beredskap knyttet til håndtering av redning, kriser og ulykker på land og på hav
- Overvåking rettet mot fiendtlig aktivitet

Behovet for suverenitetshevdelse er stort. Bosettinger signaliserer retten til land og retten til myndighetskontroll, noe som kommer særlig tydelig til uttrykk på Svalbard. Når dette er sagt kan man diskutere hvorvidt suverenitetshevdelsen styrkes av et spredt bostedsmønster langs hele Finnmarkskysten, eller om det er tilstrekkelig å sikre omfattende bosetting på strategiske steder som Kirkenes, Alta og Hammerfest. Forsvarskommisjonen konkluderer med at den negative befolkningsutviklingen i Finnmark fortjener særlig oppmerksomhet. Bosetning anses som viktig for suverenitetshevdelse, og kan heve terskelen for militær aggresjon.

Forsyningslinjene i Finnmark er kompliserte og lange. Det gjør logistikk- og forsyningssikkerheten mer sårbar fordi infrastrukturen er utsatt for vær, erosjon, og eventuell sabotasje. Med den spredte bosettingen i fylket kan befolkningen være med på å sikre at infrastrukturen ivaretas og forsyningslinjer holdes vedlike under ulike typer kriser, også de militære. I hvilken grad kystsammfunnene kan spille en viktig rolle i dette arbeidet avhenger av tilgang på kompetanse, tilgang på utstyr og hvorvidt infrastrukturen er relevant for andre enn de som bor der.

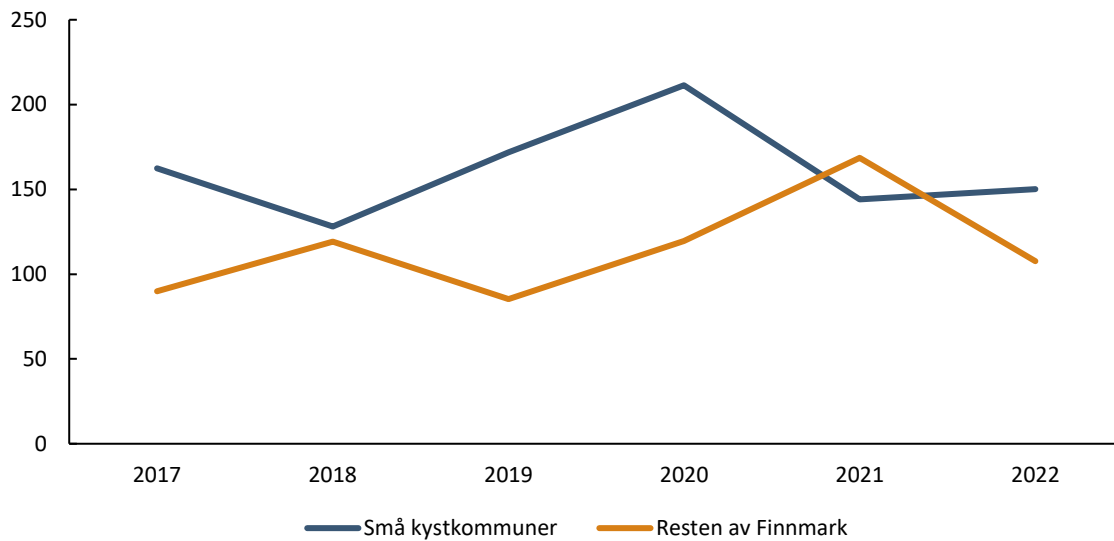
Avtalen om søk og redning i Arktis var den første juridisk bindende avtalen som ble fremforhandlet innenfor rammene av Arktisk råd, og trådte i kraft i 2013. Den sikrer et forpliktende samarbeid om redningstjeneste i Arktis. Hovedredningssentralens avdeling i Nord-Norge er det operative kontaktpunktet, men et effektivt apparat for redning og søk utenfor Finnmark krever i realiteten at lokalbefolkningen stiller med rednings og søkekapasitet. Utallige ganger har lokale båter gått ut og reddet båter og skip i nød i Barentshavet og langs med kysten. Det samme gjelder for søk og redning på land. Her vil et mer spredt bosettingsmønster bidra til å styrke beredskapen.

Det er også blitt påpekt at størrelsen på befolkningen gir større rom for å overvåke mulig fiendtlig aktivitet i langs kysten. I hvilken grad spredt bosetting vil kunne bidra til å detektere slik aktivitet i særlig grad kan diskuteres, sett opp mot den stadig bedre overvåkningskapasitet som forsvaret besitter gjennom bruk av avansert overvåkningsteknologi.

2.5 Virkemiddelapparatet og overføringer til kommunene

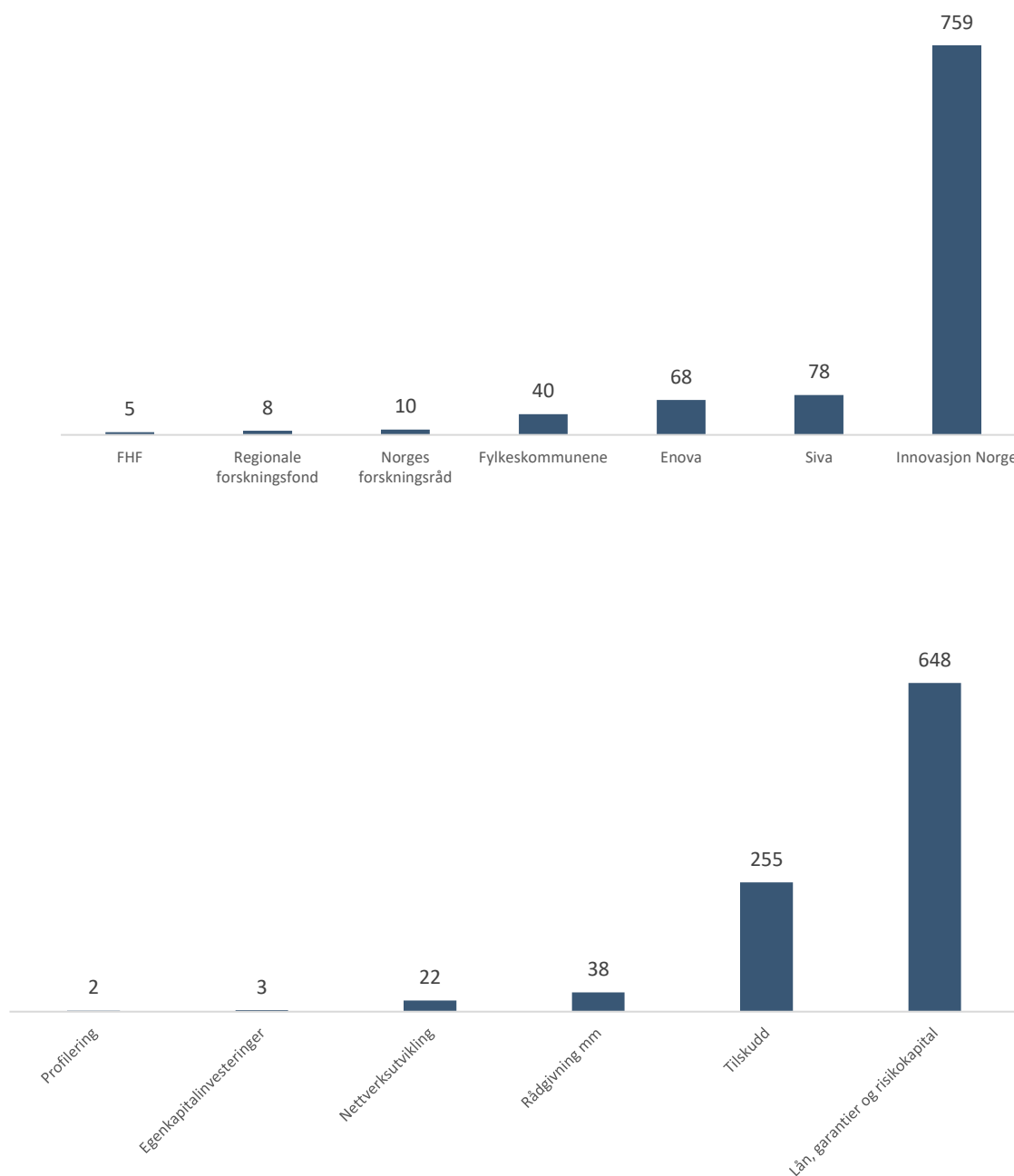
I sammenheng med våre videre diskusjoner om tiltak mot befolkningsnedgang og omstilling i næringslivet i kystkommunene er det av interesse å se nærmere på tilførsel av statlige og fylkeskommunale virkemidler til næringslivet i kommunene. I figuren under beskriver vi utviklingen i tilførsel av kapital til de mindre kystkommunene fra de næringsrettede virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Fylkeskommunen, Enova, Regionale forskningsfond og FHF. Den oransje linjen beskriver tilførselen til resten av Finnmark som da består av Alta, Hammerfest, Vadsø, Sør-Varanger, Kautokeino og Karasjok. Tallene viser at de små kystkommunene er tilført om lag like mye kapital som resten av Finnmark, og at disse kommunene særlig ble tilført mer midler i 2020, som nok knytter seg til ekstraordinære koronamidler.

Figur 2-1 Tilskudd, lån og egenkapital fra de næringsrettede virkemiddelaktørene (millioner kroner): Kilde: SSB - Virkemiddeldatabasen



I figurene nedenfor rapporterer vi for tilførsel av kapital fra hver enkelt virkemiddelaktør gjennom femårsperioden 2017-2022. Her kommer det tydelig frem at Innovasjon Norge er den desidert viktigste tilbyderen av kapital, og at lån og garantier utgjør om lag 2/3 av all tilført kapital fra disse aktørene i kystkommunene. Det er grunn til å løfte frem at en stor andel av disse lånene er knyttet til fiskeflåten. I resten av Finnmark utgjør lån og garantier en langt mindre andel av kapitalen som tilføres fra virkemiddelaktørene, mens tilskudd står for en langt større andel (50 prosent). Tilførselen av egenkapital gjennom investeringsfond til kystkommunene gjennom denne perioden er på skarve 3 millioner kroner. Det er en tyvendedel av hva man har investert i resten av fylket (ca. 60 millioner kroner). Aktører lokalisert i kystkommunene får så å si ingen tilførsel av midler fra forskningsrådene og forskningsfondene, men her kan vi ha oversett midler tilført lokale aktører som inngår som underleverandører til den ansvarlige forskningsutføreren. Samlet sett viser dette bildet at tilbudet av virkemidler til kystkommunene har en helt annen profil enn det man ser i resten av fylket. Lån og garantier skal i utgangspunktet ha langt mindre budsjettmessige konsekvenser for staten og virkemiddelaktørene ettersom beløpene skal betales tilbake, også med rente. Det er et viktig poeng i debatten om den samlede virkemiddelkostnaden knyttet til kystkommunene.

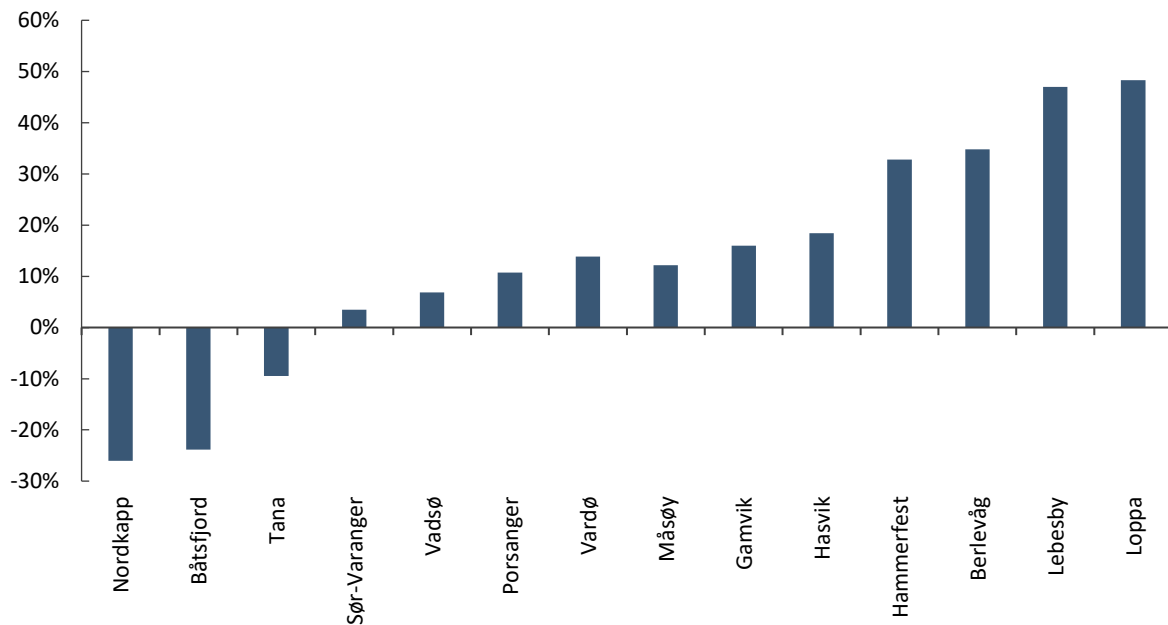
Figur 2-2 Tilførsel av lån, tilskudd og egenkapital til små kystkommuner i Finnmark (summert over 2017 til 2022), millioner kroner: Kilde: SSB - Virkemiddeldatabasen



I figuren nedenfor har vi sett nærmere på overføringer til kyst-kommunene i Finnmark gjennom det kommunale inntektsoverføringssystemet. Her har vi laget forholdstall i form av overføringer i dette systemet (rapportert i grønn bok) per innbygger i kommunen. Så har vi gruppert kommuner ihh til KOSTRAS kommunegrupperinger, der de grupperes langs tre ulike dimensjoner: Folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Det er etablert 15 slike grupper, og hver kystkommune i Finnmark måles opp mot den gruppen de er plassert i. I figuren nedenfor presenterer vi det prosentvise avviket som kystkommunens har sett opp mot

gjennomsnittet for sin gruppe. Vi ser at de fleste kommunene får tilført mer midler gjennom inntektssystemet enn sammenligningsgruppen. En årsak til dette er Nord-Norge-tillegget i systemet som trekker overføringene opp, alt annet likt. Tre kommuner kommer likevel ut med lavere overføringer gjennom systemet enn det som gjelder for gjennomsnittet for lignende kommuner.

Figur 2-3 Prosentvis differanse mellom kommunale rammetilskudd for kystkommunene i Finnmark og gjennomsnittet i tilhørende KOSTRA-gruppe,



3 Fiskeriets betydning for Finnmark i dag

I dette kapittelet er målet å etablere et solid og lett tilgjengelig faktagrunnlag som beskriver status for fiskeriet, samt nærings- og samfunnslivet i kystkommunene i Finnmark for årene 2022/2023 (de mest oppdaterte tilgjengelige tallene). Dette grunnlaget danner utgangspunktet for våre videre analyser av hvilke konsekvenser kvotefallet vil få.

Vi vurderer konsekvensene gjennom hele verdikjeden – fra fangst, til den landes på mottaket og eventuelt videreforedles i regionen. I tillegg analyserer vi ringvirkningene som aktiviteten skaper gjennom både leverandørnæringen og gjennom forbruk i kommunene. Vi gir dermed et totalbilde over den villfangede fiskens betydning for hver enkelt kystkommune.

Kapittelet er strukturert som følger:

- I kapittel 3.1 viser vi overordnet den totale næringsstrukturen i kystkommunene.
- I kapittel 3.2 går vi gjennom fiskeriaktiviteten i kystkommunene. Vi ser først på hvordan utviklingen de siste 20 årene har vært, før vi ser på hvor viktig fiskeriet i 2023 er for hver kommune.
- I kapittel 3.3 ser vi på landsiden, og hvor viktig fiskemottakene og fiskeindustrien er for de forskjellige kommunene.
- I kapittel 3.4 beskriver vi de bredere ringvirkningene av fiskeriet. Vi ser både på bidragene i form av lokale leverandører til fiskeriet og fiskeindustrien, og på hvilke induserte effekter som kommer gjennom de ansattes konsum i egen kommune.
- Til slutt ser vi i kapittel 3.5 på den samlede betydningen som fiskeriet har for hver kommune, og hvor stor andel denne sektoren utgjør av hele næringslivet i hver kommune.

3.1 Næringsstruktur og sysselsetting i kystkommunene

I 2023 var det om lag 38 000 sysselsatte i de 16 kystkommunene. Fordelingen blant disse sysselsatte er vist i figuren under.

Tabell 3-1: Antall sysselsatte fordelt på kommune og næring i 2023*. Farge viser til rangert rekkefølge i kommunen. Kilde: SSB tabell 07984

| | Alta | Berlevåg | Båtsfjord | Gamvik | Hammerfest | Hasvik | Lebesby | Loppa | Måsøy | Nesseby | Nordkapp | Porsanger | Sør-Varanger | Tana | Vadsø | Vardø | Totalt |
|--|------|----------|-----------|--------|------------|--------|---------|-------|-------|---------|----------|-----------|--------------|------|-------|-------|--------|
| Helse- og sosialtjenester | 2489 | 79 | 179 | 89 | 1769 | 89 | 134 | 102 | 97 | 80 | 239 | 365 | 1341 | 354 | 568 | 180 | 8154 |
| Varehandel, reparasjon av motorvogner | 1408 | 25 | 87 | 31 | 520 | 19 | 52 | 31 | 37 | 11 | 136 | 204 | 544 | 116 | 322 | 71 | 3614 |
| Off. adm., forsvar og sosialforsikring | 587 | 27 | 35 | 28 | 365 | 21 | 36 | 34 | 29 | 38 | 95 | 267 | 867 | 87 | 817 | 207 | 3540 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet | 1584 | 21 | 84 | 15 | 402 | 17 | 31 | 12 | 6 | 41 | 97 | 191 | 440 | 98 | 214 | 35 | 3288 |
| Undervisning | 1105 | 30 | 61 | 20 | 428 | 26 | 41 | 27 | 31 | 33 | 133 | 170 | 446 | 152 | 196 | 82 | 2981 |
| Jordbruk, skogbruk og fiske | 742 | 65 | 170 | 132 | 183 | 85 | 151 | 69 | 104 | 63 | 239 | 73 | 148 | 144 | 69 | 130 | 2567 |
| Transport og lagring | 477 | 34 | 56 | 24 | 458 | 23 | 6 | 50 | 29 | 6 | 128 | 98 | 274 | 123 | 125 | 42 | 1953 |
| Industri | 419 | 83 | 259 | 74 | 316 | 80 | 47 | 20 | 114 | 0 | 122 | 37 | 204 | 73 | 29 | 56 | 1933 |
| Forretningsmessig tjenesteyting | 498 | 16 | 34 | 16 | 268 | 16 | 0 | 15 | 9 | 6 | 72 | 62 | 410 | 27 | 42 | 8 | 1499 |

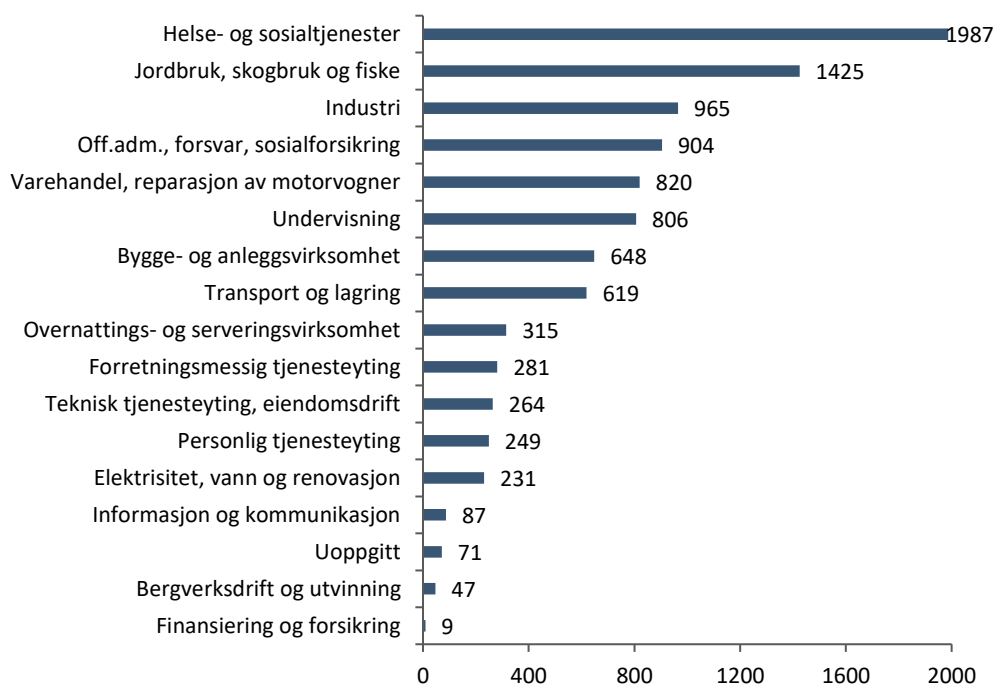
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| Overnattings- og serveringsvirksomhet | 366 | 13 | 36 | 6 | 201 | 19 | 12 | 10 | 9 | 0 | 93 | 70 | 227 | 21 | 70 | 26 | 1179 |
| Personlig tjenesteyting | 451 | 12 | 14 | 9 | 190 | 11 | 15 | 3 | 9 | 18 | 40 | 63 | 147 | 26 | 111 | 29 | 1148 |
| Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift | 464 | 6 | 38 | 3 | 137 | 6 | 9 | 9 | 9 | 6 | 29 | 80 | 145 | 54 | 126 | 15 | 1136 |
| Bergverksdrift og utvinning | 151 | 0 | 0 | 0 | 651 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 59 | 47 | 0 | 0 | 908 |
| Elektrisitet, vann og renovasjon | 244 | 0 | 0 | 0 | 100 | 0 | 16 | 0 | 6 | 7 | 42 | 79 | 42 | 75 | 63 | 6 | 680 |
| Informasjon og kommunikasjon | 237 | 0 | 0 | 0 | 57 | 0 | 6 | 0 | 0 | 3 | 32 | 37 | 38 | 3 | 60 | 6 | 479 |
| Uoppgitt | 88 | 3 | 3 | 3 | 21 | 3 | 9 | 0 | 6 | 3 | 7 | 12 | 21 | 19 | 12 | 3 | 213 |
| Finansiering og forsikring | 38 | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 23 | 6 | 18 | 0 | 107 |
| Totalt | 11348 | 414 | 1056 | 450 | 6085 | 415 | 565 | 382 | 495 | 315 | 1504 | 1811 | 5376 | 1425 | 2842 | 896 | 35379 |

* I tilfeller der tall for 2023 ikke er tilgjengelig av konfidensialitetshensyn har vi brukt siste år med tilgjengelig statistikk.

