

RAPPORT

VARANGER = UTVIKLING

En mulighetsstudie av samfunns- og næringsutvikling i Nord-Varanger



MENON-PUBLIKASJON NR. 135/2021

Av Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Anders Myklebust, Bettina Eileen Engebretsen, Øyvind Vennerød, Leo Grünfeld, Ivan C. Burkow (Bedriftskompetanse), Roger Veinan (Bedriftskompetanse) og Mailinn Friis (Bedriftskompetanse)



Forord

På oppdrag fra kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Vadsø og Vardø har Menon Economics og Bedriftskompetanse beskrevet samfunns- og næringsutviklingen i Nord-Varanger frem til i dag og identifisert mulighetsrommet fremover. Prosjektet bygger på prinsippene i smart spesialiseringsrammeverket. Vi har gjennomført en rekke intervjuer og avholdt flere workshops med lokale nærings- og samfunnsaktører samt eksterne aktører og fagpersoner.

Prosjektet har resultert i anbefalte strategier og tiltak for hvordan en skal lykkes med å realisere potensialet og mulighetene som finnes i regionen. Tiltakene krever innsats fra kommunene, lokale aktører så vel som statlig myndigheter.

Prosjektet er ledet av Karl Eirik Schjøtt-Pedersen med Anders Myklebust som operativ prosjektleder. Bettina Engebretsen og Øyvind Vennerød har vært prosjektmedarbeidere. Leo Grünfeld har kvalitetssikret rapporten. Fra Bedriftskompetanse har Ivan C. Burkow, Roger Veinan og Mailinn Friis bidratt inn i prosjektet.

Vi takker våre oppdragsgivere for et spennende oppdrag og interessante samtaler. Vi takker også alle som har stilt opp til intervju og deltatt på workshops. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2021

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

VARANGER=UTVIKLING. ET SAMMENDRAG.	3
1 SAMFUNNSUTVIKLINGEN I NORD-VARANGER	14
1.1 Et historisk tilbakeblikk på Nord-Varanger	14
1.2 Samfunnsutviklingen siden midten av 60 tallet og frem til i dag	15
1.3 Store avstander gjør det viktig med et velfungerende rutetilbud med fly	31
1.4 Tilgangen og kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet oppleves som gjennomgående bra blant innbyggerne	33
1.5 Behov for tiltak	34
2 NÆRINGSLIVET I NORD-VARANGER	36
2.1 Nøkkeltall – status og utvikling	36
2.2 Eierskap	47
2.3 Eksport	49
2.4 Innspill fra næringslivet	50
2.5 Behov for tiltak	54
3 TRENDER OG DRIVKREFTER	55
3.1 Globalisering	55
3.2 Digitalisering	58
3.3 Det grønne skiftet	61
3.4 Demografiske og sosiale endringer	65
3.5 Reduserte petroleumsinntekter	68
3.6 Koronakrisen: Hva er de langsiktige virkningene?	70
4 FREMTIDIG NÆRINGSUTVIKLING I VARANGER	73
4.1 Metode	73
4.2 Analyse	74
4.3 Sjømatnæringen – Bærebjelken i Varanger	77
4.4 Reiselivsnæringen – Et uforløst potensial i Varanger	84
4.5 Hydrogen- og ammoniakkproduksjon – En mulig joker i Varanger	96
5 FREMTIDIG SAMFUNNSUTVIKLING I VARANGER	101
5.1 Velferdstjenestene	101
5.2 Transport	109
5.3 Nettverk	113
5.4 Senterfunksjoner	114
5.5 Arbeidsplasser	118
5.6 Innflytting	123
5.7 Distriktpolitiske virkemidler	126
6 MÅL FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN	132
6.1 Særlig strategisk betydning	132
6.2 Ambisjon	132
6.3 Mål for utviklingen	134
6.4 En strategi for utvikling i Varanger	134
REFERANSELISTE	136
VEDLEGG A: BAKGRUNN OG METODE	138
VEDLEGG B: SPØRREUNDERSØKELSER OG WORKSHOPS	142

Varanger=Utvikling. Et sammendrag.

Varanger-halvøya har unike kvaliteter

Her strekker landet seg i møtet med Nordishavet. Her er Norges østligste punkt. Naturkreftene er enorme. Her er mørketid og vinterstormer. Men også midnattsol og lyse sommernetter. Landskapet går rett fra fjærelandskap til høyfjell. Hav og vidde. Ingen mellomting. Her er beite for tradisjonell samisk reindrift. Her skjer noen av Norges viktigste fiskerier.

Her møtes nordmenn, samer og kvener/norskfinner. I Mortensnes – Ceavccageage – er spor etter boplasser og andre samiske kulturminner fra 9000 år tilbake. Da Haakon V Magnusson ville markere Norge i nord reiste han festning og kirke i Vardø på begynnelsen av 1300-tallet. Forsvarets installasjoner i Varanger markerer fortsatt grensa i nord. I 1944 ble befolkninger flyktninger i eget land. Men Nord-Varanger ble reist på nytt. Samfunnene er små. Med enorme avstander mellom stedene, men tett nærhet mellom menneskene.

Regionen må gjøres mer robust

En spørreundersøkelse Norstat har foretatt viser at 8 av 10 som bor i Nord-Varanger tror de blir boende her i overskuelig framtid. Selv i aldersgruppen 16-35 år er det 70 prosent som tror det. Historien så langt har derimot vist en betydelig netto utflytting.

Tre forhold står fram som regionens viktigste styrker blant innbyggerne. Et oversiktlig og trygt samfunn; tilgangen til jakt, fiske og friluftsliv; og nærheten mellom menneskene.

Det har vært en kraftig utvikling av velferdsnivået i Finnmark siden levekårsanalysen for Finnmark i 1982 slo fast at «Finnmark er det fylke hvor målsettingen om likeverdige levekår» i svakest grad er oppfylt.» (Aase 1982).

Vadsø og Nesseby beskrives i dette dokumentet som fjordkommuner, mens Vardø, Båtsfjord og Berlevåg beskrives som kystkommuner.

Innbyggerundersøkelsen viser at befolkningen i Nord-Varanger er relativt godt fornøyd med tilgangen på de ulike offentlige tjenestetilbud og kvaliteten på disse. Barnehagetilbudet og eldreomsorgen vurderes som god. Derimot er det stor misnøye med både tilgangen og kvaliteten på det offentlige transporttilbudet. Også tilgangen til utdanningstilbud og kultur og fritidstilbud kommer dårlig ut.

For å kunne videreføres som en kraftfull region er det nødvendig at:

- Folketallet i aldersgruppene under 50 år herunder antall barn og unge under 19 år, økes vesentlig. Det viser behov for å tiltrekke seg kvinner og menn i alderen under 35 år.
- Det må blant annet skje ved å utvikle interessante arbeids-plasser for begge kjønn basert på de naturgitte fortrinn som regionen rår over.
- Velferdstilbudet må utvikles videre så det oppfattes å være helt på linje med resten av landet. Det forutsetter en kommuneøkonomi som gir mulighet for et slikt velferdstilbud.
- Den sterke veksten i antallet eldre og reduksjonen i de yrkesaktive aldersgruppene, gjør det særlig aktuelt å utnytte mulighetene som den digitale velferdsteknologien gir for å avlaste behovet for personell i helse- og omsorgstjenestene.
- Både for å møte befolkningens etterspørsel etter bedre transporttilbud og for å redusere avstandsurempene må kommunikasjonsmulighetene både fysisk og digitalt styrkes.

- Utfordringen er så krevende at det må vurderes om de distrikts-politiske virkemidlene er sterke nok til å nå fram med nødvendig styrke helt ut til den aller nordøstligste delen av landet

Nord-Varanger får alvorlige befolkningsutfordringer på sikt – En bærekraftig bosetting i framtiden er helt avhengig av betydelig innflytting av unge mennesker i fødedyktig alder.

Det bor knapt 12 000 innbygger i de fem kommunene Vadsø, Vardø, Båtsfjord, Berlevåg og Nesseby. I Vardø og Berlevåg er folketallet halvert de siste 60 årene. Statistisk sentralbyrå har beregnet at folketallet vil være stabilt fram til 2050. Det dekker over en kraftig endring i befolkningens sammensetning. Antall innbyggere reduseres i alle aldersgruppene opp til pensjonsalderen, og økes kraftig for de over pensjonsalderen. Endringen i aldersfordelingen er langt større i Nord-Varanger enn i landet totalt og også sterkere enn i Nord-Norge totalt.

Færre i yngre aldersgrupper betyr at det er færre som føder barn. I neste generasjon blir det da enda færre. 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.

Telemarksforskning har lagt fram alternative framskrivninger av befolkningsutviklingen, blant annet et scenario med nøytral attraktivitet, dvs. med den veksten som er forventet ut fra de strukturelle betingelsene. Mens Statistisk sentralbyrå anslår stabilt folketall fram til 2050, anslår Telemarksforskning her at folketallet i Vardø, Berlevåg og Nesseby vil falle med 23-28 prosent fra 2020 til 2040 og at Vadsø og Båtsfjord vil få en nedgang på om lag 8 prosent. Forskjellen skyldes i hovedsak ulike prognoser for flytteatferden. Dette illustrerer at det er stor usikkerhet om befolkningsutviklingen.

Menon har utarbeidet en egen framskrivning helt fram til 2100. Innvandringen fra utlandet til Nord-Varanger og resten av Nord-Norge har falt kraftig de siste årene. Det siste året før pandemien var det netto utvandring fra regionen. I vårt hovedalternativ legger vi til grunn at vi ikke kan vente noen netto innvandring fra utlandet. I dette alternativet faller folketallet til om lag 2250 i 2100. Dersom vi legger til grunn en netto innvandring som gjennomsnittet de fire siste årene, begrenses nedgangen til om lag 4700. Menon har beregnet at for å opprettholde folketallet på om lag på dagens nivå i hovedalternativet, må netto innflytting til regionen hvert år fram til 2100 økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år, likt fordelt mellom kvinner og menn.

Ulike forutsetninger gir ulike anslag for framtidig folketall. Det er stor sannsynlighet for at folketallet i 2100 er redusert til langt under halvparten av i dag, og rimelige forutsetninger viser at det kan være redusert til en femdel. Uten å ta stilling til hva som er mest sannsynlig, er det i alle høve grunn til å advare mot en dramatisk befolkningsreduksjon på slutten av dette århundre dersom det ikke settes inn kraftfulle tiltak. Det er en utfordring for Nord-Varanger. Men det er også en stor strategisk utfordring for Norge som nasjon at folketallet i grenseområdene mot Russland kan bli desimert.

Flere tiltak er nødvendige for å få til dette:

- Kommunene i regionen bør organisere et tilbud av utleieboliger for ungdom som midlertidig bosetter seg i regionen
- Kommunene i regionen bør legge til rette for tilbud av utleieboliger for ungdom som midlertidig bosetter seg i regionen.
- Flyktninger og asylsøkere bør i større grad bosettes i områder med fallende folketall og etablert infrastruktur for velferdstjenestene.
- Det bør gjennomføres målrettet rekruttering i de nordiske nabolandene og resten av EØS-området av ungt personell som har fagkompetanse som det er mangel på i regionen.

- Tilsvarende bør det gjennomføres slik rekruttering fra det nordvestlige Russland.
- Det bør vurderes å utvide ordningen med grenseboerbevis i grenseområdet mot Russland til også å omfatte Nord- Varanger
- Det bør gjennomføres målrettet rekruttering av unge familier fra EØS-området for bosetting i regionen. Deler av de distrikts-politiske virkemidlene bør gjøres gjeldende også for disse.

Interessante arbeidsplasser er nødvendig for å være attraktiv

Sjømat er den klart dominerende næringen i Nord-Varanger, og er helt dominerende i kystkommunene. Fjordkommunene har en mer variert næringsstruktur. Handelsnæringen og sjømatnæringen sysselsetter flest, mens veksten i antall sysselsatte er størst innen sjømat og bygg og anlegg. Driftsmarginen er sterk innenfor sjømat, men negativ i reiselivet.

En spørreundersøkelse blant næringslivet foretatt av Norstat, 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. Næringslivets ambisjoner er i hovedsak begrenset til det lokale markedet. Det gjør at lokale fortrinn i liten grad søkes utnyttet i en nasjonal og internasjonal konkurranse. Næringslivet synes den offentlige tilretteleggingen for næringsutvikling er for svak. I likhet med innbyggerne generelt er man misfornøyd både med tilgangen og kvaliteten på det offentlige transporttilbudet. Næringslivet svarer helt tydelig at det beste bidraget som det offentlige kan gi til næringsutvikling er å bidra med mer investeringsstøtte.

En grundig gjennomgang av mulighetene for næringsutvikling i Nord-Varanger viser at regionen bør rette en strategisk satsing inn mot utvikling av sjømatnæringen og reiselivsnæringen. Det er også et potensial for å utnytte vindkraftressursene til nye kraftkrevende næringer. Dette må kombineres med en bred, generell satsing på utvikling av næringslivet i regionen.

For å styrke verdiskapingen og sysselsettingen i området er det viktig at:

- Regionen i langt større grad utnytter mulighetene innen oppdrett, også havbeite, og at lønnsomheten i fiskeforedlingsindustrien bedres vesentlig
- Reiselivsnæringa i større grad utnytter de natur- og kulturkvalitetene som er i området til å utvikle opplevelsesbaserte tilbud
- Kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling styrkes, og at næringslivet stimuleres til vekst utover egen kommune
- Transporttilbudet og den digitale infrastrukturen bedres
- Tilgangen på kompetent arbeidskraft styrkes
- Tilgangen på kapital styrkes

I tillegg til det er det flere tiltak som er nødvendige:

- Det bør etableres en massiv kampanje for å markedsføre virkemidlene i tiltakssonen for ved det å trekke nye arbeids-plasser til regionen. Kommunene i regionen bør, fortrinnsvis gjennom fylkeskommunen, opprette en informasjonstjeneste for tiltakssonen.
- Kommunene i regionen bør gå sammen om å utvikle strategiske næringsplaner. Det bør etableres et felles plan- og næringskontor som sikrer tilgang på fagutdannede planleggere.
- Kommunene i regionen bør vurdere å slutte seg sammen under felles næringshager. Dette kan gjøres ved at virkeområdet for Linken næringshage i Båtsfjord utvides til å omfatte Båtsfjord, Berlevåg og Vardø

som en felles kystnæringshage. Nesseby inngår allerede i Sapmi næringshage, og i Vadsø er allerede Hermetikken næringshage.

- Kommunene bør aktivt legge til rette for at det etableres et regionalt fiskerinettnettverk som både har en egen samarbeids-funksjon og som er del av landsdelsnettnettverket Cod Cluster. Dette må ikke forhindre at også havbruksbedrifter kan delta i det regionale nettnettverket. Også UiT Norges Arktiske Universitet og den nasjonale sjømatlinja bør inngå i nettnettverket. Tilsvarende bør det etableres et regionalt reiselivnettnettverk som også er del av landsdelsnettnettverket Arctic 365. Selskap som Widerøe, Hurtigruten og NordNorsk Reiseliv bør naturlig knyttes til nettnettverket i likhet med reiselivsutdanningen ved UiT Norges Arktiske Universitet i Alta.
- Samlede regionale virkninger bør tillegges betydelig sterkere vekt ved statlige myndigheters beslutninger om oppretting av nye virksomheter, og omlokalisering og nedlegging av eksisterende virksomhet.
- Ut fra en erkjennelse om at omlegging av statlig virksomhet har rammet Vardø og Vadsø særlig hardt, bør det legges ny statlig virksomhet til disse stedene. Eksisterende statlig virksomhet kan tillegges flere funksjoner, blant annet ved at innkjøpsfunksjoner for flere statlige virksomheter legges til Sykehusinnkjøp HF i Vadsø og at nasjonalt register for vaktelskap legges til Politiets nasjonale kontor for politiattester i Vardø. Samtidig bør det, i tilknytning til annen statlig virksomhet på disse stedene, opprettes avdelinger av Statens Hus hvor enkeltansatte i statlige virksomheter kan ha kontorfellesskap.

Sjømatnæringsen er bærebjelken for bosettingen

Nord-Varanger ligger midt i matfatet. Noen av Norges viktigste fiskerier foregår rett utenfor kysten. Båtsfjord er en av de største og viktigste fiskerihavnene i landet. En arbeidsgruppe oppnevnt av Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (DKNVS) og Norges Tekniske Vitenskaps-akademi (NTVA) anslo i 2012 et betydelig potensial for vekst basert på produktive hav. Fiskeri- og havbruksnæringsene anslås her å ha potensial for opp mot 288 milliarder i omsetning i 2050.

Fangstleddet står for den helt dominerende delen av verdiskapingen i sjømatnæringsen i Nord-Varanger. Oppdrett har liten omsetning i forhold til resten av kyst-Finnmark. Driftsmarginen er imidlertid høy både innen oppdrett og fiske, med samme vekst som resten av fylket. Både i Nord-Varanger og for Finnmark samlet er det imidlertid negativ driftsmargin for industrien.

Det trenges en samlet strategi for utvikling av sjømatnæringsen i Nord-Varanger:

1. **Særskilt kvalitet.** Nord-Varanger skal profileres som en region med sjømat av særskilt kvalitet. Kvalitetssegenskapene skal baseres på regionens fortrinn med tilgang til ferskt råstoff med kort vei til land. Profileringsen knyttes til Varanger som merkevare eller kvalitetsmerke for sjømat. Dette kan dels profileres som en merkevare i seg selv, og dels som et opprinnelse/kvalitetsmerke for sjømat som selges under egne merkenavn. Bare leveranse av ferskt råstoff kan profileres under merkevaren/kvalitetsmerket.
2. **Rik tilgang av råstoff.** Regionens tilgang på ferskt fiskeråstoff av høy kvalitet skal økes. Det skal skje gjennom økt fangst fra kystflåten, økt levendelagring og oppforing, og økt oppdrett av både rød fisk og hvit fisk.
3. **Attraktive arbeidsplasser.** Det ferske råstoffet skal gi attraktive arbeidsplasser i fiskeflåten og i havbruk. Og, det skal gi attraktive helårige arbeidsplasser i foredlingsindustrien. Utvidet utnyttelse av råstoffet skal gi grunnlag for nye marine produkter som i seg selv vil bidra til flere arbeidsplasser. For å sikre

stabile arbeidsplasser vil det også være nødvendig å sikre tilstrekkelig omfang av ferskt og frosset trålråstoff.

4. **Helhetlig opplevelse.** Fangsten og råstoffet skal inngå i en helhetlig opplevelse av Nord-Varanger. Tilbud om deltakelse i fangst og tilbud av lokal sjømat skal inngå i en helhetlig reiselivsopplevelse i Varanger. Lokal kystkultur og kulturminner knyttet til fiske, og sjøsamisk kultur og tradisjoner, skal bidra til en utvidet opplevelse.
5. **Felles satsing.** Utviklingen av innholdet i sjømatstrategien og gjennomføringen av den, skal skje i et nært samspill mellom de ulike delene av næringen i hele regionen. Det tilsier utvikling av et regionalt nettverk i foredlingsindustrien, et regionalt nettverk innen fiskeflåten, et regionalt nettverk innen havbruk, samspill i den helhetlige sjømatnæringen mellom flåten, havbruk og industri, samspill mellom sjømatnæringen og reiselivsnæringen i regionen, og samspill mellom sjømatnæringen, kommunene og fylkeskommunen.
6. **Offentlig tilrettelegging.** Det offentlige skal legge til rette for utvikling av sjømatnæringen gjennom tilrettelegging av infrastruktur og tjenester. Behovene for slike tiltak skal avdekkes i dialogen med næringen.
7. **Nasjonal tilrettelegging.** Regionen skal søke å få nasjonale myndigheter til å bidra til gjennomføring av en slik strategi gjennom tilrettelegging av nasjonal politikk. Viktige elementer i en slik politikk vil være vektlegging av leveranser av ferskt råstoff og sikker tilførsel av råstoff med leveringsplikt til regionen.
8. **Felles sjømatprosjekt.** For å legge til rette for et slikt løft for sjømatnæringen i regionen gjennomføres et regionalt strategisk utviklingsprosjekt som setter i verk punktene overfor under navnet VARANGER=SJØMAT. Kommunene i regionen tilrettelegger for prosjektet som senere forankres i den samlede næringen.

Reiselivsnæringen har store muligheter

Det globale reiselivsmarkedet er ufattelig stort. Ifølge FNs reiselivsorganisasjon (UNWTO) var de samlede eksportinntektene fra turisme i 2018 på 1700 milliarder USD. Det ventes videre vekst fram mot 2030, men klimautfordringene gir usikkerhet for utviklingen videre framover.

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.

Innholdsbransjene i reiselivsnæringen i Nord-Varanger – overnatting, servering og opplevelser – har hatt sterk vekst. Omsetningen i innholds-bransjene er imidlertid langt lavere i Nord-Varanger enn i Sør-Varanger og Alta. Driftsmarginen er negativ i alle de tre regionene.

Det trenges en samlet strategi for utvikling av reiselivsnæringen i Nord-Varanger:

1. **Felles profil.** Det utvikles en felles reiselivssatsing for Nord- Varanger med Varanger som merkevare og profil.
2. **Masterplan.** Det utarbeides en masterplan for reiselivs-næringen i Nord-Varanger.
3. **Felles destinasjonsselskap.** Det etableres et felles destinasjonsselskap for kommunene i Nord-Varanger.
4. **Reiselivsnettverk.** Det etableres et nettverk med ambisjon om utvikling til klyngenettverk for reiselivsaktørene i regionen, som knyttes opp mot et landsdelsnettverk. Reiselivsnettverket og destinasjonsselskapet kobles sammen

5. **Helhetlig opplevelse.** Det utvikles en helhetlig reiselivsopplevelse i Varanger hvor lokal matproduksjon og lokale matvarer inngår.
6. **Bedre tilgjengelighet.** Transporttilbudet til og i regionen utbygges for å møte reiselivsnæringens behov.
7. **Tilrettelegging.** Det offentlige skal legge til rette for utvikling av reiselivsnæringen gjennom tilrettelegging av infrastruktur og tjenester. Behovene for slike tiltak skal avdekkes i dialogen med næringen.
8. **Felles reiselivsprosjekt.** For å legge til rette for et slikt løft for reiselivsnæringen i regionen gjennomføres et regionalt strategisk utviklingsprosjekt som setter i verk punktene overfor under navnet VARANGER = REISELIV. Kommunene i regionen tilrettelegger for prosjektet som senere forankres i den samlede næringen.

Vindressursene må utnyttes for å kunne gi arbeidsplasser

Hydrogen- og ammoniakkproduksjon er en mulig joker for næringsutvikling i Nord-Varanger. Klimautfordringene og behovet for en grønn omstilling stiller krav om overgang til utslippsfrie energiløsninger. Det internasjonale energibyrået (IEA) slo i en rapport fra 2021 fast at ingen teknologiområder har potensial til å kutte utslippene like mye som hydrogen. Ifølge Statsnett er vindressursene i Øst-Finnmark ansett som noen av de beste i verden. Dette gir potensial for å omdanne vind til kraft som kan benyttes til å framstille hydrogen og ammoniakk.

Prosjektet Green Ammonia Berlevåg er kommet langt i sin utvikling. Dette viser muligheten også for videre utnyttelse av vindressursene i Nord-Varanger til industriell utvikling og bidrag til et grønt skifte. Det er imidlertid usikkerhet om den framtidige utviklingen i produksjonskostnader og markeder for anvendelse av ammoniakk. Samtidig er det viktig å finne løsninger for en god sameksistens mellom reindriftsnæringen og vindnæringen.

Det trenges en samlet strategi for utvikling av grønn industri i Nord-Varanger:

1. **Vilje.** Kommunene i Nord-Varanger samler seg om en vilje til å utnytte vindkraftressursene i området til utvikling av kraftkrevende industri.
2. **Hydrogenknutepunkt.** Det arbeides for at Berlevåg og Green Ammonia Berlevåg blir etablert som et nasjonalt hydrogenknutepunkt.
3. **Vindkraft.** Vindkraftressursene i regionen må kartlegges og kommunene må utarbeide en plan for utbygging av vindkraft i regionen.
4. **Samspill.** Planen utarbeides i samspill med miljø og næringsinteresser, i særlig grad reindriftsnæringen, for å finne lokaliteter som så langt mulig ivaretar reindriftsnæringens behov.
5. **Industri.** Kommunene kartlegger mulig industriell interesse for utbygging av industri utover anlegget i Berlevåg.
6. **Nasjonal tilrettelegging.** Regionen søker å få nasjonale myndigheter til å bidra til en slik satsing gjennom støtte til etablering av knutepunkt og industri, og tillatelser til utbygging.

Nord-Varanger får langt flere eldre og langt færre yrkesaktive

Det er fantastisk at stadig flere får oppleve å bli eldre. Samtidig er det en utfordring at en økende andel eldre vil bety økte utgifter både til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester. Med en økende andel eldre og en mindre andel i yrkesaktiv alder, vil det også være utfordrende å sikre tilstrekkelig personell for å utføre helse- og omsorgsoppgavene. Endringen i befolkningens sammensetning vil bli langt sterkere i Nord-Varanger enn i landet samlet. Den vil også være større enn i Nord-Norge sett under ett. I Nord-Varanger vil ikke bare andelen, men antallet innbyggere bli lavere i alle aldersgruppene under 67 år, mens antallet vil øke i gruppene over. Dette stiller regionen overfor en betydelig utfordring.

Tiltak for å stimulere til mer stabil bosetting vil ikke alene være tilstrekkelig for å møte den økte etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester i kommunene. Økt bruk av teknologi kan bidra til å dempe behovet for helsepersonell og med det bidra til tilstrekkelig kapasitet i tjenestetilbudet.

Denne rapporten bygger på at kommunestrukturen i Nord-Varanger videreføres. Økt samarbeid kan sees som et alternativ til kommunesammenslåing, hvor ressurser samles uten at de kommunale enhetene avvikles. Det vil blant annet si at man beholder en lokal demokratisk forankring. Heller enn at samordning over tid tvinger seg fram, åpner planlagt samarbeid også for en fordeling av funksjoner.

Det er nødvendig med økt samorganisering i regionen og flere tiltak er nødvendige:

- Kommunene i regionen bør gå sammen om å organisere eller avtale bruk av ekstra kapasitet og spesialisert kompetanse gjennom ambulerende tjenester. Likeså bør det i regionen åpnes for at mindre kommuner kjøper spesialiserte tjenester eller institusjonsplasser hos større.
- Kommunene i regionen bør gå sammen, evt også med flere kommuner, om et program for omfattende bruk av velferdsteknologi i helse- og omsorgstjenestene.
- Kommunene i regionen bør samorganisere enkelte administrative funksjoner hvor det enten vil være særlig krevende å skaffe nødvendig kompetanse, det vil være særlige fordeler av større kompetansemiljø og/eller det er særlig behov for avstand mellom forvaltningen og aktuelle parter. Et felles plankontor er en mulig tjeneste som vil ha nytte av et større faglig miljø, mens felles barneverntjeneste er eksempel på en tjeneste hvor en felles organisering både kan bidra til kompetanse og avstand.
- Tilgangen på personell innen helse- og omsorgstjenestene til regionen bør økes gjennom særlige tiltak for rekruttering enten gjennom desentraliserte utdanningstilbud, tilrettelegging for samlingsbasert utdanning ved siden av arbeid og/eller gjennom styrkede incentiver for rekruttering.
- De særlige virkemidlene for Finnmark gjennom det kommunale inntektssystemet bør videreføres.
- Staten bør videreføre tiltak som senker terskelen for å kunne tilby tjenester og for å forstørre regioner som kan gjøre bruk av tjenestene.
- Omstilling av statlig virksomhet bør iakttas regionale virkninger, og bygge opp under nærhet til brukerne særlig der fysisk nærhet er viktig.

Forventningene til moderne service og tjenester krever sterkere senterfunksjoner

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.

Flere tiltak er nødvendige:

- For å få tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å utvikle «urbane» handels- og servicetilbud bør regionen samle seg om å utvikle Vadsø's senterkvaliteter, og sikre grunnlaget for det gjennom bruk av regionale tilbud framfor sentra lenger unna og handel på nett.
- Det må utvikles struktur, samarbeidsordninger og finansiering av desentralisert utdanning som sikrer regionen tilgang til høyere utdanning og relevant etter- og videreutdanning for innbyggerne gjennom hele yrkeslivet. Det er et særlig behov for å sikre tilgang på helse- og omsorgspersonell. Det bør organiseres tilbud fra ulike universitet og høyskoler som har interesse av å gi attraktive tilbud i regionen. Likeså bør det organiseres tilbud om praksisplasser i regionen for studenter ved utdanningsinstitusjoner

utenfor regionen. Studiesenteret i Vadsø og den nasjonale sjømatlinja i Vardø bør her kunne spille en viktig rolle.

- Ubenyttede boliger bør omgjøres til utleieboliger/rekutteringsboliger for ungdom og tilreisende. Kommunene i regionen bør etablere et felles selskap for boligutleie som kjøper opp ubenyttede boliger og oppgraderer dem for utleie.
- For at eldre skal kunne bli boende i eget hjem framfor å få behov for institusjonsplasser, bør hver av kommunene bygge flere boenheter for eldre i nærheten av etablerte omsorgstjenester slik at de eldre med svært begrenset hjelp skal kunne være selvhjulpne og del av et fellesskap.
- Bomiljøet bør styrkes gjennom en handlingsplan med systematisk sanering av fysisk forslumming. Handlingsplanen mot fysisk forslumming bør gis statlig saneringsstøtte som ledd i statlig forsøk med slik støtte som foreslått av Distriktsdemografi-utvalget.
- Husbankens virkemidler bør tilpasses behov for tilrettelagte botilbud for eldre i områder som venter sterk vekst i antall eldre.

Ny digital teknologi må brukes bevisst for å redusere avstander

De enorme avstandene har alltid vært en vesentlig ulempe for kommunene på Varanger-halvøya. Denne ulempen kan nå i betydelig grad fjernes gjennom bruk av digitale løsninger. Gjennom bruk av ny digital teknologi kan arbeidsoppgaver som skal leveres i Oslo eller i Los Angeles utføres i Berlevåg like raskt som på nabokontoret. En bevisst utlokalisering og desentralisering av arbeidsplasser er en ny mulighet for å opprettholde bosettingen. Digital infrastruktur blir stadig viktigere. Digitalisering treffer alle deler av samfunnet, fra arbeidsliv og utdanning til kultur, næringsliv og velferdstjenester. Utbygging av høykapasitets bredbånd og mobildekning i alle deler av landet er derfor et viktig tiltak ikke bare for å redusere regionale ubalanser, men også for aktivt å motvirke dem.

Ved å gjøre det lettere og raskere å reise innad i regionen og til andre deler av landet, kan man redusere avstandsulempene knyttet til det å arbeide og bo så langt fra de mest sentrale delene av landet. Både innbyggerundersøkelsen og næringslivsundersøkelsen som ble foretatt av Norstat viser at transporttilbudet er den offentlige tjenesten man er minst fornøyd med. Gode transporttilbud vil gjøre det mer attraktivt å bo, og lettere å drive næringsvirksomhet, i Nord-Varanger.

Flere tiltak er nødvendig:

- For å kunne utnytte de digitale mulighetene bør fylkeskommunen kontinuerlig legge til rette for at regionen har det til enhver tid mest framtidsrettede høyhastighetsnett
- Stenging av Båtsfjordfjellet og Kongsfjordfjellet bør begrenses. Med den store mengden fiskeprodukter som fraktes langs ruta, er det viktig at fylkeskommunen prioriterer nødvendig vedlikehold og oppgradering.
- For å styrke samspillet i regionen bør kollektivtransporttilbudet økes vesentlig. Det kan skje gjennom former for taxi eller taxibuss i rute med henting fra bolig. Med det styrkes også inntektsgrunnlaget for taxinæringen. Over tid bør det vurderes skreddersydde tilbud med henting og bringing ved bruk av selvkjørende taxibusser.
- Flyplassene og rutetilbudet er av fundamental betydning. Det er viktig for den videre utviklingen i regionen at det ikke oppstår usikkerhet om videreføring av flyplassene. En styrking av rutetilbudet vil være tilsvarende viktig. Bedre tilgjengelighet gjennom økt setekapasitet og lavere priser er viktig for å få til en ønsket utvikling i regionen i årene fremover. Dette bør vektlegges sterkere i fremtidige konkurransegrunnlag for drift av FOT-rutene.

- Det bør utredes hvorvidt man kan utnytte flyplassene også til utvikling av et lokalrutenett med fly i regionen som kan bidra til rekkeviddeøkning/regionforstørrelse.
- For å kunne dra større nytte av reiselivsmulighetene bør det etableres en hurtigbåtforbindelse fra stamflyplassen i Kirkenes til Vadsø.
- Tilstrekkelig tilgang på kraft til utbygging av ny næringsvirksomhet i regionen bør sikres ved utbygging av ny 420 kV kraftlinje fram til Varangerbotn

Utfordringen krever langt sterkere personrettede tiltak

Tilbud om interessante arbeidsplasser og tilgang på gode velferdstilbud er avgjørende for at Nord-Varanger kan være et attraktivt bosted. Utfordringene knyttet til bosettingen i Nord-Varanger er imidlertid så alvorlige at dette ikke vil være tilstrekkelig. De personrettede tiltakene må styrkes vesentlig.

Flere tiltak er nødvendig:

- Ordningen med nedskrivning av studielån bør utvides i områder i Finnmark og Nord-Troms med vedvarende nedgang i folketallet, herunder Nord-Varanger. I disse kommunene økes det årlige taket for nedskrivning av studielån fra kr 25 000 til kr 50 000. Samtidig bør det innføres en minste nedskrivning på kr 10 000.
- I de samme kommunene bør det gjeninnføres en ordning med særskilt barnetrygd. Nivået bør settes til det doble av ordinær barnetrygd. Subsidiært foreslås at Nord-Varanger utpekes for forsøk med gratis barnehage og SFO slik Distriktsdemografi-utvalget foreslår.
- Det bør vurderes å utvide ordningen med avskrivning av studielån til å gjelde ungdom fra hele EØS-området avgrenset til de som har jobb i området, betaler skatt til Norge og hvor fradraget gjøres i skatten.
- Det bør settes i verk flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser
- Rammene for Innovasjon Norges ordning med direkte investeringstilskudd uavhengig av innovasjonsinnhold bør styrkes vesentlig, med en øvre tilskuddsramme på 40 prosent i likhet med tidligere ordning i Finnmark.
- Det bør avklares at det for fjernarbeid skal beregnes arbeidsgiveravgift ut fra hvor den ansatte utfører arbeidet, slik at fjernarbeidsplasser i Finnmark er fritatt for arbeidsgiveravgift.
- Det bør legges til rette for økt forskning om befolkningens flyttepreferanser for å identifisere hvilke tiltak som vil være mest målrettet

Nord-Varanger som pilotområde

Statistisk sentralbyrå har lagt fram prognoser om stabil bosetting i Nord-Varanger fram til 2050. Telemarksforskning anslår derimot en betydelig nedgang. Også Menons framskrivninger viser betydelig nedgang. Den sterkeste nedgangen ventes likevel å komme etter 2050 og fram mot 2100. Det er derfor avgjørende at man ikke slår seg til ro med en forhåpning om stabil bosetting fram mot 2050. Tvert imot må det allerede nå settes inn tiltak for å motvirke en nedgang.

Utfordringene i Nord-Varanger må antas å være særlig krevende. Bosettingen i Nord-Varanger har også en særlig strategisk betydning. Det er grunner til å sette inn ekstra sterke distriktpolitiske tiltak i Nord-Varanger for å ivareta nasjonale mål om stabil bosetting i området. Samtidig illustrerer utviklingen her de mer generelle utfordringene i distrikts-Norge. Det vil derfor være nyttig for nasjonale myndigheter å utprøve distrikts-politiske virkemidler i et avgrenset område for å kunne vurdere virkningen av slike tiltak innenfor en begrenset økonomisk ramme. Dette kan gjøres ved å etablere et pilotprosjekt for sterkere virkemidler i Nord-Varanger.

Aktuelle virkemidler er:

- Dobling av taket for avskrivning av studielån
- Dobbel barnetrygd
- Fradrag i betalt skatt for nedskrivning av studielån og dobbel barnetrygd gjøres gjeldende også for borgere i EØS-land under 35 år som bor i regionen i tre år
- Kraftig reduksjon i pris på flyreiser på kortbanenettet i regionen
- Gjeninnføre ordning med inntil 40 pst investeringstilskudd gjennom Innovasjon Norge
- Informasjonskontor og informasjonskampanje om virkemidlene
- Fjernarbeidsplasser kommer inn under ordningen med null arbeidsgiveravgift
- Etablering av Statens Hus i Vadsø og Vardø og lokalisering av ytterligere statlige innkjøpsenheter til Sykehusinnkjøp i Vadsø og nasjonalt kontor for vakselskap til Politiets attestkontor i Vardø
- Tilrettelegging for studietilbud fra UiT Norges Arktiske Universitet og Nord Universitet til Studiesenteret for Nord-Varanger i Vadsø og til Nasjonal sjømatlinje i Vardø
- Tilskudd til kommunene til utvikling av rekrutteringsboliger
- Tilskudd til kommunene til tiltak mot fysisk forslumming
- Strategisk bosetting av flyktninger og asylsøkere
- Regionen innlemmes i ordningen med grenseboerbevis for samarbeid med Russland

Nødvendig med et krafttak aller lengst nord og øst

Det overordnede målet for samfunns- og næringsutviklingen i Nord-Varanger må være å bygge et samfunn med «livsglede, mangfold og nærhet» og med et befolkningsgrunnlag som er stabilt bærekraftig over tid. Det betyr at innsatsen for næringsvirksomhet og velferd må rettes inn mot å opprettholde bosettingen om lag på dagens nivå. Menon finner det ikke riktig å finsikte målet inn mot de enkelte kommunene, og legger her til grunn et felles mål for regionen sett under ett.