Figuren over viser sysselsatte i kystkommunene fordelt på ulike overordnede næringer. Jo mørkere grønnfargen er på ruten, jo viktigere er næringen som sysselsetter i kommunen. Sysselsatte innen helse- og sosialtjenester utgjorde den største gruppen, med om lag en fjerdedel av de sysselsatte.

For kystkommunene samlet sett er kategorien der fiske inngår kun den sjette største næringen, målt i antall sysselsatte. De totale tallene for kystkommunene er dominert av de større kommunene – Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø, hvor fiskeriet ikke utgjør en tilsvarende dominerende andel av næringslivet som i de mindre kystkommunene. Dersom man ser på antall sysselsatte for de 12 mindre kystkommunene er bildet annerledes enn når man inkluderer de store kommunene. Da er jordbruk, skogbruk og fiske den nest største næringen, med 15 prosent av de sysselsatte. Dette er i all hovedsak drevet av fiskeriet. På tredjeplass kommer industrien, som også er dominert av fiskeindustrien. Det totale bildet for de 12 mindre kystkommunene vises i figuren under.

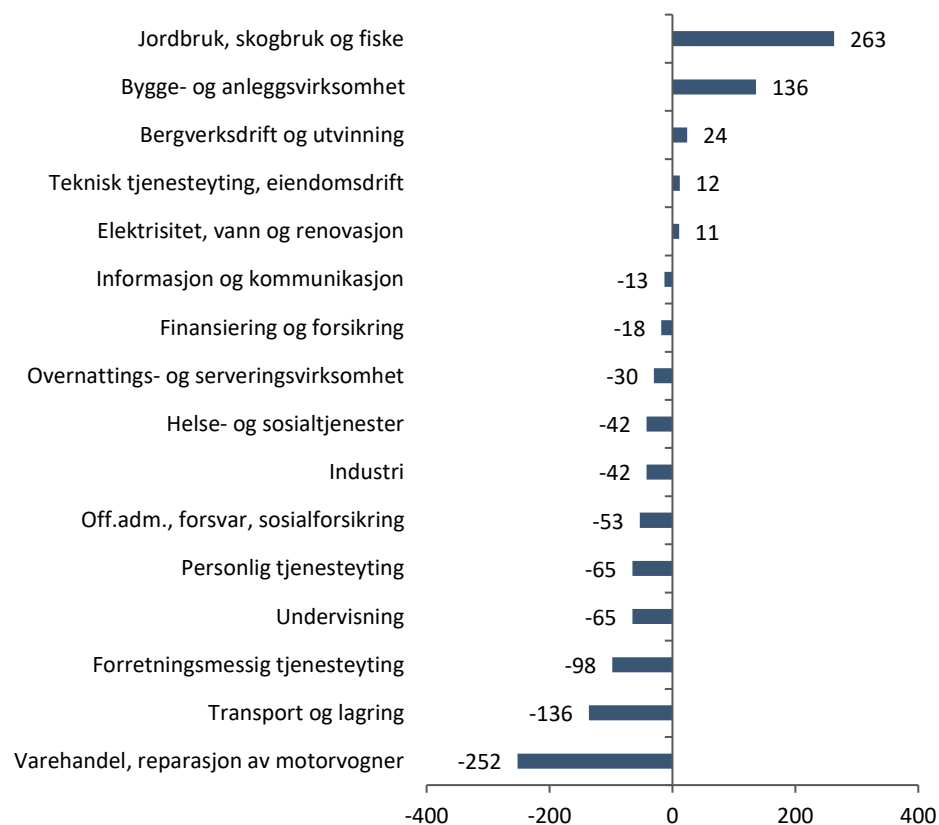
Figur 3-1: Totalt antall sysselsatte i kystkommunene foruten Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø, fordelt på næring. Kilde: SSB



Av de seks største næringene, er to i hovedsak fiskeridominert, mens tre er tilknyttet det offentlige (helse og omsorg, offentlig administrasjon og forsvar, undervisning). Dette understreker størrelsen fiskeriet og fiskeindustrien har i kystkommunene. Utover dette er de betydningsfulle sysselsetterne tilknyttet varehandel, bygge- og anleggsvirksomhet og transport og lagring. Dette er næringer som normalt er tilstedeværende i alle kommuner med betydelig sysselsetting, Her utgjør de om lag samme andel som det vi finner nasjonalt.¹⁶

Mye av sysselsettingen er historisk betinget, og det er derfor også nyttig å se på hvor det har vært vekst. Figuren under viser utviklingen i sysselsetting det siste tiåret.

Figur 3-2: Vekst i antall sysselsatte samlet for de små kystkommunene fra 2013 til 2023 fordelt på næring. Kilde: SSB tabell 07984



Som man kan se av figuren har antall sysselsatte økt innen jordbruk, skogbruk og fiske og i bygge- og anleggsvirksomhet. Utover dette har sysselsettingen vært tilnærmet uendret eller synkende i alle øvrige kategorier. Bygg- og anleggsnæringen er av natur nokså skiftende i sysselsettingsnivå, og veksten fra figuren er derfor stort sett ikke drevet av en systematisk trend, men av at vi sammenligner to enkeltår. Den eneste næringen med betydningsfull vekst i sysselsetting det siste tiåret har dermed vært fiskerinæringen, mens øvrige har vært uendrede eller fallende.

¹⁶ Transport utgjør en litt større andel i kystkommunene, mens varehandel utgjør en litt mindre. Dette er imidlertid relativt små forskjeller.

3.1.1 Hjørnesteinsbedriftene i kystkommunene

Fiskeriet og fiskeindustrien utgjør hjørnesteinene i mange av kystkommunene. I tabellen under viser vi antall sysselsatte i de fem største bedriftene/organisasjonene per kommune. Vi har for sammenligningen slått sammen fiskerne til en samlet kategori, for å vise deres rolle som hjørnesteinsaktivitet. Tabellene under viser først de største sysselsetterne i de mindre kystkommunene i Vest-Finnmark, og så under det tilsvarende i Øst-Finnmark.

Tabell 3-2: De fem største sysselsetterne i kystkommunene i de fem mindre kystkommunene i Vest-Finnmark* ved inngangen til 2024. Oransje er fiskermanntallet, blått er fiskerelaterte aktører på landsiden. Kilde: Enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret

| | LOPPA | HASVIK | MÅSØY | NORDKAPP | PORSANGER |
|---|--------------------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
| 1 | Okj Transport As: 45 ans | Fiskermanntallet i Hasvik: 88 ans | Fiskermanntallet i Måsøy: 107 ans | Fiskermanntallet i Nordkapp: 255 ans | Pleie- og omsorgstjenesten i Porsanger. Hjemmebaserte tjenester: 117 ans |
| 2 | Øksfjord helsesenter: 40 ans | Nergård Sørøya As: 63 ans | Tufjordbruket As: 88 ans | Nordkapp helsesenter: 164 ans | Pleie- og omsorgstjenesten i Porsanger - Sykehjemmet: 96 ans |
| 3 | Fiskermanntallet i Loppa: 39 ans | Hasvik helsesenter: 38 ans | Havøysund helsesenter: 70 ans | Nordkapphallen: 104 ans | Lakselv Barneskole: 65 ans |
| 4 | Øksfjord Fiskeindustri As: 35 ans | Lerøy Norway Seafoods As Avd Sørvær: 34 ans | Havøysund Fisk As: 58 ans | Nordkapp helsesenter: 102 ans | Fiskermanntallet i Porsanger: 61 ans |
| 5 | Øksfjord Lakseindustri As: 31 ans | Hasvik kommune Soltun Omsorgsbolig: 25 ans | Måsøy kommune Hjemmebaserte tjenester: 49 ans | Nordkapp Videregående Skole: 99 ans | Lakselv Videregående Skole: 60 ans |

* Ingen av topp 5 største sysselsettere i Alta eller Hammerfest er tilknyttet fiskeriet.

Tabell 3-3: De fem største sysselsetterne i kystkommunene i Øst-Finnmark ved inngangen til 2024. Oransje er fiskermanntallet, blått er fiskerelaterte aktører på landsiden tilknyttet villfangst. Kilde: Enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret

| BERLEVÅG | BÅTSFJORD | GAMVIK | NESSEBY | LEBESBY | TANA | VARDØ |
|---|---|---|--|--|--|---|
| Fiskermanntallet i Berlevåg: 65 ans | Lerøy Norway Seafoods As Avd Båtsfjord: 166 ans | Fiskermanntallet i Gamvik: 116 ans | Nesseby kommune Sentraladministrasjon 46 ans | Fiskermanntallet i Lebesby: 110 ans | Finnmarkssykehuset Hf Voksenpsykiatri - Tana: 77 ans | Fiskermanntallet i Vardø: 125 ans |
| Berlevåg helsesenter: 55 ans | Båtsfjordbruket As: 127 ans | Gamvik kommune Bo- og servicesenter: 70 ans | Nesseby kommune Pleie- og omsorgstjenesten: 40 ans | Kjøllefjord helsesenter: 69 ans | Tana kommune Omsorgsboliger: 70 ans | Arctic Catch As: 83 ans |
| Berlevåg kommune Sentraladministrasjon 36 ans | Fiskermanntallet i Båtsfjord: 95 ans | Mehamn helsesenter: 66 ans | Nesseby helsesenter: 36 ans | Lebesby kommune Hjemmesykepleien: 52 ans | Fiskermanntallet i Tana: 69 ans | Vardø kommune Hjemmebaserte tjenester: 63 ans |
| Berlevåg Skole: 33 ans | Ecura Bo og Rehabilitering As Avd Innlandet 7 Båtsfjord: 64 ans | Gamvik Seafood As: 50 ans | Fiskermanntallet i Nesseby: 36 ans | Lerøy Aurora As Avd Lebesby: 43 ans | Pleie- og omsorgstjenesten i Tana. Hjemmebaserte tjenester: 66 ans | Vardø Sykehjem: 55 ans |
| Coast Berlevåg As: 32 ans | Båtsfjord kommune Åpen omsorg: 56 ans | Aalesundfisk Mehamn As: 40 ans | Nesseby oppvekstsenter: 33 ans | Lerøy Norway Seafoods As Avd Kjøllefjord: 41 ans | Tana Videregående Skole: 64 ans | Vardø Politihus: 38 ans |

* Ingen av topp 5 største sysselsettere i Vadsø eller Sør-Varanger er tilknyttet fiskeriet.

Av tabellen kan vi se at fiskeriet samlet utgjør en hjørnestein i samtlige 12 av de mindre kystkommunene ved inngangen til 2024. For fire av kommunene – Hasvik, Måsøy, Båtsfjord og Gamvik – utgjør i tillegg to forskjellige fiskeriaktører på landsiden to av de fem største sysselsetterne. I ytterligere fire av kommunene – Loppa, Berlevåg, Lebesby og Vardø – er en aktør på landsiden en av de fem største sysselsetterne.

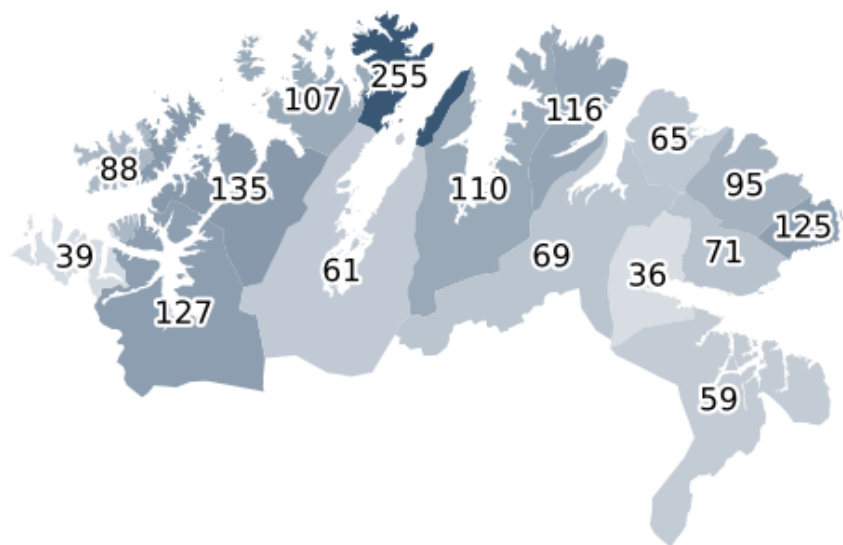
Alle disse aktørene blir og har blitt påvirket av kvotekrisen. I Gamvik har nylig flere industriaktører på land lagt ned. Det er altså ikke snakk om kun én hjørnesteinsbedrift som blir påvirket – i mange av disse kommunene blir alle hjørnesteinsbedriftene påvirket. Topp fem-listen er nesten blottet for annen næringsvirksomhet. De fleste andre store sysselsetterne er, som man kan se av tabellene, knyttet til helse- og omsorgssektoren.

3.2 Fiskeriaktivitet

De norske fiskeriene har i århundrer vært livsgrunnlaget for kystbefolkningen og en sentral bærebjelke i kystkommunenes økonomi. Selv om antallet fiskere i Finnmark har falt sammenlignet med historiske nivåer, utgjør de fortsatt en stor del av næringslivet langs hele kysten av Finnmark.

Figuren under viser antallet fiskere per kommune i Finnmark som er registrert i mantallet.

Figur 3-3: Antall fiskere i fiskermanntallet per kommune i kystkommunene i Finnmark. Kilde: Menon Economics/Fiskeridirektoratet

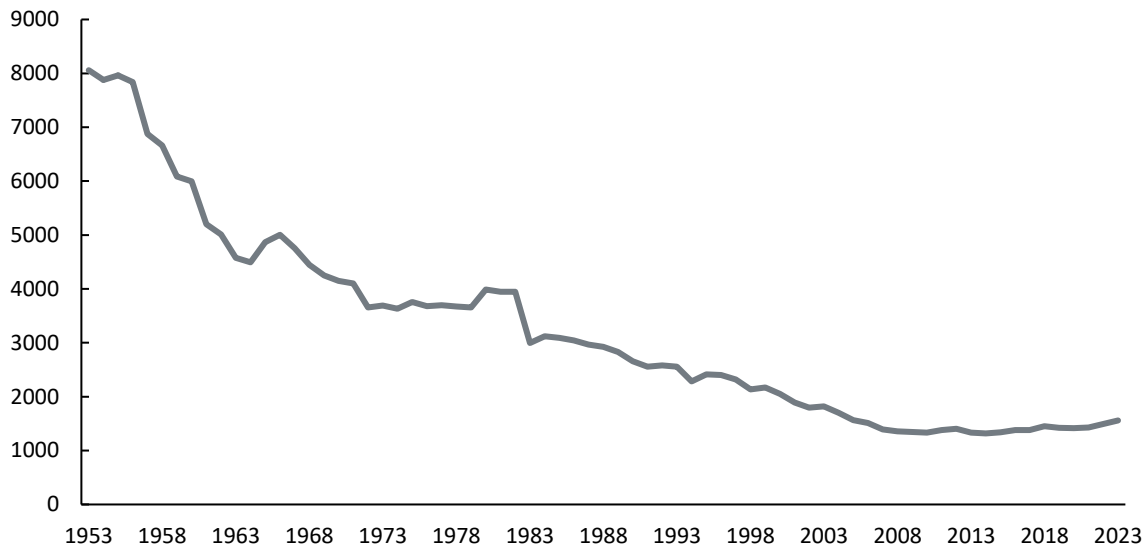


Som man kan se av figuren er fiskere lokalisert og bosatt langs hele kysten. Vi ser i dette delkapittelet på den direkte økonomiske aktiviteten som skapes ut av dette fisket, og de økonomiske impulsene det skaper. I senere kapitler ser vi på aktivitetene som kommer senere i verdikjeden – som fiskemottak og fiskeindustri – samt ringvirkningene som kommer av fiskernes aktivitet.

3.2.1 Utvikling i fiskere og fiskefartøy

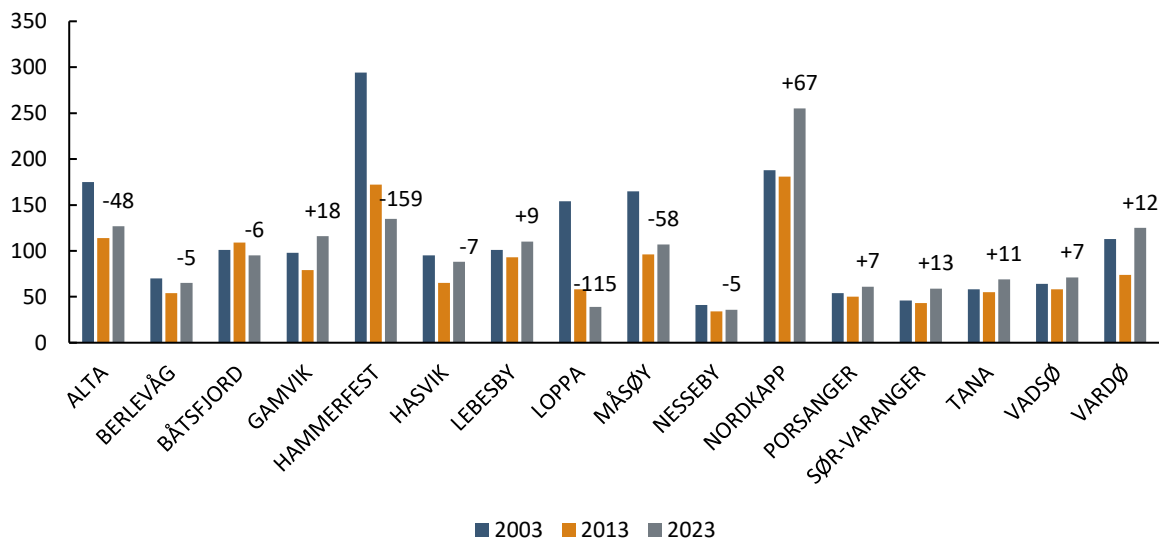
Ser man langt bakover i tid har antallet fiskere i Finnmark falt jevnt og trutt. Det siste tiåret har imidlertid trenden snudd. Figuren under viser utviklingen i antall fiskere i Finnmark de siste 70 årene.

Figur 3-4: Antall fiskere i Finnmark over de siste 70 årene. Kilde: SSB og Fiskeridirektoratet



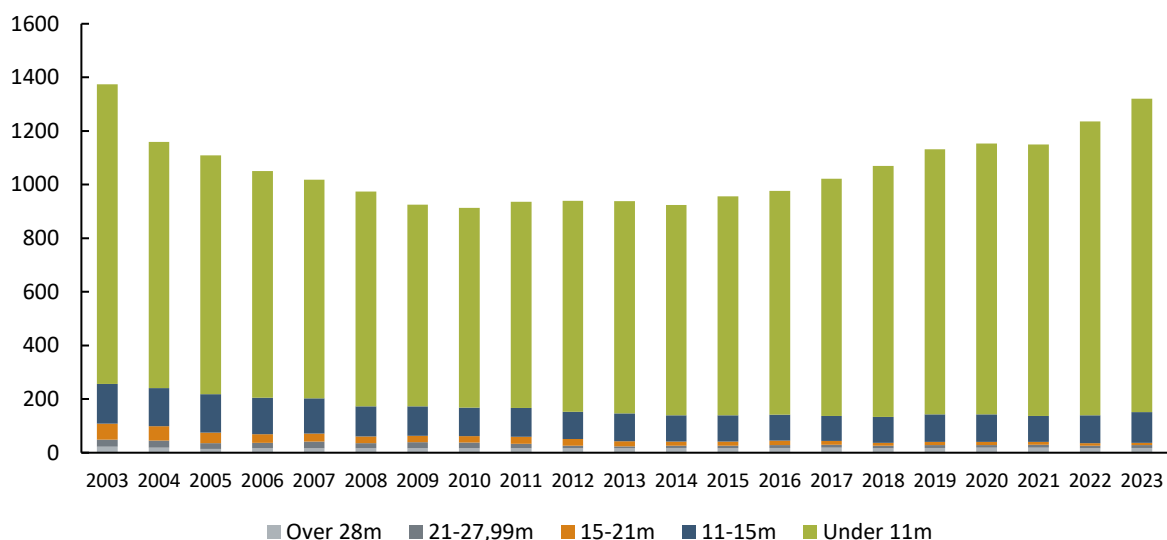
Med noen få unntak har antall fiskere falt tiår etter tiår, inntil midten av 2010-tallet. Deretter har antall fiskere snudd, og har steget med litt under 150 fiskere siden bunnen. Ser man på utviklingen kommune for kommune (i figuren under), ser man et lignende bilde.

Figur 3-5: Fiskermanntallet per kommune. Tall over søyle viser utvikling fra 2003-2023. Kilde: Fiskeridirektoratet



Brorparten av kystkommuner har hatt vekst i antall fiskere fra 2013 til 2023, kun med unntak av Loppa, Hammerfest og Båtsfjord. Fra 2003 til 2013 var bildet motsatt. De fleste kommuner hadde betydelige fall i antall fiskere, slik bildet også hadde vært i tiårene før. Utviklingen for fartøyflåten ser relativt tilsvarende ut som utviklingen for fiskere. Figuren under viser antallet fartøy som var hjemmehørende i Finnmark, per år fra 2003 til 2023.

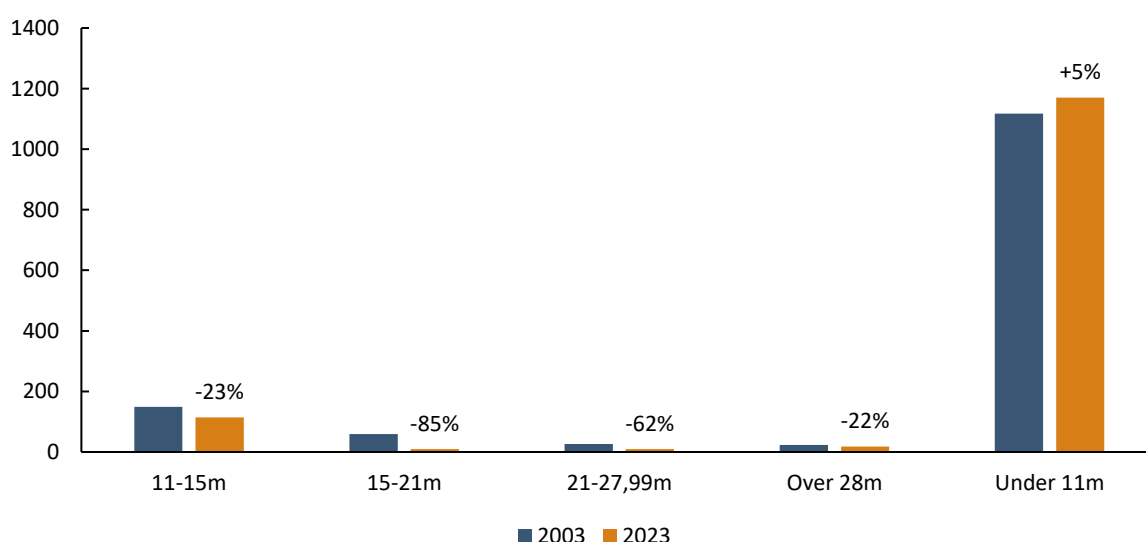
Figur 3-6: Fartøy hjemmehørende i Finnmark fra 2003-2023 fordelt etter fartøyets reelle lengdegruppe. Kilde: Fartøyregisteret



Antallet fiskefartøy hjemmehørende i Finnmark på 2000-tallet falt først fremt til 2014, mens det har steget de siste årene. Det er nå nesten like mange fiskefartøy hjemmehørende i Finnmark som det var i 2003.

Komposisjonen av fiskeflåten har imidlertid endret seg kraftig over disse 20 årene. Det er flere sjarker hjemmehørende i Finnmark i 2023 enn det var i 2003, men det er betydelig færre store fartøy. Figuren under viser utviklingen per lengdegruppe.

Figur 3-7: Antall fartøy hjemmehørende i Finnmark etter lengdegruppe i 2003 og 2023. Prosent viser til endring fra 2003-2023. Kilde: Menons beregninger basert på fartøyregisteret

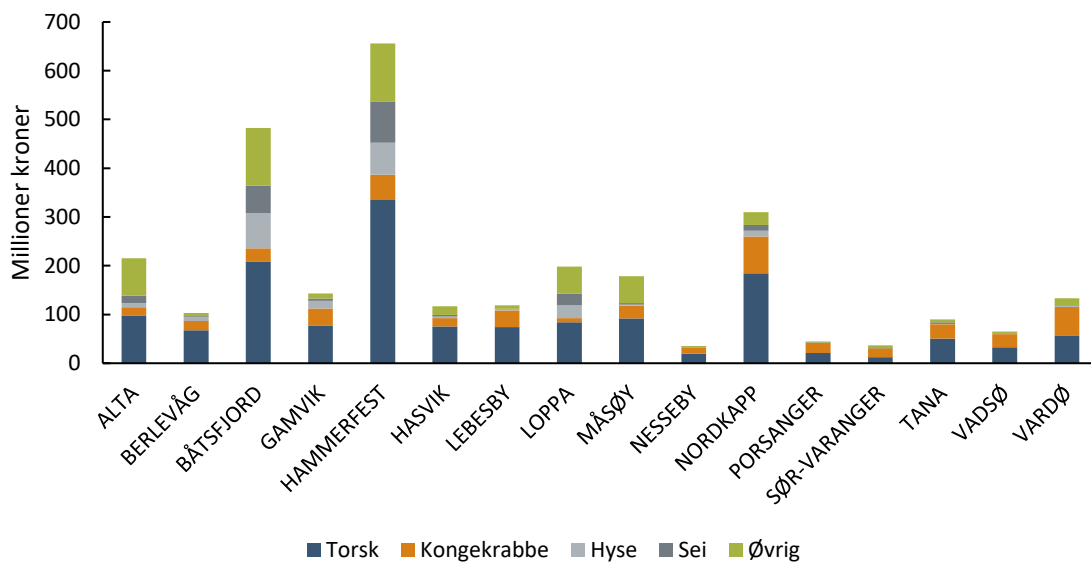


Som man kan se fra figuren har antallet sjarker steget (i hovedsak takket være betydelig vekst de siste par årene), mens antallet fartøy i de større lengdegruppene har falt.

3.2.2 Omsetning og verdiskaping i fiskeriet

Fiske genererer økonomisk omsetning gjennom verdien av fangsten som høstes fra havet. Når fiskerne bringer fangst til land, blir den solgt videre, og utgjør en inntekt til fiskerne. Figuren under viser omsetningen fiskerne fikk ved salget i 2023 fordelt på art, og fordelt på hver kommune.

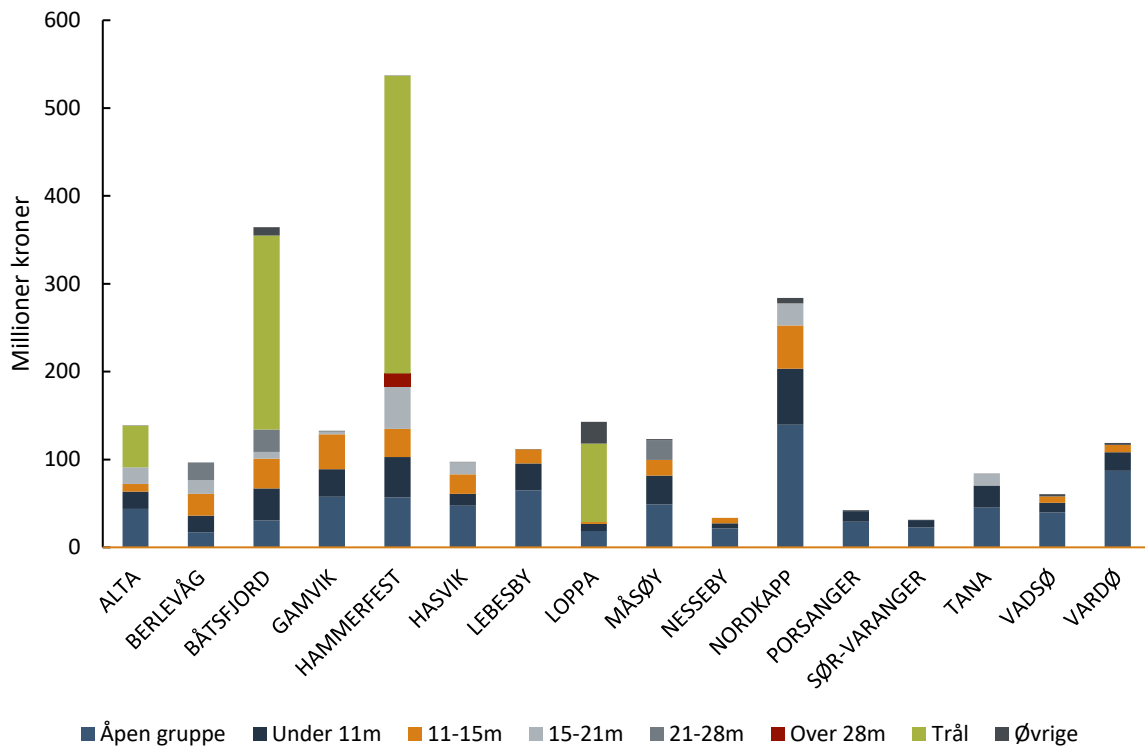
Figur 3-8: Omsetning til fiskerne etter art, etter fartøyets hjemkommune i 2023. Kilde: Menon Economics basert på sluttsedelregisteret til Fiskeridirektoratet



Det er mye å hente ut av denne figuren. For det første ser man at torsk er den viktigste arten for inntekt. I nesten alle kommuner er torsk den arten som står for størstedelen av omsetningen. For det andre ser man at kongekrabbe spiller en viktig rolle i enkelte kommuner – som Vardø, Vadsø og Nordkapp. I Vardø og Porsanger var det faktisk større inntekter fra kongekrabbe enn torsk i 2023. De øvrige artene bidrar i langt mindre grad til totalinntekten.

En annen viktig inndeling er etter fartøygruppen til fartøyene. Vi har gjennomgått fangsten av torsk, kongekrabbe, hyse og sei, og sett på hvilken fartøygruppe de hører hjemme i. Figuren under viser den estimerte omsetningen til fiskere etter fartøyets fartøygruppe.

Figur 3-9: Omsetning til fiskere etter fartøytype for torsk, krabbe, hyse og sei, etter fartøyets hjemkommune i 2023. Kilde: Menons estimat basert på sluttseddelregisteret og informasjon om fisketillatelse etter fartøygruppe fra fiskeridirektoratet.

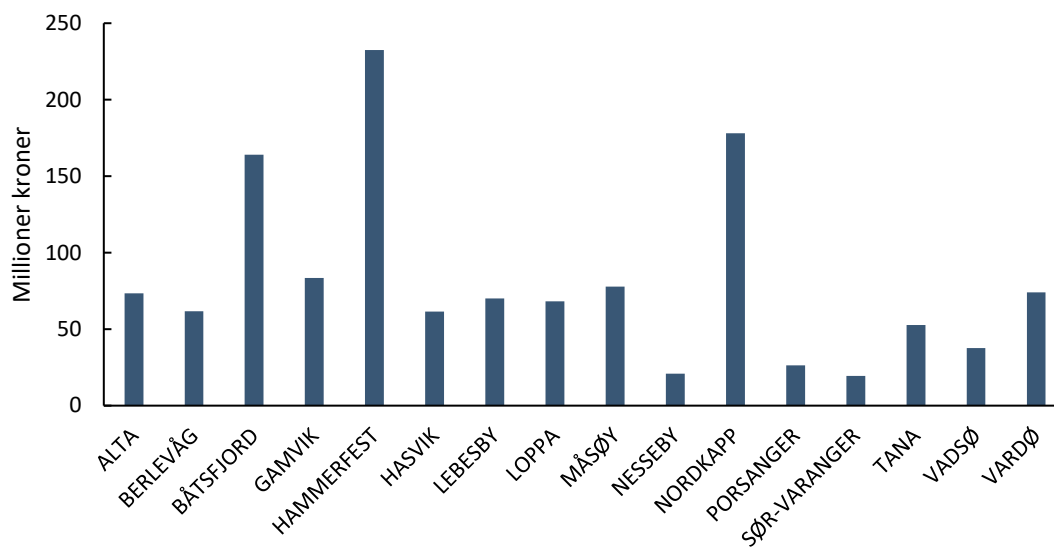


Som man kan se av figuren utgjør åpen gruppe og den lille kystflåten de største volumene. I de fleste av kommunene utgjør åpen gruppe og den lille kystnære flåten de største volumene. I kommunene i Øst-Finnmark utgjør generelt disse over 80 prosent av fangsten, og i alle kommuner utenom Alta, Båtsfjord, Berlevåg, Hammerfest og Loppa utgjør åpen gruppe og kystflåten under 11m minst 50 prosent. Et par trålere hjemmehørende i Hammerfest, Båtsfjord, Alta og Loppa utgjør til sammen store inntekter.

I økonomiske analyser bryr vi oss primært ikke om omsetning, men om verdiskaping. Verdiskapingen i fiskeriet kan forstås som summen av inntektene som går til henholdsvis arbeidstakere (lønn), kapitaleiere (overskudd), kreditorer (renter) og stat og kommune (skatt). Dette er også kjent som bruttoprodukt eller BNP. Verdiskaping er en av de mest sentrale økonomiske størrelser, fordi det er den som legger grunnlag for velferd gjennom forbruk og skatter.

For å finne verdiskaping benytter vi lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten. Den har estimater for hvor stor andel av inntekten som tilfaller mannskapet, eierne av fartøyene og øvrige grupper for forskjellige fartøygrupper og lengdegrupper. Vi kobler dette med dataene for omsetning per fartøygruppe, og estimerer dermed verdiskapingen fra fiskeriaktivitet i hver kommune. Det vises i figuren under.

Figur 3-10: Verdiskaping fra fiskeriaktivitet per fartøyets hjemkommune i 2023. Kilde: Menons estimat

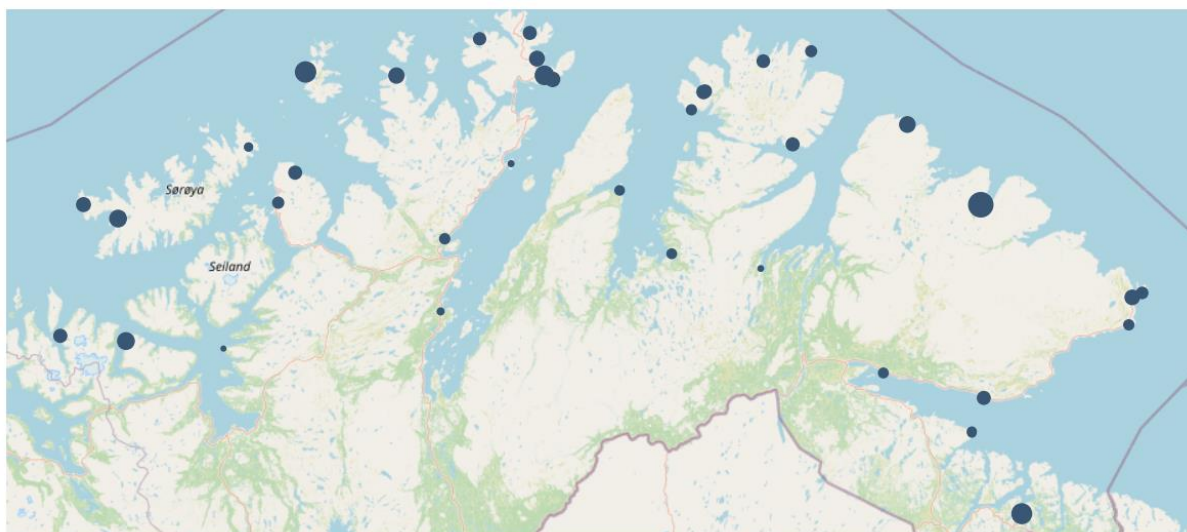


De fleste kystkommunene har altså en verdiskaping fra selve fiskeriaktiviteten på mellom 50 og 100 millioner kroner, mens Båtsfjord, Hammerfest og Nordkapp ligger noe høyere. Fiskeriet legger også grunnlag for verdiskaping på landsiden (i mottakene og industrien) og gjennom ringvirkninger i kommunene. Det går vi nærmere inn på i de neste to kapitlene.

3.3 Landsiden (mottak og industri)

Fiskemottak og fiskeindustrien utgjør mange steder hjørnesteinsbedrifter i Finnmark, og man finner fiskemottak over hele fylket. I figuren under viser vi mottaksstrukturen i Finnmark slik den var i 2023 (før nedleggelsene fra kvotekrisen begynte), hvor større sirkler innebærer en større økonomisk verdi på fisken som landes.

Figur 3-11: Mottak for fisk i Finnmark i 2023. Størrelse viser til verdi av landet sjømat.¹⁷ Kilde: Menon Economics basert på sluttsettedelregisteret, matrikkelen og Menons geoplasserte regnskapsdatabase



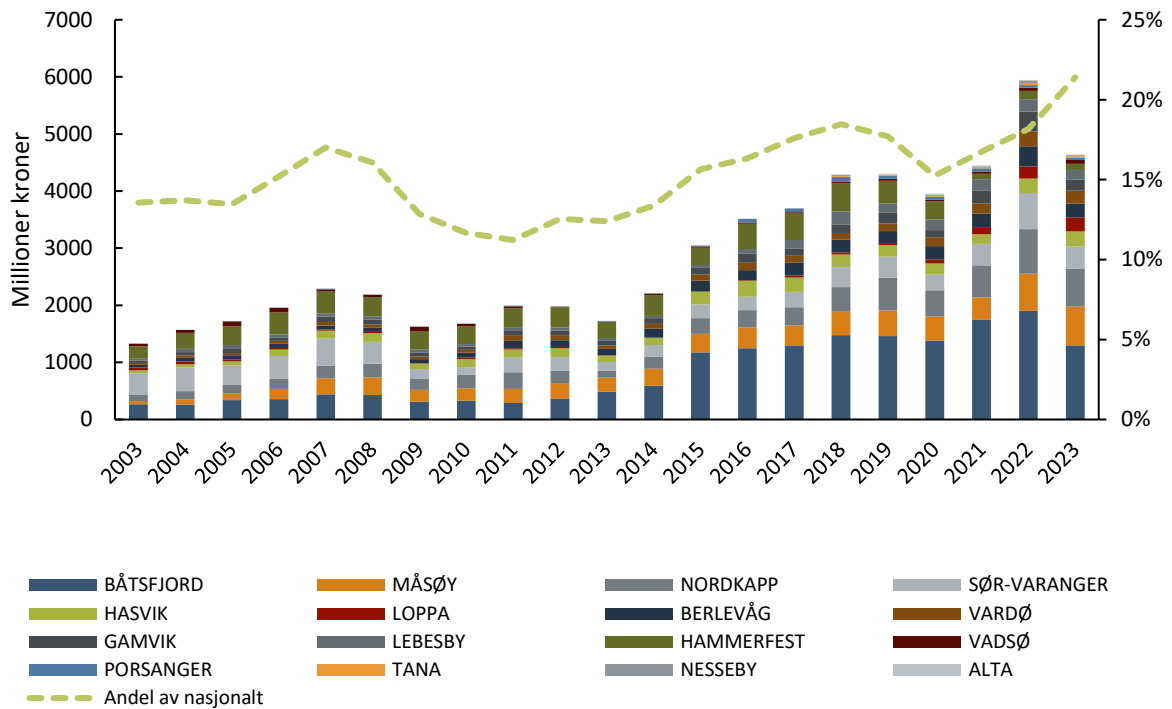
3.3.1 Utvikling i fiskemottak og fiskeindustri

Det har de siste 20 årene blitt landet sjømat i Finnmark til en stadig høyere verdi, og en økende andel av verdiene nasjonalt landes i Finnmark. Mens verdien av sjømat som ble landet i Finnmark var rundt halvannen milliard på starten av 2000-tallet, er landingsverdien nå oppe i omkring 5 milliarder kroner. Det er flere drivkrefter bak dette, hvor en av de viktigste har vært økende priser.