Med de framskrivningene for utviklingen i folketallet som er vist foran, er dette et svært krevende mål. Dette kan bare oppnås gjennom en betydelig tilflytting utenfra. For å kunne opprettholde bosettingen på dagens nivå har Menon beregnet at det netto innflytting til regionen må økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år ut over det som ellers er lagt til grunn, likt fordelt mellom kvinner og menn.

Strategisk mål:

Nord-Varanger skal være en region med stabil bosetting preget av livsglede, mangfold og nærhet.

Operativt mål:

For at folketallet skal være på om lag samme nivå i år 2100 som i dag, må netto innflytting til regionen hvert år fram til 2100 økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år, likt fordelt mellom kvinner og menn.

Strategiske veivalg:

1. Samfunns- og næringsutviklingen i Nord-Varanger rettes inn mot å styrke innflyttingen av unge kvinner og menn under 35 år. Utvikling av velferdstilbud og arbeidsplasser innrettes ut fra dette.
2. Samtidig skal utviklingen sikte mot å skape kvalitativt gode samfunn for de som bor der preget av livsglede, mangfold og nærhet.
3. For å nå målene skal kommunene samarbeide tett om utvikling av velferds- og arbeidstilbudet i regionen basert på en balansert utvikling i alle kommunene. Dette betyr også samordning av relevante tjenester.

4. Kommunene skal legge til rette for en systematisk utvikling av næring i regionen med særlig vekt på sjømat, reiseliv og vindkraft. Utviklingen skal fremmes gjennom samarbeid mellom næringsaktører og myndigheter på tvers av kommunegrensene.
5. Digital teknologi skal benyttes til å redusere avstandsulemper blant annet gjennom tilrettelegging for næringsutvikling og fjernarbeid, og for å styrke tjenestetilbudet blant annet gjennom bruk av velferdsteknologi.
6. Slik måloppnåelse antas bare mulig gjennom en betydelig særskilt innsats fra staten, herunder med styrking av de personrettede virkemidlene.

Strategisk handlingsplan:

1. For å utvikle sjømatnæringen iverksettes strategien og prosjektet Varanger=Sjømat som beskrevet foran. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
2. For å utvikle reiselivsnæringen iverksettes strategien og prosjektet Varanger=Reiseliv som beskrevet foran. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
3. For å utvikle vindenergibasert næringsaktivitet iverksettes en grønn industristrategi som beskrevet foran. Arbeidet samordnes av Berlevåg kommune.
4. For å samordne samfunnsplanleggingen iverksetter kommunene et prosjekt for felles regional planlegging. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
5. For å samordne og styrke kapasitet og kompetanse i kommunenes forvaltning og velferdstilbud iverksetter kommunene et prosjekt for samordning av kommunale tjenester. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
6. For å utnytte mulighetene for bruk av velferdsteknologi iverksetter kommunene et felles prosjekt. Prosjektet ledes av Vadsø kommune.
7. Staten anmodes om å etablere en pilot for særskilt distriktspolitisk innsats i Nord-Varanger som beskrevet nedenfor.

1 Samfunnsutviklingen i Nord-Varanger

En kartlegging av samfunnsutviklingen, sammen med en analyse av næringsutviklingen i neste kapittel, danner fundamentet for den videre analysen av mulighetsrommet og potensialet for Nord-Varanger i tiden fremover. I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i sentrale demografiske variabler og redegjør kort for hvordan utviklingen i Nord-Varanger har vært sammenlignet med andre deler av landet. Vi viser også hva prognosene fra SSB sier om fremtidig utvikling i befolkningen. Videre beskrives regionens særegne kjennetegn og betydningen av dette for kultur, identitet og samhørighet på tvers i regionen.

Vi kartlegger også hvilke forventninger som må innfris for at mennesker med relevant kompetanse skal finne det attraktivt å bosette seg i regionen. Til slutt redegjør vi for sentrale samferdselsforhold og infrastruktur i regionen. Dette grunnlaget bruker vi til å utvikle forståelsen av hvilke styrker og konkurransefortrinn regionen har for bosetting, og hva som reduserer attraktiviteten. I sum gir dette oss et godt bilde av ulike samfunnsmessige utfordringer og muligheter som finnes.

1.1 Et historisk tilbakeblikk på Nord-Varanger

Lengst nord og øst. Her strekker landet seg i møtet med Nordishavet, med den eneste del av landet i arktisk klimasone. Her er Norges østligste punkt. Hvor Norge og Russland møttes i en yrende pomor-handel før den russiske revolusjonen.

Hav og vidde. Her er landskapet karrig. Ytterst på Varangerhalvøya er det knapt et tre. Landskapet går rett fra fjærelandskap til høyfjell. Ingen mellomting. Naturkreftene er enorme. Det tok 90 år å bygge molo i Berlevåg som klarte å stå mot været. Men den enorme Varangerhalvøya nasjonalpark gir unike naturopplevelser – multebær, jakt og fiske. Og beite for tradisjonell samisk reindrift. I havet utenfor skjer noen av Norges viktigste fiskerier. Før krigen var Vardø Norges største fiskevær. Nå er Båtsfjord blant de fremste.

Her startet historien i nord. I Mortensnes – Ceavccageage – er spor etter boplasser og andre samiske kulturminner fra 9000 år tilbake. Da Haakon V Magnusson ville markere Norge i nord reiste han festning og kirke i Vardø på begynnelsen av 1300-tallet. Forsvarets installasjoner i Varanger markerer fortsatt grensa i nord. Allerede før grensa i nord ble trukket i 1826, fikk den samiske og norske bosettingen fra første halvdel av 1700-tallet og igjen på midten av 1800-tallet følge av finsk-kvenske innvandrere. Fornorskningspolitikken rammet både samer og kvener. Jordsalgsloven av 1902 bestemte for eksempel at bare norsktalende kunne få kjøpe jord. Nord-Varanger var sentrum for Norges mest groteske trolldomsprosesser. Over 90 mennesker ble brent på bål i Finnmark på 1600-tallet. De fleste i Vardø.

Her var administrasjonssenteret i nord. Først i Vardø. Senere i Vadsø. I 1944 ble befolkninger flyktninger i eget land. Man kunne stå mellom Vadsø og Vardø og se begge byene brenne samtidig. Men Nord-Varanger ble reist på nytt. På begynnelsen av 80-tallet viste likevel den store levekårsundersøkelsen for Finnmark (Aase 1982) at fylket hadde dårligere levekår enn resten av landet. Finnmarkingene lå høyest på den statistikken hvor det var best å være lavest, og motsatt. I dag er levekårsforskjellene i all hovedsak utjamnet.

Samfunnene er små. Menneskene kjenner hverandre. Det er nærhet mellom menneskene. Organisasjonslivet blomstrer. Hele Norge ble kjent med det gjennom filmene om Berlevåg Mannskor. Likevel går folketallet nedover. Kommunestrukturen på Varanger-halvøya ble endret i den store kommunereformen i 1964. Da hadde de fem kommunene Nesseby, Vadsø, Vardø, Båtsfjord og Berlevåg til sammen 14 489 innbyggere. Førte år senere hadde

det falt til 12 957. Ved siste årsskifte bodde det 11 921 personer i Nord-Varanger, en nedgang på 18 prosent fra 1964.

Årsakene kan være mange og sammensatte. Her er mørketid og vinterstormer. Men også midnattsol. Her er store avstander. Det er om lag 25 mil å kjøre mellom nabokommunene Båtsfjord og Vardø. Avstanden fra Berlevåg til det nærmeste sykehuset i Kirkenes på sørsiden av Varangerfjorden er om lag 270 km.¹

Nord-Varanger dekker et areal på 5847 km². Det er godt mer enn Oslo og Akershus til sammen. Varangerfjorden fra ytterst og inn til Varangerbotn strekker seg like langt som Oslofjorden. Avstanden til Oslo er like lang som fra Oslo til Roma. Da går det raskest med fly og her er fire flyplasser.

Havet er fortsatt grunnlaget for bosettingen. Slik reindriften er et anker for samisk kultur. Kulturhistorien og naturen gir grunnlag for reiselivsopplevelser. Vinden trenger ikke bare være en belastning, den kan også gi energi. Digitaliseringen fjerner avstander. I dag kan man sitte i Båtsfjord og utføre arbeid for New Zealand i sann tid.

Mulighetene er mange. Menneskene varme. Hva skal da til for å skape attraktive lokalsamfunn med stabil bosetting? Hva skal til for å utvikle et framtidsrettet næringsliv med attraktive arbeidsplasser.

Det er utfordringen. Historien viser at den er krevende. Nettopp derfor er det nødvendig å ta fatt!

Sang til Vardø

av Nordahl Grieg

Mot havets stride austenvær
står øya gold og øde.
Her finnes ikke håp for trær
og jord gir ikke grøde.
Men mellom stein slo slekten rot,
der ingen dvergbjørk stod imot.
Hvor stort og tappert mensket er
som reiser sig mot ødet.
Alt liv vi ser har slitets menn
fått vristet ut av døden.
Men det de selv stod med igjen
var ofte nakne nøden.
Og ikke nok med storm og slut:
i havnen ventet fremmed fut.
Og arme drar de ennu ut...
Men disse menn er Norge.

De holder her en grensepost.
Med sine arbeidsnever –
de verger liv mot ødets frost,
de gjør at landet lever.
Når vinternatten velter frem,
står lys imot fra deres hjem;
og det er tid å lønne dem
hvis liv er landets grense.
Hvor dyrekjøpt er dette land –
der sommerhavet vugger
med lyset fra soleigul strand
og kvite barnelugger.
Og sverm av sjøfugl blir hernord
til luftens eget blomsterflor,
og nyskapt ligger håpets jord
i midnattsolens under.

1.2 Samfunnsutviklingen siden midten av 60 tallet og frem til i dag

Dagens kommuneinndeling i Nord-Varanger ble etablert tilbake i 1964 i etterkant av Schei-komiteen. Som nevnt over har befolkningen i de fem kommunene falt fra om lag 14 500 innbyggere i 1964 til nærmere 11 900 i dag. Forskjellene i antall innbyggere i de fem kommunene har også endret seg og Vadsø skiller seg i dag ut som den klart største kommunen, mens Vardø nå er like stor som Båtsfjord og Berlevåg og Nesseby er jevnstore.

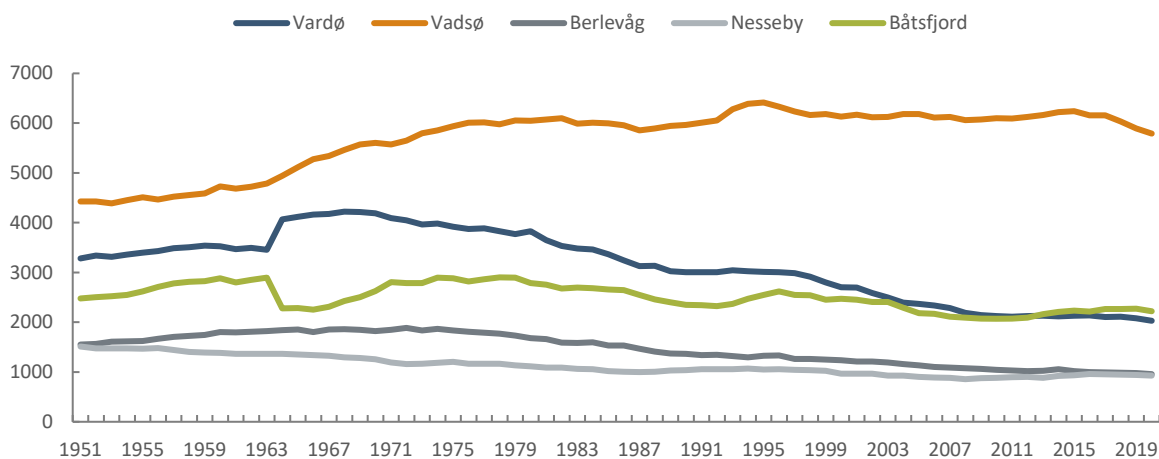
¹ Distansene er basert på oppgitte avstander fra Google Maps

1.2.1 En klar nedgang i befolkningen med unntak av i Vadsø

Som det kommer frem av figuren under er det kun Vadsø som kan vise til en vekst i innbyggertall frem til i dag. Her har antall innbyggere vokst fra i underkant av 5000 i 1964 til nesten 5800 i 2020 og Vadsø kommune kan vise til en samlet vekst på 17 prosent. I samme periode har innbyggertallet i de fire andre kommunene falt mellom 2 og 50 prosent. Innbyggertallet i Båtsfjord økte frem til et historisk toppunkt i 1978 med 2900 innbyggere, men siden har det sakte gått nedover og i 2020 er innbyggertallet omtrent som i 1964 med litt over 2200 innbyggere.

Berlevåg og Vardø har på sin side opplevd en betydelig nedgang i antall innbyggere. I begge kommunene har innbyggertallet falt med omtrent 50 prosent over denne perioden. Det tilsvarer en befolkningsnedgang på litt mer enn 2900 innbyggere i de to kommunene samlet, eller 20 prosent av innbyggertallet i Nord-Varanger i 1964. Det fremgår ikke like klart av figuren, men innbyggertallet i Nesseby har falt med noe over 30 prosent siden 1964.

Figur 1: Utvikling i folketall pr kommune. 1964-2020. Kilde: SSB



Figur 3 nedenfor viser befolkningsutviklingen i de fem kommunene, fordelt på Vadsø og Nesseby som fjordkommuner og Vardø, Berlevåg og Båtsfjord som kystkommuner, sammenlignet med befolkningsveksten i Finnmark og for hele landet i perioden 1964 og frem til i dag.

Kystkommunene har den klart svakeste utviklingen og det skyldes langt på vei utviklingen til Vardø og Berlevåg som beskrevet ovenfor. Fjordkommunene og Finnmark har en mer lik utvikling og innbyggertallet har økt med henholdsvis 7 og 3 prosent samlet over perioden. Den største forskjellen finner vi om vi sammenligner med befolkningstallet nasjonalt som siden 1964 har vokst med 46 prosent. Målt i prosentvis vekst er forskjellen mellom kystkommunene og Norge i denne perioden hele 82 prosent.

Årsaker til flytting/innflytting

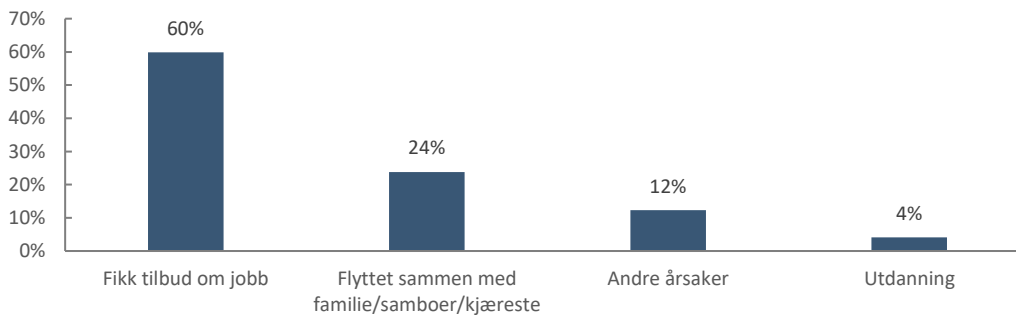
I spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant innbyggere i Nord-Varanger var det kun 24 prosent av de spurte som oppga at de hadde bodd der hele livet. Nesten halvparten av de spurte hadde flyttet dit fra et annet sted i landet eller fra utlandet.² De siste 28 prosentene oppga å ha bodd et annet sted i en periode før de kom tilbake. På spørsmål om hva som var årsaken til at personene hadde valgt å flytte til Nord-Varanger, fra andre steder i

² 42 prosent svarte at de hadde flyttet dit fra et annet sted i Norge, mens 6 prosent svarte at de hadde flyttet dit fra utlandet.

Norge eller utlandet, så svarte 60 prosent at det skyldes at de hadde fått et tilbud om jobb. En av fire oppga at det var på grunn av at de flyttet sammen med familie/samboer/kjæreste. Kun fire prosent oppga utdanning som årsak, mens 12 prosent svarte andre årsaker. En nærmere kikk på tallene viser at det er klart flere menn enn kvinner som oppgir at det skyldes et tilbud om jobb, mens flere kvinner svarer at de flyttet sammen med familie/samboer/kjæreste. Det er også færre i den øvre aldersgruppen som oppgir tilbud om jobb som årsak.

Også innbyggerne som svarte at de hadde flyttet tilbake etter å ha bodd et annet sted en periode ble spurt om årsaken. Her var det samlet sett færre som svarte at det skyldes jobb eller familie/samboer/kjæreste, men flere svarte andre årsaker. Om vi grupperer respondentene i kystkommuner og fjordkommuner gir det to utslag. Det ene er at andelen som oppgir tilbud om jobb som årsak er nær dobbelt så høy i kystkommunene, med 63 prosent, sammenlignet med 33 prosent i fjordkommunene. Det andre vi da ser er at 42 prosent av respondentene i fjordkommunene svarte andre årsaker som grunn til at de flyttet tilbake. Vi vet ikke hva som kan være forklaringen ettersom respondentene ikke er bedt om å oppgi en nærmere årsak. Samtidig så utgjør dette en begrenset gruppe så vi skal være varsomme med å tolke for mye ut av resultatene.

Figur 2: Svar på spørsmålet "Hva var grunnen til at du flyttet til [kommunenavn]?". Kilde: Norstat

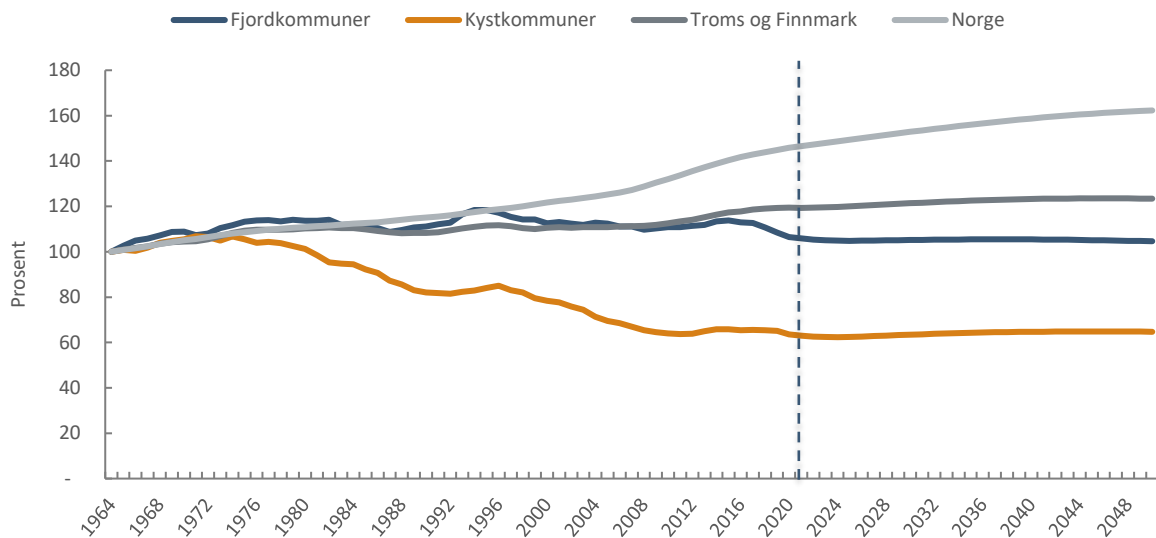


Prognoser for fremtidig befolkningsutvikling

Løfter vi blikket og ser på SSB sine prognoser frem mot 2050 forventes det en fortsatt sterkere vekst i befolkningstallet nasjonalt. SSB anslår en vekst på 11 prosent for samlet innbyggertall i Norge, mens Troms og Finnmark ventes å ha en svak positiv vekst på 3 prosent.

Når det gjelder Vardø og Berlevåg anslår SSB en vekst på 3 prosent frem mot 2050, mens de for Nesseby venter en vekst på noe under 2 prosent. Prognosene for Båtsfjord tilsier ingen endringer i innbyggertallet i 2050, mens SSB venter at innbyggertallet i Vadsø vil falle med nesten 2,5 prosent. Det er relativt små endringer over en periode på 30 år for befolkningen i Nord-Varanger. Om en skal lykkes med ambisiøs lokal næringslivsutvikling og en styrking av lokalsamfunn og innbyggertall krever det en betydelig sterkere vekst i befolkningsgrunnlaget enn det SSB har lagt til grunn i sine prognoser.

Figur 3: Indeksert befolkningsutvikling for regionen, Finnmark og Norge. Kilde: SSB



På den annen side viser Distriktsnærings-utvalget, NOU 2020: 12 «Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn», til at Telemarksforskning har gjort framskrivninger for folketallet som avviker betydelig fra Statistisk sentralbyrås framskrivninger når det gjelder de minst sentrale kommunene³. I Telemarksforskningens scenario med nøytral attraktivitet, dvs. med den veksten som er forventet ut fra de strukturelle betingelsene, har Nesseby en befolkningsnedgang på hele 28,2 pst fra 2020 til 2040, Berlevåg 25,5 pst, Vardø 22,7 pst, Båtsfjord 7,8 pst, mens Vadsø har en befolkningsnedgang på 7,7 pst.⁴ Dette er en vesentlig svakere utvikling enn SSB anslår. Forskjellen skyldes i hovedsak ulike prognoser for flytteeatferden. Dette illustrerer at det er stor usikkerhet om befolkningsutviklingen i de minst sentrale kommunene.

I den nevnte spørreundersøkelsen ble innbyggerne spurt om de ser for seg å bli boende i Varanger i overskuelig fremtid. På dette svarte et klart flertall på 80 prosent ja. Som vi ser av figuren under er det noen forskjeller mellom aldersgrupper, noe som er naturlig, men selv blant de i aldersgruppen 16 til 35 år er det nesten 70 prosent som svarer ja på at de kommer til å bli boende i Varanger i overskuelig fremtid. I denne aldersgruppen var det 19 prosent som svarte nei.

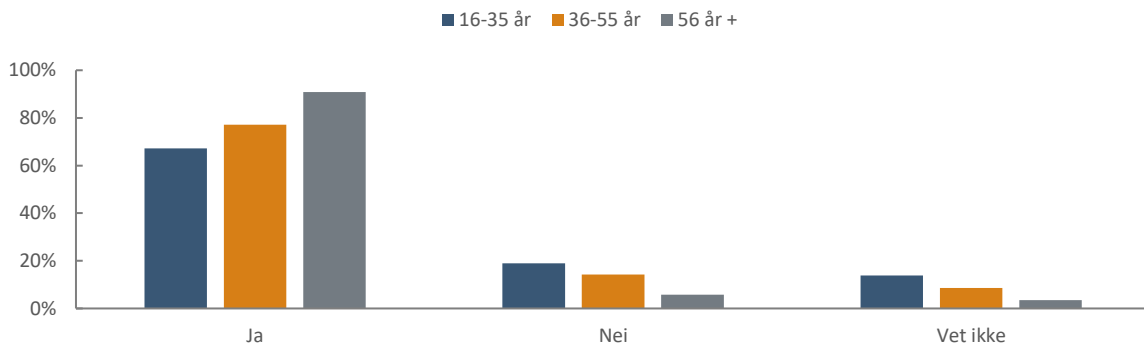
De som oppgir at de ikke tror at de kommer til å bli boende har blitt spurt om hva som er årsaken til at de skal flytte. Her var det overraskende få som svarte at det skyldes utdanning. Det ville vært naturlig å forvente at en viss andel av de yngre ser for seg å flytte for å forfølge utdanningsløpet et annet sted i land, men det var ikke tilfellet blant de spurte i denne undersøkelsen. De fleste oppgir bare andre årsaker uten at det er nærmere begrunnet.⁵

³ Distriktsnærings-utvalget NOU 2020:12 kap. 3.2

⁴ Kilde: www.regionalanalyse.no

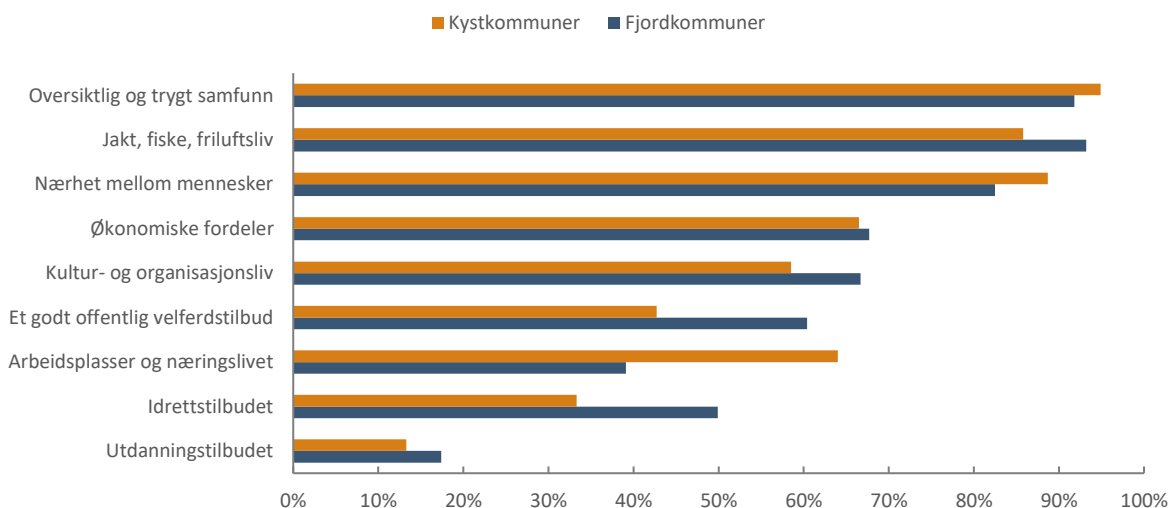
⁵ Også her er det et begrenset antall respondenter, 31, men av disse har 65 prosent svart andre årsaker, 16 prosent svarte at de flytter som følge av et tilbud om jobb, 13 prosent svarte at det skyldes at de skal flytte sammen med familie/samboer/kjæreste og kun 6 prosent svarte at det skyldes utdanning.

Figur 4: Svar på spørsmålet "Tror du at du kommer til å bli boende i Varanger i overskuelig fremtid?". Kilde: Norstat



Vel så interessant som vite hvor mange som tror de blir boende er hva dagens innbyggere i Nord-Varanger selv vil fremheve som regionens styrker og tiltrekningskraft. Det som gjennomgående scorer høyt blant innbyggerne, enten de bor i kystkommuner eller fjordkommuner, er at Nord-Varanger oppleves som et oversiktlig og trygt sted å bo. De som bor der opplever også at det er en nærhet mellom menneskene som er en av regionens fremste styrker. I tillegg så er det en stor andel som fremhever naturen og muligheten den byr på i form av jakt, fiske og friluftsliv. Vi ser også av figuren under at innbyggerne i fjordkommunene gjennomgående er mer positive til kultur- og organisasjonsliv, det offentlige velferdstilbudet, idrettstilbudet og utdanningstilbudet enn hva innbyggerne er i kystkommunene. Derimot er det betydelig flere i kystkommunene som fremhever arbeidsplasser og næringslivet som en styrke og tiltrekningskraft enn hva som er tilfellet i fjordkommunene. Dette siste resultatet er i stor grad drevet frem av innbyggere i Båtsfjord. Det er også verdt å merke seg at en stor andel trekker frem økonomiske fordeler som for eksempel lavere skatte og nedskrivning av gjeld i Lånekassen som en tiltrekningskraft. Dette er det særlig de i aldersgruppene 16 til 35 og 36 til 55 år som har svart. Det er en indikasjon på at de virkemidlene virker i henhold til intensjonen.

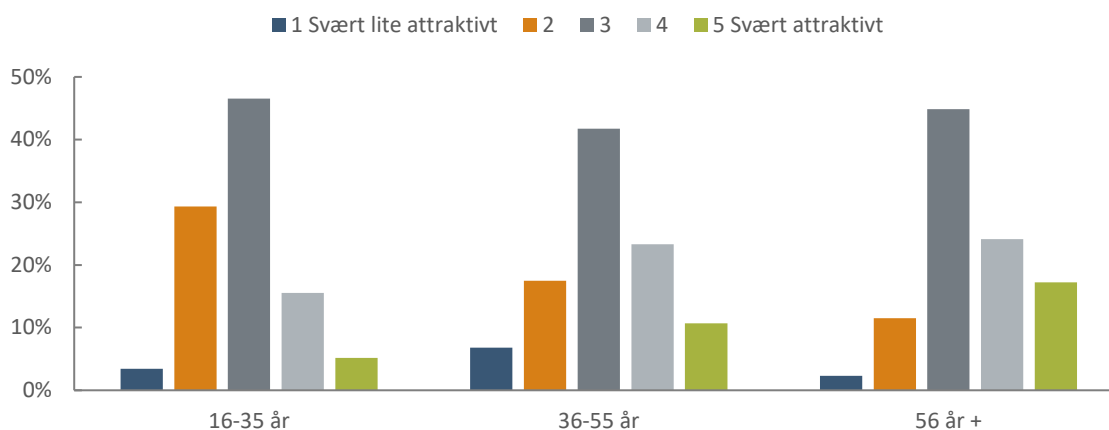
Figur 5: Svar på spørsmålet «Hva opplever du som regionens styrker og tiltrekningskraft?». Kilde: Norstat



Innbyggerne ble også spurt om hvordan de vurderer regionens bostedsattraktivitet med tanke på å tiltrekke seg folk utenfra på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er svært lite attraktivt og 5 er svært attraktivt. Her var det mindre forskjeller mellom innbyggerne i de fem kommunene, men når vi skiller svarene på aldersgrupper ser vi at det er de eldste som vurderer at bostedsattraktiviteten høyest. 41 prosent av de på 56 år eller svarer 4 eller 5, mens

tilsvarende andel blant de i aldersgruppen 16 til 35 år kun er 21 prosent. I denne aldersgruppen er det nær en tredjedel som gir en score på 1 eller 2.

Figur 6: Svar på spørsmålet «Hvordan vurderer du regionens bostedsattraktivitet med tanke på å tiltrekke seg folk utenfra?». Kilde: Norstat

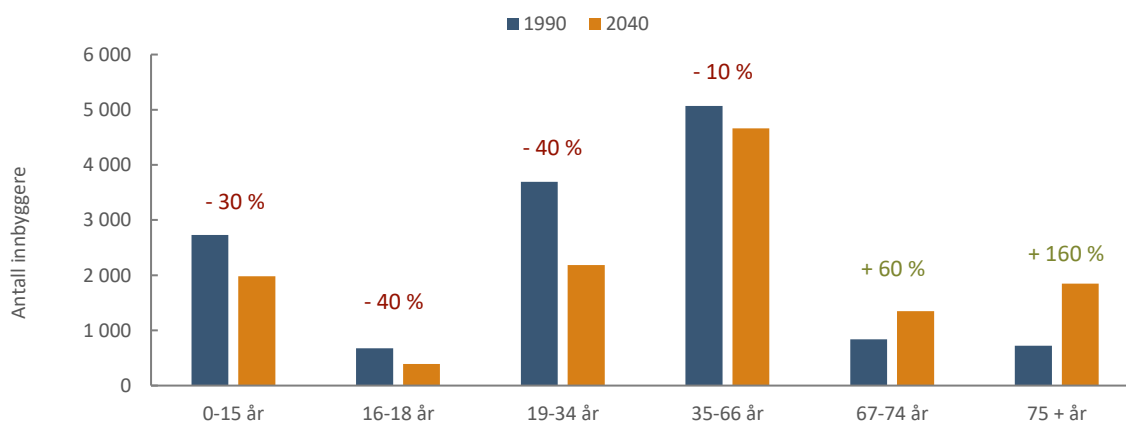


1.2.2 Aldrende befolkning og større andel eldre relativt til resten av landet

Tall fra SSB viser at alderssammensetning i Nord-Varanger er i endring og med prognosene til SSB frem mot 2040 ser vi av figuren under at det vil finne sted en betydelig endring. Det ventes en nedgang i alle aldersgrupper til og med 66 år. Innbyggertallet for de opp til 34 år ventes å falle med mellom 30 og 40 prosent. Samtidig går utviklingen i motsatt retning for de over 66 år og det er ventet at antall innbygger over 75 år vil øke med hele 160 prosent fra 1990 til 2040.

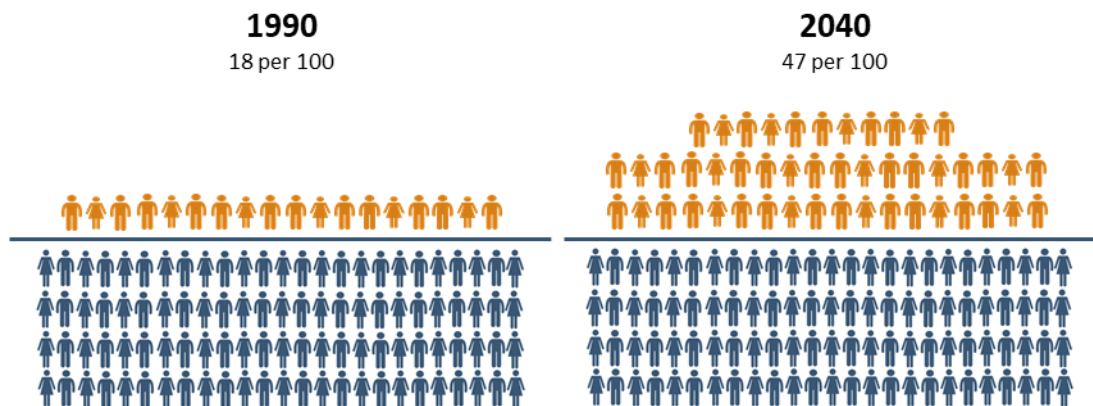
Tallene viser også at andelen av innbyggere som er 67 år eller eldre i Nord-Varanger har økt jevnt over en lengre periode og i år 2000 var andelen eldre i Nord-Varanger høyere enn tilsvarende andel nasjonalt. Utviklingen har fortsatt og i 2020 er den gjennomsnittlige andelen eldre i de fem kommunene i Nord-Varanger like over 20 prosent, mens den nasjonalt er på 15 prosent.

Figur 7: Alderssammensetning i Nord-Varanger i 1990 og 2040. Kilde: SSB



Denne utviklingen vil få konsekvenser vil gjøre det vanskeligere for næringslivet å få tak i nødvendig arbeidskraft samtidig som det vil være et økt press på offentlig sektor som følge av større etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester fra en stadig aldrende befolkning. Konsekvensene av utviklingen vil kunne være at kommunenes økonomiske handlingsrom svekkes og det kan svekke vekstmulighetene i arbeidsintensive næringer. Figur 8 viser at det i 1990 var det 18 personer i alderen 67 år eller høyere per 100 personer i alderen 19 til 66 år i Nord-Varanger. Dette vil mer enn doble seg frem til 2040 og det er ventet at det da vil være 47 personer per 100 personer i yrkesaktiv alder.

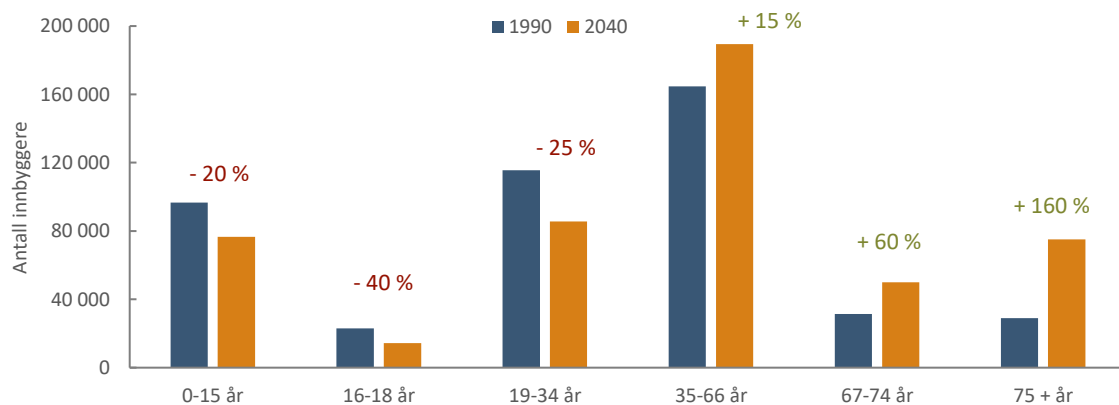
Figur 8: Antall personer på 67 år eller over per 100 personer i yrkesaktiv alder (19-66 år). Beregninger basert på tall fra SSB



Dette er endringer som ikke er unik for kommunene i Nord-Varanger og særlig økningen i antall eldre skyldes langvarige demografiske utviklingstrekk som har resultert i høyere forventet levealder i befolkningen. Nedgangen blant de yngre aldersgruppene er derimot større her enn for mange andre steder i landet og landet sett under ett. Det er med andre ord en utvikling som gir til bekymring.