En økende andel av verdiene som landes i Norge, blir landet i Finnmark. Dette vises i figuren under, sammen med en fordeling av hvilke finnmarkskommuner fisken landes i.

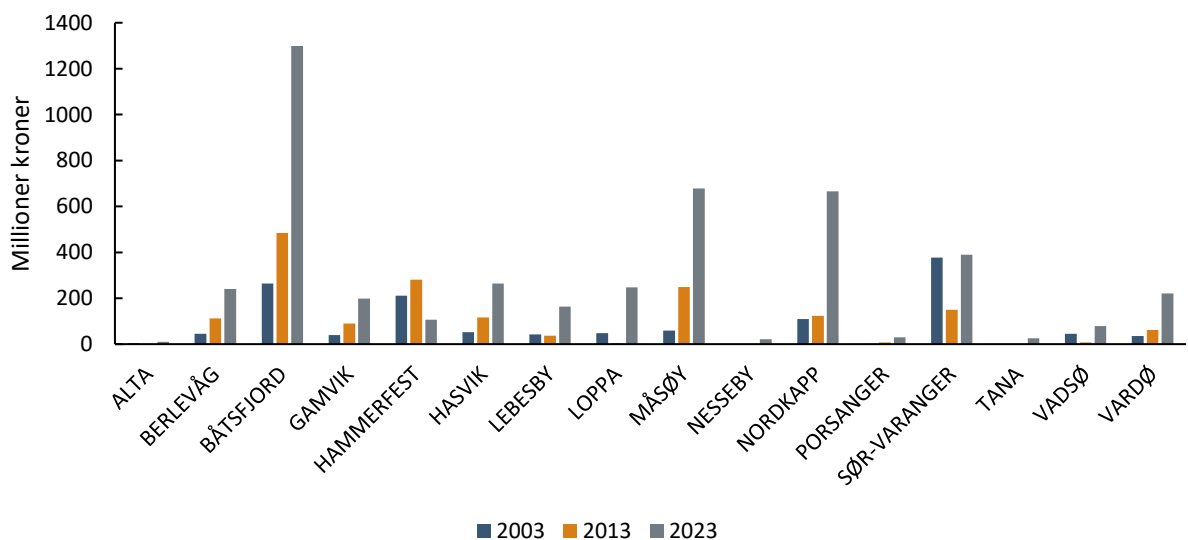
¹⁷ Vi har geoplassert alle fiskemottakene ved å koble deres posisjon med matrikkelen. Et par fiskemottak lot seg ikke plassere – de er inkludert i senere analyser selv om de ikke er med i figuren her.

Figur 3-12: Verdien av sjømat som landes i Finnmark, fordelt per kommune. Kilde: SSB frem til 2018, Menons beregning basert på sluttseddelregisteret til Fiskeridirektoratet etter 2018



I figuren under viser vi de samme dataene, men fordelt på en litt annen måte for å lettere kunne lese utviklingen til enkeltkommuner.

Figur 3-13: Verdien av sjømat som landes i Finnmark, fordelt per kommune i 2003, 2013 og 2023. Kilde: SSB frem til 2018, Menons estimat basert på sluttseddelregisteret til fiskeridirektoratet etter 2018

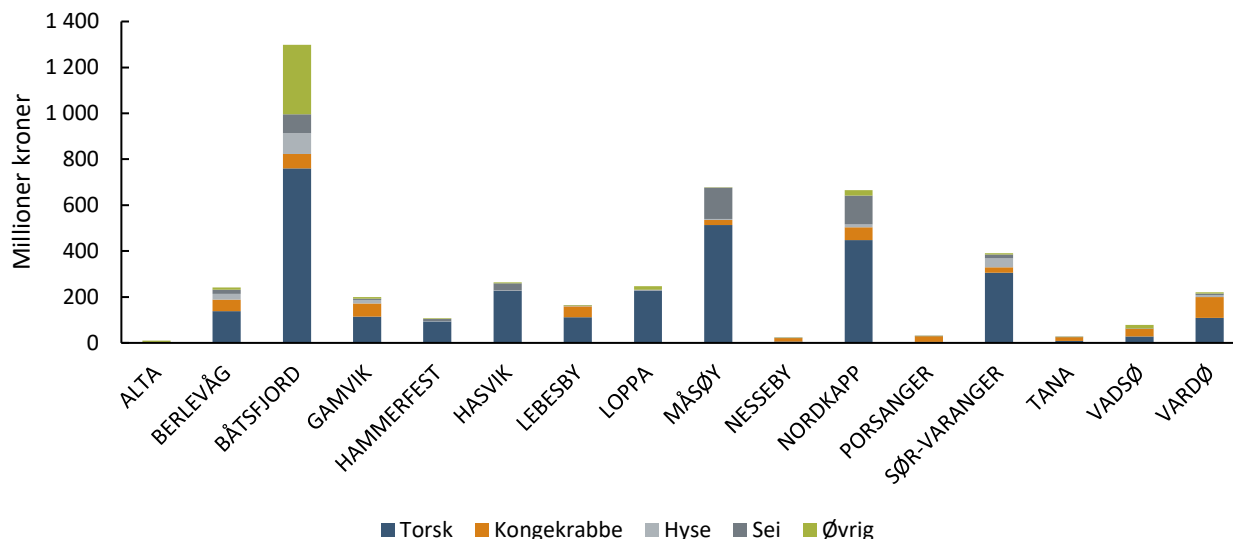


Som man ser av figurene, har et par kommuner hatt en kraftig vekst i verdien av landet sjømat. I absolutte termer har veksten vært størst i Båtsfjord, Måsøy og Nordkapp, hvor nå over halvparten av sjømaten i Finnmark landes – målt i kroneverdi.

3.3.2 Fiskemottakene og fiskeindustriens omsetning og verdiskaping

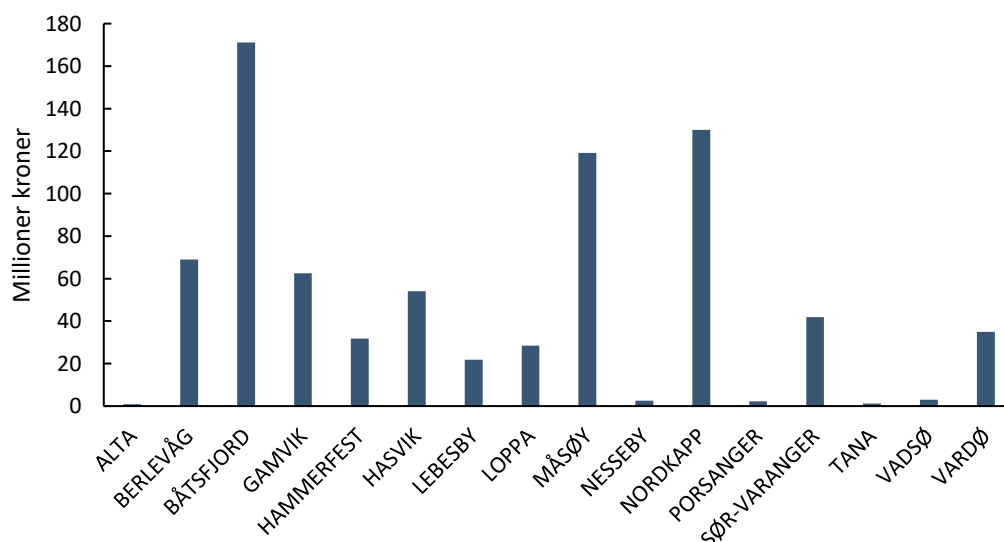
Figuren under viser hvilke arter som står for de største verdiene som landes i Finnmark per kommune.

Figur 3-14: Verdi av landinger etter art per kommune i 2023. Kilde: Menons estimat basert på sluttседdelregisteret



For å estimere den totale verdiskapingen på landsiden tar vi utgangspunkt i regnskapene til selskapene. Vi har dermed hentet ut regnskapene til de overkant av 60 aktive fiskemottakene og fiskeindustrielskapene i fylket. Figuren under viser verdiskapingen per kommune.

Figur 3-15: Verdiskaping i fiskemottak og fiskeindustri i 2022. Kilde: Menon Economics basert på selskapenes regnskapsdata



Den samlede verdiskapingen fra fiskeindustrien i kystkommunene var på nesten 800 millioner kroner i fjor. Fordelingen av verdiskaping på kommuner er nokså lik fordelingen av hvor fisken landes, som vist tidligere i delkapittelet. Aktiviteten i fiskemottakene og fiskeindustrien legger grunnlag for verdiskaping både gjennom de ansattes lønn og overskuddet i bedriftene. Fiskeindustri er en relativt arbeidskraftintensiv virksomhet. Den

største delen av verdiskapingen tilfaller de ansatte gjennom lønn, ettersom de fleste bedriftene har slitt med lønnsomheten. De siste årene har lønnen utgjort over 80 prosent av verdiskapingen i fiskeindustrien og fiskemottakene samlet.

Tekstboks: Ringvirkningsanalyse av den landbaserte villfiskeindustrien i Norge

Nofima gjennomførte i 2023 en analyse av den landbaserte villfiskeindustrien i Norge. Analysen viser at Finnmark er fylket hvor den landbaserte villfiskeindustrien utgjør størst andel av sysselsettingen, med omkring 7 prosent av den totale sysselsettingen. I deres analyse har 20 kommuner i Norge minst 10 prosent av privat sysselsatte i den landbaserte villfangstindustrien, og 9 av disse er i Finnmark. (Vi finner, ikke overraskende, det samme når det kommer til kommunene i Finnmark i vår analyse, som vist i kapittel 3.5).

Nofimas rapport underbygger dermed viktigheten fiskeindustrien har for kystkommunene i Finnmark, også sett opp mot andre norske kommuner.

3.4 Ringvirkninger av fiske og fiskeindustri

Fiskerne og fiskeindustrien bidrar ikke bare til verdiskaping gjennom sysselsetting og aktivitet i egne virksomheter. Ved å kjøpe varer og tjenester fra andre næringer, legger den også til rette for økt verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter utenfor egne bedrifter. Dette legger grunnlaget for lokale ringvirkninger, som vi har beregnet ved hjelp av Menons ringvirkningsmodell. Vi følger her en lett forenklet versjon av beregningsmetodikken som er benyttet i rapporten [Ringvirkninger av sjømatnæringen](#) (2022).¹⁸

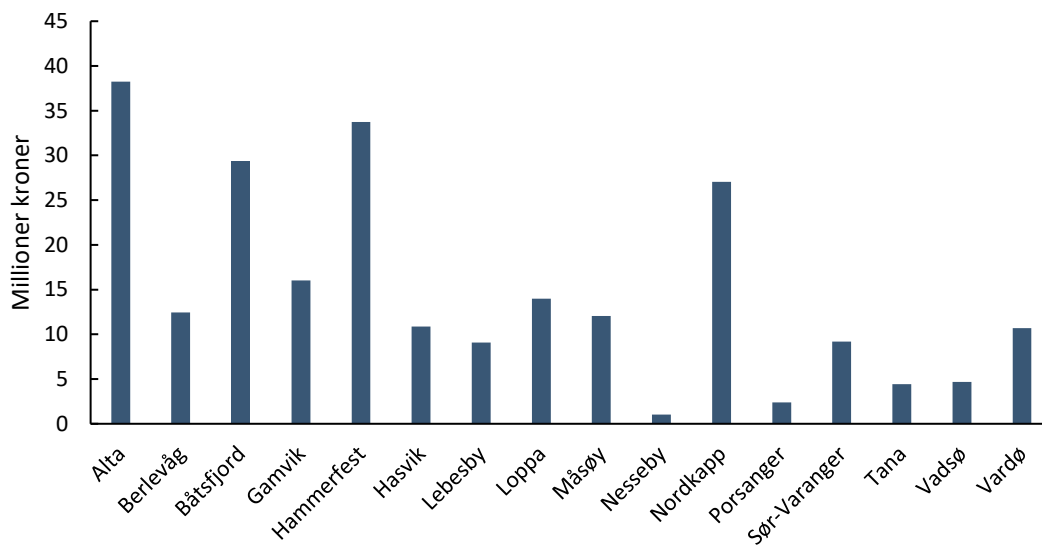
Vi analyserer i denne rapporten to mekanismer som fiskeriet og fiskeindustrien skaper ringvirkninger gjennom:

- 1) Fiskerne og fiskeindustrien kjøper varer og tjenester fra øvrig næringsliv i samme kommune og regionen. Dette legger grunnlag for verdiskaping og sysselsetting hos leverandørene og kalles *indirekte effekter*.
- 2) Fiskerne og fiskeindustrien bruker lønnen sin lokalt i kommunen og i regionen på diverse varer og tjenester. Dette legger også grunnlag for verdiskaping og sysselsetting på stedene de handler. Dette kalles *induserte effekter*.

Vi har som nevnt beregnet disse effektene basert på Menons ringvirkningsmodell (ITEM-modellen). Det er viktig å merke seg at lokale ringvirkninger gjerne blir små når kommunene er små. Det er fordi det aller meste av leveransene kjøpes inn fra andre kommuner eller utlandet, og fordi konsumeffektene (induserte) i hovedsak skapes i handelsleddet. Resultatene vises i figurene under.

¹⁸ Vi har i dette prosjektet ikke hentet inn leverandørdata fra fiskeindustrien i Finnmark, og bruker her en geografisk handelsmodul til å fordele effektene utover kommunene. Modulen bruker størrelsen av næringer i alle norske kommuner samt avstand mellom alle kommunepar til å estimere hvor stor en andel av samlede vare- og tjenestekjøp fra en gitt næring i en gitt kommune kommer fra alle andre norske kommuner.

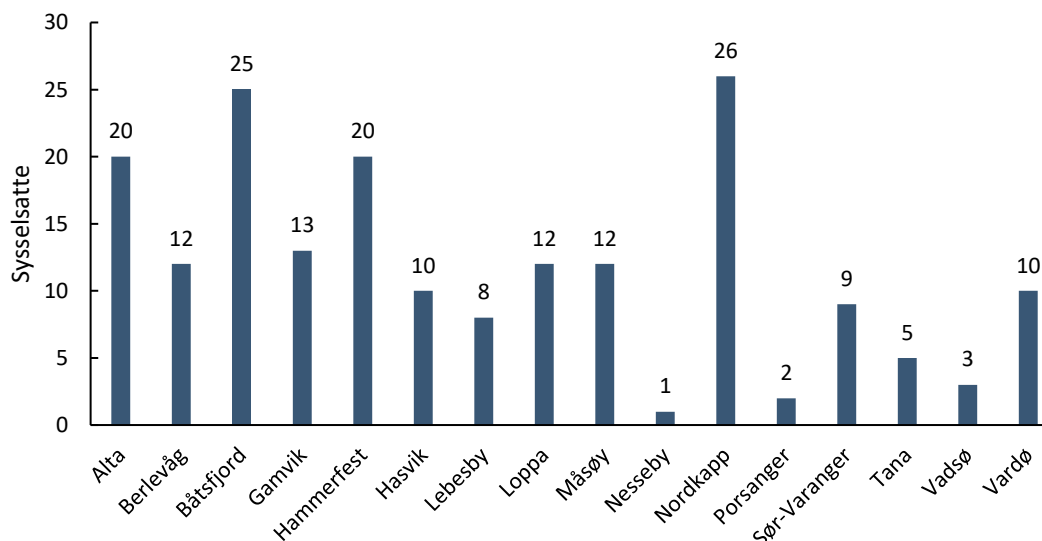
Figur 3-16: Indirekte og induisert verdiskaping per kommune. Kilde: Menon Economics



De indirekte og induserte effektene varierer mellom kommunene avhengig både av størrelsen på fiskerinæringen, leverandørnæringen, og næringene fiskerne forbruker lønnen i. De større kommunene tar derfor en større del av ringvirkningene, mens store deler av effektene tilfaller regioner utenfor Finnmark. Alta blir dermed en av kommunene med størst effekter, selv om mesteparten av disse ikke er direkte fiskerirelaterte, men også fra øvrige næringer. Ringvirkningene vi viser her tilsvarer i stor grad det som er funnet i tidligere analyser, som [Ringvirkningsanalyse av den landbaserte villfiskindustrien i Norge](#) (2023).¹⁹

På sysselsettingssiden er bildet tilsvarende, som vist i figuren under.

Figur 3-17: Indirekte og induserte sysselsatte per kommune. Kilde: Menon Economics

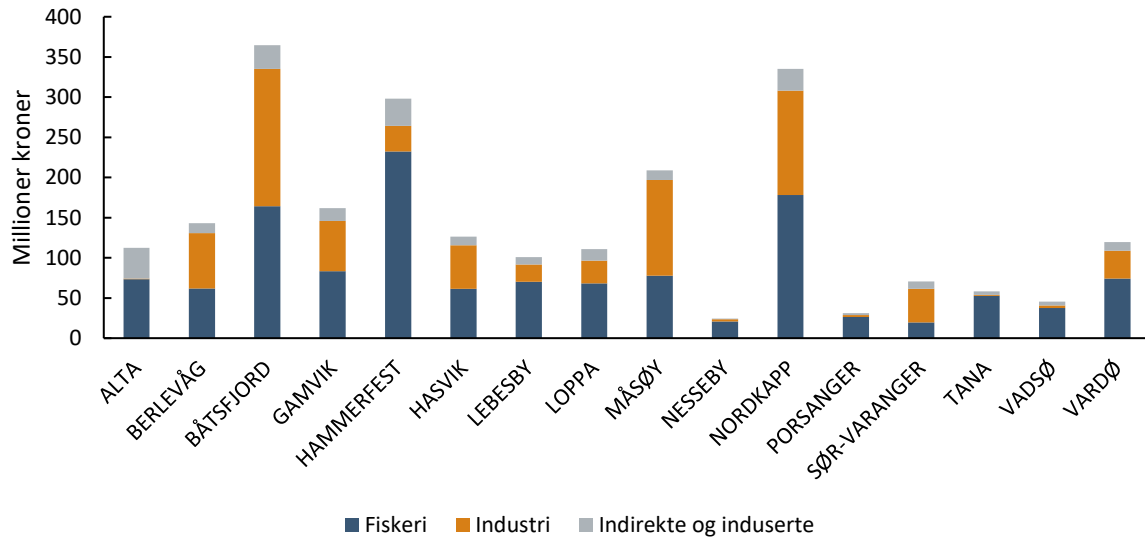


¹⁹ Et viktig skille mellom denne rapporten og vår, er at vi ser på både fiskeriet og den villfangede fiskeindustrien. Industriens kjøp fra fiskeriet blir dermed en direkte effekt i vår analyse, mens det er en indirekte effekt i Nofimas analyse.

3.5 Fiskeriets bidrag til samlet sysselsetting og verdiskaping i kystkommunene

I dette kapitlet måler vi den samlede verdiskapingen som fiskeriet og fiskeindustrien bidrar med per kommune, både direkte og indirekte gjennom ringvirkninger. Figuren under viser tallene for verdiskaping.