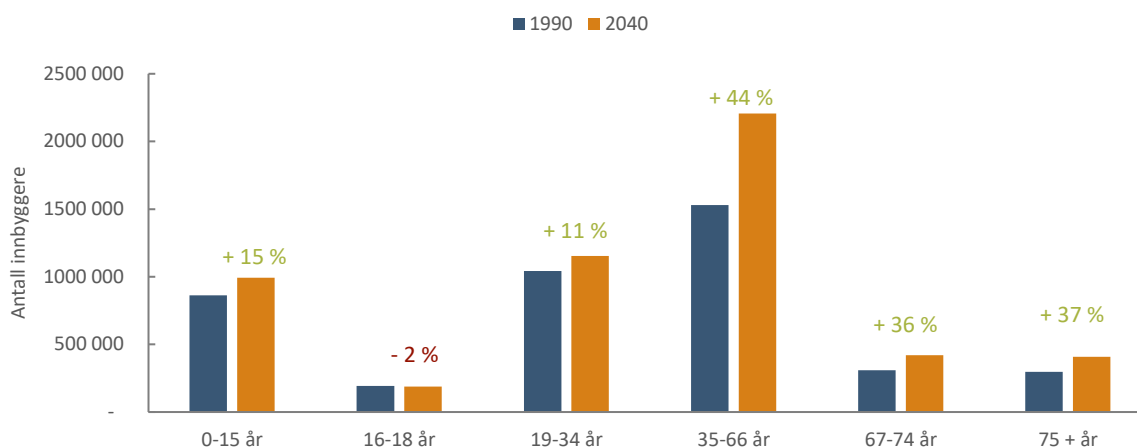
Figuren under viser hvordan alderssammensetningen i Nord-Norge er ventet å endre seg i samme periode. Sammenlignet med utviklingen i Nord-Varanger ser vi at nedgangen i aldersgruppene opp til og med 34 år er mindre samtidig som det her er ventet en vekst i aldersgruppen 35-66 år på 15 prosent i motsetning til en nedgang på 10 prosent i Nord-Varanger. Antall innbyggere på 67 år og eldre ventas å øke tilsvarende. Det betyr at hele Nord-Norge står overfor en krevende utfordringer i årene som kommer, men situasjonen ser verre ut i Nord-Varanger.

Figur 9: Alderssammensetning i Nord-Norge i 1990 og 2040. Kilde: SSB



Figur 10 illustrerer utviklingen i alderssammensetningen på et nasjonalt nivå og den viser en svært annen forventet utvikling. Det er ventet vekst i alle aldersgrupper, med unntak av svak nedgang blant de i alderen 16-18 år, og sterkest vekst ventes i aldersgruppen 35 til 66 år. Veksten i antall innbyggere i de øvre aldersgruppene er også betydelig mindre enn hva som er tilfellet for Nord-Norge og Nord-Varanger.

Figur 10: Alderssammensetning i Norge i 1990 og 2040. Kilde: SSB



1.2.3 En dramatisk endring venter

Som det framgår av kap. 1.2.1 viser Statistisk sentralbyrås framskrivning av folketallet fram mot 2050 en relativt stabil utvikling i Nord-Varanger. Som det framgår at kap. 1.2.2 viser imidlertid framskrivningen en kraftig endring av befolkningens sammensetning i denne perioden. Som også Distriktsdemografi-utvalget peker på kan aldring av befolkningen føre til større stabilitet i folketallet ved at eldre har lavere flyttetilbøyelighet. Det vises for øvrig til Telemarksforskningens langt mer pessimistiske anslag referert over.

Det foreligger ikke framskrivninger av utviklingen i folketallet i Nord-Varanger etter 2050. To utviklingstrekk gir imidlertid grunn til oppmerksomhet. En reduksjon av folketallet i de fødselsdyktige aldersklassene vil med en gitt fruktbarhet føre til at fødselstallene reduseres. En økning av folketallet i de eldste aldersgruppene vil over tid føre til at tallet på døde øker. Over tid vil en slik utvikling ha en forsterkende negativ virkning på fødselsoverskuddet. Som vi har sett i kapittel 1.2.1 har Nord-Varanger hatt en negativ befolkningsutvikling i perioden etter 1964. En nærmere gjennomgang viser at dette i særlig grad skyldes at det har vært nettoutflytting i 47 av disse 56 årene⁶. Det kan derfor ikke forventes at flytting vil bidra positivt til befolkningsutviklingen, selv om aldringen av befolkningen kan virke stabiliserende.

Færre i yngre aldersgrupper betyr at det er færre som føder barn. I neste generasjon blir det da enda færre. 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 2100 er det få tilbake.

Mens Statistisk sentralbyrå anslår stabilt folketall fram til 2050, anslår Telemarksforskning at folketallet i Vardø, Berlevåg og Nesseby vil falle med 23-28 prosent fra 2020 til 2040 og at Vadsø og Båtsfjord vil få en nedgang på om lag 8 prosent. Forskjellen skyldes i hovedsak ulike prognoser for flytteeatferden.

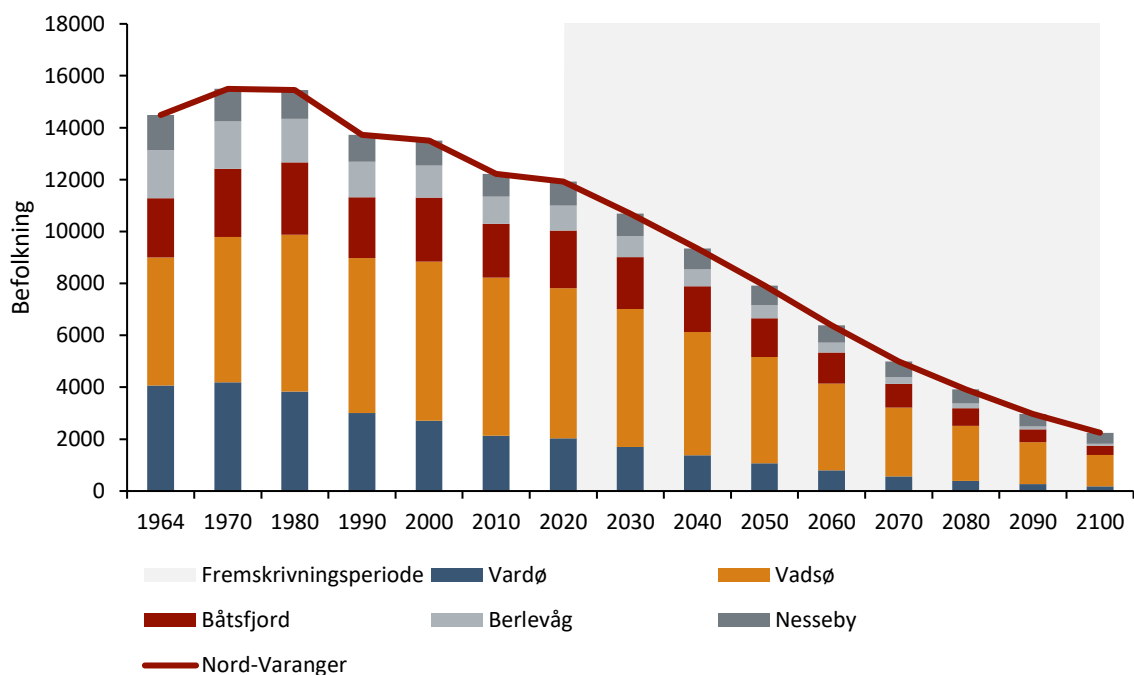
⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>

Menon har utarbeidet en egen framskrivning helt fram til 2100. Innvandringen fra utlandet til Nord-Varanger og resten av Nord-Norge har falt kraftig de siste årene. Det siste året før pandemien var det netto utvandring fra regionen. I vårt hovedalternativ legger vi til grunn at vi ikke kan vente noen netto innvandring fra utlandet. I dette alternativet, som er illustrert i Figur 11, faller folketallet hele perioden fra nå og til om lag 2250 innbyggere i 2100. Dersom vi legger til grunn en netto innvandring som gjennomsnittet de fire siste årene, begrenses nedgangen til om lag 4700.

Forutsetninger for Menons befolkningsframskrivning:

- Vi har utviklet en dynamisk modell som fremskriver befolkningen for alle aldersgrupper basert på fødselsrater, dødsrater og forventet innenlands flytting.
- Vi antar at fødselsratene vil holde seg på dagens nivå i kommunene.
- Vi antar at bedret helse og ny teknologi vil føre til at dødsratene for hver aldersgruppe faller i takt med SSBs framskrivninger frem til 2050.
- Vi antar at de lange trendene med høy innenlands utflytting vil fortsette, og legger i hovedscenariet til grunn at lokalbefolkningens utflyttingsrate fra siste 20 år vil fortsette fremover.
- Vi ser i hovedscenariet bort fra nettoinnvandring fra utlandet til kommunene.

Figur 11: Menons framskrivning for befolkning sett opp mot historisk utvikling. Kilde: SSB og Menon



Ulike forutsetninger gir ulike anslag for framtidig folketall. Det er stor sannsynlighet for at folketallet i 2100 er redusert til langt under halvparten av i dag, og rimelige forutsetninger viser at det kan være redusert til en femdel. Uten å ta stilling til hva som er mest sannsynlig, er det i alle høve grunn til å advare mot en dramatisk befolkningsreduksjon på slutten av dette århundre dersom det ikke settes inn kraftfulle tiltak. Det er en utfordring for Nord-Varanger. Men det er også en stor strategisk utfordring for Norge som nasjon at folketallet i grenseområdene mot Russland kan bli desimert.

Denne utviklingen er ikke resultat av politiske endringer framover. Det er resultat av utflytting av mange unge i årene som ligger flere tiår bak oss, noe som fører til at det i dag er så få i fødedyktig alder at befolkningen ikke klarer å reprodusere seg selv. Når det ikke kommer bidrag fra netto innflytting faller folketallet.

Denne framskrivningen gir ingen fasit og hviler på et sett forutsetninger. Den illustrerer imidlertid på en dramatisk måte to grunnleggende utfordringer:

1. Befolkningssammensetningen i Varanger gir ikke et bærekraftig grunnlag for å opprettholde livskraftige lokalsamfunn i Nord-Varanger over tid.
2. Grunnlag for bærekraftig bosetting i Nord-Varanger kan bare sikres ved en betydelig netto innflytting av nye innbyggere i fødedyktig alder.

Menon har beregnet at for å opprettholde folketallet om lag på dagens nivå i hovedalternativet, må netto innflytting til regionen hvert år fram til 2100 økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år, likt fordelt mellom kvinner og menn.

1.2.4 En ny distriktspolitisk virkelighet

Distriktsnærings-utvalget⁷, konkluderte med at det ikke er utviklingen i antall arbeidsplasser som forklarer den svake befolkningsutviklingen i distriktene. I de minst sentrale kommunene blant annet i Nord-Varanger, har svak utvikling av arbeidsplasser i offentlig sektor vært like viktig som utviklingen i næringslivet. Etter deres vurdering er imidlertid en av de viktigste drivkreftene bak sentraliseringen de siste tiårene at distrikts-Norge allerede for 20 år siden hadde en lavere andel av befolkningen i den aldergruppen hvor de fleste får barn, enn det var i sentrale strøk. Dette har ført til et fødselsunderskudd, særlig i de minst sentrale kommunene. Nord-Varanger har samlet sett hatt fødselsunderskudd alle årene siden 2010, kystkommunene i alle årene siden 2005 (Kilde: SSB). Når alderssammensetningen er betydelig skjevere nå enn for 20 år siden, med et enda lavere antall i fødedyktig alder, tilsier det et ytterligere fødselsunderskudd i årene framover.

I innstillingen fra Distriktsdemografi-utvalget⁸ trekkes dette fram som «ny virkelighet» i distriktspolitikken. Mens utfordringen tradisjonelt har vært hvordan man kunne begrense utflyttingen av unge mennesker fra distriktene til sentrale strøk, gjør lavere fødselstall i årene forut at utflyttingen av unge blir mindre. Samtidig bidrar høyere levealder og at eldre flytter mindre enn unge, til at folketallet stabiliseres. Utfordringen endres derfor fra nedgang i folketallet, til hvordan man skal kunne sikre tilfredsstillende velferdstilbud til det økende antallet eldre. Nedgangen i antallet barn og unge vil samtidig sette tilbud rettet mot barn og unge, blant annet skolestrukturen, under press. For å kunne gjenvinne kraften i yngre aldersgrupper er en grunnleggende utfordring hvordan man kan få flere unge mennesker til å flytte fra mer sentrale strøk til distriktene.

Samtidig er det sterke krefter som drar i retning av videre sentralisering. Veksten i kompetanseintensiv og tjenesteytende sektor vil i stor grad skje i byene. Mange velger å bosette seg sentralt, selv om det utvikles nye arbeidsplasser i distriktene. Selv om det er ledige jobber i distriktene, vil ungdom som er vokst opp i sentrale strøk sjelden velge å flytte til distriktene. Mange innvandrere velger å bo i sentrale strøk. I sum tilsier dette at det er betydelig risiko for at befolkningsutviklingen i regionen vil kunne bli svakere enn den stabile utviklingen framover som er beregnet av SSB. Distriktsnærings-utvalget peker på at befolkningsutviklingen antagelig vil bli svakere enn anslått av SSB.

Hvordan er utviklingen i Nord-Varanger sammenlignet med resten av landet?

For å sammenligne utviklingen i Nord-Varanger med andre kommuner er NHOs Kommune-NM en god kilde. Den angir en årlig rangering av de økonomiske prestasjonene og rammebetingelsene for næringslivet i norske

⁷ NOU 2020:12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*

⁸ NOU 2020:15 *Det handler om Norge*

kommuner. Rangeringen dekker fem temaområder: næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommuneøkonomi. Kommune-NM rapporten fra 2020 viser utviklingen til hver enkelt kommune i perioden 2013 til 2019 i forhold til hvordan de rangeres innenfor hvert temaområde og samlet sett. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby, Vadsø og Vardø scoret på temaområdet «Demografi»⁹.

For 2019 rangeres de fem kommunene på plasser mellom 134 og 307 på «Demografi». Best ut kommer Båtsfjord, mens Vadsø ble rangert lavest. De lave rangeringene skyldes i hovedsak at alle fem kommunene scorer lavt på indikatorene om befolkningsvekst og netto innflytting. Båtsfjord skiller seg ut med en sterk 18 plass på indikatoren unge i forhold til eldre i arbeidsstyrken, noe som bidrar til en relativt sett bedre samlet rangering innenfor temaområde «Demografi». Det som er mer urovekkende er hvor mye dårligere kommunene rangeres i 2019 enn 2013. Vardø er et unntak og har faktisk klatret noen få plasser fra 288 opp til 270 plass, mens Vadsø har falt fra 190 til 307, Berlevåg fra 116 til 273 plass, Nesseby fra 95 til 239 og Båtsfjord fra 80 til 134 plass.

Selv om en kommune kommer dårligere ut i rangeringen betyr ikke det nødvendigvis at utviklingen innenfor kommunen/fylket har vært negativ. Forklaringen kan like gjerne være at andre kommuner har hatt en relativt bedre utvikling over tid.¹⁰ Det sagt, så er utviklingen og endringene et klart tegn på at Nord-Varanger samlet har en svakere utvikling på dette området relativt til andre kommuner.

1.2.5 Forskjellene i levekår lokalt og nasjonalt har blitt betydelig redusert over tid

Det har fra langt tilbake vært kjent at Finnmark på viktige områder hadde dårligere levekår enn mer sentrale deler av landet. En samlet analyse kom imidlertid først i professor Asbjørn Aases pionerarbeid «Levekårene i Finnmark. En sosialstatistisk analyse.» fra 1982. Her konkluderte Aase med:

«De forhold hvor Finnmark kommer noenlunde positivt ut er slike som kan føres tilbake til deler av livsmønsteret som ligger innenfor den private og sosiale sfære, og som i mindre grad faller inn under politiske ansvarsområder. Unntak her er boligpolitikken og investeringer i fritidstilbudet. De fleste av de felter hvor Finnmark er klart tilbakeleggende, er imidlertid slike som blir oppfattet som sentrale i velferdspolitikken, og hvor myndighetene har påtatt seg et ansvar for en likelig og rettferdig fordeling. Ved en sammenligning på fylkesnivå må en kunne trekke den konklusjon at Finnmark er det fylke hvor målsettingen om «likeverdige levekår» i svakest grad er oppfylt.» (Aase 1982 s 95)

.....

«For en rekke velferdsindikatorers vedkommende ligger også Nordland og Troms dårligere an enn landsgjennomsnittet, men med Finnmark på en helt klar sisteplass.» (ibid. s. 98)

.....

«Finnmark er i leveårsstatistisk sammenheng et særtilfelle ikke bare i Norge, men også på Nordkalotten» (ibid. s. 101).

⁹ Vi omtaler kun de indikatorene innenfor hvert temaområde som er mest relevante for dette prosjektet. For de som ønsker ytterligere informasjon viser vil til Kommune-NM rapporten.

¹⁰ I Kommune-NM 2019 ble utviklingen innenfor hver indikator både over tid og mellom kommuner indeksert. Dette gir et sett av indekser som er av samme typen som FNs «Human development index». Det er for eksempel mulig å sammenligne status for næringslivet i en kommune i 2018 med status for andre kommuner et hvilket som helst annet år. Samme indekser er beregnet for fylkene. Det er også mulig å beregne utviklingen for ulike alternativer for kommunesammenslåinger/regioner, for eksempel for å studere hvordan forholdene for næringslivet i sammenslåtte kommuner utviklet seg før og etter sammenslåing.

Rapporten reiste en voldsom diskusjon, som sammen med den negative befolkningsutviklingen ledet opp til regjeringens og Stortingets beslutning om å opprette Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms våren 1990. Ulike regjeringer og flertall i Stortinget har over tid vedtatt særskilte ordninger som må anses å inngå i tiltakssonen (se faktaboks).

VIRKEMIDLENE I TILTAKSSONEN FOR FINNMARK OG NORD-TROMS

I løpet av perioden tiltakssonen har eksistert har det vært visse justeringer av virkemidlene. I 2021 omfatter tiltakene:

- Fritak for arbeidsgiveravgift, mens den i sentrale strøk er 14,1 prosent
- Nedskrivning av studielån med inntil 10 pst. av opprinnelig lånegrunnlag, likevel begrenset oppad til 25 000 kroner per år.
- Lærere i grunnskolen kan få slettet ytterligere 20 000 kroner i året.
- Fritak for elavgift på forbruk, mens den ellers er 16,69 øre pr kWh. Fritaket kommer i tillegg til at hele Nord-Norge er fritatt for mva. på elektrisk kraft.
- Reduksjon i personbeskatningen. Skatteyttere i området gis et særskilt fradrag på 15 500 kroner i alminnelig inntekt i klasse 1 og klasse 2. Skattesatsen på alminnelig inntekt er 3,5 prosentpoeng lavere enn landet for øvrig, og satsen på trinnskattens trinn 3 er 2 prosentpoeng lavere.

Kilde: Finansdepartementet og Lånekassen

For Varanger er det særlig relevant at leveårsrapporten dokumenterte:

«I utgangspunktet må det dessuten påpekes at for de fleste indikatorene faller omtrent alle kommunene under landsgjennomsnittet. De bymessige områdene kommer relativt bra ut på inntekt, utdanning, arbeidsmiljø og dødelighet for kvinner.

.....

Fiskerikommunene kommer klart ut som de mest problembelastede, og forholdene er dårligere fra Nordkapp og østover enn lenger vest. De har svært negativ respons på klima og på de fleste andre indikatorer som uttrykker trivsel og mentalt velvære. Dødeligheten er høy her, og den er høyest i øst, både for menn og kvinner. Helsetilstanden ellers er også dårlig. Utdanningsnivået og utdanningsmotivasjonen er lavest her. Arbeidsmiljøet er klart det mest problembelastede innenfor fylket.

Som en konklusjon kan det kanskje sies at innlandet trenger flere arbeidsplasser og at kysten har behov for bedre arbeidsplasser og andre tiltak som gir folk en følelse av leveårsmessig kompensasjon for bl.a. hardt klima» (ibid. s. 97-98)

Rapporten til Aase dokumenterer at kystkommunene i Varanger så sent som for 40 år siden hadde de klart dårligste levekårene i landet. Som grunnlag for videre vurdering av samfunnsutviklingen i regionen står det derfor sentralt å vurdere om denne avstanden til resten av landet fortsatt er til stede. Det vil igjen være avgjørende for hvordan aktuelle tiltak bør innrettes.

Enkelte viktige forhold er naturgitte, som klima, mørketid, avstander ut av fylket og spredt bosetting og store avstander internt i fylket. Andre forhold kan i større grad påvirkes gjennom tiltak fra myndighetene og befolkningen selv. Formen på denne rapporten avgrensner imidlertid hvor dypt det er mulig å gå inn i denne viktige problemstillingen. Et begrenset sett av indikatorer gir likevel en indikasjon på utviklingen og vi har sett nærmere på:

- Inntekt per innbygger
- Uførepensjonister pr 1000 innbyggere 20 år og over 2019
- Dødelighet for kvinner og menn 2011-2019
- Utdanningsnivå

Inntekt

På slutten av 70-tallet var Finnmark et av fylkene med lavest inntekt pr innbygger, med omtrent 87 prosent av landsgjennomsnittet (ibid. s. 27). Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde Troms og Finnmark i 2018 en inntekt per innbygger på 438 000 kroner, hvilket er omtrent 94 prosent av landsgjennomsnittet. Ser vi kun på Nord-Varanger ligger inntektsnivået lavere og omtrent 85 av landsgjennomsnittet.

Uførhet

Levekårsundersøkelsen viser at andelen uførepensjonister den gang var høyere enn i resten av landet for alle aldersgrupper fra slutten av 20-årene for kvinner og fra midten av 30-årene for menn (ibid. s. 33). Overhyppigheten var høyest for begge kjønn rundt midten av 40-årene hvor andelen uførepensjonister i Finnmark var nesten dobbelt så høy som landsgjennomsnittet for kvinner og om lag $\frac{3}{4}$ høyere for menn.

NAVs statistikk fra 2019 viser for aldersgrupper opp til 62 år er andelen uførepensjonister under landsgjennomsnittet, mens den for aldersgruppen 62-67 år så ligger andelen på 36 prosent mot 29 prosent nasjonalt. Andel uføre menn i regionen ligger noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens kvinner ligger marginalt lavere.

Dødelighet

Et annet levekårs mål som ble benyttet i levekårsundersøkelsen var dødelighet. Dødelighetstallene angis som indekser med Riket=100. For kommuner i Midt- og Øst-Finnmark, hvor kystkommunene i Nord-Varanger inngikk, var indeksen i perioden 1971-79 både for kvinner og menn 138 med betydelige variasjoner (ibid. s. 40 og 43). For menn var indeksen 129 for kategorien hvor Vadsø og Nesseby inngikk sammen med Alta, Porsanger og Sør-Varanger. For kvinner var indeksen for denne kategorien 109, mens Nesseby her hadde høyere dødelighet og inngikk i kategorien sammen med Kautokeino, Karasjok og Tana som hadde en indeks på 132.

I perioden 2010-20 viser gjennomgangen at indeksen for menn i hhv kystkommune og fjordkommunene i Nord-Varanger er hhv 174 og 112, mens den for kvinner er hhv 179 og 87. Tallene er ikke helt sammenlignbare ettersom det er ulike grupper av kommuner, men de indikerer likevel en utvikling hvor dødeligheten blant menn relativt til landet har økt over tid, mens den har sunket for kvinner.

Utdanning

Ifølge levekårsundersøkelsen (ibid. s. 71-72) hadde Finnmark i 1980 et klart lavere utdanningsnivå i aldersgruppen 16-66 år enn resten av landet. På universitetsnivå med 13 års utdanning og mer var forskjellen 8,3 mot 12,5 prosent, mens det på videregående skole nivå var 30,2 mot 35,5 prosent. Forskjellene internt i Finnmark var imidlertid betydelige hvor kystkommunene utenom Hammerfest lå klart lavest med hhv 5,6 og 26,0 prosent.

Gjennomgangen i kapittel 1.2.6 nedenfor viser at forskjellene mellom Nord-Varanger og resten av landet er betydelig redusert. I 2019 hadde fjordkommunene og kystkommunene i Nord-Varanger hhv 28 og 19 prosent med universitetsutdanning mot 35 prosent for landet totalt (Kilde SSB). Det er derfor fortsatt en betydelig

avstand når det gjelder andel med høyere utdanning i kystkommunene, selv om andelen i seg selv er mangedoblet.

1.2.6 Arbeidsmarked og utdanning

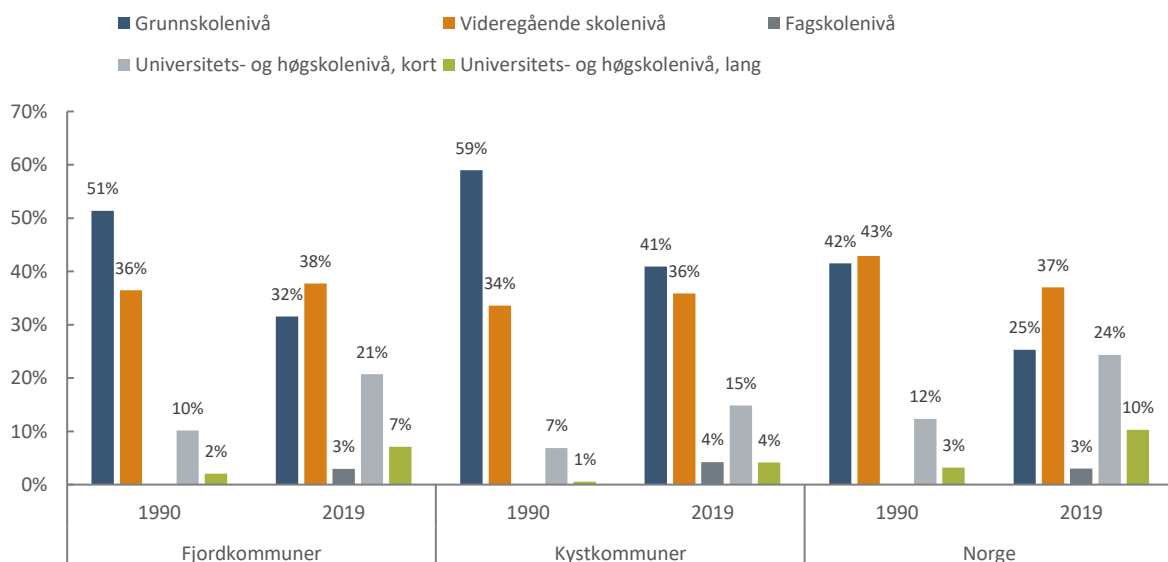
Figuren nedenfor viser utviklingen i utdanningsnivå fra 1990 til 2019 og hvor stor andel av innbyggerne som har ulikt nivå på utdanningen.

I 1990 var det henholdsvis 88 prosent og 93 prosent av befolkningen i fjordkommunene og kystkommunen som ikke hadde utdanning over videregående skole. Tilsvarende andel nasjonal var 84 prosent. 30 år senere har andelen av innbyggerne med universitetsutdanning økt betydelig. For fjordkommunene er andelen mer enn doblet og tallene viser at den har økt fra 12 til 28 prosent. I kystkommunene har andelen økt fra 8 til 19 prosent. På nasjonalt nivå har den økt fra 16 til 35 prosent.

Samtidig er det fortsatt 77 prosent av innbyggerne i kystkommunene som i 2019 kun har grunnskole eller videregående utdanning. Denne andelen var noe lavere i fjordkommunene med 69 prosent, mens det nasjonalt er en andel på 62 prosent. Finnmark har over tid slitt med et betydelig frafall blant elever under videregående opplæring, noe som blant annet kan skyldes en høy andel borteboende elever. I perioden 2013 – 2019 sluttet 21,8 prosent av elevene i videregående utdanning i Finnmark, mens andelen i Troms var 17,2 prosent. For landet totalt var frafallet 12,4 prosent.¹¹

Den fortsatt relativt høye andelen med grunnskole og videregående utdanning påvirker også rangeringen i Kommune-NM. Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Vardø rangeres mellom 289 og 350 plass. Vadsø skiller seg ut med en 73 plass som følge av at de rangeres høyt på sysselsatte med minst 4 år høyere utdanning og sysselsatte med teknisk og naturvitenskaplig utdanning.

Figur 12: Utdanningsnivå i 1990 og 2019. Kilde: SSB

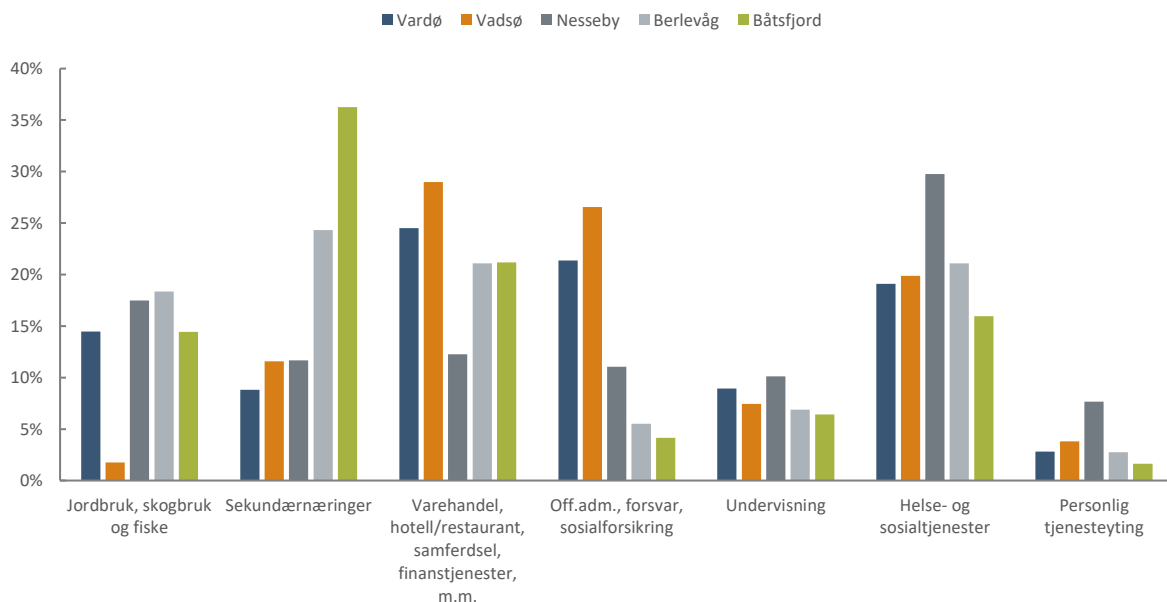


¹¹ SSB tabell 12962 Gjennomføring i videregående opplæring

Figur 13 under viser at det er relativt store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke næringer og sektorer som sysselsetter flest.

I Båtsfjord er 50 prosent sysselsatt innen primær- og sekundærnæringene, mens nærmere 40 prosent jobber innen varehandel, hotell, samferdsel m.m. og helse- og sosialtjenester. Det står i sterk motsetning til Vadsø hvor kun 14 prosent er sysselsatt innen primær- og sekundærnæringene. I Vadsø er 75 prosent sysselsatt innenfor den brede gruppen varehandel, hotell, samferdsel med mer og innen helse- og sosialtjenester samt offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring. I Nesseby er sysselsettingen blant innbyggerne mer jevnt fordelt på de ulike sektorene og den høyeste andelen er innenfor helse- og sosialtjenester med 30 prosent av de sysselsatte. Vardø har en fordeling av sysselsatte som ligner mer på Vadsø, men med en høyere andel sysselsatte innen primærnæringene og en noe lavere andel innen offentlig administrasjon m.m. Berlevåg har også en høy andel sysselsatte innen primær- og sekundærnæringene med 43 prosent, videre er 21 prosent sysselsatt innenfor varehandel, hotell, samferdsel m.m. For alle kommunene er det gjennomgående en lav andel sysselsatte innen personlig tjenesteyting og undervisning.

Figur 13: Andel sysselsatte per kommune fordelt på næring og sektor i 2019. Kilde: SSB



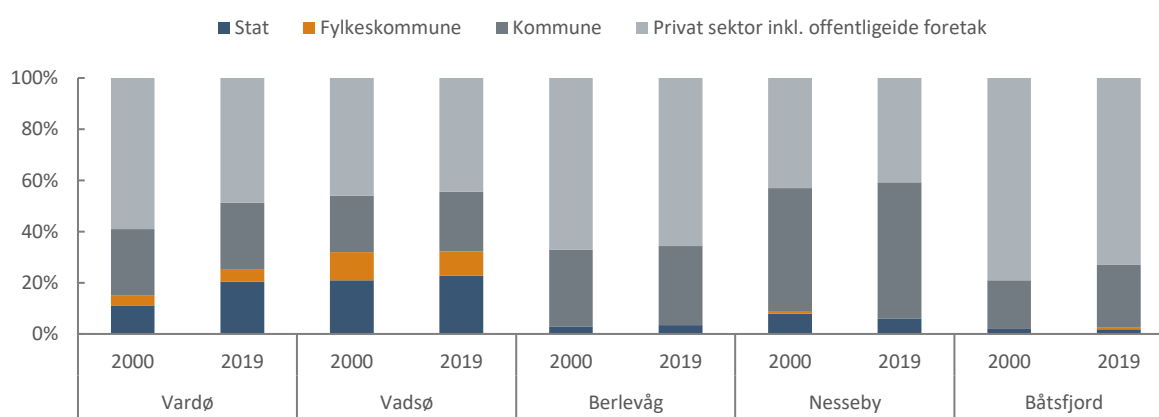
Figur 14 viser at det er til dels store forskjeller på hvordan sysselsatte fordeles mellom stat, fylkeskommune, kommune og privat sektor. Felles for alle fem kommuner er at andelen i privat sektor har falt fra 2000 til 2019. I Nesseby og Vadsø er det henholdsvis 41 og 44 prosent av de sysselsatte som arbeider innenfor privat sektor, mens andelen i Berlevåg og Båtsfjord er 66 og 73 prosent. Vadsø skiller seg ut ved med en andel på omtrent 10 prosent av de sysselsatte som jobber innenfor fylkeskommunen. Andelen sysselsatte innenfor statlig sektor er også høy i Vardø og Vadsø med henholdsvis 20 og 23 prosent. Det er også betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Dette kan forklares med at Vadsø har kontor for Statsforvalteren i Troms og Finnmark, store enheter av Forsvaret og Vegvesenet, samt det nasjonale Sykehusinnkjøp HF. Tilsvarende er det også i Vardø en stor enhet av Forsvaret, Kystverkets sjøtrafikksentral, samt de nasjonale virksomhetene Kontoret for voldsoffererstatning og Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester.

Selv om utviklingen siden 2000 har vist en vekst i statlig arbeidsplasser i blant annet Vardø, hører det med til historien at det i tiden frem til år 2000 fant sted en betydelig reduksjon i nettopp statlig arbeidsplasser. Fra

midten av 80-tallet og frem til år 2000 forsvant det i underkant av 160 statlig arbeidsplasser.¹² Majoriteten av disse skyldes en omlegging av Luftforsvarets avdeling i Vardø, mens andre knyttes til tap av arbeidsplasser hos Televerket, Norges Bank og andre offentlige virksomheter. I denne perioden forsvant det og litt over 20 stillinger som følge av nedleggelsen av Vardø sykehus i 1986.

Distriktsdemografi-utvalget (Norman utvalget) peker nettopp på at endringene i statlig virksomhet samlet sett har vært ugunstig for distriktene. De viser til at dette dels skyldes sterk sektorstyring og silotenkning uten å se de samlede distrikts- og regionalpolitiske virkningene. Andre viktige årsaker har vært redusert antall arbeidsplasser som følge av digitalisering og en økt grad av konsentrasjon for å fremme spesialisering. Utvalget peker på at dette gir en «selvforsterkende negativ utviklingspiral» (side 191).

Figur 14: Sysselsatte fordelt på sektor. 2000 og 2019. Kilde: SSB

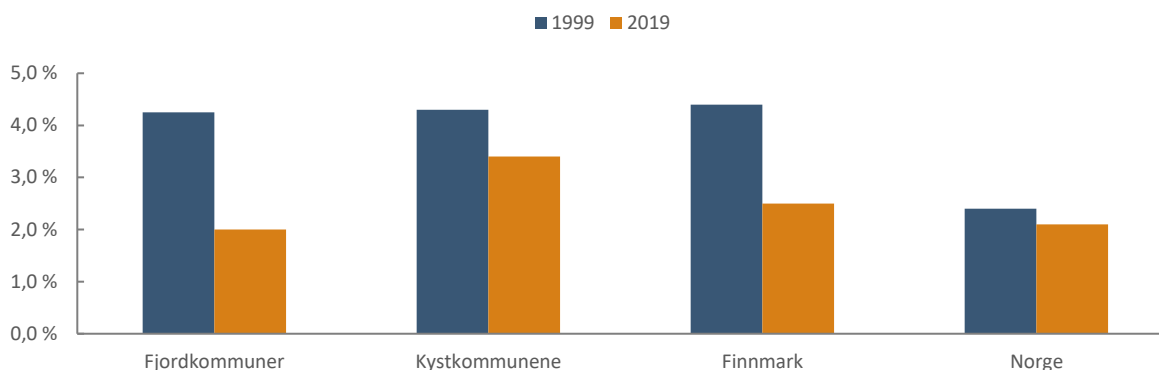


Ser vi tilbake i tid finner vi at arbeidsledigheten også har gått ned. I 1999 var ledigheten i Nord-Varanger omtrent 2 prosentpoeng høyere enn nasjonalt. Siden den gang har ledigheten i fjordkommunene mer enn halvert seg og ledigheten var i 2019 på 2 prosent. Det er like under ledigheten nasjonalt, mens arbeidsledigheten i kystkommunene ligger opp mot 3,5 prosent. Nedgangen her har ikke vært like stor.

Samtidig med at ledigheten har gått ned har også gjennomsnittlig bruttoinntekt økt mellom 88 prosent og 123 prosent. SSB tall for 2018 viser at bruttoinntekten i de fem kommuner var mellom 391 tusen og 436 tusen. Gjennomsnittlig bruttoinntekt nasjonalt økte med 104 prosent, noe som betyr at kommuner som Nesseby og Berlevåg har tettet igjen noe av lønnsgapet, mens de relative lønnsforskjellene har økt i de tre andre kommunene sammenlignet med gjennomsnittlig lønn nasjonalt. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i kystkommunene er om lag 90 prosent av gjennomsnittlig bruttoinntekt nasjonalt, mens andelen for fjordkommunene er om lag 80 prosent av det nasjonale gjennomsnittet.

¹² Finnut Consult. 2000. *Konsekvensanalyse Vardø kommune*

Figur 15: Arbeidsledighet i 1999 og 2019. Kilde: SSB



På Kommune-NMs temaområde «Arbeidsmarked» rangeres kommunene samlet omtrent som for «Demografi», men her skiller særlig Berlevåg seg positivt ut med en 77 plass. Også Vadsø gjør det bra med en 133 plass. Nesseby kommer dårligst ut med 281 plass. Ser vi nærmere på enkeltindikatorer så er det særlig sysselsettingsandel og andelen uføre som gjør at Vadsø scorer bra, mens Berlevåg rangeres så høyt som 12 plass på sykefravær.

Effektutvalget, NOU 2004: 2 Effekter og effektivitet — Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål, pekte på at hvis årsaken til de distriktspolitiske problemene er knyttet til sysselsetting og manglende mangfold i sysselsettingen, er det vanskelig å finne virkemidler som er bedre egnet enn den differensierte arbeidsgiveravgiften. Dersom problemet ligger i selve flyttebeslutningen, mente utvalget at det derimot kan være bedre å styrke de personrettede virkemidlene, som for eksempel differensiert merverdiavgift eller redusert personskatt. Distriktsnæringsutvalget peker likeså på at dersom man ønsker å endre folks flyttepreferanser, er trolig personrettede virkemidler og virkemidler som kan øke bostedsattraktiviteten godt egnet. I en evaluering av tiltaksone for Finnmark og Nord-Troms (Rapport 2012:2 Tiltaksone for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene) anbefalte Norut og Menon å vri virkemidlene med økt vekt på individrettede virkemidler som for eksempel nedskrivning av studielån og økt barnetrygd.

1.3 Store avstander gjør det viktig med et velfungerende rutetilbud med fly

Transporttilbudet i regionen har blitt kartlagt og beskrevet tidligere.¹³ Det er godt kjent at det er svært store avstander mellom kommunesentrene og transportsystemet som forbinder disse er begrenset til et alternativ mellom hvert sted. I noen tilfeller, som mellom Berlevåg og Båtsfjord eller Båtsfjord og Vardø, innebærer dette også svært lange avstander ettersom det ikke finnes mer effektive direkteforbindelser. De geografiske avstandene fører blant annet til at Båtsfjord og Berlevåg blir mer perifere i en felles arbeidsmarkedsregion.¹⁴

Nettopp på grunn av de store avstandene på veinettet er det viktig med et lokalt rutetilbud med fly. Berlevåg, Båtsfjord, Vardø og Vadsø har alle hver sin flyplass og er en del av kortbanenettet og FOT-rutene¹⁵ som i dag

¹³ Se Rambøll (2014) Analyse – Samfunnsutviklingsregion Varanger

¹⁴ I SSB standard fra 2000 defineres Vadsø, Vardø, Nesseby, Båtsfjord, Berlevåg og Deatnu - Tana som en økonomisk region basert på blant annet arbeidsmark (pendling) og varehandel.

¹⁵ Staten har i dag ansvaret for regionale flyruter som er tilknyttet «kjøp under forpliktelser til offentlig tjenesteyting» (FOT). Dette er flyruter som det ikke er kommersielt grunnlag for å drive. Men som er viktige for befolkningen og næringslivet – siden det ikke finnes gode alternative reisemåter. Gjennom regionreformen er ansvaret for FOT-rutene overført til fylkene fra kommende kontraktperiode. Troms og Finnmark fylkeskommune har startet prosessen med anskaffelse av flyrutene, med kontraktoppstart 1. april 2022.

opereres av Widerøe.¹⁶ I dagens FOT-rute avtale i Finnmark er det stilt krav til 17 ruter til og fra 9 lufthavner samt krav om korrespondanse fra 4 lufthavner til/fra Tromsø. Kravene omfatter blant annet daglig frekvens på hverdager og maksprisreguleringer. Når det gjelder avganger kan kravene oppsummeres i en tabell, se under.

Tabell 1: Krav til daglig frekvens på hverdager (mandag-fredag). Kilde: Møreforskning og TØI (2021)

Lufthavn	ALF	HFT	KKN	VDS	VAW	BJF*	BVG*	MEH*	HVG*
ALF			1	2					
HFT			1	2		1	1	2	2
KKN	1	1		2	2	2	2	1	
VDS	2	2	2			2	2	2	2
VAW			2						
BJF*		1	2	2					
BVG*		1	2	2					
MEH*		2	1	2					
HVG*		2		2					

Møreforskning og TØI har vurdert dagens FOT-rute tilbud som en del av vurderingene knyttet til anbefalinger for den neste anbuds konkurransen.¹⁷ Det finner at de nåværende FOT-kravene samsvarer med behovet, men trafikkvolumene tyder på at FOT-kjøpene synes å være i overkant gitt det passasjertallet som blir fraktet. Det finner ikke grunnlag for en kapasitetsøkning i dette rutenettet og det synes heller ikke å være grunnlag for kommersielle ruter innen dette området.

Distriktsdemografi-utvalget peker på at de store avstandene og mangel på alternative transportformer gjør at store deler av distriktene er avhengige av fly. Utvalget mener det er behov for å vurdere flere virkemidler for å bedre flytilbudet, og peker blant annet på økt statlig subsidiering, forlengelse av rullebaner og tiltak for mer fleksibilitet i tilbudet. Utvalget peker særlig på betydningen av å redusere flyprisene i områder uten gode alternative transporttilbud, for eksempel på kortbanenettet i Nord-Norge.

Digital infrastruktur

I et fremadskuende perspektiv er den digitale infrastrukturen vel så viktig som den fysiske infrastrukturen. Den siste dekningsundersøkelsen til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som kartlegger tilgangen til fast og mobilt bredbånd for norske husstander og næringer, viser at Finnmark har minst 85 prosents dekning for nedstrøms hastigheter på 100 Mbit/s eller mer.¹⁸ Tabellen under viser resultatene for de enkelte kommunene i Varanger

¹⁶ Alle fire flyplassene er en del av det som i dag er definert som ruteområde 1 i dagens FOT-avtale for perioden 1. april 2017 – 31. mars 2022 som også inkluderer Kirkenes, Mehamn, Honningsvåg, Hammerfest og Alta

¹⁷ Møreforskning og TØI. 2021. Kjøp av flyruter på rutestrekningene i Troms og Finnmark og mot Nordland fra 1. april 2022

¹⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. 2020. Bredbåndsdekning 2020.

Hastighet	> 4/0,5	> 10/0,8	> 25/5	> 30/5	> 50/10	> 100/10	> 100/100	> 1000/1000
Vardø	100 %	100 %	100 %	100 %	92 %	76 %	70 %	1 %
Vadsø	100 %	100 %	98 %	98 %	96 %	81 %	78 %	1 %
Berlevåg	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	77 %	77 %	3 %
Nesseby	100 %	100 %	73 %	69 %	59 %	27 %	27 %	0 %
Båtsfjord	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	68 %	68 %	100 %

Dekningsgraden for de enkelte kommunene er altså lavere enn hva den er for fylket som helhet når det gjelder hastigheten 100 Mbit/s og svakest dekningsgrad, uavhengig av hastighetsklasse, er det Nesseby som har. Undersøkelsen viser at det flere kommuner i fylket som ligger langt foran det gjelder dekning også i de høyeste hastighetene. Tall fra SSB viser at andelen husholdninger og bedrifter som faktisk har abonnement med høye hastigheter er lavere, til dels betydelig lavere, enn de som har muligheten til å tegne slike jmf. dekningsundersøkelsen.

En forklaring er selvsagt at de nyeste tallene fra SSB gjelder for tredje kvartal 2019, mens dekningstallene er fra 2020. Det er dermed ikke helt sammenlignbart ettersom dekningsundersøkelsen også inkluderer nyere infrastrukturbygging som kan ha ført til at flere har oppgradert til høyere hastigheter uten at det foreløpig er reflektert i tallene til SSB. SSB oppgir heller ikke tall i de samme hastighetsklassene. Det er likevel verdt å merke seg at for eksempel Båtsfjord som har en dekning på 100 prosent i hastighetsklassen 50 Mbit/s så var det per tredje kvartal 2019 kun 16 prosent av husholdningene som faktisk hadde et abonnement med en hastighet på 64 Mbit/s eller høyere.¹⁹ Tilsvarende andel for Berlevåg var 18 prosent. Det er husstandene i Vadsø som gjennomgående har de høyeste hastighetene og der var andelen 27 prosent. SSB oppgir også hastighetene til bedriftene og her er varierer andelen bedrifter som har hastigheter på 64 Mbit/s eller høyere fra 3 prosent i Båtsfjord til 12 prosent i Vadsø.

Stortinget bevilget i 2020 i overkant av 400 millioner kroner til etablering av bredbåndstilbud i områder hvor det ikke er kommersielt grunnlag for investering. Dette som et tiltak for å bidra til å nå målsetningen om «Et likeverdig tilbud av sikre elektroniske kommunikasjonstjenester av høy kvalitet og til rimelige priser over hele landet». Av den totale rammen er Troms og Finnmark tildelt 20 millioner kroner. Distriktsnærings-utvalget anbefalte en styrking av den statlige støtten til bredbåndsutbygging og fiberløsninger for de områdene av landet som ikke ivaretas av private utbyggere.

1.4 Tilgangen og kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet oppleves som gjennomgående bra blant innbyggerne

I spørreundersøkelsen til innbyggerne stilte vi respondentene spørsmål om hvor godt fornøyd de er med tilgangen på ulike offentlige tjenestetilbud og kvaliteten på disse. Respondentene ble bedt om å svare på en skala fra 1 til 5 hvor høyeste score var 5. Tabellen nedenfor viser den gjennomsnittlige poengscoren for alle respondentene.

Resultatene viser at innbyggerne gjennomgående er noe mer fornøyd med kvaliteten på utdanningen enn tilgangen på et utdanningstilbud med en gjennomsnittlig score på henholdsvis 3,1 og 2,7 av 5. Spørsmålet

¹⁹ SSB. Tabell 03642 Breibandsabonnement, etter statistikkvariabel, region, kvartal og overføringshastighet

presiserer ikke hvilket utdanningsnivå som skal vurderes, men ettersom det er et begrenset tilbudet av høyere utdanning i regionen er det grunn til å anta at respondentene har svart med utgangspunkt i en vurdering av grunnskolen og trolig også videregående skole.

Når det gjelder vurderingene av helsetilbudet var innbyggerne også her mer fornøyde med kvaliteten enn tilgang på tilbudet og i begge tilfeller er innbyggerne mer fornøyde med helsetilbudet enn utdanningstilbudet. At tilgangen vurderes som relativt bra, med en gjennomsnittlig score på 3,5 av 5, er overraskende all den tid det kan være svært lange avstander, opp mot 25 mil, for å komme til nærmeste sykehus.

Alle kommunene kommer også bra ut på en vurdering av eldreomsorgen. Der hvor kommunene scorer best, både på tilgjengelighet og kvalitet, er barnehagetilbudet. Her scores det 4,3 av 5 på tilgang og 4,1 av 5 på kvaliteten. Resultatene hva gjelder utdanning, helse, eldreomsorg og barnehagetilbudet er ganske likt mellom fjordkommunene og kystkommunene.

Videre ble det spurt om kultur- og fritidstilbud og her er innbyggerne mer positive til kvaliteten på tilbudet enn tilgangen. Kommunenes rolle som tilrettelegger for næringsutvikling der rangeres kystkommunene bedre enn fjordkommunene og det er særlig respondentene fra Berlevåg og Båtsfjord som scorer sin kommune høyt. Når det gjelder tilgang på og kvaliteten på det offentlige transporttilbudet så scorer dette dårlig i alle kommunene.

Tabell 2: Hvordan innbyggerne vurderer tilgang og kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet. Gjennomsnitt poengscore på en skala fra 1-5. Kilde: Norstat

	Utdanning	Helse	Eldreomsorg	Barnehage	Kultur og fritid	Næringsutvikling	Offentlig transporttilbud
Tilgang	2,7	3,5	3,9	4,3	2,7	3,2	2,2
Kvalitet	3,1	3,6	3,8	4,1	3,1	3,1	2,4

1.5 Behov for tiltak

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at Nord-Varanger har noen av landets mest krevende naturgitte forhold gjennom hardt klima og lang mørketid, og lange avstander til sentrale strøk, til internasjonale markeder, men også internt.

Samtidig har Nord-Varanger tilgang til unike naturressurser gjennom de rike fiskeforekomstene utenfor kysten og naturkvalitetene på Varangerhalvøya. Regionen ligger tett opp til folkerike områder på russisk side, hvor det etter omstendighetene er begrenset kontakt.

Regionen rår også over unike kulturminner både knyttet til den første samiske bosettingen og den norske nasjonalstatens første tilstedeværelse i nord.

Kystområdene lengst øst i Finnmark har tradisjonelt vært det området hvor målsettingen om nasjonalt likeverdige levekår i minst grad har vært oppnådd. Disse levekårsforskjellene er nå i all hovedsak fjernet. Selv om flere i Varanger nå har høyere utdanning har andelen nasjonalt med høyere utdanning vokst enda mer. Det er fortsatt 72 prosent som har utdanning på grunnskole og videregående skole nivå i Varanger²⁰, mens

²⁰ 72 prosent er gjennomsnittet for de fem kommunene, andelen varierer mellom 67 prosent og 80 prosent i de enkelte kommunene.

gjennomsnittet for landet er 62 prosent. Gjennomsnittsinntekten i 2018 var fortsatt på 88 prosent av landsgjennomsnittet.²¹

Det er særlig det offentlige transporttilbudet som oppleves lite tilgjengelig og av dårlig kvalitet, men også tilgang på utdanning, kulturtilbud og tilrettelegging for næringsutvikling oppleves som svakt. Det er likevel befolknings-situasjonen som framstår særlig krevende. Vardø, Berlevåg og Nesseby har de siste 60 årene opplevde en befolkningsnedgang på mellom 30 og 50 prosent. Bare Vadsø har hatt befolkningsøkning. Samlet er bosettingen i regionen redusert med 18 prosent siden 1964. Bosettingen i regionen er derfor betydelig svekket, og delvis marginalisert.

Prognosene framover anslår en stabil befolkningsutvikling. Befolkningsstrukturen endres imidlertid dramatisk med betydelig nedgang ikke bare i andelen, men også i folketallet, i alle aldersgrupper opp til 67 år og med vekst i folketallet over 67 år. Mens det i 1990 var 5 innbyggere under 67 år per innbygger over 67 år, reduseres det til 2:1 i 2040.

Utviklingen i befolkningsstrukturen forsterker bildet av en sårbar og marginalisert region. Dette er en utfordring ikke bare for regionen selv, men også i et videre perspektiv. Ved siden av Sør-Varanger er Nord-Varanger det området som ligger nærmest Russland. Det er av avgjørende strategisk betydning for Norge at landet har en robust bosetting i dette området. Dette er ikke en rolle som kan tillegges Sør-Varanger alene. Dette kommer som en vesentlig tilleggsdimensjon til den allmenne betydningen av å sikre hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og å ha en tilstedeværelse som bidrar til utnyttelse av de naturressursene samfunnet rår over i området.

En robust bosetting forutsetter at det er arbeidsplasser og velferdstilbud som gjør at befolkningen ser området som attraktivt. En slik robusthet kan ikke baseres på at offentlige arbeidsplasser skal være en rygggrad i arbeidsmarkedet. Det er arbeidsplasser i lønnsom næringsvirksomhet hvor man utnytter de naturbaserte og kompetansebaserte ressursene som regionen rår over i konkurranse på det nasjonale og internasjonale markedet.

For å kunne videreføres som en kraftfull region er det derfor nødvendig at:

- Folketallet i aldersgruppene under 50 år, herunder antall barn og unge under 19 år, må økes vesentlig. Det viser behov for å tiltrekke seg familier i alderen under 35 år.
- Det må blant annet skje ved å utvikle interessante arbeidsplasser for begge kjønn basert på de naturgitte fortrinn som regionen rår over.
- Velferdstilbudet må utvikles videre så det oppfattes å være helt på linje med resten av landet. Det forutsetter en kommuneøkonomi som gir mulighet for et slikt velferdstilbud.
- Den sterke veksten i antallet eldre og reduksjonen i de yrkesaktive aldersgruppene, gjør det særlig aktuelt å utnytte de mulighetene som den digitale velferdsteknologien gir for å avlaste behovet for personell i helse- og omsorgstjenestene.
- Både for å møte befolkningens etterspørsel etter bedre transporttilbud og for å redusere avstandsulempene må kommunikasjonsmulighetene både fysisk og digitalt styrkes.
- Utfordringen er så krevende at det må vurderes om de distriktspolitiske virkemidlene er sterke nok til å nå fram med nødvendig styrke helt ut til den aller nordøstligste delen av landet.

²¹ Beregnet på bakgrunn av tall fra kommuneprofilen.no om bruttoinntekt per innbygger.

2 Næringslivet i Nord-Varanger

En god forståelse for av dagens næringsstruktur gir verdifull informasjon om hvilken kompetanse som eksisterer og hvilke styrker og svakheter regionen har med tanke på å videreutvikle eksisterende og ny næringsvirksomhet. NHOs kommune-NM er en årlig rangering av de økonomiske prestasjonene og rammebetingelsene for næringslivet i norske kommuner på ulike områder, hvor ett av dem er næringsliv. Her kommer kommunene i Nord-Varanger dårlig ut sammenliknet med andre norske kommuner. I dette kapittelet vil vi se nærmere på utvikling og sammensetning i næringslivet i Nord-Varanger for å få en dypere forståelse av hvorfor næringslivet i regionen scorer lavt.

2.1 Nøkkeltall – status og utvikling

Vi har delt næringslivet i Nord-Varanger inn i 8 ulike næringer - kraftproduksjon og fornybar, bygg og anlegg, KIFT, handel, reiseliv, helse, sjømat og resten av næringslivet.²²

Verdiskaping og omsetning

Bedriftenes omsetning er det samme som salgsinntekter, mens den økonomiske verdiskapingen, også kalt bruttoprodukt, er omsetning minus vare- og tjenestekjøp, noe som tilsvarer lønnskostnader og driftsresultat (EBITDA)

Sjømatnæringen har klart størst omsetning

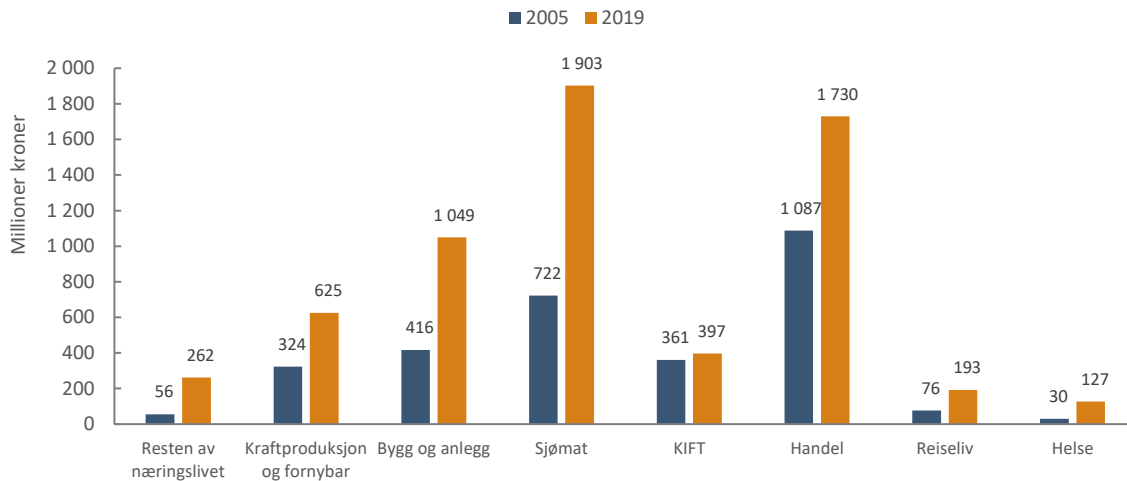
Figur 16 viser omsetningsutviklingen i næringslivet i Nord-Varanger for de 8 næringene i perioden 2005-2019. I 2005 omsatte bedriftene i næringslivet til sammen for i overkant av 3 milliarder kroner. Handel var den bransjen som hadde klart høyest inntekter for 16 år siden, med en omsetning på nesten 1,1 milliarder kroner. Handel stod med andre ord for mer enn en tredel av næringslivets samlede inntekter den gangen. Videre var sjømatnæringen²³ den nest største næringen målt i omsetning i 2005, med i overkant av 700 millioner kroner. Bedriftene innen kraftproduksjon og fornybar, bygg og anlegg og KIFT hadde en samlet inntekt på mellom 300 og 400 millioner kroner hver. Reiseliv og helse hadde lavest omsetning av de 8 næringene med henholdsvis 76 og 30 millioner kroner. Næringene maritim, olje og gass og næringsmidler inngår i kategorien resten av næringslivet og omsatte i 2005 for i underkant av 90 millioner kroner.

De ulike bransjene i næringslivet i Nord-Varanger, med unntak av sjømat, har gjennom hele perioden fra 2005 til 2019 hatt en relativt jevn inntektsvekst. Frem til 2013 økte inntektene til sjømatnæringen med 4 prosent i gjennomsnitt hvert år, men på grunn av en betydelig prisøkning på fisk fra 2013 sammen med en jevnt økende mengde fangst steg salgsinntektene til aktørene innen sjømat betraktelig fra 2014. I snitt økte inntektene med 30 prosent årlig fra 2014 til 2017. De siste to årene har det blitt fisket mindre og omsetningen har derfor avtatt. Inntektene til sjømatnæringen har imidlertid overgått handelsbransjen, og dermed er sjømat den største næringen i Nord-Varanger i 2019 målt i omsetning.

²² KIFT står for kunnskapsintensive forretningsmessig tjenesteyting og i denne næringen finner vi blant annet bedrifter som Tinkr, Finnut Consult, Linken Næringshage og Regnskapservice. For en nærmere beskrivelse av næringsinndelingen og datagrunnlaget viser vi til vedlegg A

²³ Inkluderer bedrifter innen fiske, oppdrett og industri. Vi benytter Menons regnskapsdatabase i rapporteringen av nøkkeltall for oppdretts- og industriselskapene, mens antall fiskere er hentet fra Fiskermannallet, og seddeldata er benyttet for å finne omsetningen til fartøy registrert i Nord-Varanger, mens lønnsomhetsundersøkelsen er benyttet for andre nøkkeltall. Tallene er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets hjemmeside

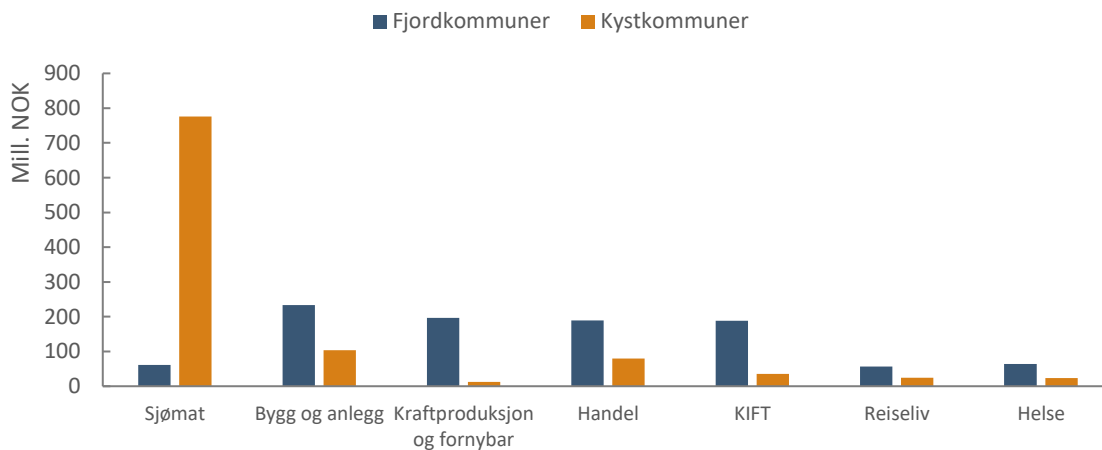
Figur 16: Utvikling i omsetning per bransje i Nord-Varanger fra 2005 til 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



Mer variasjon i nærings sammensetning og bidrag til verdiskapingen i fjordkommunene

Regionen Nord-Varanger består av fem kommuner som i sin natur er svært forskjellige. To av kommunene, Vadsø og Nesseby, ligger langs fjorden, mens kommunene Båtsfjord, Berlevåg og Vardø er lokalisert langs kysten. Kommunenes beliggenhet har muliggjort ulik næringsvirksomhet, noe som har resultert i forskjellig næringsstruktur i fjord- og kystkommunene. For å illustrere forskjellen i nærings sammensetning har vi sammenstilt verdiskaping per bransje i fjord- og kystkommunene i 2019, slik Figur 17 viser.²⁴

Figur 17: Verdiskaping per næring for fjordkommunene Vadsø og Nesseby, og kystkommunene Båtsfjord, Berlevåg og Vardø i 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet

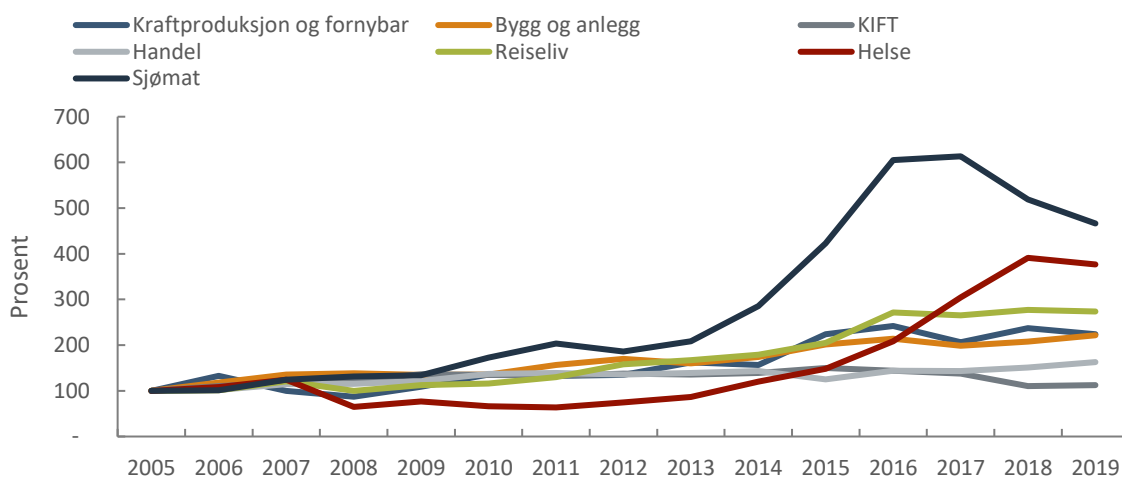


²⁴ Verdiskaping defineres som bedriftenes salgsinntekt fratrukket produksjonskostnad, og utgjør dermed den verdien som skapes hos bedriftene selv. Verdiskaping er et godt mål for å sammenlikne størrelsen på næringer av flere grunner. For det første unngår man dobbelttelling av varer og tjenester. For det andre gir verdiskaping et godt bilde på den samfunnsmessige avkastningen av næringsvirksomheten. Det skyldes at verdiskaping viser hvor mye som blir igjen til å lønne de viktigste interessentene i næringen, det vil si de ansatte gjennom lønn, kommunene og staten gjennom inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og selskapsskatt, kreditorne gjennom renter på lån og til slutt eiere gjennom overskudd etter skatt.

Næringslivet i fjordkommunene består av en bred sammensetning av omtrent like store næringer. Bygg og anlegg, kraftproduksjon og fornybar, handel og KIFT skapte alle verdier for rundt 200 millioner kroner hver i 2019, mens reiseliv og helse hadde noe lavere verdiskaping. Næringslivet i kystkommunene domineres av sjømatnæringen, som stod for 70 prosent av verdiskapingen i de tre kommunene. Av de andre bransjene er verdiskapingen innen reiseliv høyest. Reiselivsnæringen er den eneste næringen, med unntak av sjømat, med høyere verdiskaping i kystkommunene enn i fjordkommunene. Næringslivet i kystkommunene er dermed svært ensidig.

Videre har vi beregnet verdiskaping per næring fra 2005 til 2019 og indeksert utviklingen med basisår i 2005 for å kunne se næringenes verdiskapingsutvikling mot hverandre over tid. Som Figur 18 viser hadde alle næringene, med unntak av helse, en relativt lik vekst i verdiskaping fra 2005 til 2013. Fra 2014 har vekstratene variert i betydelig grad. Sjømat er den næringen med høyest verdiskapingsvekst over hele perioden på 470 prosent, det til tross for at vekstraten har vært negativ de siste årene. Reiseliv og helse stod for lavest verdiskaping i næringslivet i Nord-Varanger i 2005, men de har vokst mer enn de andre næringene med unntak av sjømat fram til 2019. Reiselivets verdiskapingsvekst på omtrent 340 prosent siden 2005 har bidratt til at reiselivsnæringens verdiskaping i 2019 var på nivå med handelsbransjen og oversteget verdiskapingen innen både kraftproduksjon og fornybar og KIFT, som har hatt lavest vekst samlet sett.

Figur 18: Indeksert utvikling i verdiskaping. Basisår: 2005=100. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



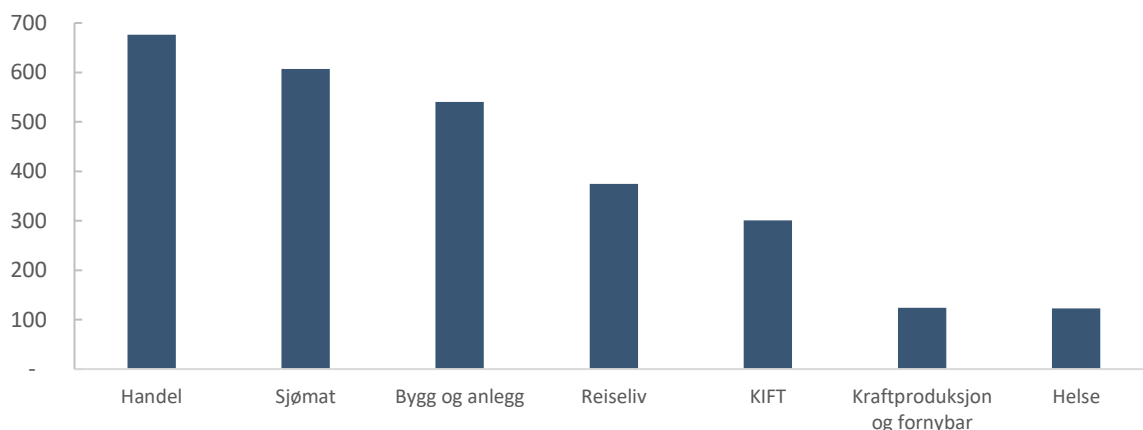
Handelsnæringen sysselsetter flest, men det skapes flest jobber innen sjømat og bygg- og anleggsnæringen

I kapittel 1.2.6 viste vi at antall sysselsatte i privat sektor som andel av totalt antall sysselsatte har vært synkende. Det betyr ikke nødvendigvis at det private næringsliv sysselsetter færre personer enn tidligere, men at veksten har vært høyere innen offentlig sektor. Figur 19 viser beregnet utvikling i antall sysselsatte i perioden 2009 til 2019. Blant annet på grunn av endringer i hvordan tall på antall sysselsatte har blitt rapportert over tid har vi her valgt å bruke utviklingen i bedriftenes lønnskostnader, korrigert for årlig lønnsvekst, som en approksimasjon på endringer i antall sysselsatte.

Figur 19 nedenfor viser at det er store forskjeller mellom næringene når gjelder utviklingen i antall sysselsatte. Våre beregninger tilsier at det i løpet av 10 år har vært en nedgang på 20 prosent i antall sysselsatte innenfor KIFT-næringene, mens nedgangen i reiseliv og handel har vært på henholdsvis 13 prosent og 9 prosent. Til tross for en nedgang er handel fortsatt den næringen som sysselsetter flest i Nord-Varanger i 2019 med i underkant av 700 ansatte. Det er ingen overraskelse ettersom næringen er svært arbeidsintensiv og den har en høy andel

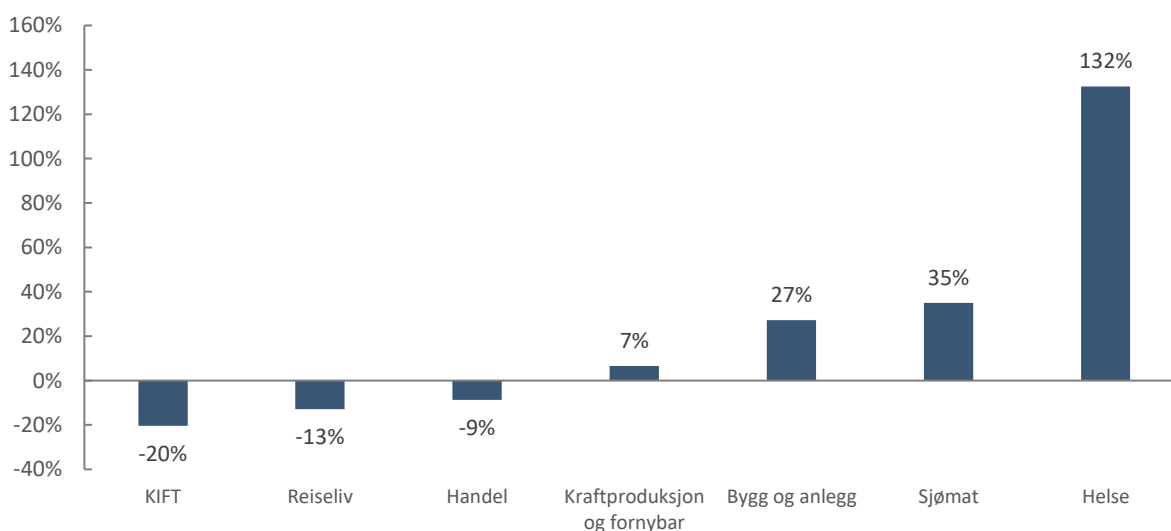
deltidsansatte. Kraftproduksjon og fornybar samt bygg og anlegg kan vise til en økning i antall sysselsatte på 7 og 27 prosent, mens veksten har vært så høy som 35 prosent innenfor sjømatnæringen hvor det arbeidet i overkant av 600 personer i 2019. Helsenæringen har klart høyest vekst i sysselsettingen de siste ti årene, men i antall sysselsatte er den en av de to minste næringene i 2019.

Figur 19: Antall sysselsatte per næring i Nord- Varanger i 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



Figuren under viser beregnet utvikling i antall sysselsatte i perioden 2009 til 2019. Blant annet på grunn av endringer i hvordan tall på antall sysselsatte har blitt rapportert over tid har vi her valgt å bruke utviklingen i bedriftenes lønnskostnader, korrigert for årlig lønnsvekst, som en approksimasjon på endringer i antall sysselsatte.