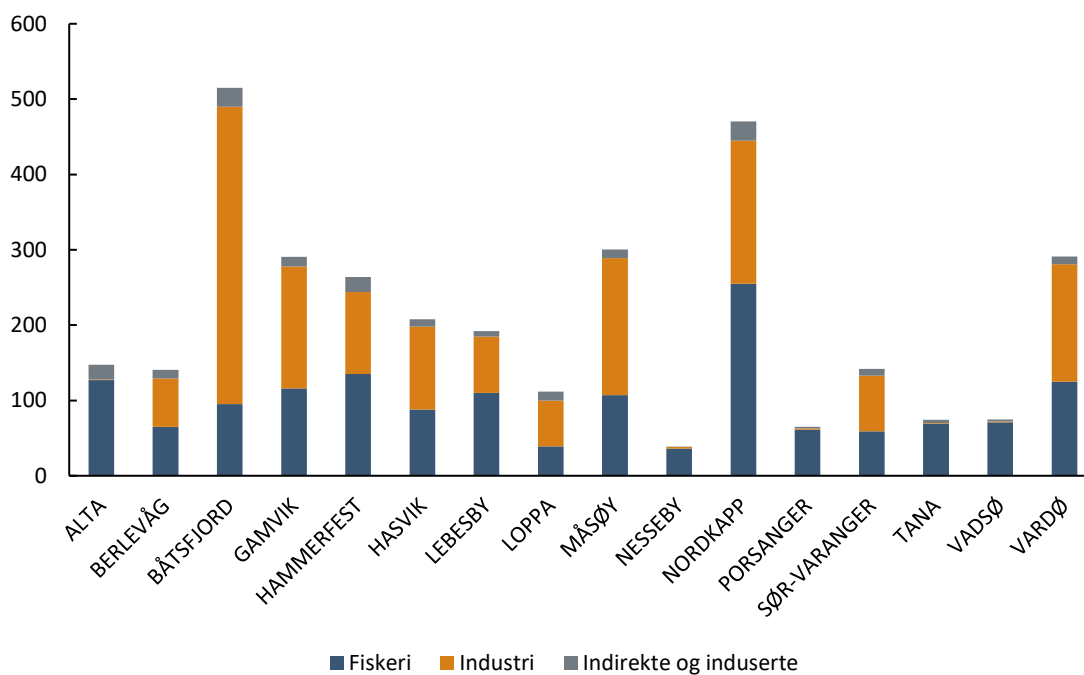
Figur 3-18: Verdiskapingen fra fiskeriet og fiskeindustrien med indirekte og induserte effekter. Kilde: Menon Economics basert på sluttседdelregisteret og Menons regnskapsdatabase



Totalt finner vi at den samlede verdiskapingen for alle kystkommunene er på omkring 2,3 milliarder kroner. De største effektene kommer i Båtsfjord, Nordkapp og Hammerfest, mens flesteparten av de øvrige kommunene har en samlet verdiskaping på rundt 100 millioner kroner hver.

Bildet for sysselsetting ser tilsvarende ut, og er vist i figuren under.

Figur 3-19: Arbeidsplasser i fiskeri, fiskeindustri og gjennom indirekte og induuerte effekter. Kilde: Menons estimat basert på fiskermanntallet og enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret²⁰



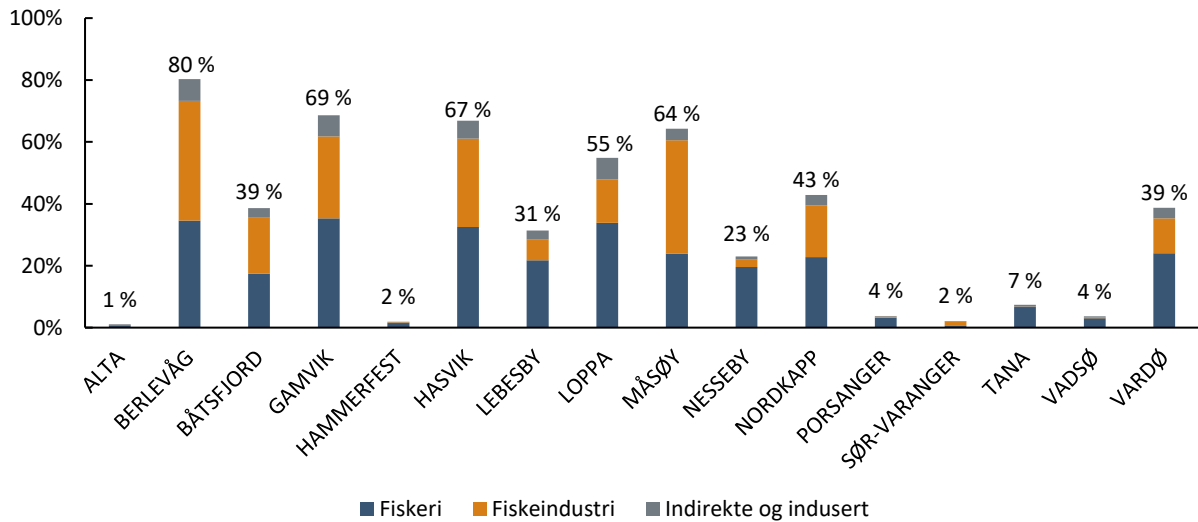
Totalt er det omkring 3 400 arbeidsplasser, med en omkring tilsvarende andel fra fiskeri og fiskeindustri.

3.5.1 Fiskeriets andel av kommunens samlede verdiskaping og sysselsetting

For å forstå fiskerirettet sektors betydningen for kommunen som helhet, er det nyttig å måle aktiviteten opp mot hele næringslivet. I figuren under viser vi hvor stor andel av verdiskapingen i hver kommune som kan knyttes til fiskeriet. Vi har her ikke tatt med oppdrettsnæringen i beregningene.

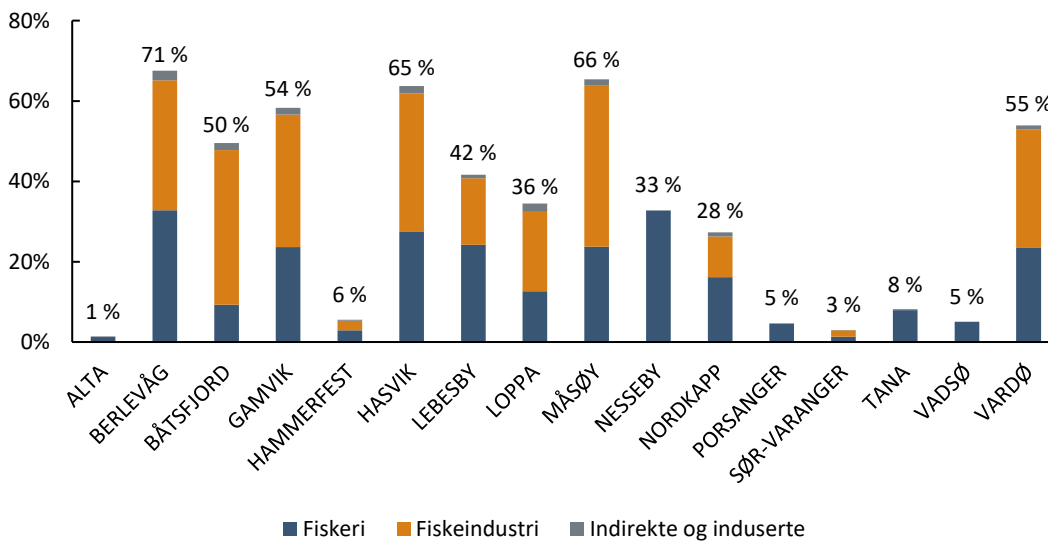
²⁰ Som nevnt i kapittel 3.1, er dette etter definisjonen fra enhetsregisteret og fiskermanntallet. Dette inkluderer visse deltidsstillinger som ikke ville blitt telt med i andre Menon-analyser eller totalestimatene til SSB. Når vi senere sammenligner med total sysselsetting i kommunene, bruker vi derfor også tall fra enhetsregisteret for å være konsistente.

Figur 3-20: Andel av verdiskaping i privat næringsliv som kommer fra fiskeri, fiskeindustri fra villfanget fisk og indirekte og induserte effekter. Kilde: Menons estimat



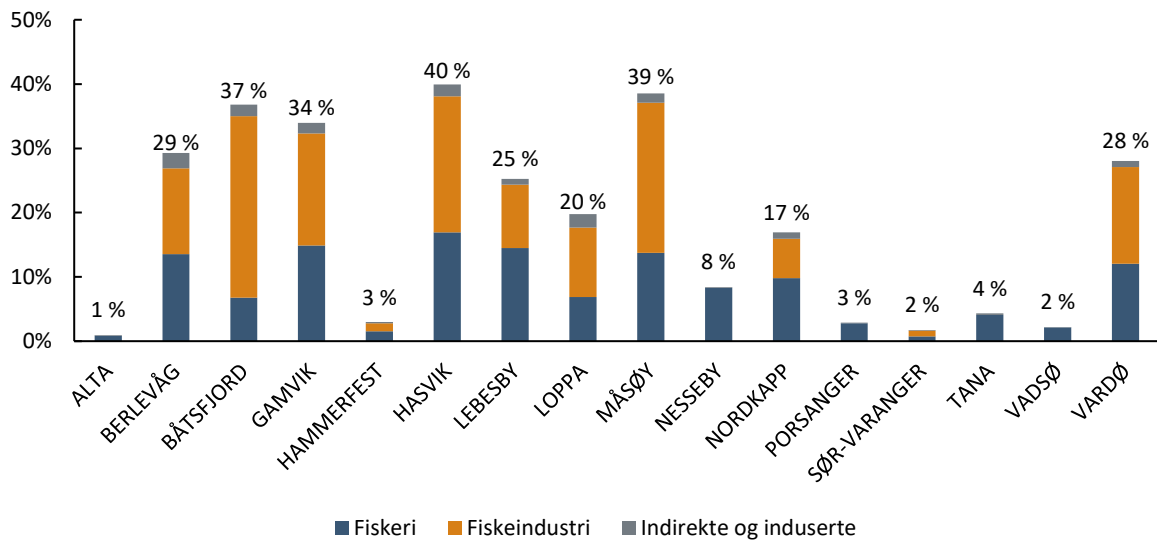
Det er stor variasjon i hvor stor betydning fiskenæringen har i forskjellige kommuner. I Berlevåg, Gamvik, Hasvik, Loppa og Måsøy utgjør den over halvparten av verdiskapingen i næringslivet. I Båtsfjord, Vardø, Lebesby og Vardø utgjør den oppimot halvparten av verdiskapingen. For andelen av privat sysselsetting som er tilknyttet fiskeri ser bildet relativt tilsvarende ut, som vist i figuren under.

Figur 3-21: Andel av privat sysselsetting som kommer fra fiskeri, fiskeindustri fra villfanget fisk, og indirekte og induserte effekter. Menons estimat basert på fiskermanntallet og enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret



En betydelig andel av sysselsettingen i kommunene finner vi i offentlig sektor. I figuren under viser vi andelen av den totale sysselsettingen som er fiskerirelatert per kommune.

Figur 3-22: Andel av total sysselsetting som kommer fra fiskeri, fiskeindustri fra villfanget fisk, og indirekte og induserte effekter. Menons estimat basert på fiskermanntallet og enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret



I flere av kystkommunene utgjør altså fiskeriet og fiskeindustrien med tilhørende indirekte effekter i størrelsesorden en tredjedel av det totale antallet sysselsatte.

4 Scenarier fremover og effekten av kvotekutt

I forrige kapittel viste vi fiskeriets betydning for Finnmark opp til og med 2023. I dette kapittelet ser vi fremover, på hva den mulige utviklingen kan bli i lys av kvotereduksjoner og mer overordnede utviklingstrekk i distriktskommuner i nord.

På kort sikt vet vi mye om hva som skjer med kvotene. Kvotene for 2025 er i stor grad satt, og vi kan dermed si mye om hvordan utviklingen fra 2023 til 2025 vil bli. Hvor kraftige konsekvensene av kvotekrisen kommer til å bli, avhenger særlig av hvor lenge kvotene forblir små, samt hvor lenge aktører forventer at kvotene forblir lave. Vi benytter derfor en scenariometodikk hvor vi tegner opp tre mulige fremtider for hvordan kvotene kan utvikle seg fremover, og hvordan næringslivet i kystkommunene responderer på kvoteendringene.

I dette kapittelet viser vi først konsekvensene som vil komme på kort sikt. Vi ser i kapittel 4.1 frem mot 2025 (ut neste år) og på hva som er forventede endringer i kvotene, samt hvordan dette slår ut for både fiskere og fiskeindustri i Finnmark. Vi forholder oss her til *korttidseffektene* som særlig er tapt inntekt og tapt verdiskaping. Virkningene på sysselsetting og befolkningsvekst tar det som regel lenger tid før realiseres, og disse håndteres i scenarioene som omtales senere.

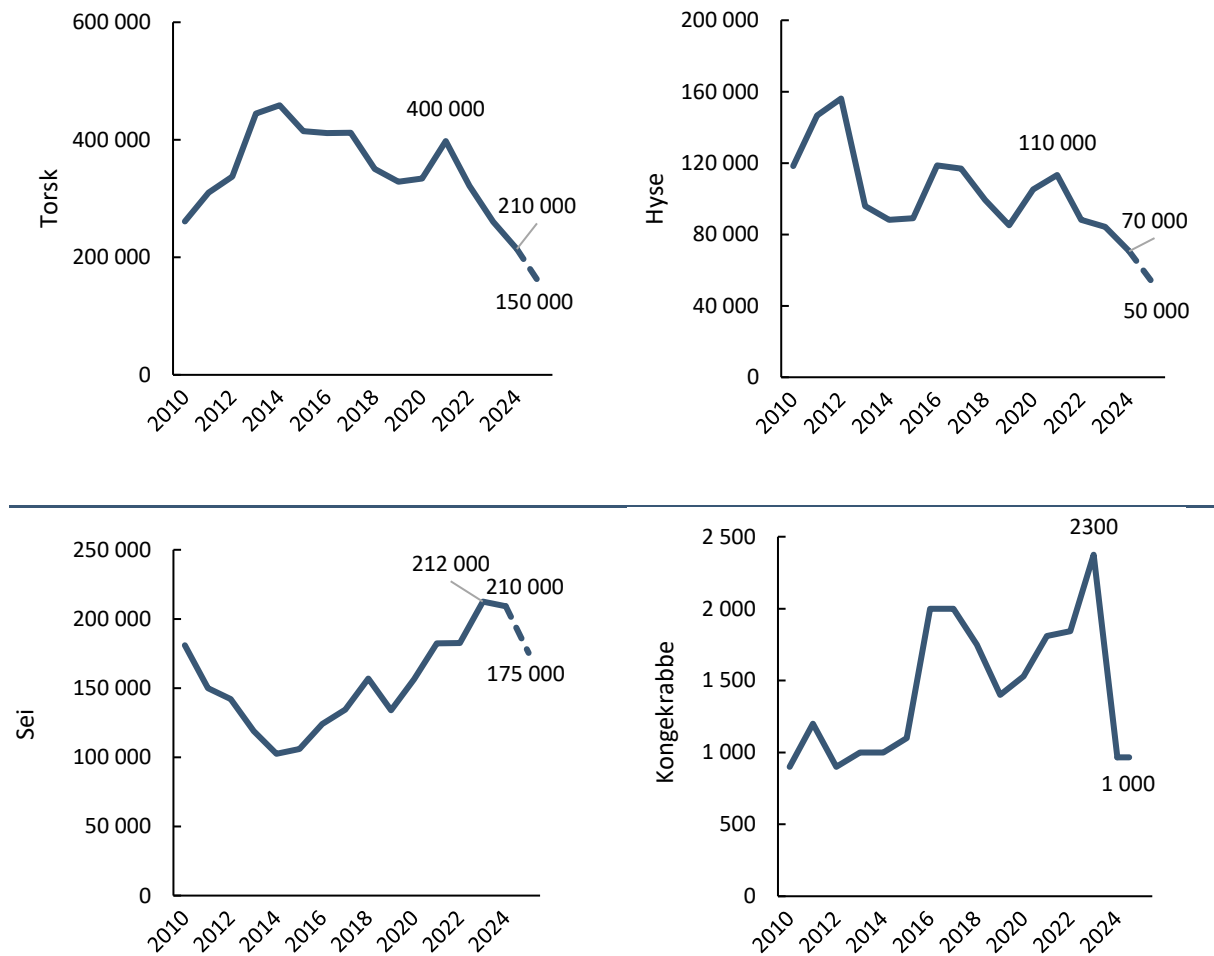
I kapittel 4.2 drøfter vi hva som blir konsekvensene av redusert aktivitet. Vi viser til hva det fra et teoretisk standpunkt er mulig at kan inntreffe, før vi presenterer statistikk over hva fiskere og ansatte i fiskeindustrien tidligere har gjort når de slutter i næringen. Deretter kobler vi dette sammen med Menons befolkningsmodell for å beregne omtrent hvor store befolkningsimpulser man kan forvente å få ved et sysselsettingsfall i fiskerinæringen og fiskeindustrien.

Deretter tegner vi i kapittel 4.3 opp de tre scenarioene for mulige fremtider for Finnmark det neste tiåret gitt forskjellig utvikling i kvotene og forskjellig omstilling i samfunnet. Vi viser hva befolkningsutviklingen blir i hvert av de tre scenarioene, og drøfter konsekvensene for regionen.

4.1 Krisens virkning på kort sikt – hvordan ser 2025 ut for de forskjellige kommunene?

De siste årene har kvotene for flere av de viktigste artene for kystkommunene falt, og de er forventet å falle ytterligere i 2025. Figuren under viser utviklingen i kvote for fire av de viktigste artene for kystkommunene: Torsk, sei, kongekrabbe og hyse.

Figur 4-1: Nasjonal kvote torsk, hyse, sei og nord for 62° N, samt kongekrabbe i kvoteregulert område, oppgitt i tonn. Kilde: Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet²¹



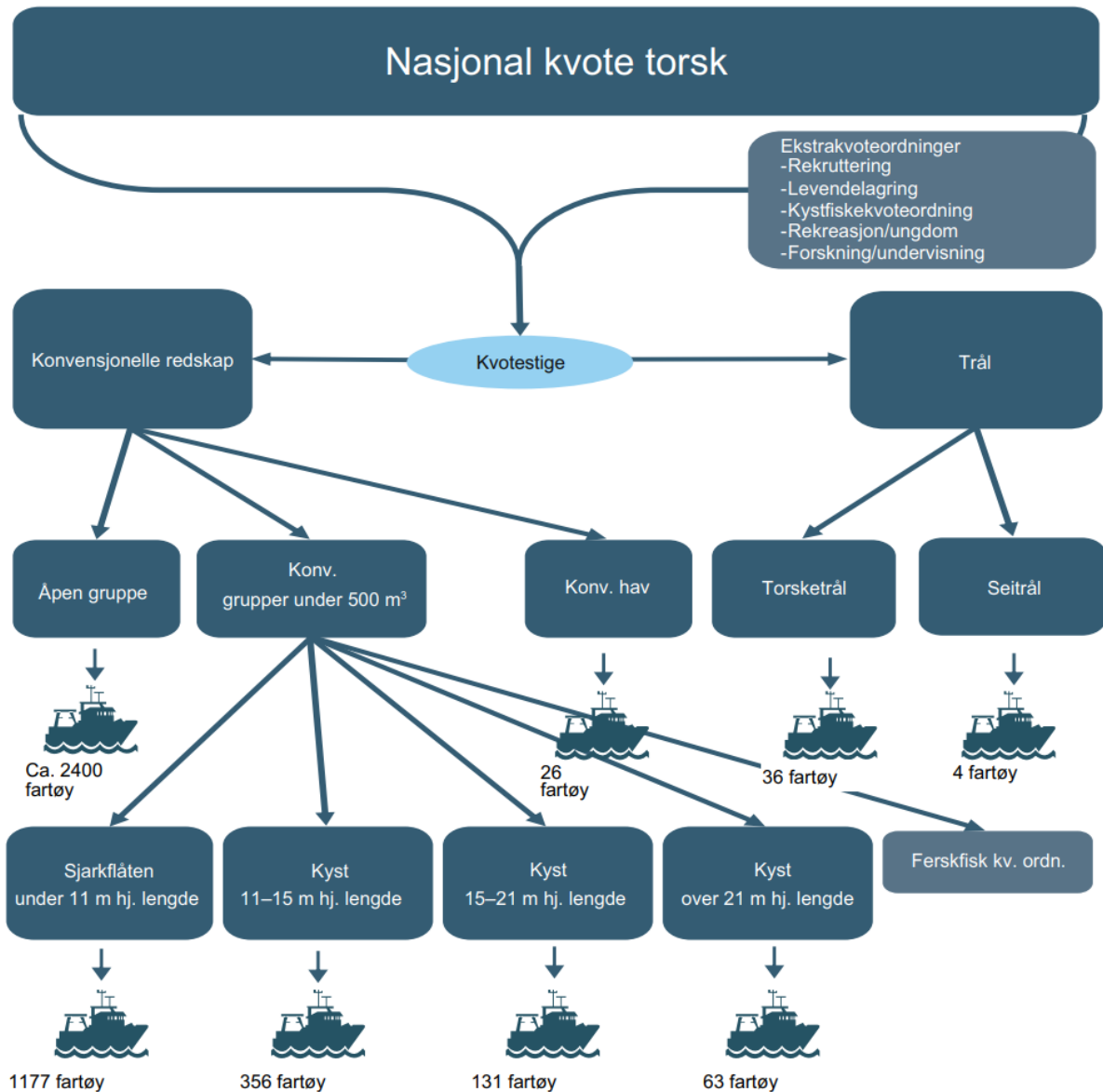
Kvotene for de forskjellige artene har hatt ulik utvikling fra 2010–2023, men alle falt i 2024. Kvoten for kongekrabbe falt med hele 60 prosent fra 2023 til 2024. For de tre fiskeslagene er fallet forventet å tilta i 2025, slik at både torsk, hyse og sei vil oppleve et fall på over 50 prosent fra mot toppunktet i 2021–2023 til 2025.