Figur 20: Beregnet endring i antall sysselsatte i perioden 2009-2019.²⁵ Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet

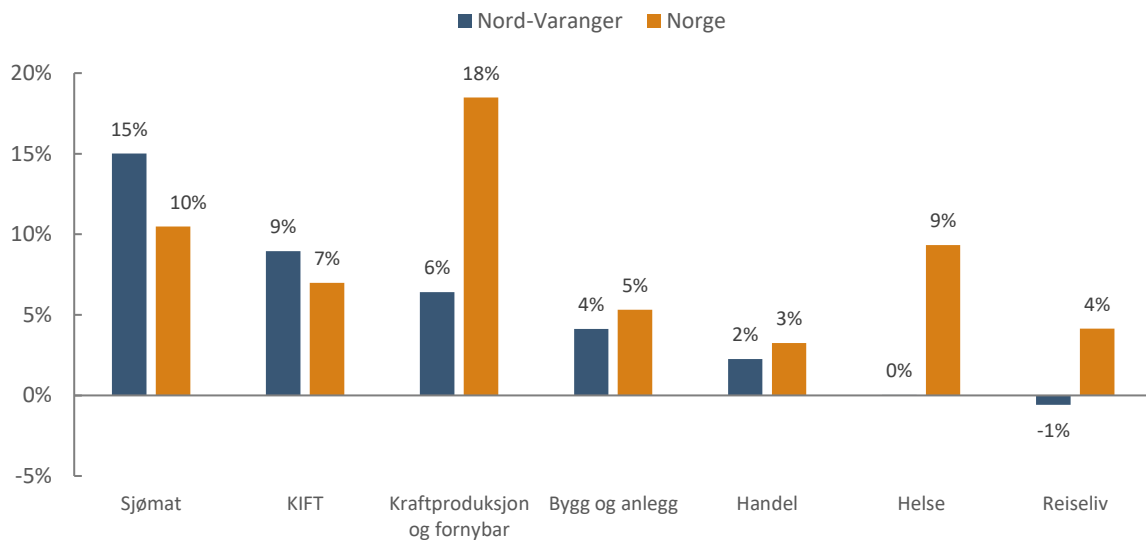


²⁵ Endringen i antall sysselsatte er beregnet med utgangspunkt i utviklingen i selskapenes rapporterte lønnskostnader i perioden 2009 til 2019 justert for årlig lønnsvekst i samme periode. Unntaket er sjømatnæringen hvor majoriteten av de sysselsatte er fiskere her har vi innhentet data fra Fiskeridirektoratet.

Sjømatnæringen har høyest driftsmarginen, men kraftproduksjon og fornybar har størst produktivitet

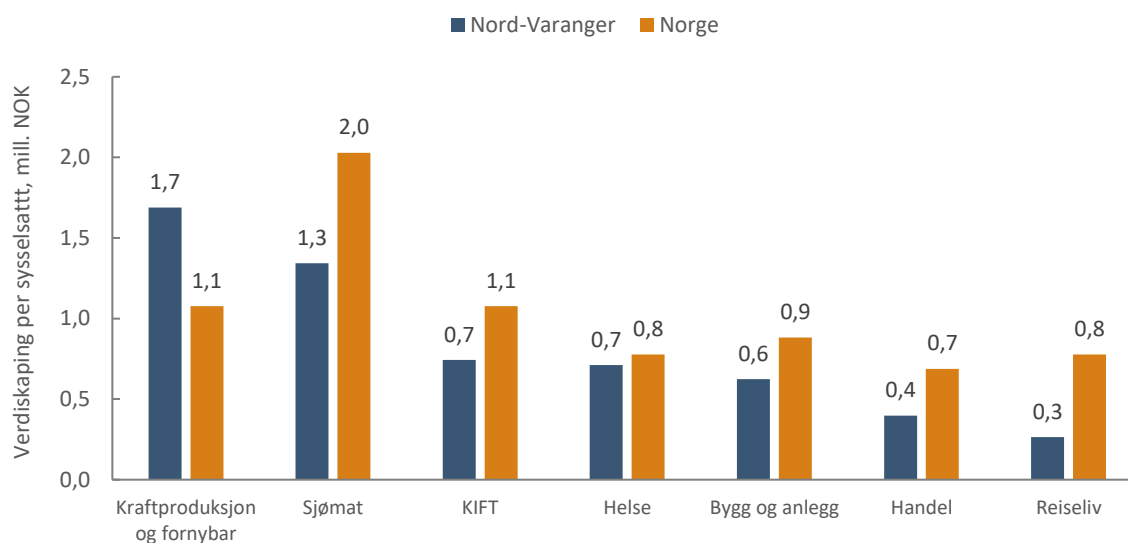
Sjømatnæringen er den mest lønnsomme bransjen i Nord-Varanger, målt i driftsmargin. Som Figur 21 viser har selskapene i snitt 15 prosent driftsmargin. KIFT-næringen har også en høy lønnsomhet med 9 prosent driftsmargin. Handel, helse og reiseliv er bransjene vi finner i den mindre lønnsomme delen av skalaen. Driftsmarginer på mellom -1 og 2 prosent er riktignok lavt, men ikke unikt for Nord-Varanger siden lønnsomheten ligger på samme nivå for bedrifter i disse bransjene i resten av landet også.

Figur 21: Lønnsomhet: Driftsmargin per bransje i 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



Sjømatnæringen skiller seg også fra andre næringer i næringslivet i Nord-Varanger ved svært høy verdiskapingsvekst og moderat sysselsettingsvekst. Det impliserer at verdiskaping per arbeider, et mål for arbeidsproduktivitet, er langt høyere for sjømat enn andre næringer med unntak av kraftproduksjon og fornybar. Vi beregner at arbeidsproduktiviteten innen sjømat er høy og at hver arbeider i næringen skaper verdier for 1,3 millioner kroner årlig. Kraftproduksjon og fornybar har høyest produktivitet på 1,7 millioner kroner verdiskaping per arbeider, hvilket er svært høyt. De andre bransjene har derimot en langt lavere arbeidsproduktivitet på mellom 250 000 og 750 000 i verdiskaping per arbeider.

Figur 22: Arbeidsproduktivet: Verdiskaping per arbeider/fisker for hver bransje i 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



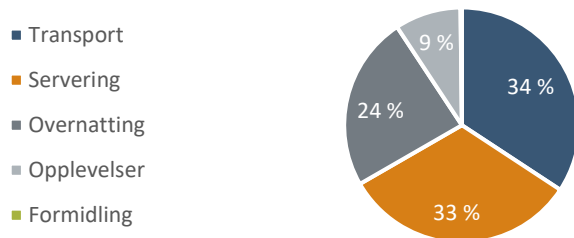
2.1.1 Reiseliv – lite utviklet opplevelsesbransje med et stort potensial

Reiseliv er en næring med høy vekst i Norge og kommunene i Nord-Varanger er ingen unntak. Som verdiskapingsutviklingen viste i Figur 18, er reiseliv en av næringene som har vokst mest i regionen siden 2005. Vi deler reiselivsnæringen inn i to overordnede kategorier bestående av ulike bransjer: innholdsbransjene (overnatting, servering og opplevelser) og tilgjengelighetsbransjene (formidling og transport). Innholdsbransjene handler om å skape et godt reiselivsprodukt på stedet, mens tilgjengelighetsbransjene har mer en infrastrukturfunksjon ved å legge til rette for at turistene fraktes dit de skal og organiseringen av tilbud.

Figur 23 viser hvordan verdiskapingen i reiselivet fordeler seg mellom de ulike bransjene og det er bedriftene innen transport og servering som dominerer reiselivsnæringens verdiskaping. Transportbransjens verdiskaping kommer hovedsakelig fra busselskapet Boreal og bakkjetjenester på flyplassene²⁶. Verdiskapingen fra serveringsbransjen kommer derimot gjennom flere mindre bedrifter, 18 aktive i alt. Overnattingsbransjen stod for omtrent 25 prosent av reiselivsnæringens verdiskaping i 2019 og innen overnatting var det Scandic Hotel i Vadsø som bidro til høyest verdiskaping.

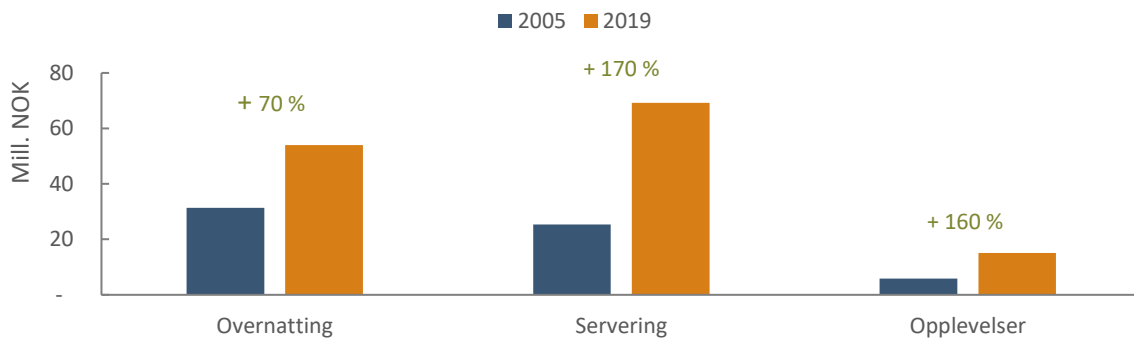
²⁶ Avinor er utelatt fra transportbransjen. Selskapet rapporterer kun regnskap samlet for sine 44 avdelinger. Ettersom utviklingen i stor grad er drevet av Oslo Lufthavn Gardermoen vil avdelingsdatabasen til Menon trolig overestimere nøkkeltallene til avdelingene i Nord-Varanger, siden vi benytter ansatte ved avdelingene som fordelingsnøkkel.

Figur 23: Verdiskapingsandel per bransje i reiselivsnæringen i Nord-Varanger, 2019. Kilde: Menon



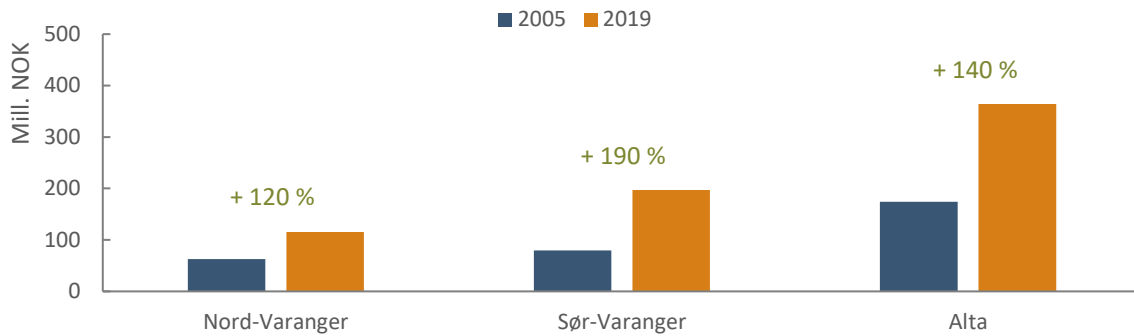
Tall fra vår regnskapsdatabase viser at lokale, tilreisende og lokalt næringsliv i 2005 brukte mer penger på overnatting enn servering. Serveringsbransjens inntekter har imidlertid vokst langt mer enn overnattingsbransjen over de siste 16 årene, med en vekst på 170 prosent. Dette har resultert i at inntjeningen til serveringsbransjen nå overgår inntjeningen til overnattingsbransjen.

Figur 24: Omsetning per innholdsbransje i reiselivsnæringen i 2005 og 2019. Kilde: Menon



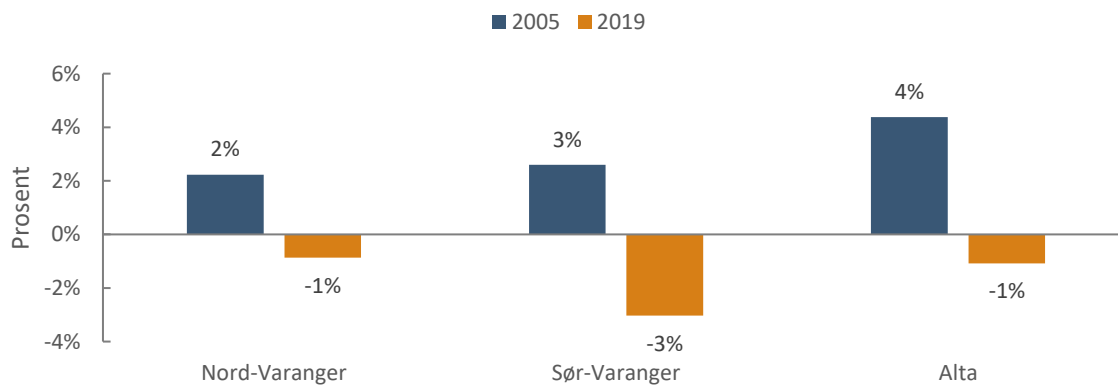
Med særlig høy vekst innen servering og opplevelser har innholdsbransjene i Nord-Varanger vokst med 120 prosent i perioden 2005 til 2019. I 2005 omsatte innholdsbransjene for 62 millioner kroner i Nord-Varanger. Til sammenligning var omsetningen for de samme bransjene i Sør-Varanger om lag 80 millioner kroner samme år. I sin natur er Nord- og Sør-Varanger to relativt like destinasjoner. Begge kan skilte med nordlys, vakker og særegen natur, samisk kultur og kulturhistorie og en fauna utenom det vanlige. Til tross for dette har veksten til bedriftene i Sør-Varanger vært betydelig høyere enn i Nord-Varanger. Det skyldes hovedsakelig at Sør-Varanger har klart å utvikle sitt tilbud innen servering og etablert et opplevelsesbasert reiseliv. De har med andre ord lyktes med å utvikle et mer innholdsrikt opplevelsestilbud slik at de tilreisende, både turister og yrkesreisende, faktisk benytter seg av det. I Alta hadde innholdsbransjens en omsetning i 2005 på 175 millioner kroner og omsetningen har vokst med 140 prosent til 2019. Også her er det opplevelsesbransjen, med naturbaserte opplevelser i spissen, som har bidratt mest til veksten.

Figur 25: Omsetning for innholdsbransjene 2005 og 2019 i Nord-Varanger, Sør-Varanger og Alta. Kilde: Menon



Reiselivsnæringen er generelt kjennetegnet ved lav lønnsomhet, noe som betyr at bedriftenes driftsresultat som andel av omsetning er lav. Dette gjelder imidlertid ikke bare for innholdsbransjen i Nord-Varanger. Som det framkommer av Figur 26 utgjorde driftsmarginen til innholdsbransjene i Nord-Varanger 2 prosent i 2005, mens den i Sør-Varanger og Alta utgjorde henholdsvis 3 og 4 prosent. Fra 2005 til 2019 har lønnsomheten gått ned og den er negativ for bedriftene innen overnatting, servering og opplevelser ved alle de tre destinasjonene

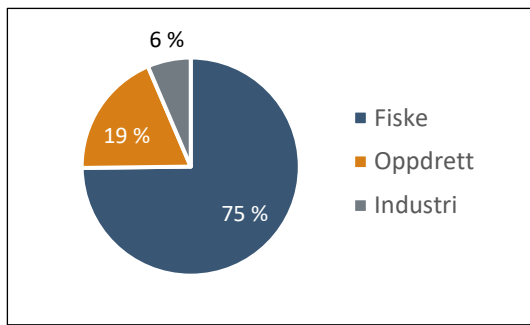
Figur 26: Driftsmargin for innholdsbransjene 2005 og 2019 i Nord-Varanger, Sør-Varanger og Alta. Kilde: Menon



2.1.2 Sjømatnæringen – fiske er den klart største bransjen målt i verdiskaping

Sjømat er den største næringen i Nord-Varanger målt i verdiskaping. Sjømatnæringen består av aktører innen fiske, oppdrett og industri. Figur 27 viser hvordan næringens verdiskaping fordelte seg mellom bransjene i 2019, hvor fiske stod for 75 prosent av de skapte verdiene. Til tross for at verdiskapingen innen oppdrett har økt med flere etablerte oppdrettsanlegg de siste 14 årene står oppdrett kun for 20 prosent av sjømatnæringens samlede verdiskaping. Fiskeforedlingsindustrien står imidlertid for bare 6 prosent av verdiskapingen. Fordelingen som framkommer av Figur 27 viser at fiske er den enkeltbransjen i Nord-Varanger med klart høyest verdiskaping.

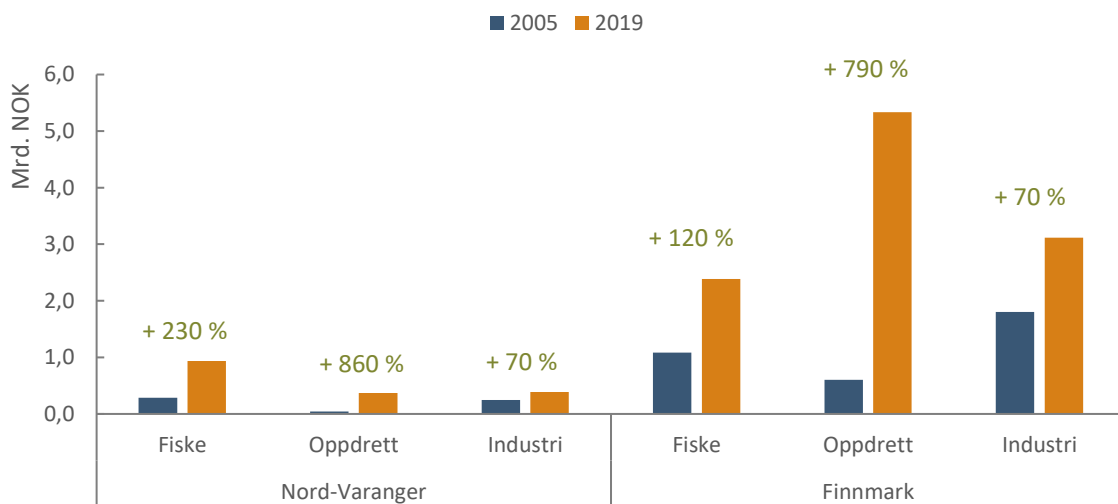
Figur 27: Verdiskapingsfordeling innen sjømat i 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



Fiske er den bransjen innen sjømatnæringen med høyest inntekter i Nord-Varanger i 2019, etterfulgt av oppdrett og industri som har noe mer beskjedne inntekter. Ser vi på inntjeningen i de tre bransjene for Finnmark er bildet derimot ganske annerledes. I Finnmark er det selskapene som driver oppdrettsanleggene som tjente mest penger i 2019. Det er også denne bransjen som har hatt klart høyest omsetningsvekst siden 2005. Nord-Varanger på sin side står

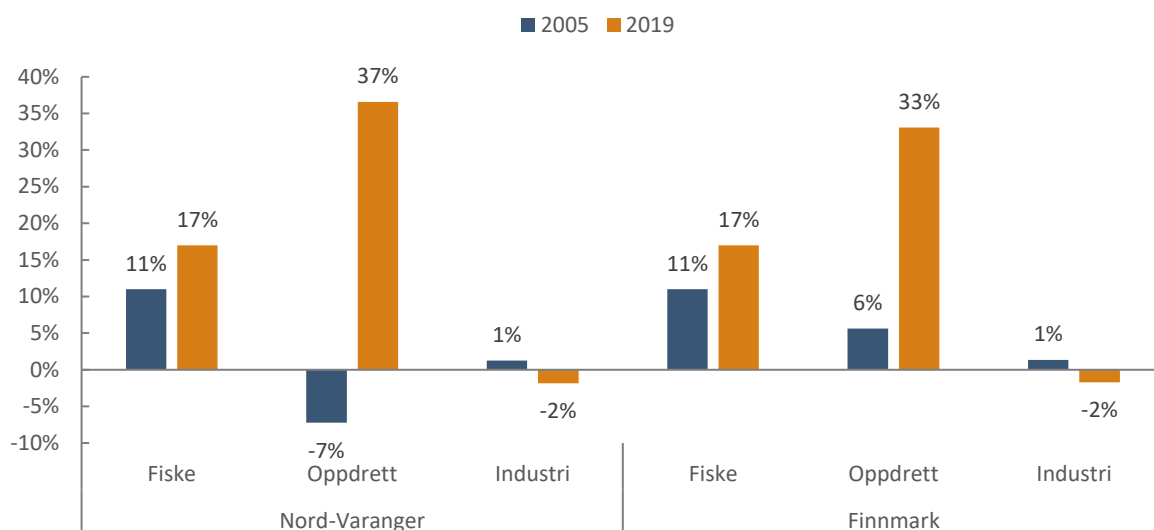
kun for 7 prosent av inntektene innen oppdrett i Finnmark. Fiskeindustri er også en relativt stor bransje i Finnmark, men industribedriftene i Nord-Varanger har lav verdiskaping.

Figur 28: Omsetning per bransje innen sjømat for Nord-Varanger og Finnmark i 2005 og 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



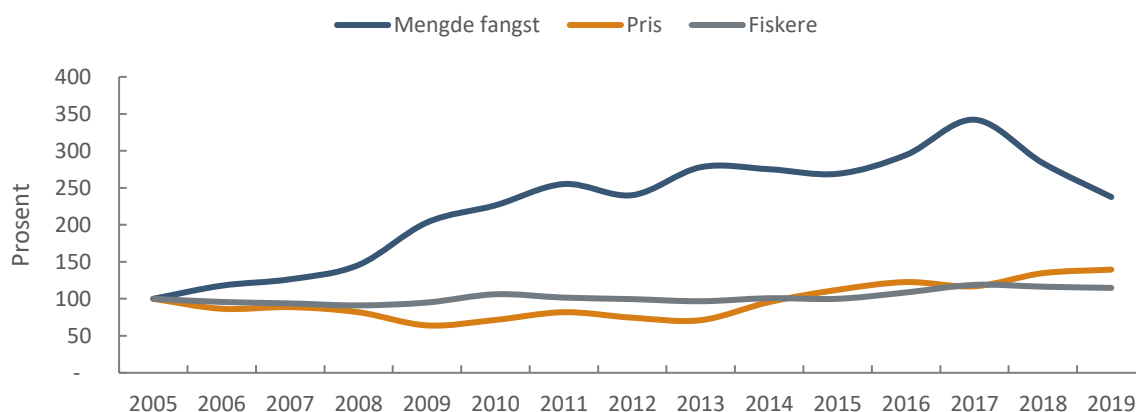
Lønnsomheten til sjømatnæringen i Nord-Varanger er omtrent på nivå med næringens lønnsomhet for hele Finnmark. Fiske har en beregnet driftsmargin på 17 prosent, likt som for Finnmark. Oppdrett har gått fra en negativ driftsmargin i 2005 til en driftsmargin på 37 prosent i 2019, 4 prosentpoeng høyere enn for Finnmark. Industri har den klart laveste lønnsomheten innen sjømatnæringen med -2 prosent. Det er tilsvarende negativ lønnsomhet for Industri i hele Finnmark også.

Figur 29: Driftsmargin per bransje innen sjømatnæringen for Nord-Varanger og Finnmark i 2005 og 2019. Kilde: Menon og Fiskeridirektoratet



Ettersom fiske i hovedsak har drevet utviklingen innen sjømatnæringen i Nord-Varanger har vi sett nærmere på hvilke faktorer som står bak den positive utviklingen frem til 2017 og hva nedgangen i 2018 og 2019 skyldes. Figur 30 viser indeksert utvikling i antall fiskere med bosted i Nord-Varanger, mengde fisk fanget ved fartøy registrert i Nord-Varanger og prisen på fangsten hentet opp av de nevnte fartøyene. Seddeldata viser at hoveddelen av fangsten til fiskerne består av torsk, men det fiskes også en betydelig mengde hyse, sei, kongekrabbe og dypvannsreker. Siden 2005 har mengden fangst hentet opp ved fartøyene registrert i Nord-Varanger økt betraktelig. Det var en særlig stor vekst i mengde fangst frem til 2017, men de siste to årene har fiskerne hentet opp mindre fisk enn i de foregående år. Prisen på fangsten lå relativt stabilt fra 2005 til 2013, men har økt med 40 prosent frem til 2019. Verdien av fiske har derfor økt både på grunn av økt pris og fangst frem til 2017.

Figur 30: Indeksert utvikling i pris på fangsten, antall fiskere og mengde fisk fanget i Nord-Varanger. Kilde: Norges Sjømatråd og Fiskeridirektoratet



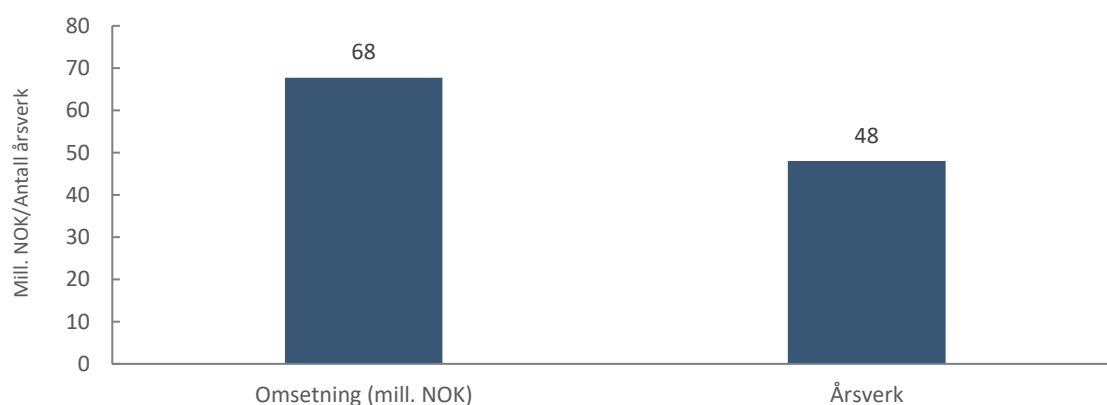
2.1.3 Reindrift – en modernisert næring med lange tradisjoner

Den samiske befolkningen har enerett til å drive reindrift i Norge. Reindriften som næring har utviklet seg fra en samisk veidemannskultur. Overgangen fra villreinjakt til dagens mer intensive tamreindrift har trolig foregått over lang tid.

Reindriften er i dag allment kjent som en helt spesiell samisk næring, som danner et viktig grunnlag for å bevare samisk kultur, samfunnsliv og språk. Næring har imidlertid utviklet seg mye de senere årene med stor grad av mekanisering og bruk av teknologiske nyvinninger. I den daglige driften er imidlertid reineierne fremdeles avhengig av tradisjonskunnskapen som er tilegnet gjennom generasjoner. I et marked der matmangfoldet og matopplevelser blir stadig mer etterspurt, har reinkjøtt en naturlig plass. Forbrukere har blitt mer opptatt av kvaliteten og historien bak produktene de kjøper, noe som gjør at reindriften har et unikt utgangspunkt med mange fortrinn. I tillegg til videreforedling av reinkjøtt og biprodukter fra rein, har også kombinasjonen av rein, reiseliv og formidling av reindriftssamisk kultur og levesett blir mer populært.

For samer som driver med rein er det utstrakt bruk av enkeltpersonforetak. Det betyr at Menons regnskapsdatabase, bestående av rapporteringspliktige selskaper, ikke fanger opp reindriftsaktiviteten som foregår. Vi benytter derfor totalregnskapet, en årlig rapport utarbeidet av Landbruksdepartementet, som viser de samlede verdiene som er skapt i næringen, for å si noe om omfanget av reindrift i Nord-Varanger. Siden totalregnskapet gir en oversikt over næringens inntekter per reinbeiteområde og Nord-Varanger ikke rapporteres som ett selvstendig område, har vi sett nærmere på beiteområdet Polmak/Varanger. Vi har beregnet omsetningen til aktørene som driver reindrift i Polmak/Varanger, som inkluderer kjøttinntekter, inntekter fra binæringer, andre produksjonsbaserte inntekter og bonus fra slaktere. Årlige tilskudd fra staten og erstatning for tap av rein og arealinngrep er også inkludert. Basert på dette finner vi at aktørene i Polmak/Varanger omsatte for 68 millioner kroner totalt i 2018. Nesten 12 millioner av omsetningen kom fra statlige tilskudd og erstatning. Reindriften la i tillegg grunnlag for nærmere 50 årsverk samme år.

Figur 31: Reindrift i Polmak/Varanger - omsetning og antall årsverk i 2018. Kilde: Landbruksdirektoratet

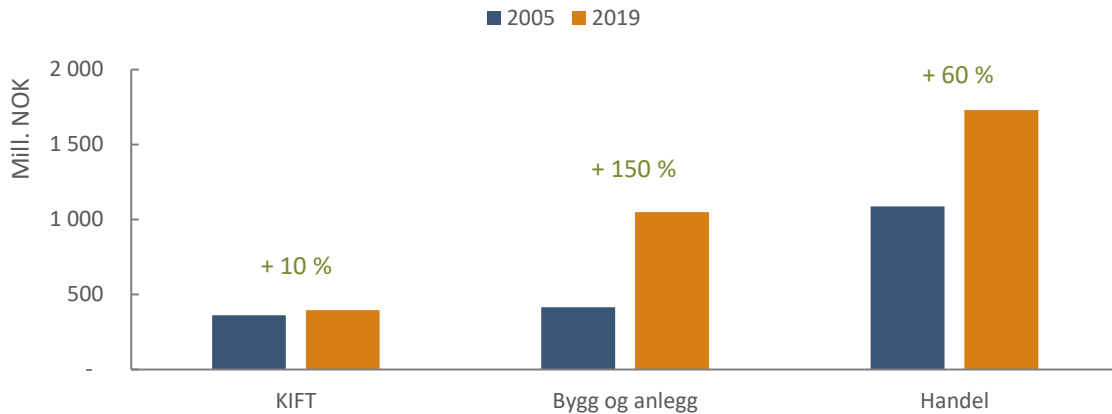


2.1.4 KIFT, bygg og anlegg og handel

Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT), bygg og anlegg og handel er andre viktige næringer i Nord-Varanger i dag. Av disse har handelsnæringen både nå og historisk klart størst omsetning. Omsetningen innen KIFT og bygg- og anleggsnæringen lå omtrent på samme nivå i 2005, mens utviklingen har vært langt høyere innen bygg og anlegg frem til 2019. Et høyt aktivitetsnivå innen bygg og anlegg har resultert i en vekst på 150

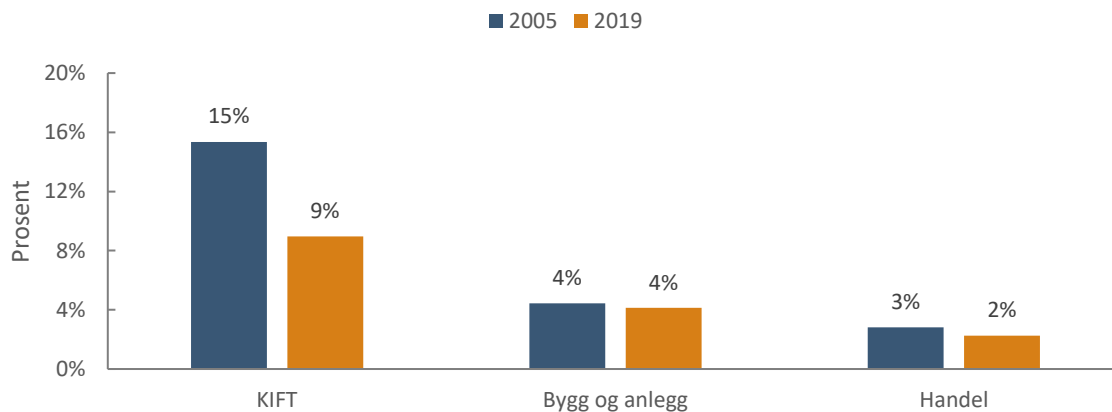
prosent, mens utviklingen innen KIFT har stått på stedet hvil med en vekst på kun 10 prosent over en periode på 14 år.

Figur 32: Omsetning for KIFT, bygg og anlegg og handel i 2005 og 2019. Kilde: Menon



Selv om KIFT er en mindre utviklet næring i Nord-Varanger er lønnsomheten til bedriftene som leverer tjenestene relativt høy, men fallene. I gjennomsnitt hadde bedriftene en driftsmargin på 9 prosent i 2019. Lønnsomheten innen bygg og anlegg og handel har vært stabil, men på et lavere nivå. Driftsmarginen i bygg og anlegg har ligger på rundt 4 prosent, mens den er et par prosent lavere innen handel.

Figur 33: Driftsmargin per bransje i 2005 og 2019. Kilde: Menon



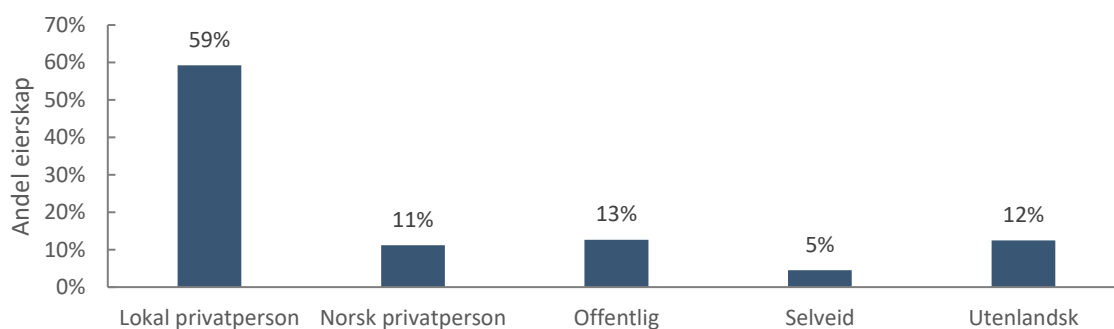
2.2 Eierskap

Bedrifter med lokale eiere kan ha andre karakteristikk enn bedrifter med eiere som hører hjemme andre steder. For eksempel kan lokale eiere i større grad føle en tilhørighet og være opptatt av lokal samfunnsutvikling. Det kan i større grad bidra til et interessefellesskap mellom lokale næringsdrivende og kommunene i å utvikle regionen Nord-Varanger videre. Videre kan fysisk tilstedeværelse av kapitalsterke personer i regionen gi større oversikt over lokale initiativ og muligheter for å investere i nye bedrifter på et tidligere stadium. På den måten kan en høy grad av lokalt eierskap også være positivt for nyetablering og vekst i en tidlig fase. På den andre siden kan en høy andel av lokalt eierskap være en indikasjon på at eksterne investorer ikke ønsker, eller får mulighet til, å investere i det lokale næringslivet. Det kan bety at lokale bedrifter ikke er attraktive investeringsobjekter,

eller at lokale bedrifter ikke er synlige utenfor regionen. Begge deler kan føre til mindre næringsutvikling, ved at lokale bedrifter får tilgang på mindre kapital. Dersom lokale bedrifter ikke er synlige betyr det også at selv gode selskap som burde fått tilgang på mer kapital, ikke får det. I tillegg kan ikke-lokale eiere besitte kompetanse som mangler hos de lokale, for eksempel innen skalering av oppstartsbedrifter. Det finnes derfor ingen fasit på om en høyere andel lokalt eierskap er positivt for næringsutvikling, eller hvilket nivå av lokalt eierskap som er optimalt.

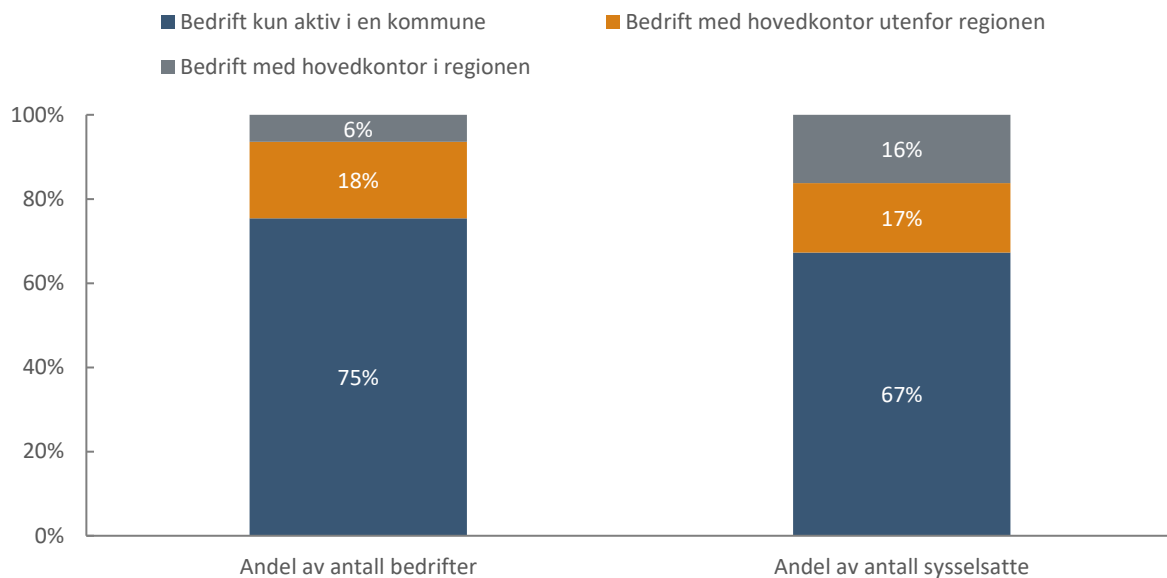
Figur 34 nedenfor viser eierskap av bedrifter i Nord-Varanger vektet etter hvor mange ansatte bedriftene har. Vi ser at det er klart flest bedrifter med lokale privatpersoner som eier, hele 60 prosent, og at eierformen er relativt jevnt fordelt mellom norsk privatperson, offentlig og utenlandsk. Færrest selskaper er selveid. Sammenlikner vi eierskapsoversikten for Nord-Varanger med alle norske selskaper er det særlig andelen utenlandsk eierskap og norsk privat eierskap som skiller seg fra hverandre. I Nord-Varanger utgjør utenlandsk eierskap 12 prosent, men nasjonalt er andelen nesten 25 prosent. Eierskap av lokal- og norsk privatperson står for 70 prosent av eierskapet i Nord-Varanger, mens nasjonalt er andelen rundt 55 prosent.