Fallet i totale kvoter slår ikke ut én til én i Finnmark i 2025, ettersom kvotesystemet endres av tiltakene i kvotemeldingen. Kort sagt gjør kvotemeldingen at visse fartøygrupper får et mindre kvotefall enn andre, og dermed påvirkes Finnmark annerledes enn landet for øvrig ettersom det har en annen fartøygruppesammensetning. Som vi viste i kapittel 3.2 har Finnmark en stor overvekt av små fartøy i åpen gruppe og den lille kystflåten.

Vi har derfor gjort en omfattende analyse av endringene i kvotemeldingen og dets konsekvenser for torsk, sei, hyse og kongekrabbe. Figuren under viser dagens kvotefordelingssystem for den som genererer aller størst inntekter, torsken.

²¹ Tall for torsk, hyse og sei fra 2010- 2024 er hentet fra forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N. Se [her](#) for forskrift gyldig fra 1. januar 2024. Se [her](#) for utgåtte meldinger. Tall for kongekrabbe fra 2010-2024 er hentet [her](#). Tallene for 2025 for torsk, hyse og sei beregnes ved å ta de anbefalte kvotene (TAC) for 2025 ([torsk](#), [hyse](#) og [sei](#)), og multiplisere dem med Norges gjennomsnittlige andel av TAC de siste årene. For torsk har vi lagt til kvoten for norsk kysttorsk. For kongekrabbe har vi ikke informasjon om utviklingen fra 2024-2025, og har derfor ikke lagt til grunn noen endring.

Figur 4-2: Kvotefordelingssystemet for torsk slik det er definert i Meld. St. 32 (2018–2019). Antallet fartøy er fra deres kartlegging. Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2019)²²



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

- **Gjeninnføring av trålstigen for torsk:** Etter avsetninger til kvotebonusordninger ble kvotene i 2024 fordelt med 32 prosent til trål og 68 prosent til konvensjonelle redskap. Fra og med 2025 vil trålstigen gjeninnføres. Dette innebærer at fordelingen mellom trål og konvensjonelle redskap vil avhenge av kvotestørrelsen.²³ Med en lav kvote i 2025 vil endringen gagne fartøy med konvensjonelle redskap.
- **Avsetning til åpen gruppe vil tas fra toppen:** I 2024 ble avsetningen til åpen gruppe gjort etter fordelingen til konvensjonelle redskap. Fra og med 2025 vil avsetninger til åpen gruppe tas fra toppen,

²² Se [her](#).

²³ Ved norsk totalkvote under 130 000 tonn får konvensjonelle redskaper 72 prosent og trål 28 prosent. Ved kvoter over 330 000 tonn får konvensjonelle redskaper 67 prosent. I intervallet mellom utvikles fordelingsbrøken lineært.

på lik linje som ekstravoteordninger og dermed redusere antall kvoter som går videre til kvotestigen. Trålgruppen vil få noe lavere kvote, da de må være med på å finansiere kvoten til åpen gruppe, mens kvoten som tilfaller de ulike gruppene innen konvensjonelle redskap vil øke. Endringen vil påvirke kvotene for torsk, hyse og sei. Fra og med 2025 vil andelen som går til åpen gruppe økes. Dette styrker åpen gruppe, på bekostning av samtlige av de andre fartøygruppene.

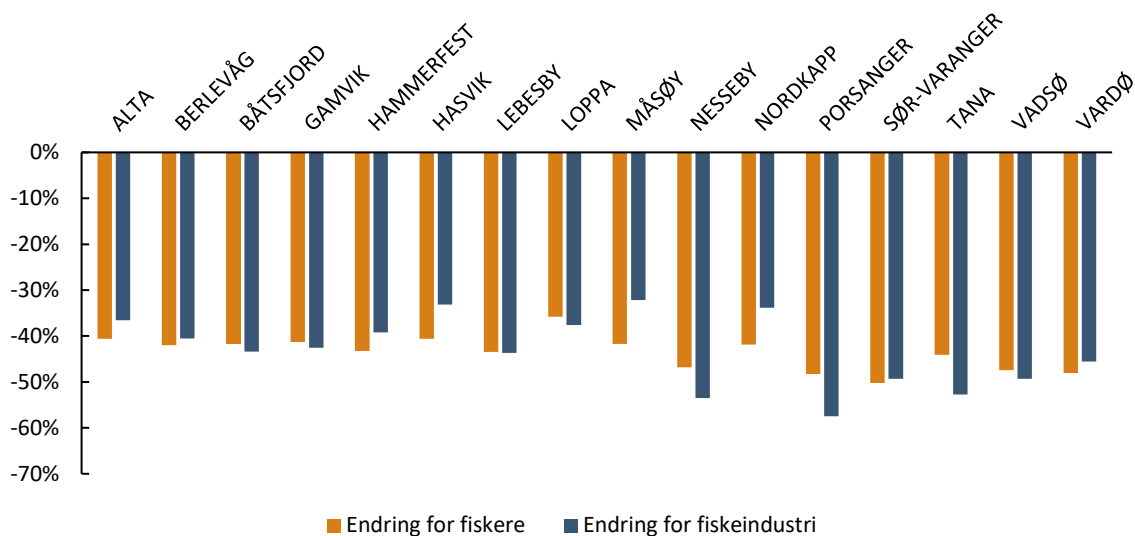
- **Tredjelandskvote for torsk og hyse:** Ubenyttet tredjelandskvote for torsk og hyse skal i større grad tildeles de havgående fartøyene (trål og konvensjonelle havfiskefartøy). Dette vil bety noe omfordeling i favør av trål og konvensjonelle havfiskefartøy. Som følge av at ubenyttet tredjelandskvote er lav i perioder der kvoten er lav, blir virkningen av denne endringen mindre når kvotene allerede er lave. Det er også noe usikkerhet i akkurat hvordan dette vil håndheves.²⁴
- **Omfordeling i den konvensjonelle kystflåten:** I 2025 vil 2 prosent av kvoteandelen fra den konvensjonelle kystflåten lukket gruppe over 11 meter omfordeles til lukket gruppe under 11 meter. Forslaget innebærer at fartøy med hjemmelslengde under 11 meter får økt kvote, på bekostning av kystfartøy over 11 meter.

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

For å estimere konsekvensene for fiskerne i Finnmark og for landsiden, tar vi utgangspunkt i fangstvolumene i 2023 (som vist i kapittel 3.2 og 3.3) og fremskriver aktiviteten med vekstraten for kombinasjonen av fartøygruppe og art. I figuren under viser vi det *vektede* totale fallet i omsetning for fiskefartøy hjemmehørende i hver kommune, og for landinger i hver kommune.

²⁴ Vi har derfor ikke lagt til grunn at endringene i tredjelandskvote får et utslag når kvotene er lave, hvilket gjør at våre estimater muligens overvurderer fallet for trål noe og undervurderer fallet for den lille kystgruppen. Dette spiller en minimal rolle for resultatene vi presenterer her, og usikkerheten går i retning av at fallet for kystkommunene kan bli enda litt større enn vi presenterer her.

Figur 4-3: Fall i omsetning til fiskere og fiskeindustri fra torsk, kongekrabbe, sei og hyse fra 2023-2025 på grunn av kvoteendringene. Kilde: Menon Economics

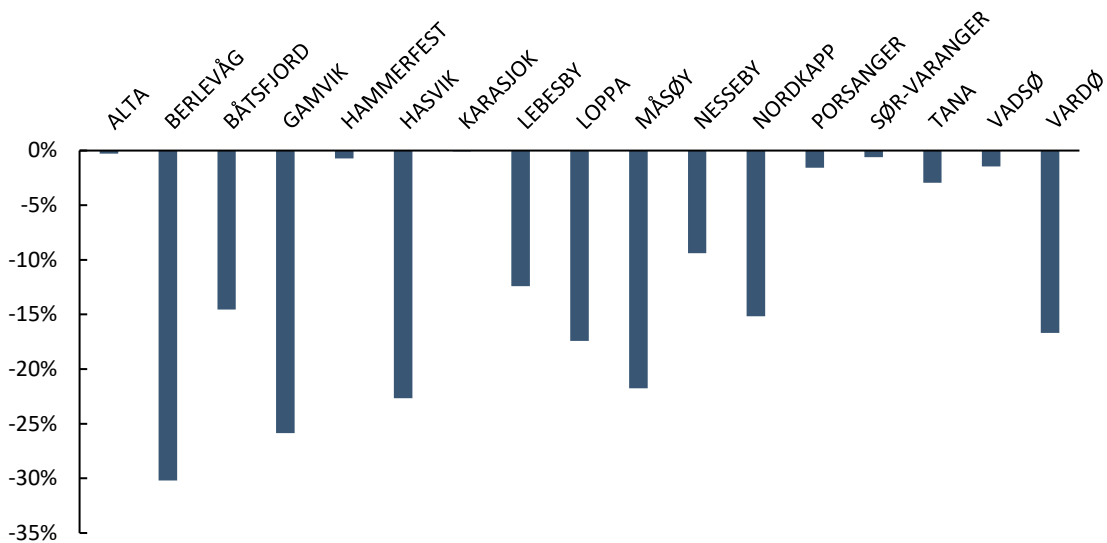


De fleste kommunene får altså et fall i omsetning på rundt 40 prosent for både fiskerne og fiskeindustrien. Generelt vil kommuner der torsk og kongekrabbe i 2023 utgjorde de største fangstvolumene og landingsvolumene få et større fall enn de som har mye landinger av sei, og dette bidrar til variasjonen mellom kommunene. Samtidig får trålerne et større fall i volumene enn åpen gruppe, og kommuner med en stor åpen gruppe får derfor et mindre fall enn de med trål. Til en viss grad veier disse endringene hverandre ut mellom kommunene, og det blir derfor ikke så stor forskjell mellom kommunene i hvor stort fallet mot 2025 blir. Med mer klartekst betyr dette at for kystkommunene så dominerer konsekvensene av det nasjonale fallet i kvoter konsekvensene av kvotemeldingen.

Hvor problematisk er så en nedgang i omsetning som vist i figuren over for de forskjellige kystkommunene? En måte å vise det på er ved å vise utviklingen i verdiskaping. Når fiskerne og fiskeindustrien får redusert omsetning, slår det ut i tapt overskudd for bedriftseierne og reduserte lønninger gjennom oppsigelser og nedleggelse, og dette plukkes opp som redusert verdiskaping. I figuren under viser vi hvor stor andel av verdiskapingen i det private næringslivet som bortfaller i hver kommune.²⁵

²⁵ Vi går her ut fra at verdiskapingen faller proporsjonalt med omsetningen. Det er usikkerhet knyttet til dette, men det kan slå begge veier. Mengden faste kostnader i fiskeriet kan gjøre at fallet i verdiskaping blir større enn fallet i omsetning, men samtidig kan reduserte volumer føre til økte fiskepriser, hvilket ville gjøre at verdiskapingen faller mindre enn omsetningen. Totalt sett vurderer vi derfor at dette er en akseptabel og nokså realistisk antagelse.

Figur 4-4: Reduksjon i verdiskaping i privat næringsliv grunnet kvotefallet fra 2023-2025. Kilde: Menon Economics

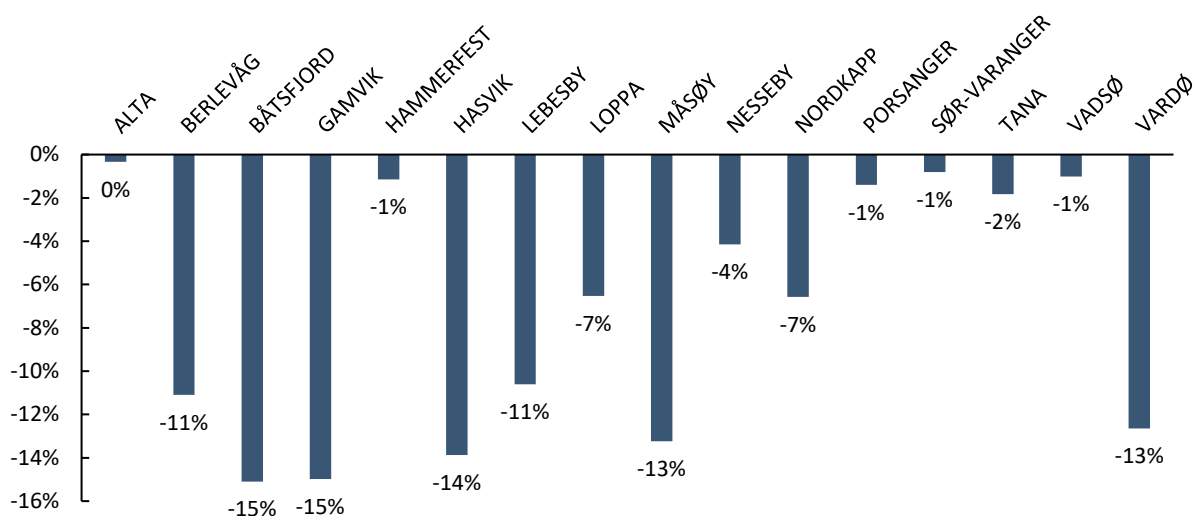


I flere av kommunene fører kvotekrisen til et tosifret fall i samlet verdiskaping i kommunen. Dette gjelder Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp og Vardø. I kommunene der fallet er aller størst, er det snakk om bortfall på rundt en fjerdedel.

Dette er førsteordenseffekten. Tapte aktivitet fører til tapte omsetning og tapte verdiskaping. På litt lengre sikt kan dette også føre til store konsekvenser for samfunnene.

Arbeidsplasser tar normalt sett litt lenger tid før de forsvinner. Det tar eksempelvis tid fra fiskeriet forsvinner til fiskerne bytter karrierevei, og kvotefallet slår derfor normalt først ut i tapte inntekt per fisker, før det senere slår ut i færre fiskere. Det samme gjelder på fiskemottakene, selv om permitteringer der gjør at sysselsettningsnivået kan justeres noe fortere. Hvis kvotefallet blir langvarig, vil det tapte aktivitetsnivået imidlertid slå ut i redusert sysselsetting, og på sikt faller sysselsettingen relativt normalt med fallet i verdiskapingen. I figuren under viser vi hvor stort bortfall i total sysselsetting kvotefallet fra 2023-2025 kan føre til.

Figur 4-5: Reduksjon i total sysselsetting (privat og offentlig) grunnet kvotefallet fra 2023-2025. Kilde: Menon Economics



Det er altså snakk om et bortfall i en tosfret prosent antall arbeidsplasser i flere av kystkommunene. Dette skjer ikke umiddelbart – fallet i 2025 vil trolig ikke bli så stort som figuren viser – men hvis fallet blir langvarig, eller folk i næringen blir overbevist om at fallet kommer til å bli langvarig, vil et fall i den størrelsesorden kunne inntreffe.

I neste delkapittel drøfter vi hvilke konsekvenser et bortfall i aktiviteten kan føre til dersom fallet blir mer langvarig, før vi lager tre scenarier for langsiktig fall, hvor vi viser konsekvenser for bosetting.

4.2 Hva skjer når aktiviteten faller?

4.2.1 Hva kan bli konsekvensene av bortfall av hjørnesteinsaktivitet?

Menon har utviklet en befolkningsmodell som vi i mange prosjekter har benyttet til å estimere befolkningsvekst og endring i pendling som følge av næringsetableringer og andre impulser. Modellen tar utgangspunkt i registerdata om adferden til personer som flytter, samt stock-flow modellering av fødsler, dødsfall og pendling. Modellen har blitt brukt i fagfellevurdert forskning tilknyttet befolkningsutviklingen i Øst-Finnmark.

Delen av modellen som analyserer sjokk og impulser er i utgangspunktet designet for å analysere konsekvensene av næringslivsvekst, og ikke av bortfall av næringsliv. I dette prosjektet bruker vi en spesialtilpasset versjon av modellen for å estimere hva som kan bli konsekvensene av kvotefallet for Finnmark, men det er viktig å understreke at dette er mest ment illustrativt – det er enda mer krevende å analysere konsekvensene av bortfall av næringsliv enn tilvekst av næringsliv.

Generelt sett vil tapte arbeidsplasser i en hjørnesteinsbedrift i regioner som Finnmark kunne føre til en av følgende konsekvenser²⁶:

- **Mer utflytting:** Arbeidstakere som mister jobben kan velge å flytte ut av området for å finne nye jobbmuligheter i andre byer eller regioner.

²⁶ Normalt sett ville vi inkludert økt utpendling som en faktor, men grunnet kystkommunene i Finnmarks geografiske posisjon, samt at krisen treffer hele kysten, er dette en lite realistisk løsning.

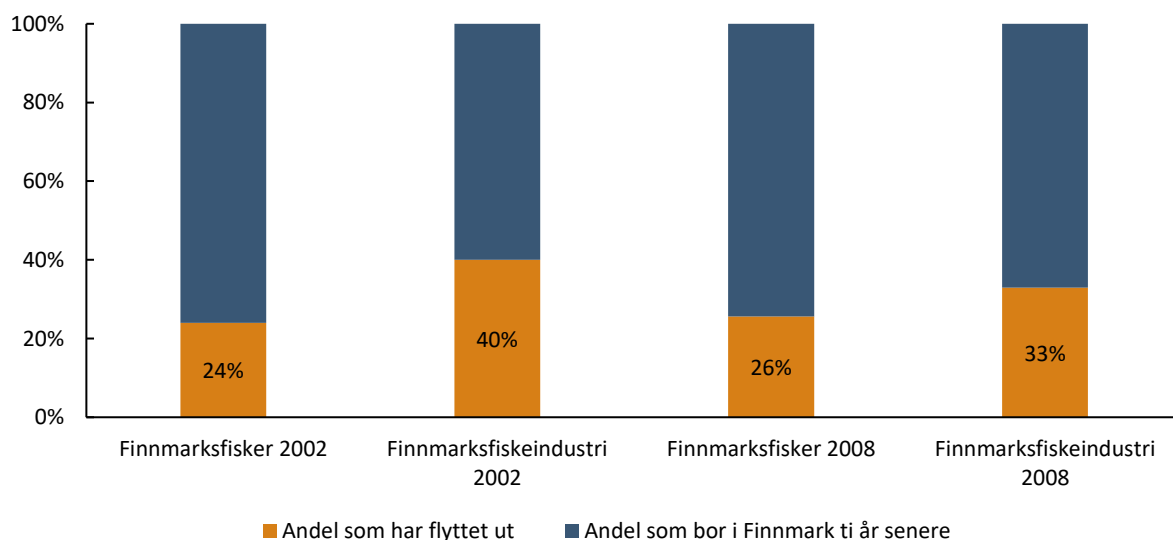
- **Mindre innflytting:** Regionen blir mindre attraktiv for nye arbeidstakere, og det blir mindre tilflytting til regionen.
- **Økt arbeidsledighet:** En nedleggelse kan føre til at flere arbeidstakere i området blir arbeidsledige og dermed forblir utenfor arbeidsmarkedet i en periode.
- **Flere personer utenfor arbeidsstyrken:** Noen av dem som mister jobben kan velge å trekke seg helt ut av arbeidsmarkedet, enten ved å gå av med tidlig pensjon eller ved å ikke aktivt søke ny jobb.
- **Omstilling av lokalsamfunnet:** Nye arbeidsplasser oppstår, enten i samme eller nye næringer, og det blomstrer opp ny aktivitet i disse.