Figur 34: Oversikt over hvem som eier bedriftene i Nord-Varanger. Vektet etter antall sysselsatte. 2019. Kilde: Menon



I 2019 var det registrert rundt 450 bedrifter med ansatte i Nord-Varanger. De aller fleste bedriftene var små. 82 prosent hadde 10 eller færre ansatte og 95 prosent hadde 25 eller færre ansatte. Bedriftene som er til stede flere steder i landet og har hovedkontor i Nord-Varanger bidrar forholdsvis mer til sysselsettingen i regionen. Disse utgjør 6 prosent av alle bedrifter i regionen, mens de representerer 16 prosent av alle sysselsatte. Til sammenlikning utgjør bedrifter som kun er aktive i en av kommune 75 prosent av alle bedrifter med en eller flere ansatte i Nord-Varanger, men de sysselsetter 67 prosent.

Figur 35: Antall bedrifter og ansatte i bedriftene, fordelt etter plassering av hovedkontor og om bedriften er aktiv i mer enn en kommune, 2019. Bedrifter med minst en ansatt. Kilde: Menon Economics.

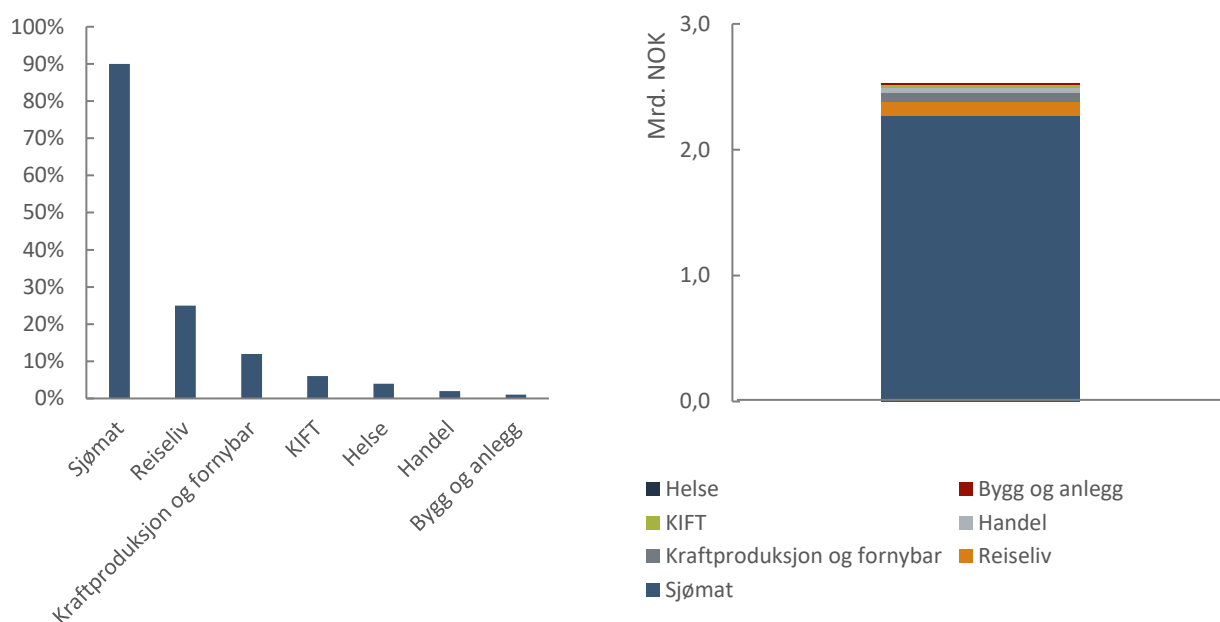


2.3 Eksport

Det er flere grunner til at eksportbedrifter utgjør en viktig del av det lokale næringslivet. Når bedrifter produserer varer og tjenester som de eksporterer, kjøper de varer og tjenester fra andre bedrifter som anvendes som produktinnsats i produksjonen. Eksportvirksomheten legger derfor grunnlag for verdiskaping og sysselsetting både i de bedrifter som eksporterer og i de bedrifter som leverer varer og tjenester til eksportbedriftene, som ellers ikke ville eksistert. Eksportbedrifter gir også næringslivet flere bein å stå på, ved at de henvender seg til andre markeder. Med et visst omfang av eksportbedrifter blir næringslivet dermed mindre avhengig av det lokale og nasjonale markedet, og næringslivet blir mer robust. Samtidig vil eksportbedrifter også være utsatt for større etterspørselssvingninger, knyttet til valutakurser og økonomien i eksportmarkedene. Å tiltrekke seg eksportbedrifter og opprettholde et høyt nivå på eksport er viktig også fordi eksportbedrifter gjennomgående er mer produktive enn innenlandsk rettede næringer og bedrifter. Noe av bakgrunnen for det er at bedriftene gjennom deltakelse i internasjonale verdikjeder fanger opp teknologi og innovasjon raskere enn andre og på den måten bidrar til å øke produktiviteten i næringslivet. Samlet sett legger eksport grunnlag for en betydelig del av verdiskaping og sysselsetting i norsk næringsliv.

Som vi ser i Figur 36 varierer den gjennomsnittlige nasjonale eksportintensiteten mye mellom næringene i Nord-Varanger. Sjømat er den næringen i regionen med klart høyest eksportandel, på over 50 prosent. Reiseliv har også en relativt høy eksportandel, 25 prosent, sammenliknet med andre næringer. Helse og handel eksporterer varer og tjenester i svært liten grad, hvilket gjenspeiles i en eksportandel på mellom 2 og 4 prosent. Bygg og anlegg har tilnærmet ingen eksport.

Figur 36: Eksportandeler per bransje – nasjonalt snitt, til venstre. Beregnet inntekt fra eksport i Nord-Varanger i 2019, til høyre. Kilde: Menon



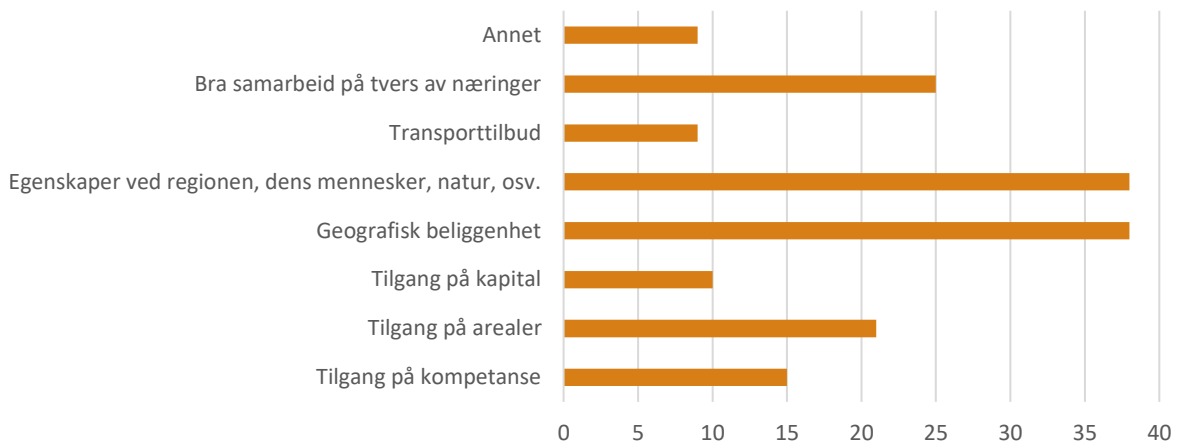
Videre har vi beregnet Varanger-regionens eksport per bransje i 2019, hvor landsgjennomsnittet for eksportintensitet og omsetning per bransje er lagt til grunn. Beregningene viser at kommunene i regionen eksporterte varer og tjenester for til sammen 2,5 milliarder kroner, hvor sjømat tydelig dominerer tallene. Omtrent 90 prosent av eksportinntektene kommer fra sjømatnæringen. Eksporten fra reiseliv, kraftproduksjon og fornybar, KIFT, helse, handel og bygg og anlegg beløper seg til omtrent 300 millioner kroner. Det eksportrettede næringslivet i Nord-Varanger er derfor svært lite, hvis vi ser bort fra sjømat.

2.4 Innspill fra næringslivet

På spørsmål om hva bedriftene (arbeidsgivere) selv opplever som regionens styrker og konkurransefortrinn så peker de på at det er egenskapene ved regionen, især den geografiske beliggenheten, som er Nord-Varangers største styrke og konkurransefortrinn. Den næringen hvor Varanger i størst grad har lyktes med å utnytte nettopp dette fortrinnet er innenfor fiske som er den største næringen i regionen.

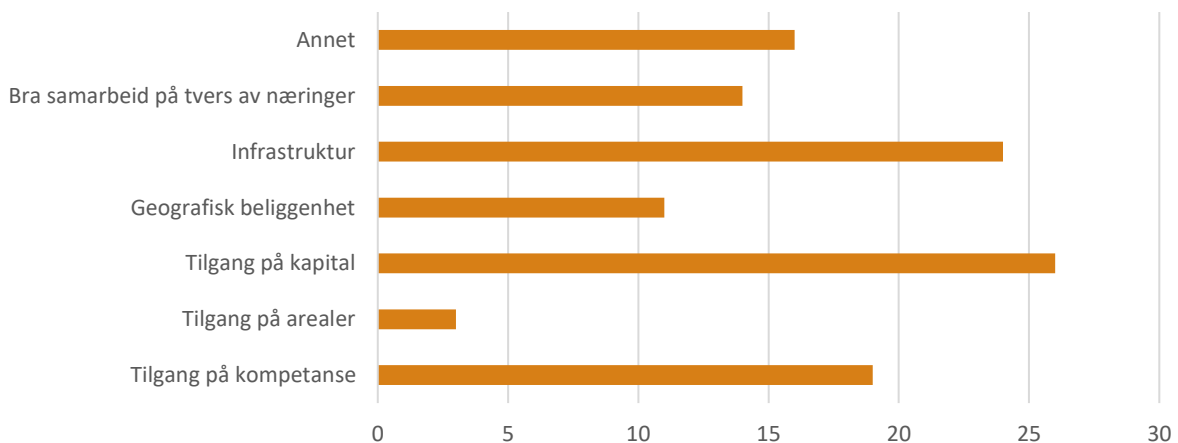
Den geografiske beliggenheten er også en av de viktigste forutsetningene for reindrift hvor det er avgjørende med tilgang på store beiteområder. Varanger har også en beliggenhet som gir de gode forutsetninger for annen næringsvirksomhet som for eksempel vindkraft, men her er ikke potensialet tatt ut.

Figur 37: Svar på spørsmålet «Hva vil du si er Nord-Varangers største styrker og konkurransefortrinn, for din bedrift?»
Kilde: Norstat



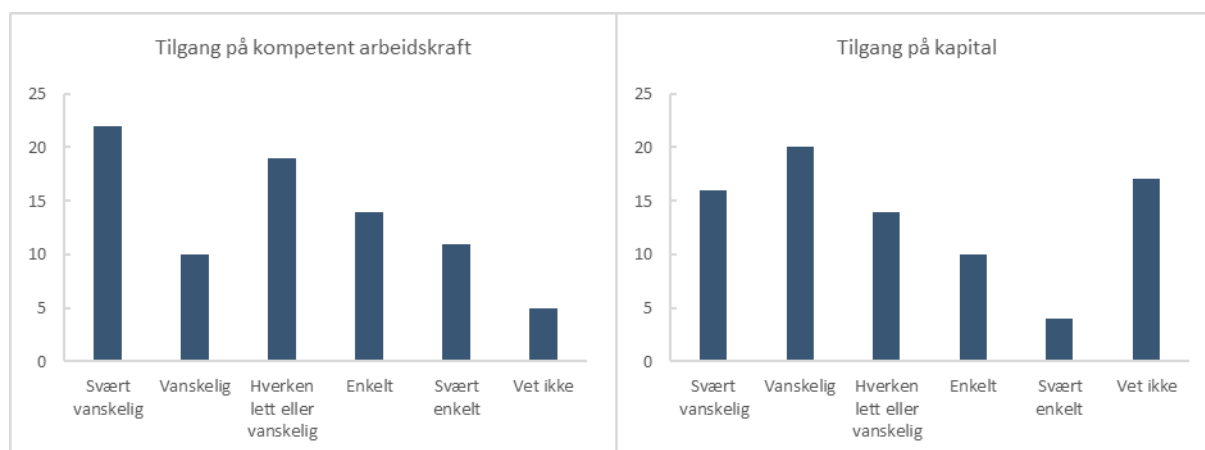
Men som vi har sett er næringslivet i regionen sårbart, og mange næringer har hatt en beskjeden vekst de siste 15 årene. Næringslivet selv peker på svakheter og konkurranseulempesom som kan være noe av forklaringen på dette. Flest bedrifter peker på kapitaltilgangen som en svakhet i regionen. Nesten like mange fremhever infrastrukturen – det er lange avstander og dermed tidkrevende å bevege seg i regionen. Til slutt er det tilgang på kompetanse som fremheves. Det er særlig arbeidere med fagbrev og mer enn 5 års erfaring det er behov for, men samtidig vanskelig å få tak i.

Figur 38: Svar på spørsmålet «Hva vil du si er Nord-Varangers største svakheter og konkurranseulempesom, for din bedrift?»
Kilde: Norstat



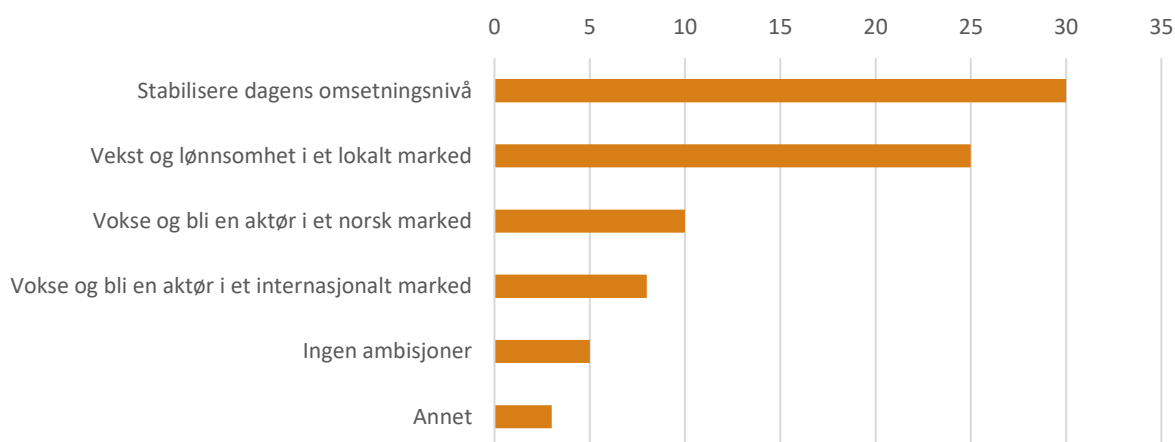
Bedriftene i Varanger er preget av lokalt og regionalt eierskap. Dette er positivt i den forstand at de har sterk forankring til regionen og at de derfor ønsker å bli værende og bidra til lokal vekst. Men, næringslivet er også preget av at det er mange små bedrifter som gjør at det er få lokale og regionale selskaper som har finansielle forutsetninger til å gjennomføre større investeringer, noe som kan forhindre at enkelte initiativ og muligheter ikke blir gjennomført. For å skape vekstbedrifter i regionen er bedriftene avhengig av en rekke faktorer, hvor tilgang på kapital er en viktig faktor. Nye bedrifter er avhengig av kapital til investeringer i anleggsmidler og andre oppstartskostnader samt for å finansiere løpende driftskostnader frem til selskapet oppnår et positivt driftsresultat.

Figur 39: Figuren til venstre er svarene på spørsmålet «Hvor enkelt eller vanskelig er det å rekruttere kompetent arbeidskraft ved behov?», figuren til høyre er svarene på spørsmålet «Hvor enkelt eller vanskelig er det å skaffe kapital og investorer ved behov?». Kilde: Norstat



Bedriftene er også blitt spurt om hvilke ambisjoner de har for sin egen virksomhet de neste tre til fem årene. Her svarer 40 prosent at de har som målsetning å stabiliseres dagens omsetningsnivå, mens 30 prosent har som målsetning å oppnå vekst og lønnsomhet i et lokalt marked. Det at så mange svarer at de jobber mot å stabilisere dagens omsetning er en indikasjon på at flere bedrifter opplever at de står i en krevende situasjon.

Figur 40: Svar på spørsmålet «Hva er din virksomhets ambisjon for de neste 3-5 årene?». Kilde: Norstat

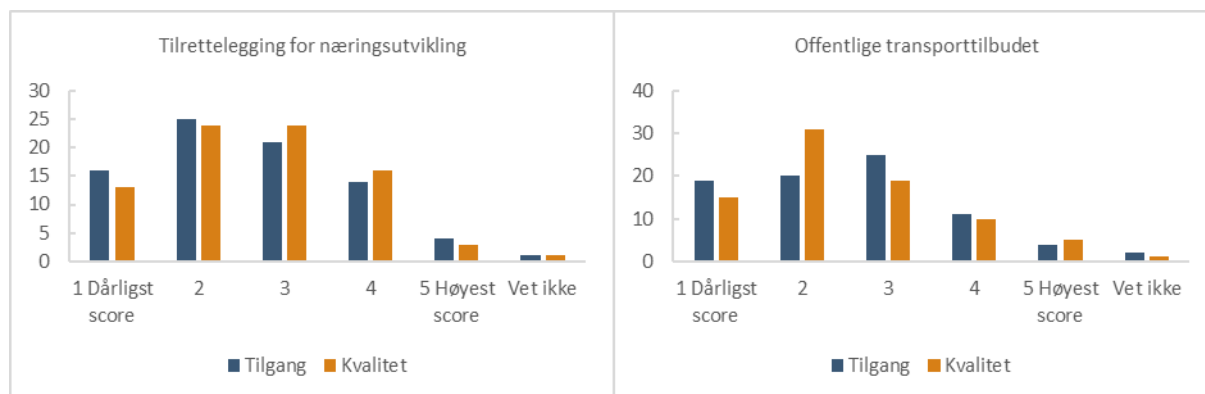


Det positive er at det også er en del bedrifter som ser muligheter for å vokse utover et lokalt marked. 20 prosent oppgir at de har ambisjoner om vekst utover Varanger, altså at de har nasjonale eller internasjonale ambisjoner når det gjelder vekst og lønnsomhet. Her er det viktig å minne om at respondentene gjennomgående er små bedrifter med få ansatte. En dobling av antall ansatte vil i så måte være ambisiøst for den enkelte bedrift og på grunn av deres størrelse og virksomhet, er det i mange tilfeller naturlig at de fortsatt fokuserer på det lokale markedet.

Dette prosjektet handler om å identifisere og iverksette virkningsfulle strategier som vil bidra til vekst i regionen i årene fremover. Det er ingen tvil om at den største jobben her må gjøres av næringslivet selv dersom en skal lykkes. Samtidig kan kommunene og fylkeskommunen øke sjansene for å lykkes med å legge til rette for at bedriftene skal ønske å satse ved å bruke sine virkemidler og kompetanse. At det er et forbedringspotensial for kommunene på dette området reflekteres i svarene fra næringslivet på spørsmål om hvor fornøyde de er med

tilgangen og kvaliteten på kommunenes arbeid med tilrettelegging for næringsutvikling. Et annet område hvor det også må gjøres en bedre innsats er det offentlige transporttilbudet.

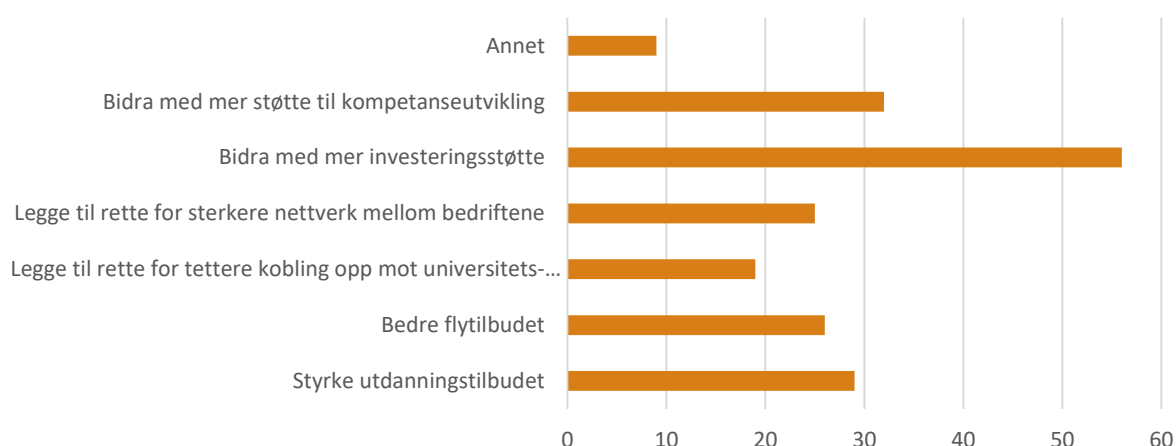
Figur 41: Figuren til venstre er svarene på spørsmålet «Hvor fornøyd er du med tilgangen på og kvaliteten på tilrettelegging for næringsutvikling», figuren til høyre er svarene på spørsmålet «Hvor fornøyd er du med tilgangen på og kvaliteten på det offentlige transporttilbudet?». Kilde: Norstat



Næringslivet selv trekker frem at det mangler tomter til næringsvirksomhet og at det offentlige burde ha bedre støtte- eller tilskuddsordninger for nyoppstartede bedrifter og ved nye investeringer. Her finnes det i dag en rekke nasjonale ordninger så det kan være at kommunen og fylkeskommunene kanskje i vel så stor grad kan bruke ressursene på å veilede og bistå med å finne frem og søke støtte fra eksisterende ordninger. Bedriftene gir også uttrykk for at det offentlige i større grad bør benytte lokale aktører, både ved innkjøp, aktiviteter, møter og utforming av anbudskonkurranser slik at lokale har bedre forutsetninger for å delta.

På spørsmål om hva som er viktigst fra det offentlige for å bidra til *ny* næringsutvikling pekes det på behov for mer investeringsstøtte og støtte til kompetanseutvikling. De næringene som trekkes frem med størst potensial og satsningsområder for regionen fremover er fiske, sjømat og reiseliv.

Figur 42: Svar på spørsmålet «Hva kan det offentlige gjøre for å best bidra til ny næringsutvikling». Kilde: Norstat



2.5 Behov for tiltak

Nord-Varanger rår over naturgitte fortrinn som gir grunnlag for verdiskaping og sysselsetting. Her er betydelige fiskeressurser, store utmarksarealer, betydelige mengder vindenergi, og særegne natur og kulturkvaliteter.

Sysselsettingen i regionen er imidlertid ensidig: Fiskeri eller offentlig virksomhet. Næringslivet i kystkommunene er sterkt dominert av sjømatnæringen. Verdiskapingen i fiskeflåten har økt kraftig de siste 10 årene, og flåten har god lønnsomhet. Lønnsomheten i fiskeindustrien er imidlertid negativ både i Nord-Varanger og i Finnmark totalt. Omsetningen i oppdrettsnæringen er liten i forhold til resten av fylket.

Det opplevelsesbaserte reiselivet i regionen er svakere utviklet enn i regioner som Sør-Varanger og Alta. Lønnsomheten i næringen er også lav, noe som ikke er særegent for regionen. Den kunnskapsintensive forretningsmessige tjenesteytingen, som antas å være viktig i videre næringsutvikling på nasjonalt og internasjonalt nivå, har falt i regionen de siste årene. Samlet sett synes det som om fjordkommunene har behov for et mer lønnsomt næringsliv, mens kystkommunene har behov for et mer variert næringsliv.

Eksportvirksomhet kjennetegnes ved å utnytte regionale fortrinn i en internasjonal konkurranse. Eksportbasert næringsliv bidrar også til innovasjon ut fra konkurransen i de internasjonale markedene. Nord-Varanger har lite konkurranseutsatt næringsliv utenom fiskerinæringen. Gjennomgangen viser at lokale bedrifter som er aktiv utover egen kommune, bidrar mer til sysselsettingen enn de som ikke er det. Næringslivet i regionen har imidlertid lave ambisjoner utover å stabilisere omsetningen på dagens nivå eller å vokse i det lokale markedet.

Det er grunn til å merke seg at næringslivet i regionen er misfornøyd med tilretteleggingen for næringsutvikling. Det er like fullt tre utfordringer som framstår som særlig krevende. Næringslivet i regionen ser infrastrukturen som en betydelig konkurranseulempe, og kvaliteten på transporttilbudet anses dårlig. Tilgangen på kompetanse ses likeså som en konkurranseulempe, og det sees vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft ved behov.

Den største utfordringen er likevel knyttet til tilgangen på kapital. Det anses vanskelig, til dels svært vanskelig, å skaffe kapital ved behov. Når næringslivet er preget av en høy andel lokalt eierskap er det derfor neppe på grunn av at investeringsviljen og investeringsevnen lokalt er stor, snarere at næringslivet i regionen ikke klarer å tiltrekke seg kapital utenfra. Det er derfor en entydig tilbakemelding at det viktigste det offentlige kan bidra med til ny næringsutvikling, er å bidra med mer investeringsstøtte.

Kapital tiltrekkes der hvor forventet avkastning er størst. Om en lykkes med en sterkere vekst i årene fremover og får frem flere lønnsomme selskaper og investeringsprosjekter er det sannsynlig at barrierene for tilgangen til kapital reduseres. Samtidig er tilgang på kapital en viktig forutsetning for å kunne satse. Bedrifter som ønsker å satse er avhengig av å få tilgang på utviklings- og investeringskapital, det gjelder både etablerte lokale selskaper så vel som eksterne som vurderer å starte opp i Varanger.

For å kunne styrke verdiskapingen og sysselsettingen i området er det derfor viktig at:

- Regionen i langt større grad utnytter mulighetene innen oppdrett, også havbeite, og at lønnsomheten i foredlingsindustrien bedres vesentlig
- Reiselivsnæringa i større grad utnytter de natur- og kulturkvalitetene som er i området til å utvikle opplevelsesbaserte tilbud
- Kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling styrkes, og at næringslivet stimuleres til vekst utover egen kommune
- Transporttilbudet og den digitale infrastrukturen bedres
- Tilgangen på kompetent arbeidskraft styrkes
- Tilgangen på kapital styrkes

3 Trender og drivkrefter

Hvordan det norske velferdssamfunnet og næringslivet vil se ut på lang sikt er avhengig av en rekke faktorer. Tilgangen på kapital, arbeidskraft og teknologi styrer vår evne til å produsere egne varer og tjenester. For at disse varene og tjenestene skal ha noen verdi, må det vi produserer samsvare med det markedet vil ha. Hvor høy verdien av det vi produserer er, har en sammenheng med hvorvidt vi har kompetansen til å kunne ta i bruk ny teknologi som gjør det mulig å produsere mer med de samme ressursene, og innrette vår produksjon mot varer og tjenester som har høy verdi i markedet. Vår evne til å konkurrere på det internasjonale markedet, er avhengig av dette. Tilsvarende er tilgangen til internasjonale markeder viktig for at vårt næringsliv kan ekspandere og spesialisere seg i det de kan best, og at vi får tilgang til varer og tjenester som andre land produserer bedre og/eller billigere. I dette kapitlet ser vi nærmere på utviklingstrekk som vil påvirke disse mekanismene.

Kapitlet fokuserer på fem fundamentale megatrender og drivere som vi mener vil ha størst innvirkning på de langsiktige utviklingstrekkene for norsk økonomi og fremtidig samfunns- og næringsutvikling i Varanger.²⁷ Vi vil vurdere hvordan disse påvirker mulighetene for utvikling i eksisterende næringer og mulighetene for å etablere ny virksomhet. Likeså vil vi vurdere hvordan trendene vil påvirke det lokale velferdstilbudet som i hovedsak finansieres og utføres av offentlig sektor. Disse utviklingstrekkene vil igjen påvirke behovet for arbeidskraft både i næringslivet og i velferdstjenestene.

Digitalisering og det grønne skiftet er store megatrender som hver for seg består av flere viktige enkelttrender. Eksempelvis er utviklingen av kunstig intelligens og fremveksten av tingenes internett to trender som begge hører hjemme innunder digitalisering. Tilsvarende er trendene klimaendringer og behov for fornybar energi begge relatert til det grønne skiftet. Det vi har kalt demografiske og sosiale forhold er i mindre grad en trend og mer en samfunnsdriver i betydning av at det er snakk om utviklingstrekk som skjer saktere og over en lengre tidsperiode. Det samme gjelder reduksjonen i petroleumsinntektene. De har like fullt betydelige konsekvenser for samfunnet og de fleste deler av næringslivet. Den siste megatrenden er globaliseringen som i lengre tid har påvirket mennesker og lokalsamfunn over hele kloden.

Videre representerer koronapandemien et sjokk for norsk økonomi. Hvilke langsiktige virkninger koronakrisen kan få for norsk økonomi, er det vanskelig å predikere. Det er fortsatt ikke sikkert om tilbakeslaget som virusutbruddet har ført med seg, kan karakteriseres som en strukturell eller en konjunkturrell forstyrrelse i økonomien. Mens konjunkturrelle forstyrrelser er forbigående, vil de strukturelle vedvare og gi strukturelle endringer i samfunnet som setter varige spor. I slutten av dette kapitlet diskuterer vi dette nærmere.

3.1 Globalisering

I kombinasjon med rask teknologisk utvikling og økt mobilitet av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft har globaliseringen de siste tiårene forandret økonomier, samfunn og miljøet, og som en konsekvens er verden mer sammenkoblet enn noen gang før.

Det er ingen tvil om at friere handel har hatt en positiv effekt på Norge. Som et lite land er ekspansjonsmulighetene, kapitaltilgang og effektivitet- og innovasjonsfremmende konkurranse begrenset dersom vi kun baserer oss på innenlandsk konsum og produksjon. En åpen økonomi og økt globalisering har gitt

²⁷ Omtalen av megatrendene er i stor grad hentet fra andre Menon-rapporter, mens vurderingen av hva hver enkelt trend betyr for mulighetene i Varanger er nytt i denne rapporten. Se bl.a. Menon-publikasjon nr. 28/2021 og Menon-publikasjon nr. 65/2020 for andre rapporter som omtaler de samme trendene.

oss bedre tilgang til et stadig større marked, flere og billigere varer, tjenester og arbeidskraft, enklere tilgang til teknologi og kunnskap og bedre tilgang til kapital. Videre gjør økt mobilitet og lavere transportkostnader det lettere å forflytte seg på tvers av landegrensene både i forbindelse med arbeid og fritid. Vi, og resten av verden, har med dette blitt mer internasjonale.

3.1.1 Norsk økonomi er avhengig av det internasjonale markedet

Norsk økonomi har kommet særlig godt ut av globaliseringstrenden, ettersom det vi selger til utlandet har hatt en bedre prisutvikling enn det vi kjøper fra utlandet. Norge har over lang tid hatt en positiv handelsbalanse, og det har derfor også vært en viktig kilde til vår økonomiske vekst.

Som liten økonomi har vi begrenset påvirkning på markedene internasjonalt. I 2020 var Norges samlede vare- og tjenesteeksport på om lag 1 100 milliarder kroner (SSB). Dette utgjør om lag 32 prosent av bruttonasjonalproduktet, og for første gang siden 1988 hadde Norge et underskudd på vare- og tjenestebalansen overfor utlandet.²⁸ Videre skiller norsk eksport seg ut ved å være svært orientert mot råvaremarkeder og vår viktigste eksport er knyttet til petroleumsprodukter, sjømat, metaller og andre produkter fra prosessindustrien. Det vil si at både etterspørselen etter og prisen på råvarene som preger store deler av Norges eksport, bestemmes internasjonalt. Eksempelvis vil lavere etterspørsel etter petroleum internasjonalt ha en stor innvirkning på etterspørselen etter varene og tjenestene vi eksporterer. Det gjør oss sårbare for svingninger på det globale markedet.

I dag er EU-landene våre viktigste handelspartnere. Ifølge tall fra SBB utgjorde vare-eksport til EU-land 59 prosent av samlet fastlandseksport i 2020. Tilsvarende utgjorde vareimport fra EU 56 prosent av vår import utenom skip og oljeplattformer.²⁹ Dette understreker viktigheten av EØS-avtalen for vår økonomi. Vareimporten fra Kina har økt kraftig de siste årene og i 2020 ble Kina for første gang det landet Norge importerte mest fra. Utviklingen indikerer et skifte i tyngdepunktet i verdensøkonomien til fremvoksende økonomier, det vil si fra vest til sør og øst sett fra Norge. Det endrer også hvilke handelspartnere som blir viktige for Norge i tiden fremover. Større kulturelle forskjeller, blant annet knyttet til arbeids- og miljøstandarder, kan gjøre handel med disse økonomiene mer krevende enn det vi er vant med hos våre tradisjonelle handelspartnere i Europa og ellers i Vesten.

3.1.2 Økende skepsis til globalisering

Globaliseringens videre utvikling er mer usikker som følge av økte geopolitiske spenninger blant i form av økt proteksjonisme for å beskytte arbeidsplasser mot internasjonal konkurranse. I tillegg er det en økende folkelig og politisk motstand mot globaliseringens fordelings effekter.

I dag ser vi en rekke geopolitiske endringer og usikkerhetsmomenter med Brexit og handelskrig mellom USA og Kina samt oljeprisfallet som de tre mest betydningsfulle. Denne usikkerheten og endringene i retning av mer proteksjonisme trekker i motsatt retning av hva globaliseringstrenden har gjort til nå. Vi tror situasjonen er av en mer kortvarig karakter og at vi om et par år fra nå igjen ser en positiv utvikling.

Økt globalisering har også negative virkninger for deler av samfunnet. Arbeidsinnvandring fra og handel med land med lavere kostnadsnivåer har utkonkurrert nasjonale virksomheter og arbeidstakere, som gjør at enkelte taper på økt globalisering, i det minste på kort sikt. Dette har ført til et skifte i retning av økt proteksjonisme i

²⁸ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-okonomi>

²⁹ <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/norges-viktigste-handelspartnere>

flere land. Presidentperioden til Trump i USA de siste fire årene, samt Storbritannias beslutning om å forlate EU, viser at økt integrasjon ikke er gitt i årene fremover. Denne utviklingen startet i noen tilfeller lengre tilbake i tid og som vist i figuren til høyre, har diskriminerende handelstiltak som import-restriksjoner, krav om lokalt innhold og handelsvridende subsidier økt mer enn liberaliserende tiltak i perioden 2009 til 2020.

3.1.3 Lokale hendelser går globalt

En mer integrert verden gjør at «lokale» hendelser sprer seg globalt. Det vil si at antall hendelser som påvirker oss øker, men også at «lokale» hendelser kan få desto større konsekvenser. Dette så vi blant annet under finanskrisen i USA og nå med Covid-19.

I april 2020 anslo WTO at varehandelen på verdensbasis vil falle med mellom 13 og 32 prosent i 2020³⁰ som følge av helsekrisen, mens prognosene i oktober 2020, viste et noe bedre scenario, med et forventet fall i varehandelen på litt over 9 prosent.³¹

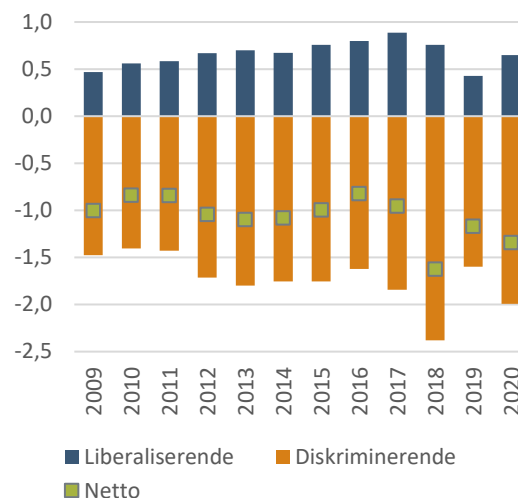
Til sammenligning resulterte finanskrisen i et fall på 12,5 prosent på sitt verste. Den raske spredningen av hendelser legger et økt press på internasjonalt samarbeid. Samtidig kan den også øke motstanden mot økt globalisering. For eksempel har flere nasjonale ledere vist til at akutt mangel på medisinske utstyr som produseres i andre land, indikerer et økt behov for å flytte mer av produksjonen hjem. Hendelser som Covid-19, kan dermed føre til et skift mot at flere vil sikre seg mot tilsvarende kriser i fremtiden ved å kjøpe mindre fra andre land og heller produsere mer selv.

Flere hendelser gjør at vi må øke vår beredskap for sjokk utenfra. Finanskrisen viste at internasjonale bankers rammeverk ikke var godt nok, og har ført til nye internasjonale regler til likviditets- og kapitalbuffer. Den nåværende helsekrisen har synliggjort et behov for økt beredskap for pandemier, spesielt med tanke på tilgang til medisinsk utstyr og arbeidskraft i helsevesenet.

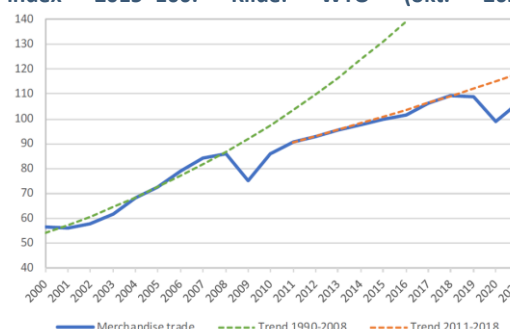
3.1.4 Muligheter og utfordringer for Varanger som følge av globalisering

Selv om det er flere forhold som gjør det usikkert rundt globalisering som megatrend i årene fremover har globaliseringen frem til i dag hatt en svært positiv effekt på norsk økonomi og lagt til rette for at norske bedrifter nå er mye tettere på et internasjonalt og globalt marked og landene er nærmere hverandre i tid og

Figur 43: Nye handelstiltak per år (tusen), 2009-2020. Kilde: IMF/Global Trade Alert



Figur 44: Verdens varehandel, volum, 2000-2022, index 2015=100. Kilde: WTO (okt. 2020)



³⁰ https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

³¹ https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

tilgjengelighet. Det har noen klare implikasjoner for en liten region som Varanger og hvilken type næringsliv det vil være attraktivt å tiltrekke seg og legge til rette for at skal etablere seg.

Næringslivet i Varanger er i stor grad eksportorientert som følge av fiskerinæringens tunge betydning. En mulig satsing på reiseliv vil også ha et globalt perspektiv. Det internasjonale varebyttet bygger på forskjellene i relative fortrinn mellom de enkelte regionene. En ressurs eller kvalitet gir normalt ikke et lokalt fortrinn. Det er i konkurransen med andre som ikke rår over den samme ressursen at den representerer et konkurransemessig fortrinn. Det er derfor viktig at næringslivet i Varanger utnytter regionens fortrinn i konkurranse med andre, det vil si i et nasjonalt og i et globalt marked. For å kunne gjøre det er en avhengig av tilgang til markedet. Globaliseringen åpner for å kunne selge sine varer og tjenester i andre markeder. Næringslivet i regionen kan derfor utnytte globaliseringen til på få tilgang til nye kundegrupper. Dette gjelder fiskeri og havbruk, men det gjelder også reiseliv som gjennom globaliseringen kan dra nytte av økt reisevirksomhet over landegrensene. Et aspekt ved økt internasjonalt samkvem er Varangers plassering ved grensen mot Russland. Varanger har i begrenset grad dratt nytte av åpningen mot øst. Gjennom en normalisering av naboforholdet vil det både kunne åpnes nye markeder i Russland, og tilgang på nye kunder fra Russland som kommer til Varanger. Veksten i det globale folketallet fører også til et økende behov for mat. Varanger ligger nær store fiskeressurser. Fisk er en matvareressurs som er sterkt underutnyttet. Det er derfor grunn til å forvente at markedet for fiskeprodukter vil øke. Dette faller sammen med at de marine ressursene også kan utnyttes i langt større grad enn i dag.

I sum betyr dette at Varanger kan utnytte globaliseringen til å utvide markedsmulighetene for internasjonale vare og tjenesteprodukter hvor regionen har komparative fortrinn, typisk sjømat og spesialisert reiseliv.

3.2 Digitalisering

Da en med utviklingen av de første datamaskinene fant økt verdi i å kunne gjøre analog informasjon om til tall, begynte man å snakke om *digitalisering*. I dag er digitalisering mye mer. Nå handler digitalisering også om det å benytte informasjonsteknologi til å endre måten vi gjør ting på og til å skape helt nye tjenester. Bruk av digitale kommunikasjon- og samhandlingsplattformer bidrar i dag til å redusere de geografiske barrierene mellom markeder og personer og på den måten forsterke effektene av globaliseringen.

Konsekvensene og betydningen av digitalisering er så sterk at en kaller tiden vi er inne i «den fjerde industrielle revolusjonen». Ved å tilpasse måten vi jobber til en digital infrastruktur, kan vi utfordre eksisterende verdikjeder og skape nye og bedre tjenester. Den digitale transformasjonen gir rom for nye arbeidsplasser, bedrifter og helt nye næringer. Det gjelder offentlig sektor like mye som privat næringsliv, både som følge av produktivitetsforbedringer og nye markedsmuligheter for norske bedrifter. Nye teknologier utvikles og spres raskere enn noen gang tidligere. Nye markeder åpnes opp, og spesielt skillet mellom arbeidsintensive markeder og kapitalintensive markeder viskes gradvis mer ut. Forskning og innovasjon vil være viktig for å holde følge med utviklingen og for å skape et konkurransefortrinn. Digitalisering og teknologiske trender påvirker alle deler av næringslivet og det skjer i et så raskt tempo at dagens aktører må ta grep nå for å ikke være utdaterte i morgen.

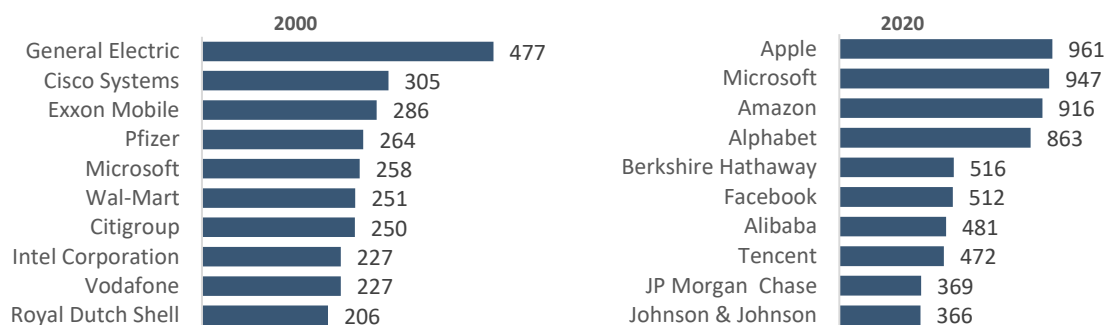
3.2.1 Næringsliv og kompetansebehov endres som følge av digitalisering

Næringslivet endrer seg kontinuerlig. Nye bedrifter etableres, andre legges ned og arbeidskraft og kapital flyttes fra lavproduktive til høyproduktive bedrifter og næringer. Digitalisering vil bidra til en betydelig omstilling av næringslivet og hvilken kompetanse som etterspørres.

En sammenligning av verdens ti største selskaper i 2000 og i 2020 illustrerer hvordan bedrifter og næringer som baserer sin forretningsmodell på digitale løsninger og plattformer vinner frem i den globale økonomien. At

netthandelselskapene Amazon og Alibaba er blant verdens fem største selskaper sier mye om hvordan handlevanene til milliarder av konsumenter verden over har endret seg over få år. Selskaper som General Electric og Exxon Mobile, som har rangert øverst på listen i mange tiår var derimot ikke blant de ti største i 2020.

Figur 45: Verdens ti største børsnoterte bedrifter, etter markedsverdi (her i mrd. USD). Til venstre: de ti største i år 2000, til høyre: de ti største i 2020. Kilder: Forbes/Financial Times

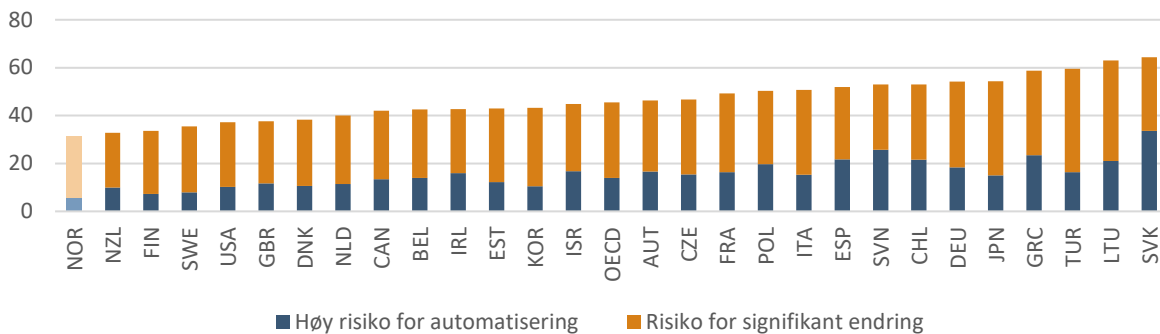


Med endret næringsstruktur følger også endringer i fremtidig kompetansebehov. Omfattende automatisering av jordbruk og senere av industrien har flyttet en stadig større andel av arbeidsinnsatsen over i tjenestenæringen. Utviklingen i kunstig intelligens tvinger oss til å tenke om igjen når det gjelder hvilke typer arbeidsoppgaver som kan bli erstattet av maskiner. Videre utvikling og implementering av kunstig intelligens er avhengig av teknologisk utvikling, men det stiller også store krav til samfunnets modenhet. Kunstig intelligens og automatisering forventes å forvandle store deler av næringslivet gjennom å kunne erstatte oppgaver som i dag utføres av mennesker med større hastighet, nøyaktighet og ved bruk av færre ressurser. Det er liten tvil om at ny teknologi vil føre til at ytterligere arbeidsoppgaver automatiseres, men det vil samtidig bidra til å skape nye jobber.

Hvor omfattende konsekvenser disse, og andre teknologier, vil ha for norsk næringsliv er umulig å si med sikkerhet i dag. Selv om flere yrker vil forsvinne og en rekke arbeidsoppgaver og prosesser blir automatiseres vil omstillingen ha positive virkninger for samfunnet. Frey og Osbornes (2013) beregnet at i underkant av 50 prosent av jobbene i USA hadde høy sannsynlighet for maskinbasert automatisering. Med utgangspunkt i deres beregninger fant Pajarinen m.fl. (2015) at tilsvarende tall for Norge var 33 prosent. OECD analyser (OECD, 2019a) viser derimot til at andelen jobber med høy risiko for automatisering kun er på rundt 6 prosent i Norge, men samtidig viser deres analyse at ytterligere 26 prosent av jobbene er utsatt for signifikante endringer som følge av automatisering (mellom 50 og 70 prosent risiko for automatisering).

Som vist i figuren under, tilsier deres analyse at automatiseringsrisikoen for arbeidsmarkedet i Norge er lavest av alle OECD land. Den underliggende studien viser at rundt 30 prosent av variasjonen mellom landene kan forklares av ulik næringsstruktur, mens rundt 70 prosent kan forklares av at næringene igjen har ulik yrkesstruktur. I tillegg varierer arbeidsoppgavene mellom land innenfor de samme yrkene. Dette kan gjenspeile i hvilken grad landet allerede har vært gjennom en automatisering. Kompetansebehovsutvalget viser til at dette trolig er årsaken til Norges lave andel (NOU 2020:2).

Figur 46: Andel jobber med høy risiko (>70% sannsynlig) for automatisering eller risiko for signifikante endringer. Kilde: OECD (2019a)³² basert på en studie av Nedelkoska og Quintine (2018)



Det er stor usikkerhet rundt hvor stor påvirkning automatisering av arbeidsoppgaver vil ha på det norske arbeidsmarkedet. Det er heller ikke gitt om og når dette automatiseringspotensialet vil realiseres, da dette avhenger av en rekke andre faktorer enn at det er teknologisk mulig. OECD (2019a) påpeker videre at studien, referert til over, heller ikke tar hensyn til hvor mange nye jobber som vil generes som følge av de teknologiske endringene. Dette er også et poeng i en studie som det Det internasjonale pengefondet publiserte i 2018 hvor de konkluderte at:

«[n]ot all labor is replaceable, and artificial intelligence might transform jobs more than it will make them obsolete. And technological advances boost productivity, which over time creates new jobs, allows incomes and living standards to rise.»³³

Likevel viser beregningene at den teknologiske utviklingen vil endre det fremtidige behovet for kompetanse. Bare siden 2016 har etterspørselen etter digital kompetanse i jobbannonsene på FINN økt med hele 380 prosent³⁴. Stillingsannonsene på FINN viser også til at digital kompetanse etterspørres tre ganger så ofte i stillingsannonser fra offentlig sektor som fra privat sektor. Norge ligger godt an i møtet med en digitalisert fremtid. Vi har en godt utbygget digital infrastruktur og avanserte brukere som tidlig tar i bruk ny teknologi. Vi er i front når det gjelder tilgang til og bruk av internett, kun slått av Island, Luxemburg og Danmark (OECD, 2017). Tall fra SSB viser at 98 prosent av norske husholdninger har tilgang til Internett i 2019, og 94 prosent av befolkningen i alderen 16-79 år bruker Internett daglig eller nesten hver dag.

En annen konsekvensene av stadig mer digitale næringer er at næringene eksponeres for en globaliseringseffekt. Der hvor bedrifter tidligere konkurrerte med hverandre i tydelige geografisk avgrensede markeder er ikke geografisk avstand lenger en konkurransebegrensende faktor i mange bransjer. Samtidig har distribusjons- og fraktkostnader falt over tid og utgjør i dag ofte kun en liten andel av prisen. Det åpner opp for betydelig større markeder for en rekke norske bedrifter, samtidig så blir det mer eksponert for konkurransen fra internasjonale aktører som ofte har et lavere kostnadsbilde. Det stiller større krav til effektivitet og kompetanse hos norske aktører og det har igjen gitt insentiver til høy grad av digitalisering og til bruk av ny teknologi.

Det norske næringslivet har for alvor begynt å erkjenne viktigheten av digitalisering, og digitaliseringstakten øker i næringslivet, ifølge Siemens digitale temperaturmåler for 2019. God teknisk infrastruktur er viktig; I 2019 hadde

³² I motsetning til beregningen til Frey og Osborne, har OECD tatt utgangspunkt i hvilke arbeidsoppgaver som kan automatiseres, heller enn hvilke jobber.

³³ En blogg om forskningen kan finnes [her](#)

³⁴ <https://www.finn.no/job/artikler/karriere/klar-sak-10-digital-eksplosjon-i-stillingsmarkedet>

96 prosent av alle private bedrifter tilgang til bredbånd til Norge. Studiens konklusjon er imidlertid tydelig: Nøkkelen til å lykkes med digitalisering ligger ikke i teknologien som brukes, men i menneskene som bruker den. Erfaring med bruk av digitale tjenester under koronapandemien, kan ha bidratt til en større bevissthet og økt kompetanse om digitale muligheter og gevinster, som igjen er med på å fremskynde digitaliseringsprosessen.

De bedriftene som ikke klarer omstillingen til en mer digital hverdag, vil få svekket sin konkurransekraft og tape markedsandeler. Det vil gi utslag i både færre ansatte og lavere verdiskaping. Vinnerne, enten det er nyetablerte aktører eller eksisterende, vil derimot oppleve vekst.

3.2.2 Muligheter og utfordringer for Varanger som følge av digitalisering

Digitaliseringen kan både ha positive og negative virkninger for Varanger. Den kan forsterke sentraliseringen ved at flere arbeidsoperasjoner kan utføres fra samme sted. Dersom slik samordning skjer i sentrale strøk blir det færre oppgaver igjen i distriktene. Den kan også redusere produksjonskostnadene i store konsern slik at det blir vanskeligere å delta for mindre bedrifter. Vi ser for eksempel at de globale digitale gigantene brer om seg med virksomhet på stadig flere områder. Økt handel på Amazon gir færre lokale innkjøp. Bankvirksomhet på Apple gir svekket grunnlag for lokale banker. Slik kan grunnlaget for lokale og regionale virksomheter bli svekket.

Men digitaliseringen gir også nye muligheter i distriktene. Varangers største utfordring er avstandene. Det er like langt fra Varanger til Oslo, som fra Oslo til Roma. Det gjør også at avstanden til markedene er lange. Ja, selv internt i Varanger er avstandene store. Digitaliseringen reduserer betydningen av avstander. Det betyr at et av de største hindrene for næringsutvikling i Varanger svekkes som følge av digitaliseringen. Det betyr at en tjeneste kan utføres i Berlevåg og leveres i New Zealand samtidig.

Ved at man kan operere i sann tid, fjernes også hindre for å kunne delta i arbeidsoperasjoner som er spredt på flere steder. Man kan sitte i Varangerbotn og utføre oppgaver for Skatteetaten på samme måte som om man satt i samme kontorlokale. Det gjør det mulig dels å legge arbeidsoppgaver aktivt ut i distriktene, eller at virksomheter i distriktene kan arbeide sammen med aktører andre steder i verden uten tap av tid. En tredje mulighet er at digitalisering automatiserer arbeidsoperasjoner som før måtte utføres av ansatte. Det betyr at forskjeller i arbeidskraftkostnader betyr mindre. Arbeidsoppgaver som før ble overført til land med lavere lønnskostnader kan nå føres tilbake til Norge.

En stor utfordring i distriktene er at aldring av befolkningen er enda sterkere enn for landet som helhet, og at andelen yrkesaktive faller enda mer enn for landet som helhet. Det gjør at Varanger har en enda større utfordring med å sikre nok arbeidskraft til helse- og omsorgstjenestene for eldre enn i mer sentrale strøk. Digitalisering gir imidlertid mulighet for å benytte velferdsteknologi i helse- og eldretjenestene og med det redusere behovet for arbeidskraft. Det vil gjøre det lettere for Varanger å møte de økte oppgavene.

I sum gjør dette at målrettet digitalisering kan utnyttes i en bevisst strategi for å utnytte de mulighetene som følger med at avstander betyr mindre og at mangel på personell i helse- og omsorgstjenestene i en viss utstrekning kan kompenseres.

3.3 Det grønne skiftet

Verden står overfor et stort felles problem i form av menneskeskapt global oppvarming som følge av klimagassutslipp. For dagens ungdomsgenerasjon i Europa er klima den viktigste politiske saken. Det er lett å forstå – de vil leve med konsekvensene i lengre tid enn foreldre- og besteforeldregenerasjonen.

Gjennom Parisavtalen har verdens land forpliktet seg til en felles ambisjon om å begrense klimaendringene til en 2 graders økning, og helst ikke mer enn 1,5 grad. Parisavtalen går hånd i hånd med FNs bærekraftsmål som skal sikre en bedre og mer bærekraftig fremtid for alle. I dette ligger det blant annet målsetninger om å stoppe klimaendringene (#13) og ta vare på naturmangfold og miljø (#14 og #15), samtidig som man legger til rette for økonomisk vekst (#8). De vedtatte klimamålene krever en rask grønn omstilling av verdensøkonomien. Et tilstrekkelig *grønt skifte* vil kreve store investeringer i ny teknologi og infrastruktur både innen industri, transport og energisektoren.

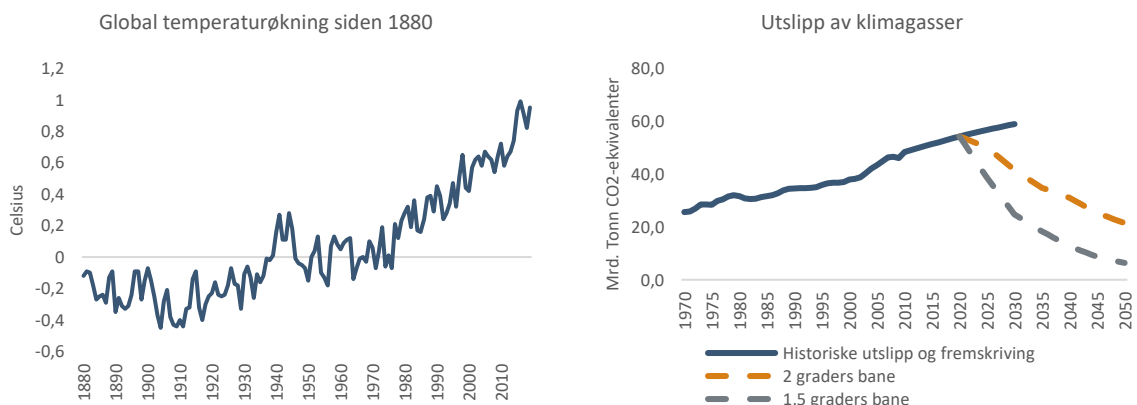
3.3.1 Klimaendringer

De siste femti årene har verdenssamfunnet lært mer om hvordan bruken av fossile energikilder påvirker atmosfæren og klimaet. Siden industrialiseringen av Vesten startet på slutten av 1800-tallet, har den globale gjennomsnittstemperaturen økt med rundt 1 grad. Temperaturendringen bidrar til å smelte polis, verdenshavene stiger og omfanget av ekstremvær øker. Forskere verden over er nå enige om at denne temperaturendringen i stor grad skyldes menneskenes bidrag ved å slippe CO₂ og andre klimagasser ut i atmosfæren.

I 2015 publiserte Meteorologisk institutt m.fl. en revidert og oppdatert versjon av rapporten «Klima i Norge i 2100». ³⁵ Her oppsummeres dagens klima og klimautvikling i Norge og den beregner klimautviklingen frem mot år 2100 under forskjellige antagelser om utslipp av klimagasser. En slik øvelse er beheftet med stor usikkerhet, men den gir likevel et bilde av hvilke konsekvenser som kan oppstå som følge av menneskeskapte klimaendringer.

Rapporten trekker frem flere hovedfunn som en forventet økning i årstemperatur på 4,5 grader celsius og en økning i årsnedbør på 18 prosent. Vi vil måtte forvente kraftigere og hyppigere styrtregneepisoder og tilsvarende for regnflommer. Isbreene vil bli færre og snømengden blir betydelig mindre i lavtliggende områder. Havnivået vil kunne øke med mellom 15 og 55 cm avhengig av lokalitet.

Figur 47: Panel A: Endring i global overflatetemperatur. Avvik fra gjennomsnitt 1901-2000. Celsius. Kilde: NOAA, Panel B: Utslipp av klimagasser (mrd. tonn CO₂-ekvivalenter) fra 1970-2015, med forventet utvikling frem til 2050 og utviklingen som må til for å nå togradersmålet. Kilde: Figur 6.1A Perspektivmeldingen 2021



³⁵ Meteorologisk institutt m.fl. 2015. Klima i Norge i 2100. NCCS report no. 2/2015. 2. opplag

Effekten CO₂ har på global oppvarming er kumulativ – fortsetter vi å slippe ut CO₂ som vi gjør i dag, vil det bare bli varmere. Forskere har kommet frem til at for å slippe alvorlige irreversible konsekvenser av et endret klima, må økningen i global gjennomsnittstemperatur begrenses. Gjennom Paris-avtalen har Norge sammen med 188 andre land³⁶ forpliktet seg til å iverksette tiltak for å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5°C over førindustrielt nivå. Det innebærer drastiske reduksjoner i CO₂-utslippene i de kommende år. Figuren over til høyre viser hvordan verdens klimagassutslipp er ventet å utvikle seg frem mot 2050, og hvor mye de må reduseres for å nå togradersmålet.

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 og opp mot 55 prosent i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Dette er en økning i forhold til opprinnelige klimamål.³⁷ Gjennom Klimaloven er det videre lagt til grunn et mål om at klimagassutslippene skal reduseres ytterligere fram til 2050, tilsvarende 80 til 95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Klimaendringene er en global utfordring. På samme måte som norsk økonomi er avhengig av internasjonale handelspartnere, er også løsningen på klimautfordringene og dets påvirkning på Norges natur, miljø og økonomiske vekst, avhengig av et internasjonalt samarbeid.

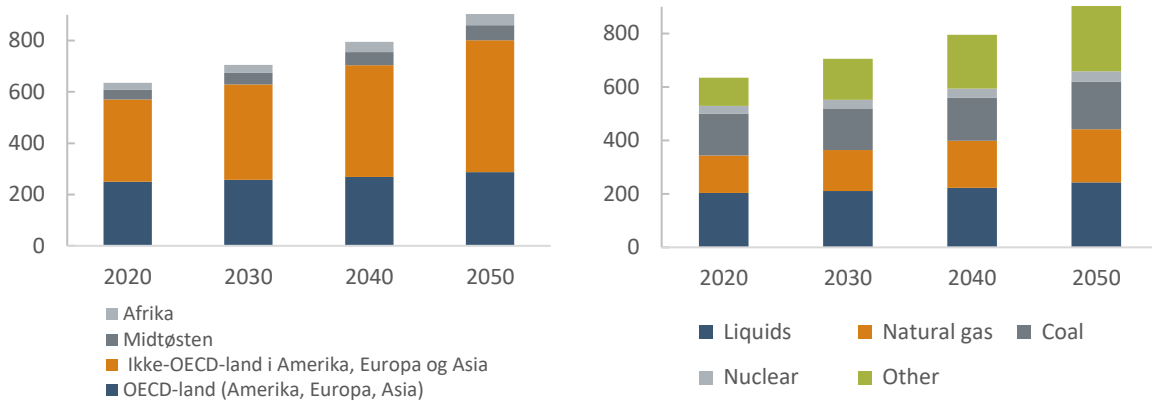
3.3.2 Energiforbruket må dekkes av fornybare energikilder

Å nå utslippsmålene krever at vi endrer energiforbruket vårt. Vi kan ikke lenger basere den økonomiske veksten på forbrenning av fossile energikilder. Samtidig trenger verden energi. Det globale energiforbruket er ventet å stige de kommende tiårene. Størst vil veksten være i deler av verden som til nå har ligget etter i industrialiseringen. Særlig vil et økt energibehov i land utenfor OECD bidra til å øke det globale energiforbruket.

³⁶ Kilde: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification> [hentet 03.05.2020]

³⁷ Opprinnelig forpliktet Norge seg til å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå. Dette i tråd med klimaavtalen med EU. Gjennom European Green Deal har Europakommisjonen varslet en plan for å øke EUs mål til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent. I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål frem mot 2030. Det forsterkede målet ønskes å oppnås sammen med EU. Dersom EU ikke forsterker sitt mål, vil den delen av målet som går lenger (utover 40 prosent) være betinget av tilgang på samarbeid i andre land. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>

Figur 48: Verdens totale primærenergikonsum i dag, i 2030, 2040 og i 2050 (quadrillion btu), etter region (panel A) og energitype (panel B). Kilde: NOAA



For å klare å nå klimamålene fastsatt i Parisavtalen, samtidig som vi legger til rette for fortsatt økonomisk vekst og utvikling, må etterspørselen etter energi i økende grad kunne dekkes av fornybare og mer bærekraftige energikilder. Dette krever videreutvikling av eksisterende teknologi for å kunne produsere energi fra fornybare kilder på en kostnadseffektiv måte. På tilsvarende måte må næringslivet omstille sin bruk av energi, både ved å utvikle nye løsninger som gjør energiforbruket mer effektivt og ved å utvikle løsninger som gjør det kostnadseffektivt å omstille driften fra fossile til fornybare energikilder.

3.3.3 Muligheter og utfordringer for Varanger som følge av det grønne skiftet

Klimaendringene ventes å føre til at temperaturen i Varanger stiger. Det er av grunnleggende global betydning at anslagene fra Meteorologisk Institutt om en temperaturøkning i Varanger på rundt 6 grader fram mot århundreskiftet ikke slår til. Det forutsetter imidlertid globale klimatiltak, som det er rimelig å ha forventning om at verdenssamfunnet samler seg om. I aller ytterste konsekvens kan økning av temperaturen påvirke Golfstrømmen og med det de grunnleggende forutsetningene for bosetting og aktivitet. Det er imidlertid også alvorlig dersom det påvirker havtemperaturen slik at fiskens vandringsmønster endres. Eventuelle virkninger av det har imidlertid usikker virkning.

En følge av klimaendringene er at været antas å bli «våtere og villere». Topografien i Varanger gjør imidlertid at området ikke er det som vil være mest utsatt for ras og flom. Et allerede krevende klima kan like fullt bli enda mer krevende. En konsekvens av at temperaturen øker er at havisen i polare strøk smelter, med alle de konsekvenser det har. Det innebærer imidlertid også at nye sjøruter åpnes. Det vil ventelig bety at den nordøstlige sjøruten åpnes. Skipstrafikken vil da økes vesentlig. Det gir økt risiko for forurensning av havområdene som er så viktige for fisken. Men det gir også åpning for landbaserte tjenester til skipene som skal forbi. Varanger ligger ytterst mot øst som et siste vestlig punkt før man kommer over grensen til Russland. Det kan være en attraktiv lokalisering. Her har likevel ikke Varanger alene fortrinn. Havner nærmere leia eller nærmere store godstyngepunkt kan være vel så attraktive.

Varanger har som resten av kysten i nord hatt en forhåpning om deltakelse i petroleumsvirksomheten i Barentshavet. Da det ikke er gjort funn så langt øst og petroleumsvirksomheten etter hvert vil bety mindre, er det rimelig å anta at potensialet her er begrenset. Store funn på norsk eller russisk side kan imidlertid endre bildet. Behovet for å redusere bruken av fossilt drivstoff vil måtte møtes med økt bruk av fornybare energikilder. Varanger har ikke grunnlag for vannkraft av noe omfang, regionen har imidlertid rike vindressurser både til lands og til havs. Mens det er betydelig motstand mot utbygging av vindkraft i andre deler av landet, synes motstanden

mindre i Varanger. Her er like fullt et særlig behov for å ta hensyn til reindriftens arealbehov. Arealet er imidlertid betydelig. Vi har samtidig allerede sett at vindkraft kan utnyttes også til produksjon av hydrogen. Produksjon av hydrogen gjennom elektrolyse er i dag betydelig dyrere enn produksjon av hydrogen fra naturgass med CO₂-håndtering. Dette bildet vil endres dels ved at produksjonskostnadene for vindkraft reduseres og dels dersom energi fra vindkraft vanskelig kan transporteres ut.

Varanger er ett av to steder hvor klimaendringer effektivt lar seg observere og spore i økologien. Dette muliggjør forståelse og tilpasninger på et tidligst mulig tidspunkt.³⁸ På grunn av sin geografiske beliggenhet er Varanger derfor godt egnet som et klimaøkologisk laboratorium.

En ytterligere følge av det økte fokuset på klima og miljø kan være at flere søker til områder som er lite berørt av menneskelig aktivitet. Dette kan forsterke mulighetene for naturbasert reiseliv i et område med unike naturkvaliteter. I sum gir klimaendringene økt fokus på produksjon av utslippsfri energi, mulighet for tjenester til skip ved økt kommersiell bruk av en nordøstlig sjørute, og ventelig økt fokus på naturbasert reiseliv.

3.4 Demografiske og sosiale endringer

Samfunnets sammensetning og demografiske kjennetegn påvirker tilbud og etterspørsel i økonomien, fra et helt grunnleggende nivå som berører spørsmål om fordelingen av ansvarsoppgaver mellom det offentlige og private og ned til hvert enkelt sitt behov og preferanser. Det er flere demografiske drivere i samfunnet som har allerede pågått lenge og som ventes å fortsette i lang tid fremover. Den viktigste av disse er en voksende befolkning som følge av stadig høyere forventet levealder og en økende andel eldre personer.

3.4.1 Fortsatt befolkningsvekst og høyere forventet levealder

Det er ventet at befolkningsøkningen fortsetter de neste tiårene, dog med noe svakere vekst enn det vi har sett det siste tiåret. Ifølge SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivninger vil Norges befolkning være 6,5 millioner i 2060. Økningen skyldes i stor grad at forventet levealder ved fødsel har steget markant de siste 100 årene. Det skyldes primært medisinske og teknologiske fremskritt som igjen er resultatet av omfattende forskning og utvikling, men også andre forhold som økt kunnskap og kunnskapsspredning om grunnleggende forhold som god hygiene og lignende. Ved starten av 1900-tallet var forventet levealder i Norge i overkant av 50 år – i dag ligger den på rundt 80 år, ifølge tall fra SSB. Dette svarer til en gjennomsnittlig økning på rundt to år per tiår siden 1900. Det er ventet at forventet levealder vil øke til 88 år for kvinner og 84 år for menn i 2050. Befolkningsveksten skyldes også at det har vært en kraftig økning i nettoinnvandringen til Norge de senere årene.

Denne utviklingen har to sentrale implikasjoner som særlig vil påvirke helsesektoren og tilhørende næringer. For det første vil befolkningen vokse. Det vil dermed være flere potensielle brukere av helse- og omsorgstjenester og det er sannsynlig at samlet etterspørsel etter slike tjenester vil øke i årene fremover. For det andre vil befolkningen eldes over tid. Prognoser fra SSB skisserer en økning på over 100 prosent i andelen 67 år eller eldre frem mot 2060. Dette er den mest sentrale driveren for den forventede økningen i etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester fremover ettersom eldre i større grad er avhengige av denne typer tjenester.

Den demografiske utviklingen legger også press på offentlige budsjetter blant annet som følge av at en relativ reduksjon i antallet personer i yrkesaktiv alder reduserer arbeidsstyrken, relativt til antall innbyggere med krav

³⁸ <https://www.coat.no/Klima>

på velferdstjenester. Kombinert med en forventet svakere økonomisk vekst i årene fremover, sammenlignet med de siste tiårene, vil det få implikasjoner i form av strammere budsjetter og mer begrenset offentlig handlingsrom.

Så langt har endringen i forventet levealder i liten grad slått ut i en eldrebølge. Dette skyldes store fødselskull etter andre verdenskrig sammenliknet med små kull før krigen. Dette, i kombinasjon med økt arbeidsinnvandring, har gitt flere yrkesaktive per pensjonist og har dermed overskygget befolkningsaldringen som følge av økt levealder. Nå er imidlertid etterkrigskullene på vei mot pensjonsalder og det er dermed ventet en kraftig eldrebølge fremover. Det betyr at antall personer i pensjonsalder (67 år og eldre) per 100 i yrkesaktiv alder (19-66 år) vil øke kraftig fremover.

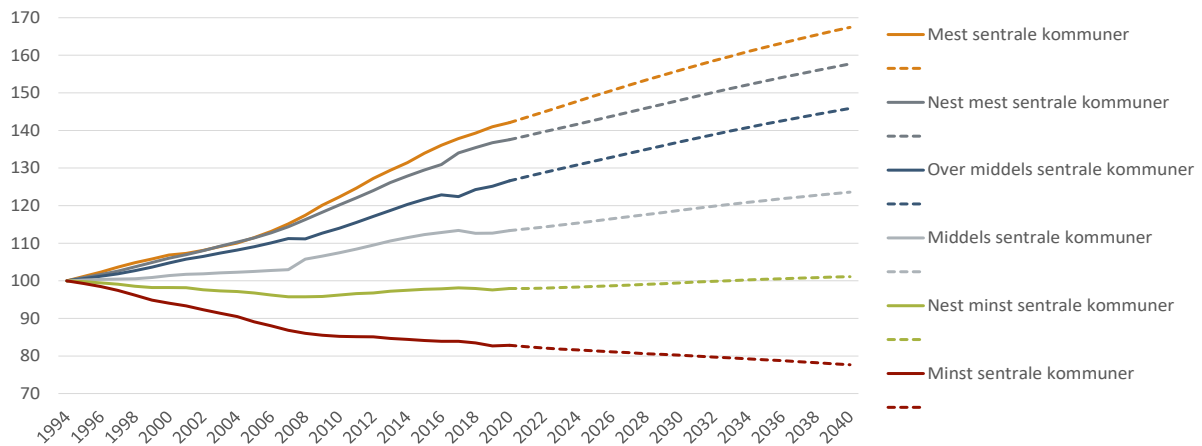
3.4.2 Sentralisering

En stadig større andel av verdens befolkning bosetter seg i urbane områder. Slik har det også vært i Norge. En stadig større andel bor i byer. For eksempel bodde 82 prosent av Norges befolkning i en by eller tettsted i 2018, og hele 33 prosent er bosatt i landets fem største tettsteder.³⁹ Sentralisering og endret bosettingsmønster skyldes blant annet en demografisk utvikling hvor unge mennesker flytter til storbyregionene i forbindelse med jobb og utdanning. Samtidig er det en rekke politiske, økonomiske og sosiokulturelle forhold som har bidratt til denne trenden. Som vist i figuren under har befolkningsveksten vært størst i de mest sentrale kommunene i landet, mens de minst sentrale kommunene har sett en befolkningsnedgang. SSBs framskrivninger, gjengitt i figuren under, tilsier at denne trenden vil fortsette.

Regjeringens Perspektivmelding fra 2017 oppgir at veksten i sentrale områder skyldes tilflytting fra mindre sentrale områder, fødseloverskudd og innvandring. Siden 80-tallet er det særlig de to sistnevnte som har vært de største driverne. Av SSBs befolkningsframskrivninger ser vi at sentraliseringen vil fortsette. Befolkningsutviklingen i de mindre sentrale kommune forventes å stagnere eller til og med falle i årene fremover, mens befolkningen i de sentrale kommune forventes å øke med 15-18 prosent i løpet av de neste 20 årene. Andelen av befolkningen som bor i det som her defineres som mest eller nest mest sentrale kommuner, har økt fra 40 til 45 prosent i perioden mellom 1995 og 2020, og vil ifølge SSBs befolkningsframskrivninger (hovedalternativ) øke til om lag 47 prosent i 2040. Redusert befolkningsvekst vil påvirke næringslivets og offentlig sektors tilgang på arbeidskraft. Sentraliseringen vil derfor kunne bidra til større forskjeller mellom regionenes vekstmuligheter og tjenesteevne.

³⁹ SSB, tabell 05212, Tettsteders befolkning og areal

Figur 49: Befolkningsvekst og framskrivinger fordelt på bostedskommunens sentralitet. Kilde: SSB (2018) og Menon (2020)



3.4.3 Muligheter og utfordringer for Varanger som følge demografiske og sosiale endringer

Gjennomgangen i kapittel 1 viser at utfordringen knyttet til aldring av befolkningen synes å bli sterkere i Nord-Varanger enn det vi kan forvente i landet samlet, og også sterkere enn det vi kan forvente i resten av fylket. Hvordan det vil slå ut for Varanger er illustrert i kapittel 1.2.2 og Figur 8.