Generelt sett vil de første to punktene gi en befolkningseffekt ved at folk flytter ut eller færre flytter inn. De to neste punktene vil ikke gi en befolkningseffekt, men vil innebære stor belastning for menneskene involvert, og et samfunnsøkonomisk tap ved tapt potensial. Det femte punktet er det mest ønskede utfallet i lokalsamfunnet ved en nedleggelse.

Hvilke av de fem konsekvensene som inntreffer, avhenger av både karakteristikker ved samfunnene, hvilke tiltak som iverksettes, og hvor stor skalaen av nedleggelsen er. Skalaen i Finnmark er stor, både med tanke på næringens størrelse og hvor stort fallet er. Den er faktisk såpass stor at vi har få historiske eksempler å hvile på for tilsvarende fall i andre deler av Norge de senere årene.

For å vurdere hvor store konsekvensene kan bli, har vi derfor sett bakover på hva folk som tidligere har sluttet i fiskeriet og fiskeindustrien i Finnmark har gjort. Vi har hentet ut mikrodata om personene som var fiskere eller jobbet i fiskeindustrien i Finnmark i 2002 og 2008, og så analysert hva de gjorde og hvor de bodde et tiår senere. Dette vises i figuren under.

Figur 4-6: Fordeling av hvor ansatte som var fiskere eller jobbet i fiskeindustrien i et år (yrke og år vist langs x-aksen) og deretter sluttet, bodde et tiår senere. Analysen inkluderer kun personer under 50 år. Kilde: Menon Economics basert på data fra SSBs microdata



Som man kan se av figuren, er det slik at blant de som var fiskere i Finnmark i 2002 og så byttet yrke, hadde omkring 24 prosent flyttet fra Finnmark et tiår senere. For ansatte i fiskeindustri i Finnmark i 2002, var det tilsvarende tallet 40 prosent, mens tallene for 2008 var på omkring en fjerdedel og en tredjedel respektivt.²⁷

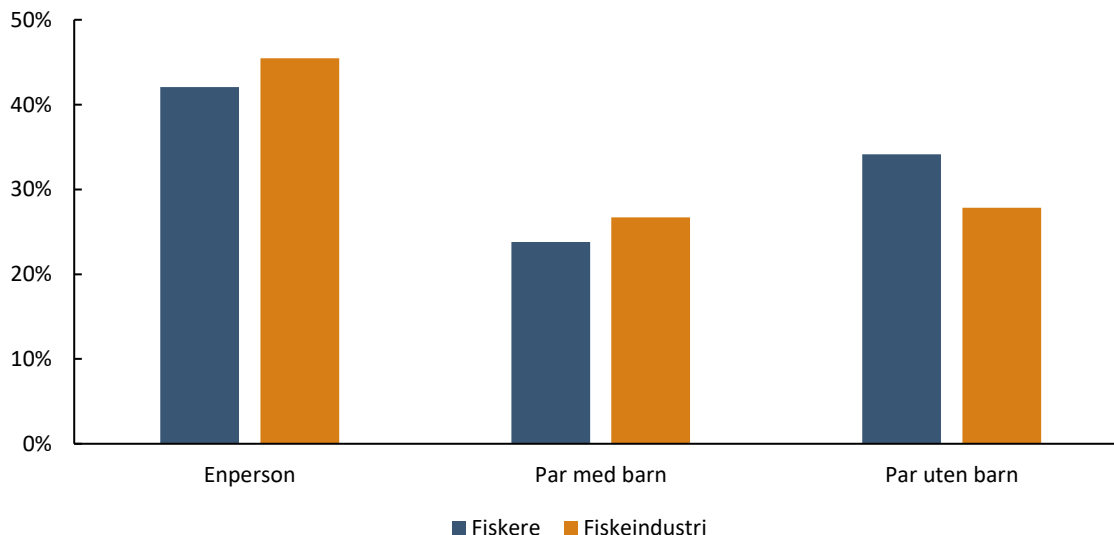
Med andre ord ser vi at historisk har 25-40 prosent av de som i en alder av under 50 år slutter i fiskeindustri og fiskeri flyttet i løpet av det kommende tiåret. Blant de som fortsatt jobbet i fiske eller fiskeindustri var flytteraten ikke overraskende minimal. Vi vurderer at dette kan anses som en flytterate i en slags normalsituasjon, altså uten kvotekrisen. Blant de som fortsatt bodde i Finnmark var det ikke en uvanlig høy ledighetsrate, så det ser ut til at disse har begynt med annet arbeid i regionen.

Hvis kvotefallet blir langvarig, og man blant de som mister jobben på grunn av kvotekrisen klarer å ende i en situasjon omtrent som det som skjer i normalsituasjonen, der 25-40 prosent flytter vekk, har kystkommunene altså klart å lykkes med omstilling relativt godt. Som vi går videre inn på i kapittel 4.3, legger vi dette til grunn som ett av tre scenarioer.

4.2.2 Hvor mange flytter med fiskerne og de ansatte i fiskeindustrien?

Dersom de som mister jobben flytter, vil de som har en partner eller barn normalt ta med disse. Dette gjør at befolkningseffekten blir større enn kun de som flytter. For å identifisere hvor stor befolkningseffekten kan bli, har vi derfor hentet ut statistikk fra SSBs microdata.no. Figuren under viser hvilke familietyper fiskere og ansatte i den villfangede fiskeindustrien i Finnmark har.

Figur 4-7: Familietype for fiskere og fiskeindustri i Finnmark. Kilde: Menons estimater basert på SSBs microdata.no

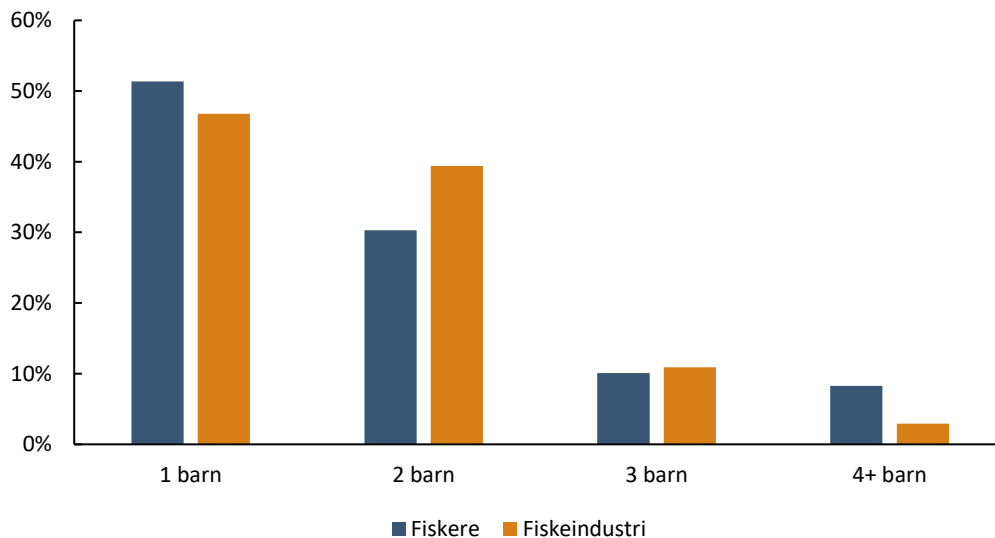


I overkant av 40 prosent av fiskerne og de ansatte i fiskeindustrien er enslige i enpersonshusholdninger. Rundt en tredjedel har en partner, og har enten ikke barn eller voksne barn. Til slutt har rundt en fjerdedel både partner og barn. Det er trolig også noen enslige foreldre blant de ansatte, men dette antallet var såpass lavt at vi ikke fikk hentet det ut av personvern hensyn.

²⁷ Denne analysen er kun utført for personer som var under 50 år i 2002 og 2008, for å redusere konsekvensene av at folk pensjonerer seg i løpet av tiåret.

Totalt sett har altså litt over halvparten av fiskerne og de ansatte i fiskeindustrien partnere, mens rundt en fjerdedel har barn under 18 år.

Figur 4-8: Fordeling av antallet barn under 18 år fiskere og ansatte i fiskeindustrien har, gitt at de har barn. Kilde: Menons estimater basert på SSBs microdata.no

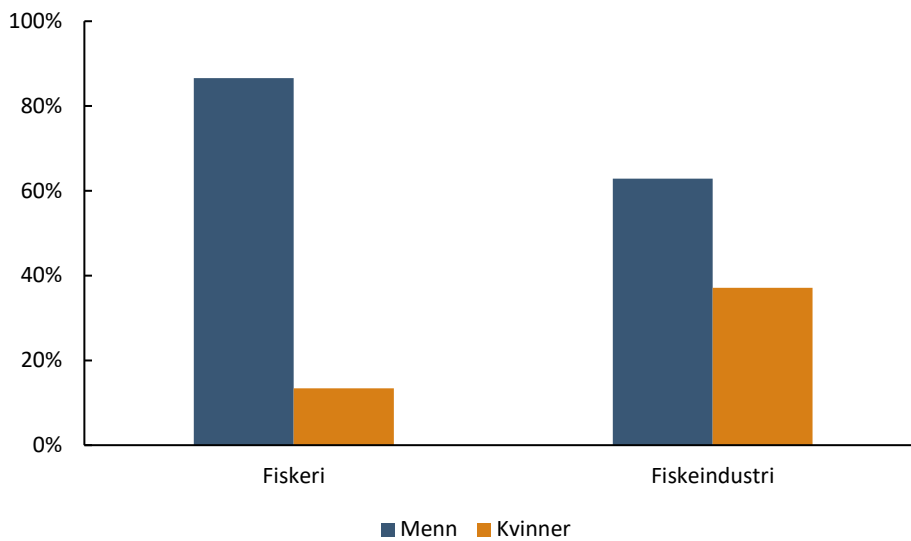


De fleste av fiskerne og ansatte i fiskeindustrien som har barn har 1-2 barn, men antallet som har 3 eller flere barn er nokså stort. Nesten én av fem fiskere har minst tre barn, og rundt én av syv ansatte i fiskeindustrien.

Setter man sammen informasjonen i de to figurene over, ser man at fiskere og ansatte i fiskeindustrien i snitt har rundt 0,55 partnere, og 0,5 barn under 18 år. Dette er relativt likt mellom fiskeriet og fiskeindustrien.

Isolert sett tyder dette på at en fisker eller ansatt i fiskeindustrien som flytter ut av Finnmark, tar dermed med seg litt over 1 person til. Det er imidlertid viktig at vi ikke bedriver dobbelttelling. Det kan være at partneren man tar med seg også jobber i fiskeriet eller fiskeindustrien. For å analysere omfanget av dette har vi hentet ut kjønnsfordelingen i fiskeriet og fiskeindustrien.

Figur 4-9: Kjønnfordeling blant fiskere og fiskeindustri. Kilde: Menon Economics basert på microdata.no



Fiskeriet er mannsdominert, mens fiskeindustrien er litt jevnere fordelt. Vi har ingen informasjon om hvor vanlig det er at fiskere er gift med fiskere eller andre i fiskeindustri, men den lave kvinneandelen i yrkene gjør at det er relativt lite fare for dobbelttelling.

4.3 Tre scenarier frem mot 2035

For å belyse det mulige utviklingsløp for kystkommunene over de neste ti årene lager vi tre scenarier. Målet er ikke at scenarioene skal forutsi fremtiden med størst mulig treffsikkerhet, men heller at de skal gi grunnlag for diskusjon, planlegging og politikkutforming rundt hvilke tiltak som bør iverksettes. Derfor er det viktig at scenarioene både er realistiske og tilstrekkelig ulike til at de blir informative om utfallsrommet kystkommunene står overfor.

Vi har utviklet tre scenarier:

Scenario 1: Langvarig kvotefall og vellykket omstilling

I scenario 1 blir kvotefallet langvarig. Verdiskapingen og sysselsettingen fra fiskeriet faller drastisk, tilsvarende utviklingen vist i Figur 4-3. Kommunene lykkes imidlertid relativt godt med omstilling, og det skapes nye arbeidsplasser i resten av næringslivet og/eller det offentlige. Befolkningssituasjonen ender med at «kun» rundt 30 prosent av de som mister jobben i fiskeriet og fiskeindustrien flytter, mens de resterende får seg nye jobber.

Scenario 2: Langvarig kvotefall uten omstilling

Med et langvarig kvotefall kan det gå mye verre enn scenario 1. Dersom man ikke klarer å omstille seg og det ikke skapes nye arbeidsplasser, og nesten halvparten av de sysselsatte i fiskeriet og fiskeindustrien forsvinner, vil arbeidsledigheten i flere av kystkommunene skyte i været. I Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Lebesby, Måsøy og Vardø blir det (som vist i Figur 3-22) et bortfall på over 10 prosent av arbeidsplassene, og et enda større bortfall av verdiskapingen i næringslivet.

Med fallende inntekter og økt arbeidsledighet i et allerede aldrende befolkningssamfunn risikerer man å få en selvforsterkende negativ effekt der lokalsamfunn nesten bryter sammen. De fiskerne og ansatte i fiskeindustrien som har mulighet til å flytte, slutter i næringen og flytter fra kommunen. De som er stedbundne, enten av

økonomiske, aldersmessige eller kulturelle grunner, forblir i jobbene i fiskerinæringen med lavere inntekt. Kyst-Finnmark møter den perfekte stormen med fraflyttingdøra på vidt gap, og befolkningsnedgangen akselererer.

Scenario 3: Kortvarig kvotefall med midlertidig inntektsfall

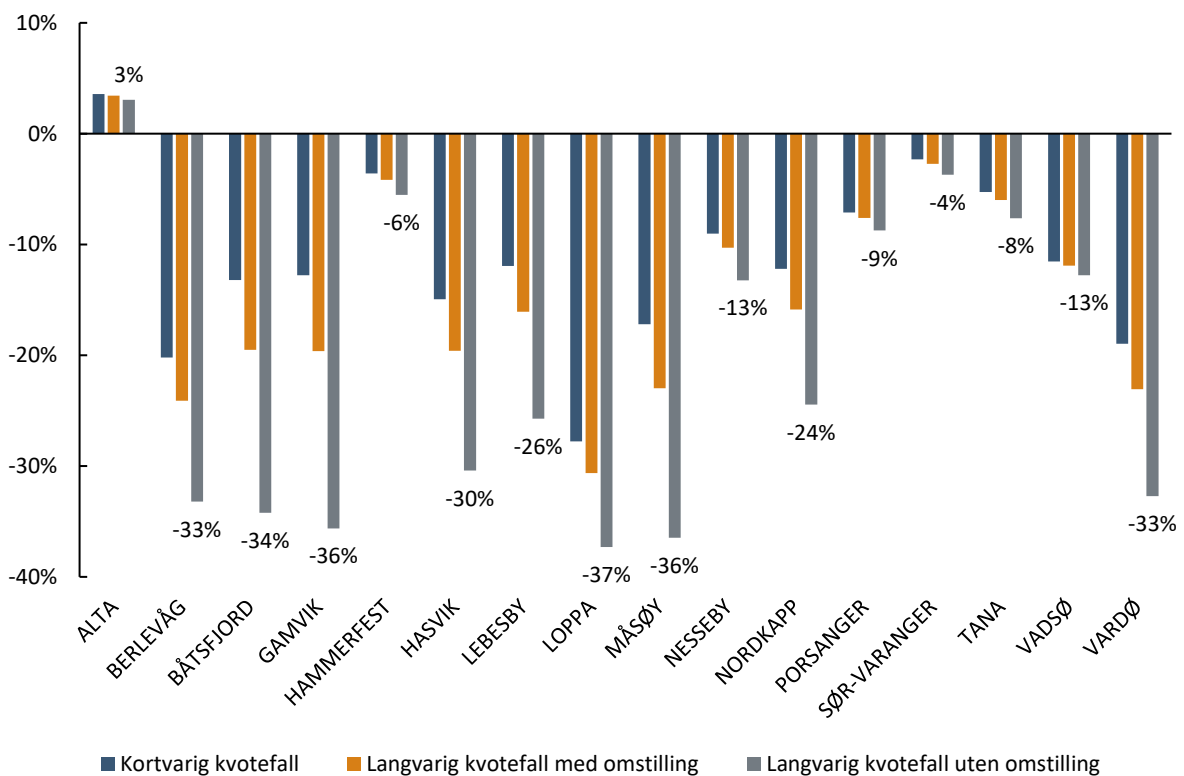
Dersom kvotefallet blir mer kortvarig, og det blir avklart relativt fort, blir befolkningseffektene mindre drastiske. Vi har analysert den historiske sammenhengen mellom endring i fiskeriaktivitet og befolkningseffekt, og på kort sikt er effekten ganske svak. I statistiske regresjonsanalyser vi har kjørt mellom antall fiskere og befolkningsnivå, er koeffisientene gjennomgående lave, på nivåer godt under 1. Det er også det vi har funnet når vi i samfunnsanalyser tidligere har sett på befolkningseffekter av industrietableringer og industrinedleggelse – ved bortfall av aktivitet tar det tid før folk flytter, gitt at de tror aktiviteten kommer tilbake.

Hvis det i 2024 eller 2025 kommer et signal om at kvotene kommer tilbake til historisk normale nivåer i løpet av et par år, blir hovedkonsekvensen av krisen tapt inntekt i en kortere periode, og noen tøffe år, uten at befolkningsnedgangen akselererer. Det blir likefremt en fortsatt kraftig befolkningsnedgang, slik vi viste i Figur 1-6, men kvotekrisens befolkningseffekter blir små.

Befolkningsutvikling i de tre scenarioene.

Figuren under viser den samlede befolkningseffekten i de tre scenarioene. Den viser kombinasjonen av befolkningsnedgangen vi forventet før krisen – som forklart i kapittel 1.3 – plus effekten av utviklingen i de tre scenarioene.

Figur 4-10: Befolkningsnedgang fra 2024-2035 i de tre scenarioene, inkludert den underliggende trenden fra før kvotekrisen. Kilde: Menon Economics



I scenarioene med langvarig kvotefall er utviklingen dramatisk. Dersom man lykkes med omstilling, står likevel de fleste av de 12 små kystkommunene overfor et befolkningsfall på godt over 10 prosent. I scenarioet der det ikke kommer noen omstilling akselererer befolkningsnedgangen, og Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Loppa, Måsøy og Vardø opplever at rundt 1 av 3 i kommunene flytter ut de neste 10 årene. Der mange av kommunene tidligere har opplevd at 1 prosent av befolkningen flytter ut i snitt per år, stiger tallet i dette scenarioet til 3 prosent.

Dette er dramatiske tall for flere av kommunene. For enkeltkommuner er det imidlertid viktig å understreke at det kan gå enda verre. Scenarioene våre hensyntar ikke dynamikken i hva som vil skje med et endret landingsmønster ved et fall i kvotene. Som vi så i kapittel 3.1.1 utgjør fiskeindustrien og fiskeriet hjørnesteinene i flere av kommunene. Hvis kvotefallet blir langvarig blir det trolig ikke grunnlag for å opprettholde dagens landingsmønster med dagens fiskeindustristruktur. Mange vil måtte legge ned, og i de kommunene vil fallet kunne bli enda større enn det vi viser i disse scenarioene.

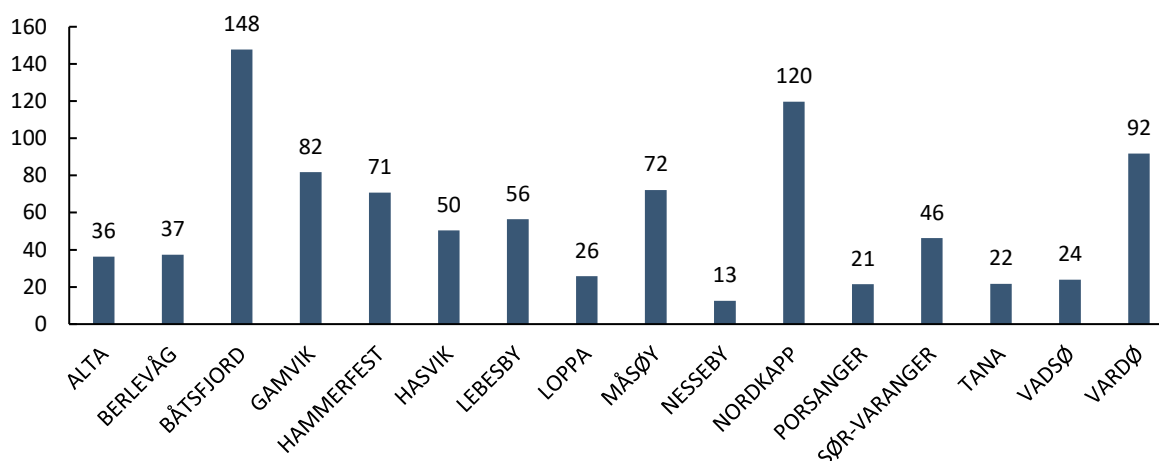
Når befolkningsnedgangen får utvikle seg lenge nok, kan befolkningen i kommunene nå et kritisk nivå der det blir svært vanskelig å opprettholde et fungerende samfunn med nødvendige tjenester til alle. Det er mange tjenester og offentlige tilbud som et moderne samfunn trenger: skoler, dagligvarebutikker, eldreomsorg, helsetjenester og fritidsaktiviteter. Når befolkningen minker, vil det bli stadig vanskeligere å opprettholde disse tjenestene, og kystkommunene blir mindre og mindre attraktive steder å bo. Det er sannsynlig at det finnes noen terskler for en minimumsbefolkning i et område før det blir så få mennesker at et moderne samfunn ikke lenger kan opprettholdes.

Hva disse tersklene er, er imidlertid usikkert og ikke noe vi analyserer i denne rapporten. Vi har vist at hvis kvotefallet blir langvarig, vil kystkommunenes befolkning være sterkt redusert i løpet av et tiår, men vår metodologi tillater oss ikke å estimere risikoen for at grunnlaget for bosetting vil kollapse helt.

4.4 Hvis kvotefallet blir langvarig, hva innebærer en vellykket omstilling?

I forrige delkapittel viste vi to scenarioer for utvikling dersom kvotefallet blir langvarig: ett med en vellykket omstilling, og ett uten. I dette kapittelet går vi litt nærmere inn på hva scenarioet med en vellykket omstilling vil innebære. Hvis man klarer å komme i en situasjon der omkring 70 prosent av de som mister jobben i fiskeriet eller fiskenæringen blir boende i kyst-kommunene, har man lyktes relativt godt. Da flytter en andel som tilsvarer den historiske erfaringen, på tross av at de sluttet på grunn av en kvotekrise. For å klare å sørge for at ikke flere flytter, er det nødvendig å skape nye, attraktive arbeidsplasser i regionen som gjør at de som slutter i fiskeriet og fiskenæringen vil velge å bli. Hvor man arbeidsplasser vil man så trenge? Figuren under viser dette.

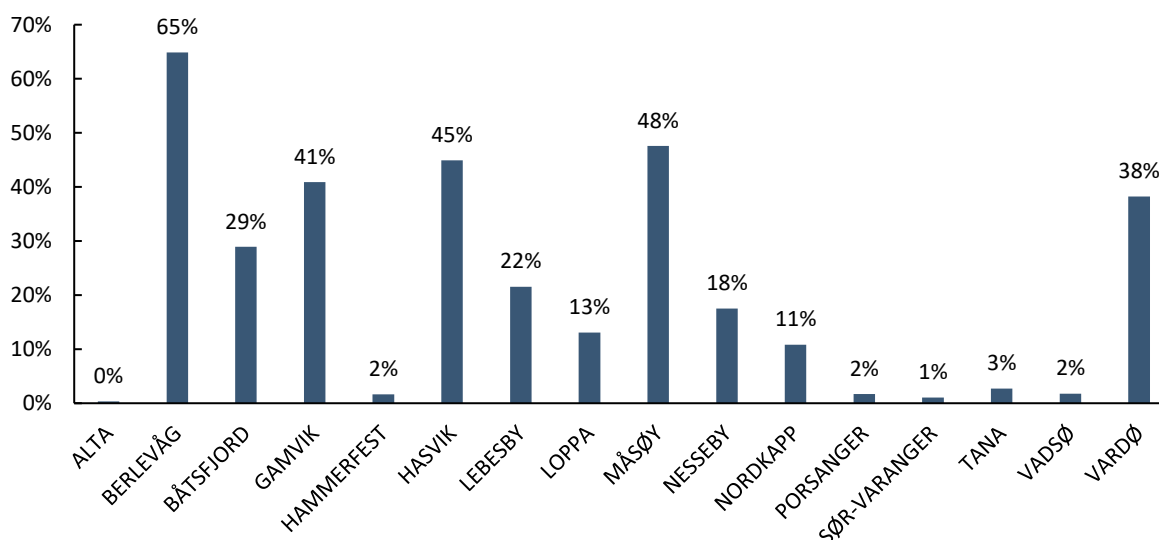
Figur 4-11: Nødvendige nyskapede arbeidsplasser i scenarioriet med omstilling for å veie opp for antallet tapte arbeidsplasser i fiskeri og fiskeindustri.²⁸ Kilde: Menon Economics



For å klare å oppnå omstillingsscenarioet dersom kvotefallet blir langvarig, må det altså skapes mellom 50 og 100 arbeidsplasser i de fleste av de små kystkommunene. I Båtsfjord vil det kreve rundt 150 jobber, mens det i Nordkapp krever rundt 120 og i Vardø rett under 100.

Dette kan enten løses ved vekst i privat eller offentlig sysselsetting. Dersom det skal løses med privat, viser figuren under hvor stor prosentvis sysselsetningsvekst i privat næringsliv utenom fiskerelatert næring som vil være nødvendig for å skape denne veksten i arbeidskraft.

Figur 4-12: Nødvendig prosentvis vekst i privat næringsliv for å skape tilstrekkelig med nyskapede arbeidsplasser i scenarioriet med omstilling. Kilde: Menon



I flere av kommunene vil det private ikke-fiskerirelaterte næringslivet måtte vokse drastisk for å kunne skape nok arbeidsplasser til å sysselsette de som mister arbeidet i fiskeriet og fiskeindustrien. I Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Måsøy og Vardø vil det måtte vokse med over 25 prosent. Dette er krevende, særlig med tanke på at,

²⁸ Antall ansatte er her definert slik de er i enhetsregisteret til Brønnøysundregisteret.

som vi så i Figur 3-2, næringslivet i kystkommunene utenom fiskeriet ikke er i vekst, men faktisk faller. For å få til omstillingen må kystkommunene altså både klare å stoppe sysselsettingsfallet i det øvrige næringslivet, og snu det til vekst. Hvilke tiltak som kan bremse effekten av kvotefallet og som eventuelt kan bidra til nye varige arbeidsplasser er tema for neste kapittel.

Referanseliste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedlegg

Vedlegg A: Om estimeringsmetodikk og presisjon i estimater på enkeltkommuner

Vi har i denne rapporten valgt å presentere alle tall på kommunenivå, selv i de veldig små kommunene. Det er alltid økt usikkerhet jo mer findetaljert man går til verks, og det er dermed en usikkerhet knyttet til estimatene for den enkelte kommune. Vi anser at estimatene vi har utarbeidet her utgjør er så godt estimat som mulig gitt dataene som er tilgjengelige, men de bør likevel leses kun som et estimat beheftet med noen usikkerheter man ikke kan unngå.

Disse usikkerhetene gjør at sammenligninger av tallene mellom kommunene bør gjøres med en viss varsomhet. Konklusjonene fra rapporten trenger imidlertid ikke leses med varsomhet - usikkerhetene er ikke av en skala som gjør at de er utslagsgivende for konklusjonene vi gjør i rapporten.

Under går vi kort gjennom estimeringsstrategien for et par av momentene vi analyserer i rapporten, og drøfter presisjonen og usikkerheten i hvert skritt.

Estimering av verdiskaping i fiskeriet:

Verdiskapingen i fiskeriet estimeres gjennom to skritt. I først skritt estimerer vi omsetningen ved å ta utgangspunkt i fangstverdiene fra sluttseddelregisteret. Her er usikkerheten meget lav.

I andre skritt estimerer vi verdiskapingen ved å ta utgangspunkt til lønnsomhetsberegningene for fiskeflåten og koble dette med omsetningen. Vi bruker de fartøygruppespesifikke lønnsomhetsberegningene for å finne verdiskapingen, men det er likefremt gjennomsnittsbetraktninger per fartøygruppe. Vi får dermed ikke med oss at noen kommuner kan ha særdeles lite produktive, eller særdeles produktive, hjemmehørende fartøy. Det vil gjøre at verdiskapingen er respektivt lavere eller høyere enn vi estimerer.

Noen tidligere analyser har benyttet regnskapsdata for fiskefartøy som er regnskapspliktige for å estimere verdiskapingen i fiskeriet. Mange små fartøy er imidlertid ikke regnskapspliktige, og dette ville derfor ha ført til en betydelig større usikkerhet i estimatene enn det vår metodikk gjør. Et viktig poeng der er at å bruke regnskapsdata ville ført til en systematisk undervurdering av kommuner med mange små fartøy, mens det ikke er noen grunn til å tro at vår metodikk har systematiske feil (siden vi benytter lønnsomhetsanalyser som hensyntar fartøyets størrelse), men kun litt støy fra variasjoner i effektivitet mellom fartøy.

Estimering av verdiskaping på landsiden

Verdiskapingen i fiskeindustrien hentes fra Menons regnskapsdatabase. Verdiskapingen per selskap kan være relativt volatil, og variere mye fra år til år. For mange av kommunene er det kun en eller et par selskap i fiskeindustrien, og det gjør at verdiskapingen i kommunene spretter mye opp og ned. Vi har i denne analysen lagt til grunn tallene for 2022. Noen kommuner hadde en klart høyere verdiskaping i 2021, andre en klart lavere. Det er dermed noe variasjon mellom forskjellige analyser kun grunnet valgt år.

Estimering av andel sysselsatte i fiskerirelatert næringsliv

Sysselsatte defineres på forskjellige måter i forskjellige sammenhenger, og det er en viss variasjon mellom disse kildene. I hoveddelen av denne rapporten bruker vi tall fra enhetsregisteret og fiskermanntallet som estimat på antall sysselsatte. I disse kildene kan en person ha flere jobber. I SSBs statistikker, slik som de vi presenterer i kapittel 3.1, har fastsatt en arbeidsplass som den viktigste (hvilket følger anbefalingene til den internasjonale

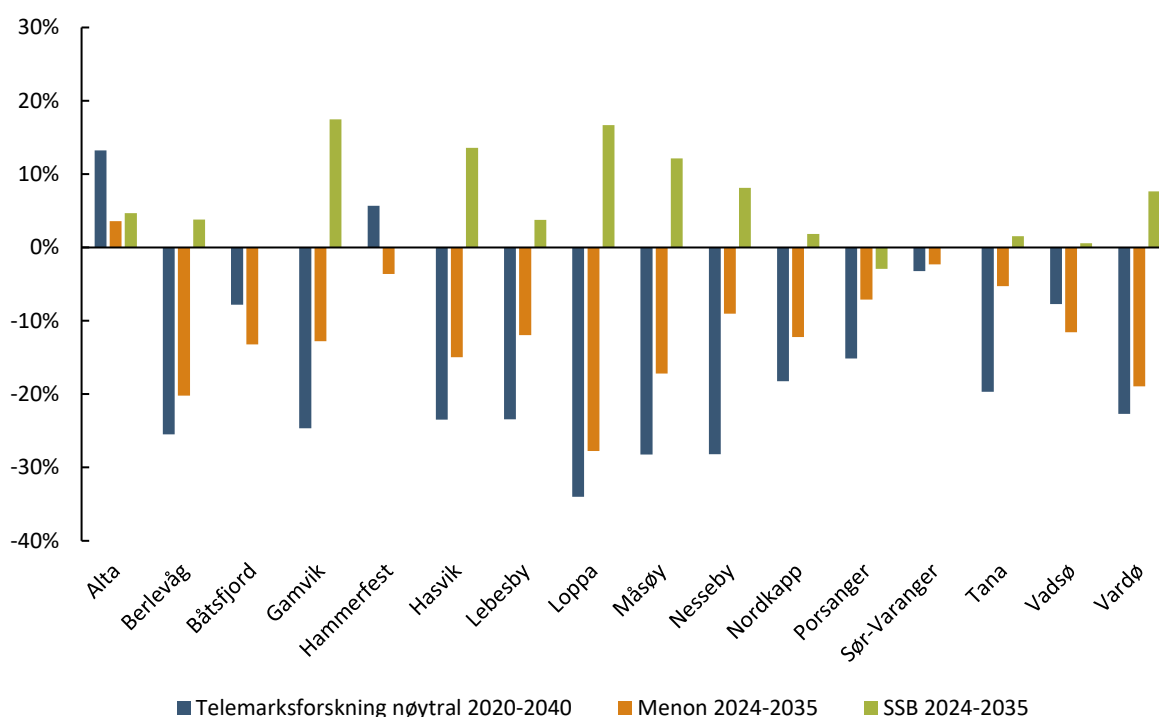
arbeidsorganisasjonen ILO). Normalt sett gjør vi i Menon også en justering av dataene vi mottar fra Brønnøysundregisteret slik at våre estimater på antallet sysselsatte er konsistent med SSBs estimater og ILOs anbefalinger. I denne analysen har vi ikke gjort en slik korreksjon, fordi vi ønsker å være konsistente med fiskermanntallet i de øvrige analysene. Det viktigste her er at man er konsistente på at man sammenligner datakilder som har samme definisjon (hvilket vi er i denne rapporten), men det er verd å være oppmerksom på at SSB-definisjonen ville både antallet ansatte i fiskeriet og i øvrig næringsliv vært litt lavere. *Andelen* som jobber i fiskeriet ville imidlertid vært den samme, med kun potensielt små avvik grunnet i forskjellig frekvens av deltidsarbeid mellom næringene.

Totalt sett spiller ikke denne støyen og usikkerheten noen rolle for konklusjonene i rapporten, men den kan påvirke enkeltestimater i mellomregningene noe.

Vedlegg B: Befolkningsutviklingen sett opp mot andre fremskrivinger

Figuren under viser en sammenligning av befolkningsframskrivingene vi legger til grunn basert på vår befolkningsmodell, og det Telemarksforskning tidligere har publisert i sine regionale analyser, samt SSBs MMMM.

Figur 0-1: Sammenligning av den underliggende befolkningsutviklingen (før kvotekrisen) i vår framskriving med Telemarksforsknings²⁹ og SSBs MMMM.



Som man kan se av figuren er det relativt stor enighet mellom Telemarksforskningens fremskrivinger og våre, selv om det er variasjon i de konkrete kommunenes fremskrivinger. Forskjellene er drevet av noe forskjellige

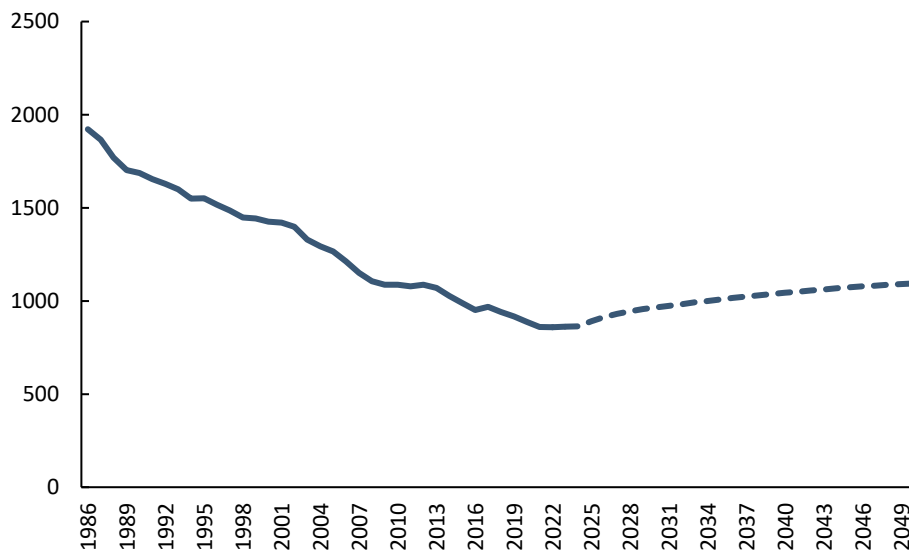
²⁹ Se her for mer: <https://regionalanalyse.no/artikkel/framskriving>

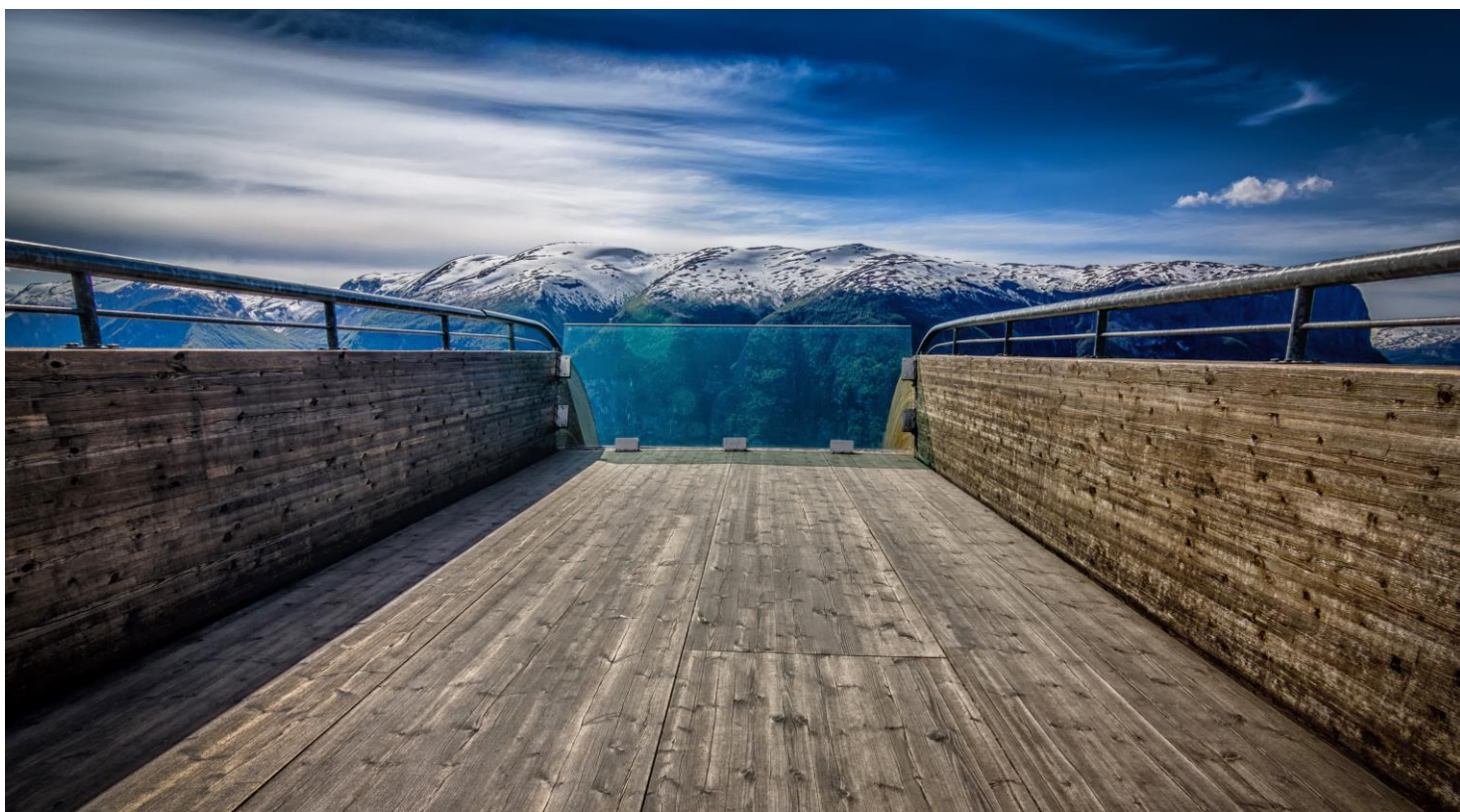
antagelser om fremtiden til Finnmark, som detaljert i Telemarksforskningens modeller og Vennerød & Schjøtt-Pedersen (2023).

SSBs fremskrivninger skiller seg kraftig ut, og de går kraftig på tvers av lange trender. SSB fremskriver høyest vekst i Loppa, Gamvik, Måsøy, Nesseby og Vardø. Dette er kommuner som har hatt lang historikk med fall, hvor det selvsagt hadde vært ønskelig med vekst, men hvor det fremstår mer optimistisk enn realistisk – selv før krisen.

Under viser vi som et eksempel den historiske utviklingen for kommunen det er størst uenighet om i framskrivingene, Loppa. Både Telemarksforskning og Menon spår befolkningsnedgang, mens SSB spår kraftig vekst. I SSBs fremskrivninger går det fra at Loppa har hatt befolkningsvekst i kun tre år mellom 1986 til 2024 (+5 i 1993, +9 i 2012, +17 i 2017) og befolkningsnedgang i de øvrige årene til at Loppa har befolkningsvekst hvert eneste år fra 2024 til 2050.

Figur: SSBs MMMM framskriving for Loppa. Kilde: SSB





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

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

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

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