Utfordringen knyttes dels til at det blir flere eldre, både i antall og andel. Men utfordringen knyttes også til at det er nedgang i befolkningen ikke bare i andel, men også i antall i andre aldersgrupper. Det vil derfor være en betydelig utfordring å sikre nok arbeidskraft til å kunne dekke det økende pleie- og omsorgsbehovet. Dette forsterker behovet for å se aldringen sammen med de nye mulighetene som digitaliseringen gir for utvikling av velferdsteknologi.

Men aldring gir også nye næringsmuligheter. Utviklingen som beskrevet her peker i retning av at antall år fra et menneske går av med pensjon til et tidspunkt hvor denne personen kan eller må flytte inn på et sykehjem vil bli lengre enn det er i dag. Kombinert med en vekst i velstand og voksende betalingsvilje er det grunn til å forvente at et marked for tjenester levert til hjemmet vil vokse i årene fremover. Det er naturlig å tenke at dette vil gi økt etterspørsel for aktører som leverer alt fra matkasser, sikkerhetsløsninger så vel som ulike velværetjenester som kan leveres hjemme. Dette er området hvor vi forventer å se nye aktører som etablerer seg med utgangspunkt i nye forretningsmuligheter i årene fremover.

Gjennomgangen i kapittel 1 viser at Nord-Varanger har vært sterkt utsatt for den sentraliseringen som allerede har skjedd i Norge. En ytterligere forsterking av de sentraliserende kreftene vil kunne forsterke dette. Gjennomgangen viser at befolkningsutfordringen vil øke dramatisk i siste del av århundret.

Man kunne også tenke seg at en trend i retning av sentralisering ville kunne øke sentraliseringen internt i regionen. Det er imidlertid begrensede holdepunkter for det. Vadsø er ventelig i seg selv for spinkel til å ha drakraft i forhold til resten av regionen. Erfaringen er snarere at dersom det finnes en slik drakraft i Finnmark, så er det Alta. SSBs befolkningsframskrivinger referert foran gir heller ikke holdepunkter for en slik regional sentralisering. Om det kunne være nyttig å styrke Vadsøs rolle som motkraft mot den større sentraliseringen, er et annet spørsmål. Menons framskrivinger fram mot 2100 viser imidlertid at befolkningen i større grad er konsentrert i Vadsø.

I sum gjør dette at Varanger må forvente at presset på bosettingen vil øke ytterligere i årene som kommer, og at en stabilisering av folketallet gjør det nødvendig å styrke tilretteleggingen for arbeidsplasser, velferdstilbud og bosetting i regionen.

Når folketallet i Nord-Varanger og enkelte andre regioner går sterkt tilbake kan det søkes motvirket ved å forsterke kostnadskrevenne incentiver for bosetting. Når befolkningen i Nord-Varanger og enkelte andre regioner eldes sterkere enn resten av landet vil de ha behov for en relativ styrking av statlig finansiering av helse- og omsorgstjenestene. Samtidig vil statens økonomiske handlingsrom svekkes på grunn av nedgang i petroleumsinntektene, se kap 3.5 under. Dette vil kunne føre til spenninger dels ved at befolkningen i enkelte distrikter kan føle seg utenfor. Og dels ved at befolkningen i sentrale strøk kan mene at en for stor del av samfunnets ressurser går til disse distriktene, mens det er uløste sosiale utfordringer i sentrale strøk. Samlet vil dette kunne øke de sosiale spenningene mellom regionene.

3.5 Reduserte petroleumsinntekter

Siden det ble funnet olje på det norske Ekofiskfeltet i 1969 har petroleumsindustrien spilt en vesentlig rolle i norsk økonomi og for utviklingen av velferdssamfunnet. Vi kaller det gjerne for Oljeeventyret, for betydningen petroleumsnæringen har hatt for norske arbeidsplasser, verdiskaping, utvikling av nasjonalformue og finansiering av fellesgoder har vært formidabel, og bidratt til betydelig vekst og velstand for Norge.

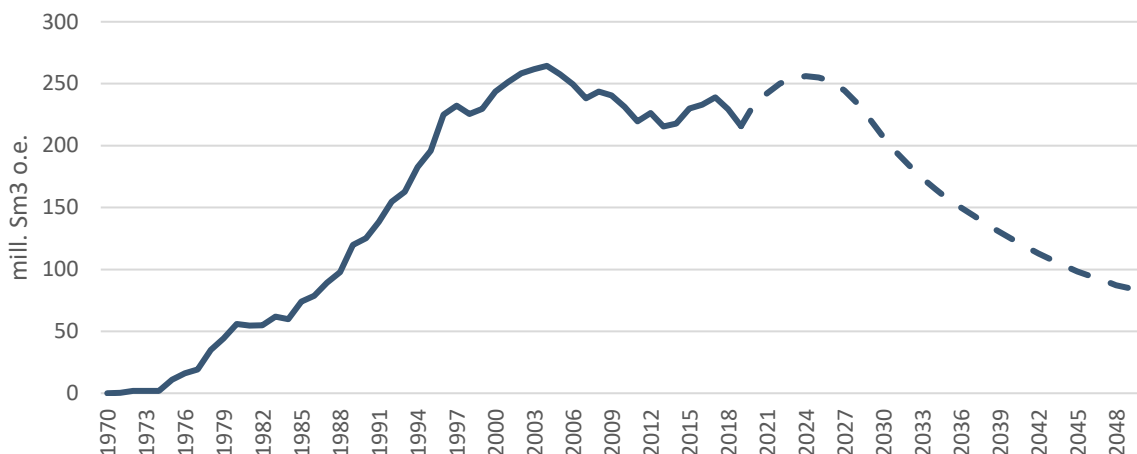
3.5.1 Mindre økonomisk handlingsrom

I nasjonalbudsjettet for 2022 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet til 184 milliarder kroner i 2021 og 227 milliarder kroner i 2022. Dette er betydelige beløp som illustrerer hvor viktig inntektene vi har hentet fra petroleumsproduksjonen er for offentlig finansieringsevne.

Etter hvert som petroleumsressursene på norsk sokkel hentes ut, har det hele tiden vært forventet at produksjonen på norsk sokkel gradvis vil bli redusert. Utvikling av ny teknologi som gjør det mulig å hente ut mer av ressursene og nye funn, har imidlertid stadig forskjøvet vendepunktet for når produksjonen reduseres. Klimaendringene gjør samtidig at etterspørselen etter fossil energi som olje og gass vil bli redusert. Dette reduserer også prisene. Kostnadsreduksjoner i oljeproduksjonen, gjennomført de senere årene gjør at nye utbygginger er lønnsomme ved en lavere oljepris enn tidligere. Redusert etterspørsel vil likevel føre til at utbygging av enkelte felt ikke vil være lønnsomme lenger. I årene fremover vil det samlet sett bli en reduksjon i petroleumsproduksjonen.

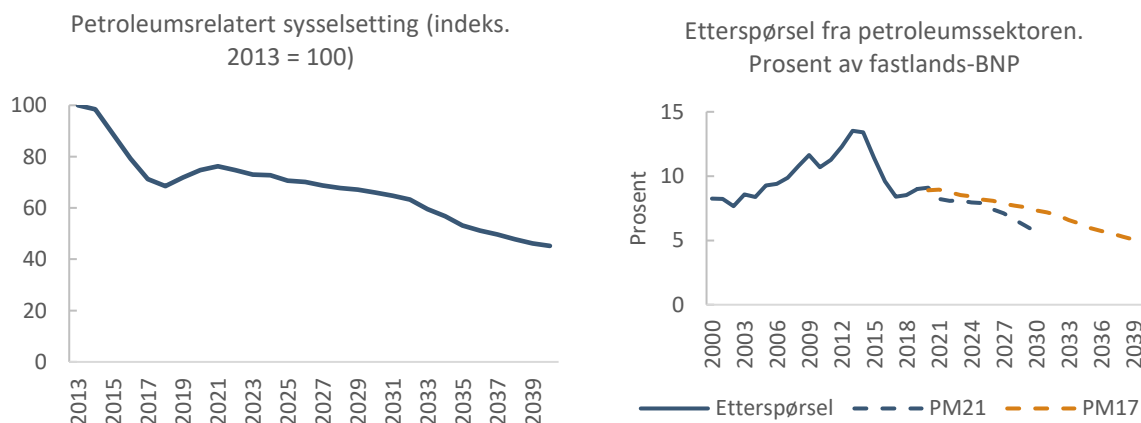
Som figuren under viser, har forventningene til petroleumsproduksjonen de nærmeste årene økt noe siden 2017. Oljedirektoratets siste prognoser viser til en noe høyere økning i produksjonen frem mot 2025, men som før forventes produksjonen å avta etter dette. Nedgangen kan forsterkes som følge av klimatiltak. I Perspektivmeldingen 2021 har regjeringen i basisalternativet lagt til grunn en betydelig nedgang i norsk olje- og gassproduksjon på lang sikt. Reduksjonen er anslått til hele 65 prosent fra 2020 til 2050. Dette tilsier at vi kan forvente en betydelig reduksjon i statens inntekter fra petroleumssektoren i årene som kommer.

Figur 50: Årlig petroleumproduksjon på norsk sokkel (mill Sm³ o.e.). Kilde: Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet, Perspektivmeldingen 2021 figur 3.10



Redusert petroleumaktivitet vil også kreve en omstilling av industrien vi har bygget opp rundt oljen, slik at eksisterende virksomhet kan omstilles til å skape verdier og arbeidsplasser som kan kompensere for aktiviteten og verdiene som faller bort i petroleumsvirksomheten. Petroleumsnæringen har også hatt en viktig rolle som arbeidsgiver og som kunde til øvrige deler av næringslivet. Figurene under viser utviklingen i petroleumrelatert sysselsetting og etterspørsel frem til 2017 og forventet utvikling frem til 2040.

Figur 51: Estimert utvikling i petroleumbasert (Panel A) sysselsetting og etterspørsel fra petroleumssektoren (Panel B). Kilde: Perspektivmelding (2017) figur 5.2D og Perspektivmeldingen 2021 figur 3.3 og Perspektivmeldingen 2017 figur 5.4



Etter hvert som norsk petroleumproduksjon er ventet å falle de kommende tiårene, vil arbeidsplasser i næringen forsvinne. Dette vil gi ringvirkninger i den norske fastlandsøkonomien, ettersom dette også reduserer petroleumssektorens etterspørsel av varer og tjenester fra andre næringer. De endelige påvirkningene dette vil ha på norsk økonomi, og statens inntekter, er avhengig av vår evne til å overføre ressursene fra petroleumrelatert virksomhet og inn i nye vekstnæringer. Perspektivmeldingen 2021 anslår med utgangspunkt i SSBs sysselsettingstall og forventet aktivitetsnedgang, et omstillingsbehov på rundt 50 000 arbeidsplasser frem til 2030, det vil si en mindre omfattende og trolig en mer gradvis omstilling enn den vi allerede har erfart. Redusert etterspørsel etter petroleum vil naturlig nok også påvirke eksportvirksomheten til offshore leverandørnæringen, hvilket tilsier at omstillingsbehovet trolig er noe høyere. Kompetansen hos petroleumprodusentene og deres leverandører kan også bidra til utvikling av ny næringsvirksomhet. Utvikling

av karbon fangst og lagring (CCS), produksjon av utslippsfri hydrogen fra naturgass, utbygging av havvind og havmineraler er mulige eksempler på det.

3.5.2 Muligheter og utfordringer for Varanger som følge av reduserte petroleumsinntekter

Den ventede nedgangen i inntektene fra petroleumsvirksomheten vil i vesentlig grad redusere det offentlige finansieringsevne. Nord-Varanger er i likhet med resten av Finnmark særlig avhengig av offentlige bevilgninger. Dette gjelder kommunesektorens økonomi hvor overføringene fra staten per innbygger er langt større i Finnmark enn i resten av landet. Men det er også knyttet til de distriktspolitiske virkemidlene hvor staten har satt inn svært sterke tiltak i Finnmark, aller sterkest gjennom den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Nedgangen i inntektene fra petroleumsvirksomheten vil gjøre prioriteringene i statsbudsjettet vanskeligere og kampen om budsjettmidlene hardere. Det betyr at de særskilte ordningene for Finnmark vil være mer utsatte og at muligheten for nye tiltak vil bli mindre.

3.6 Koronakrisen: Hva er de langsiktige virkningene?

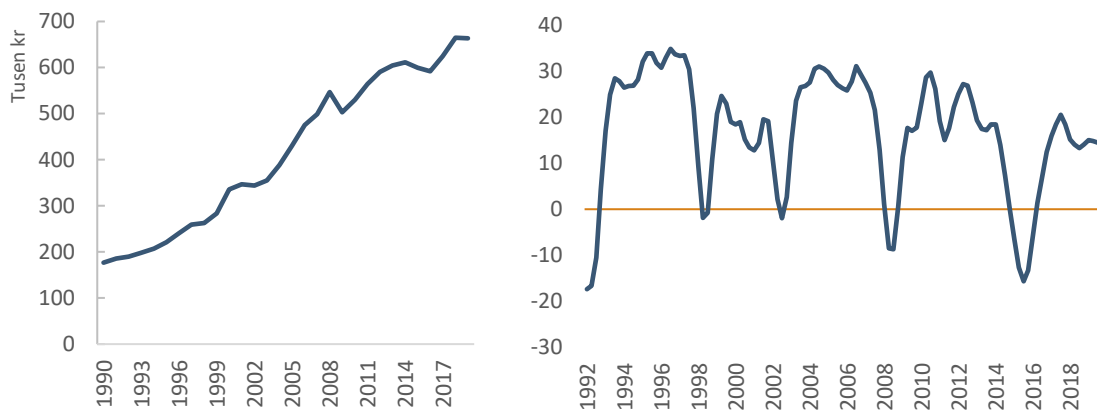
Koronapandemien representerer et stort sjokk for norsk økonomi, og sjokket er annerledes enn mer vanlige sjokk i økonomien. Gjennom sommeren 2020 analyserte Menon virkningene av koronapandemien på norsk økonomi i 2020 og 2021 og her gjengis kort vurderingen av de langsiktige virkningene på norsk økonomi.⁴⁰

Erfaringer fra tidligere økonomiske kriser, som finanskrisen i 2007-2008 og oljekrisen i 2013-2014, tilsier at aktiviteten tar seg opp igjen innen ganske få år etter økonomiske kriser. Figur 52 under viser utviklingen i BNP gjennom bankkrisen på 90-tallet, finanskrisen og oljekrisen. Utviklingen viser at kortvarige økonomiske kriser generelt ikke endrer den fundamentale trendutviklingen, men heller utsetter den noe.

Psykologi er viktig for å forutsi økonomisk atferd, både hos bedrifter og husholdninger. Forventningsbarometeret baseres på en idé om at framtidig etterspørsel er et resultat av folks tiltro til egen husholdnings og landets økonomiske utsikter. Forventningsbarometerets hovedindikator, til høyre i figuren under, viser at forventningene stiger igjen relativt raskt etter en krise. Det oppleves som dystert når krisen pågår, men økonomiene henter seg inn igjen ofte overraskende fort. Husholdningenes forventninger til egen og nasjonens økonomi er med på å avgjøre utviklingen i privat konsum og investeringer. Generelt tar investeringer noe lenger tid på å komme tilbake til normal situasjon enn konsum.

⁴⁰ Menon Economics. 2021. *Veien til bærekraftig verdiskaping og velferd, vedlegg 1. Menon-publikasjon nr. 28/2021*

Figur 52: T.v. Utvikling i BNP 1990-2019, kr per innbygger. T.h. Forventningsbarometerets hovedindikator 1992-2020



Når dette er sagt er aldri økonomiske kriser like. Økonomer skiller gjerne mellom kriser på tilbudssiden i økonomien og kriser drevet fra etterspørselssiden. Finanskrisen var en krise som rammet tilbudet av kapital. Etterspørselen etter varer og tjenester var til stede, men bankene var lite villig til å finansiere investeringer og forbruk. Oljebremsen som Norge opplevde i 2015 til 2017 var derimot en typisk etterspørselsdrevet krise. Etterspørselen etter og prisen på norsk olje falt kraftig og ledet til et særlig kraftig inntektsfall på Vestlandet.

Korona-pandemien representerer både et tilbudssjokk og et etterspørselssjokk. Når butikker og restauranter blir stengt er det et tilbudssjokk. Når utenlandske aktører slutter å etterspørre norske produkter og den lave oljeprisen vedvarer, så handler det om ett eller flere etterspørselssjokk. Kombinasjonen av flere typer sjokk gjør krisen dypere, men ikke nødvendigvis lenger.

Samfunnsøkonomer er opptatt av at mer langsiktige virkninger først skapes dersom en krise endrer folks holdninger og preferanser eller endrer folks bruk av teknologi og utstyr. Med folk mener vi husholdninger og ansatte i bedrifter. Enkelte ganger samspiller endringer i folks preferanser med bruk av teknologi. Da er det lettere å se de langsiktige strukturelle effektene av kriser. I kjølvannet av koronakrisen er det grunn til å løfte frem følgende fire endringer som vil kunne ha langsiktige effekter på vekst og næringsstruktur i Norge:

1. **Behov for å redusere helseisriko og øke beredskap i helsevesenet.** Flere spår at en økt bevissthet om behovet for smitteberedskap kommer til å bli varig. Økt fokus på beredskap innebærer at ressurser blir satt av i dag for eventuell bruk i fremtiden. Det vil medføre en svekkelse av produktiviteten, ettersom ikke alle ressurser utnyttes fullt ut til produksjon. Jo mer av ressursene vi setter av til beredskap (ansatte, utstyr etc), jo lavere blir den regulære produktiviteten i helsevesenet
2. **Økt bruk av digitale løsninger for møter, kurs, konferanser etc. i arbeidslivet**
Selv om samfunnet har beveget seg i retning av mer bruk av digitale løsninger i mange år allerede, har koronakrisen bidratt til å akselerere denne utviklingen, med økt bruk av videokommunikasjonsløsninger i arbeidslivet og helsevesenet og kontaktløs teknologi blant annet i varehandels- og serveringsnæringen. Det har sannsynligvis tvunget frem en brå digital kompetanseheving, som på sikt kan ha positive produktivitetseffekter. Men samtidig skaper dette skiftet store endringer for utvalgte næringer. Det gjelder særlig de som leverer tjenester knyttet til transport, overnatting og konferanse/event. Økt digitaliseringstakt kan også føre til at ulikheten øker. Etterspørselen etter særlig lavt utdannet arbeidskraft vil falle på mellomlang sikt. Det kan likevel ha positive virkninger på den samlede verdiskapingen, men dersom det i all hovedsak er teknologiieierne som tar ut gevinsten, vil det bidra til å forsterke ulikhetene i samfunnet.

3. Mer fokus på lokalt og nasjonalt fritidskonsum

Gjennom økt fokus på å støtte opp om produksjon av norske varer og tjenester under pandemien kan det argumenteres for at norske husholdninger og bedrifter får varig sterkere preferanser for norske eller lokale produkter. Det kan bidra til økt verdiskaping på lang sikt, men ikke dersom andre land følger samme mønster. Med mindre internasjonal etterspørsel vil verdiskapingen gjennomgående svekkes ettersom land i mindre grad får utnyttet sine komparative fortrinn. En annen effekt av slike endringer i preferanser er at transportbehovet reduseres i en rekke sammenhenger.

4. Varig redusert etterspørsel etter petroleumsprodukter

Som følge av redusert reiseaktivitet og transport (drevet av økt digitalisering) vil etterspørselen etter petroleumsprodukter reduseres. Vi tror at dette kan representere en varig effekt. Med lavere oljepriser blir norsk sektor mindre lønnsom. Det leder til varig lavere aktivitet i leverandørindustrien og i maritim sektor. For den norske stat kan dette innebære lavere inntekter fremover i en verden der man allerede må forvente at klimahensyn vil trekke ned etterspørselen etter olje og gass fremover mot 2040.

4 Fremtidig næringsutvikling i Varanger

Sysselsettings- og verdiskapingseffekter er naturlige aspekter i en vurdering av ulike næringers attraktivitet. Det er imidlertid viktig å tenke bredere enn som så i en i vurdering av hvilke næringer som bør inngå i Varangers strategiske samfunns- og næringsutvikling i årene fremover.

4.1 Metode

Analysen og vurderingene i dette kapitlet følger en metode som i stor grad sammenfaller med analysedelen i smart spesialiseringsrammeverket. For å identifisere hvilke næringer en bør fokusere på i årene fremover har vi sett nærmere på seks ulike dimensjoner. Samlet gir disse en god vurdering av hvilke næringer hvor en har best forutsetninger for å lykkes med en videre utvikling av Varanger til en attraktiv næringsregion med økt sysselsetting og verdiskaping lokalt.

Vurderingene er kvalitative, til dels overlappende, og av ulik betydning. Det betyr at en ikke kan «legge sammen» vurderingene til en score for hver næring, men en må vurdere samlet hvilke næringer som fremstår som mest attraktive. Analysen som følger for de ulike næringene er gjort på bakgrunn av analysen av dagens næringsliv, intervjuer og workshops med lokale aktører i Varanger og eksterne aktører, spørreundersøkelsen gjennomført av Norstat og andre kilder vi har benyttet gjennom prosjektet. Tabellen under viser eksempler på vurderingsmomenter som inngår i de ulike dimensjonene.

Tabell 3: Dimensjoner som næringene er vurdert opp mot og eksempler på vurderinger

Dimensjon	Hva vurderes?
Forutsetninger i Varanger	Hva finnes av eksisterende næringsliv, kompetanse, råvarer, infrastruktur og geografiske forutsetninger i Varanger? Finnes det offentlige arbeidsplasser i Varanger som støtter opp om denne næringen?
Påvirkning fra megatrender og fremtidig etterspørsel	Hvordan vil næringen påvirkes av klimahensyn, digitalisering og demografiske endringer? Hvilke forventninger har en til markedsveksten i næringen?
Konkurransesposisjon	Hvilke konkurransefortrinn har man? Hva er det relevante markedet? Er det betydelige etableringsbarrierer?
Sysselsetting og verdiskaping	Hva er potensialet for vekst i sysselsetting og verdiskaping innen denne næringen på lang sikt?
Eksportpotensial	Hvor stort potensiale er det for eksport for den aktuelle næringen?
Påvirkning på andre næringer	Potensial for positive eksternaliteter til andre næringer (virkninger utover ringvirkninger gjennom etterspørsel etter stedbundne tjenester og lignende)?

De seks dimensjonene sier noe om muligheter, barrierer og attraktivitet ved å satse på en gitt næring. For hver dimensjon har vi gjort en vurdering opp mot aktuelle næringer med utgangspunkt i næringenes muligheter i Varanger.

Forutsetninger i Varanger er en viktig dimensjon som favner bredt og handler blant annet om hvilket næringsliv og kompetanse som finnes i Varanger i dag, samt tilgang på nødvendige råvarer og innsatsfaktorer, infrastruktur eller geografiske forhold som gir Varanger et fortrinn. Det er en vurdering som er gjort med utgangspunkt i en vurdering av dagens situasjon. Her vil det for eksempel vurderes positivt dersom det er god tilgang på naturressursene som innenfor sjømat og vindkraft, eller om det er store, ledende bedrifter eller fysisk infrastruktur er til stede.

Påvirkning fra megatrender og fremtidig etterspørsel er en vurdering av hvordan vi tror næringen vil endre seg i møte med trendene og drivkreftene som omtalt i kapittel 3. Endringer her kan medføre både muligheter og utfordringer for næringene. Vurderingene relateres til hvilken vekst vi forventer å se innen næringen generelt, uten å vurdere hvilken del av denne veksten som Varanger kan ta del i. Dette er vurdert under punktet konkurranseposisjon og er basert på forventninger om hvordan Varangers posisjon innen næringene vil endre seg i årene framover. De tre første punktene gir et grunnlag for vurdering av framtidig vekst i sysselsetting og eksportpotensial.

Påvirkning på andre næringer sier noe om hvor attraktiv en næring er, utover veksten den bidrar med i seg selv. For eksempel kan de bidra til å øke bostedsattraktiviteten i området og dermed gjøre det enklere for andre å skaffe arbeidskraft med riktig kompetanse. Det kan også være negative effekter ved at en type næringsvirksomhet fortrenger annen næringsvirksomhet eller forringer grunnlaget for slik aktivitet.

4.2 Analyse

I vurderingen av hvilke næringer en bør satse på fremover har vi sett nærmere på eksisterende næringer og mulige satsningsområder som har blitt trukket frem av oppdragsgiver. Her redegjør vi kort for noen av våre vurderinger av næringene. De næringene som skiller ut som særlig attraktive for Varanger å satse på fremover går vi grundigere inn på i de neste delkapitlene.

Det er samtidig viktig å understreke at selv om vi peker på noen særlige næringer som en bør satse på i Varanger betyr ikke det at de andre næringene skal nedprioriteres. Eksempelvis er næringer som handel, og bygg og anlegg viktige i Varanger i dag, målt etter både verdiskaping og sysselsetting. Det er viktig at kommunene også legger til rette for vekst i andre næringer enn de vi peker på, for å styrke hele næringslivet og attraktiviteten til regionen. Nedenfor gis det en kort begrunnelse for hvorfor disse og andre ikke er trukket frem som særlige satsningsområder.

Bygg og anlegg er en av de største næringene i Varanger i dag målt i omsetning, verdiskaping og sysselsetting. Mestergruppen Byggevare, Varanger Kraftentreprenør og Mietinen Maskin er blant de største selskapene. Aktivitetsnivået i næringen er til dels konjunkturavhengig og til dels knyttet opp til befolkningsvekst og utviklingen i økonomien mer generelt. Næringen kjennetegnes med lavt eksportpotensial ettersom den normalt domineres av lokale bedrifter som opererer i lokale og regionale markeder. Med noen få unntak så er det begrenset med aktører i Varanger som har et nasjonalt fotfeste og en posisjon som tilsier at Varanger har særlige konkurransefortrinn eller en særlig sterk posisjon i denne næringen. Dersom en lykkes med å utvikle øvrige næringer i Varanger slik at en får både befolkningsvekst, økt sysselsetting og økt aktivitetsnivå i næringslivet vil det gi positive virkninger på bygg- og anleggsnæringen og økt etterspørsel.

Handel med sine nær 700 sysselsatte i 2019 var den næringen som sysselsatte flest i Varanger. Store aktører her finner vi innenfor dagligvarehandel, salg av kjøretøy og byggevarer. Handelsnæringen bidrar til å opprettholde små lokalsamfunn, og gir store ringvirkninger i andre næringer. I arbeidsmarkedet spiller næringen en svært viktig rolle ved at den tilbyr jobb til mange som ellers kunne falt utenfor arbeidslivet, eller som ikke har lang utdanning. Handelsnæringen ventes å bli mindre viktig i årene fremover ettersom sysselsettingen er under press fra blant annet økende netthandel og selvbetjeningsløsninger. Næringen har også et begrenset eksportpotensial. Selv om næringen ikke framstår som en næring som bør ha strategisk prioritet, er Harila-gruppens sterke posisjon innen salg av kjøretøy i hele landsdelen et godt eksempel på hvordan handelsvirksomhet av betydelig størrelse kan utvikles selv om det lokale markedet er begrenset. Slik virksomhet bidrar til større kraft i hele det lokale næringslivet, og er derfor av stor betydning for regionen.

Maritim næring har lange tradisjoner, spesielt knyttet til fiskeri og kysttransport av personer og gods. Når det gjelder fiskeflåten så vurderes den som en del av sjømatnæringen. Her har vi først og fremst vurdert om hvorvidt Varanger med sine havner, i Berlevåg, Båtsfjord, Vardø og Vadsø, kan ha et fortrinn og potensial til å utvikle fremtidig næringsvirksomhet i forbindelse med økende aktivitet gjennom Nordøstpassasjen. Øst-Finnmark og Varanger ligger strategisk gunstig plassert i forhold til framtidig økt transportvolum gjennom Nordøstpassasjen som kan åpne for muligheter i tilknytning til havnevirksomhet, det være seg omlasting eller behov for drivstoff.

Til tross for en strategisk plassering langs kysten er det vår vurdering av Varanger ikke har en tilstrekkelig sterk konkurranseposisjon til at en kan klare å ta en stor rolle her i fremtiden. Det må forventes sterk konkurranse fra en rekke andre havner langs kysten og flere av disse stiller sterkere både når det gjelder å fungere som intermodale knutepunkter og mer effektive transport- og logistikk tjenester på land.

Rederiene og skipene deres står, som resten av samfunnet, overfor en grønn omstilling. Det betyr at etterspørselen klimavennlig drivstoff også for denne transporten ventes å øke kraftig i årene fremover. En høyest aktuell mulighet er bruk av hydrogen eller ammoniakk basert på fornybar energi. Dette håndteres nærmere i omtalen av ny kraftkrevende industrien nedenfor.

Petroleumsnæringen er vurdert som mindre aktuell å satse på nå enn det som trolig var tilfellet for bare noen år tilbake. Det er store uoppdagede ressurser igjen på norsk sokkel og det forventes at 30 prosent av disse ressursene ligger i de delene av Barentshavet som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Det er gjort flere store funn utenfor Vest-Finnmark hvor det har vært letevirksomhet siden begynnelsen av 1980-tallet. Utenfor Øst-Finnmark har det derimot vært begrenset med aktivitet historisk, men det tok seg opp etter at Barentshavet Sør-Øst ble åpnet for petroleumsaktivitet i 2013 og de tre første lisensene ble tildelt i 2016.

Tre år senere kunngjorde Equinor at de ikke ser noen muligheter eller områder med potensial som de ønsker å forfølge videre utenfor kysten av Øst-Finnmark. Vi er ikke kjent med at det er andre aktører som har gjort større funn og legger til grunn at sannsynligheten for at det blir etablert petroleumsvirksomhet av et visst omfang er begrenset. En ytterligere mulighet er knyttet til aktivitet på russisk side. Heller ikke der er det indikasjoner på betydelig økt aktivitet framover.

Mineralnæringen er vurdert blant annet i rapporten «Næring i Nord».⁴¹ Rapporten fokuserer først og fremst på behovet for elektrisitet i årene fremover med utgangspunkt i forventet næringsutvikling. Det pekes på at Finnmark er rikt på mineralforekomster og at det er forventninger om verdifulle mineralforekomster i Barentshavet. Elkems virksomhet i Tana og Sydvaranger Gruve trekkes frem som sentrale aktører. Videre vises

⁴¹ Statnett m.fl. 2019. *Næring i nord – Næringsutvikling og framtidig kraftbehov i Finnmark*

det også til at det i Skallelv ved Vadsø finnes en enda større kvarttsittforekomst enn det som er i Elkems gruve i Austertana. På grunn av usikkerhet rundt tilgang på tillatelser til dagbrudd og deponering forventes liten økt virksomhet i denne næringen. I rapportens høy-scenario legges det likevel til grunn at det forekommer etablering og drift av en ytterligere mineralressurs i Øst-Finnmark, eller på sokkelen utenfor.

Tradisjonell kraftintensiv industri som aluminiums- og ferrosilisiumsproduksjon eller trefordeling er næringer hvor det er klare stordriftsfordeler slik at det normalt vil være klare kostnadsfordeler å utvide eksisterende produksjonsanlegg fremover å bygge helt nye anlegg. Kombinert med usikkerhet knyttet til den fremtidige utformingen av EUs karbonskatt er investeringsviljen begrenset. Etter vår vurdering er det lite sannsynlig at det blir etablert slik virksomhet i årene fremover i Nord-Varanger. Dette er i tråd med vurderingene i den ovennevnte rapporten «Næring i nord» hvor de vurderte det som lite sannsynlig med ny kraftkrevende industri i Øst-Finnmark.⁴²

4.2.1 Resultater

Analysen er som nevnt gjort på bakgrunn av kvalitative og kvantitative kilder og med utgangspunkt i vår vurdering av de ulike dimensjonene for hver næring. Resultatet av analysen fremgår av Tabell 4 under.

Det er ikke mulig å konkludere eller rangere næringene kun på bakgrunn av fargekoden ettersom vurderingene henger sammen og hver dimensjon ikke nødvendigvis vektet likt. Vurderingene er sammenlignbare på tvers av næringene, slik at fargekoden innen hvert punkt kan sammenlignes mellom næringer, men en må likevel være oppmerksom på næringenes ulike størrelser og egenskaper ved en slik sammenligning.

Tabell 4: Vurdering av ulike dimensjoner og deres betydning på næringene

	Negativ effekt/utgangspunkt	Svak negativ effekt/utgangspunkt	Nøytralt	Svak positiv effekt/utgangspunkt	Positiv effekt/utgangspunkt			
	Sjømat	Bygg- og anlegg	Handel	Maritim (havne-tjenester)	Reiseliv	Reinkjøtt og lammekjøtt	Kraftkrevende industri	Olje og gass
Forutsetninger i Varanger								
Trender og fremtidig etterspørsel								
Konkurransesposisjon								
Sysselsetting og verdiskaping								
Eksportpotensial								
Påvirkning på andre næringer								

⁴² Ibid.

Selv om alle egenskapene i seg selv kan sies å være viktige aspekter er det likevel noen vi har valgt å legge mer vekt på enn andre for å kunne bedre identifisere hvilke næringer vi mener har størst potensial i Varanger. I den prosessen har vi lagt mest vekt på følgende kriterier:

- Næringer der regionen har et klart fortrinn
- Potensial for eksport
- Påvirkning på bostedsattraktivitet
- Potensial for jobbskaping (arbeidsintensiv)

I noen tilfeller er det naturlig å satse på nye fremtidsrettede næringer. Det vil like fullt være en styrke om det allerede er en basis for slik virksomhet i regionen. Nye næringer må stå på skuldrene til eksisterende miljøer.

Videre er det en fordel for en liten region med begrenset lokal etterspørsel å satse på eksportrettede næringer. Hvis regionen skal få til vekst kan den ikke utelukkende hvile på etterspørsel i regionen. Eksportbedrifter gir næringslivet flere bein å stå på ved at de henvender seg til andre markeder. Eksportbedrifter er gjennomgående også mer produktive enn innenlandsk rettede næringer og bedrifter. Noe av bakgrunnen for det er at bedriftene gjennom deltakelse i internasjonale verdikjeder fanger opp teknologi og innovasjon raskere enn andre og på den måten bidrar til å øke produktiviteten i næringslivet.

4.2.2 Anbefalte satsningsområder

Nord-Varanger har klare naturgitte fortrinn gjennom store arealer, betydelige vindressurser og nærhet til rike fiskeressurser i havet utenfor. Samtidig har Varangerhalvøya en vakker og unik natur som skiller seg sterkt fra de klassiske norske fjorder og fjell. Kombinasjonen av et arktisk platålandskap, rikt fugleliv og omfattende kulturminner er sterke fortrinn inn mot en satsning på reiseliv.

Etter vår vurdering er det naturlig at en fremover satser mer på næringsutvikling innen sjømatnæringen og reiselivsnæringen. Regionen har også et potensial for å utnytte vindkraftressursene til nye kraftkrevende næringer. En viktig forutsetning her er at det etableres ytterligere vindkraftproduksjon i regionen. Det er et stort spenn av muligheter innenfor disse næringene. Nedenfor redegjør vi nærmere for vår vurdering av næringene og drøfter mer inngående Varangers forutsetninger for å satse disse næringene, hvilket mulighetsrom vi ser for næringene og hvilke barrierer som må løses for å realisere potensialet.

4.3 Sjømatnæringen – Bærebjelken i Varanger

Norsk sjømat er ettertraktet i utemarkedene og årets første halvår (2021) er det beste noensinne for sjømateksporten målt i verdi⁴³. Sterk etterspørsel etter sunn, trygg og bærekraftig norsk sjømat, kombinert med en omstillingsdyktig sektor, har gitt nok en eksportrekord. Skalldyr og laks har hatt størst verdivekst, mens markedet har vært mer utfordrende for torsk. Oppdrett utgjør i dag om lag 70% av eksportverdien. Norsk sjømat er en kilde til sunne næringsstoffer som omega 3-fettsyrer, proteiner av høy kvalitet og viktige vitaminer og mineraler. Norge eksporterte sjømat for 106 milliarder i 2020 og det er blitt nasjonens viktigste eksportvare etter olje og gass.

⁴³ Norges Sjømatråd, nøkkeltall 2021.

Livsløpsanalyser viser at sjømat generelt har et lavt klimaavtrykk sammenliknet med annen produksjon av animalsk protein⁴⁴. Beregnet ved landing eller slaktning har pelagisk fisk lavest klimagassutslipp (0,02), etterfulgt av torskefisk (0,08), tall relativt til storfe (1,00). Størst avtrykk har rekenæringen (0,24) og lakseoppdrett (0,18), med utslippsverdier mellom kylling (0,16) og svin (0,31), men vesentlig lavere enn storfe. For fiskeriene domineres utslippene av drivstofforbruket, mens for oppdrettsnæringen er fôrforbruket en sentral klimafaktor. Valg og organisering av transportløsning videre til markedet vil videre påvirke det totale klimagassutslippet

4.3.1 Forutsetninger i Varanger

Sjømatnæringen er sektoren med størst verdiskaping, spesielt for kystkommunene i Nord-Varanger (se kap. 2). Sektoren har hatt høy verdiskapingsvekst og moderat sysselsettingsvekst de siste årene. Verdiskapingen domineres av flåteleddet, etterfulgt av oppdrett og landindustrien. Vekstpotensialet er stort grunnet flere forhold. Sjømat er ettertraktet og regionen har en naturgitt nærhet og relativt jevn tilgang til et variert ressursgrunnlag av fisk og skalldyr, fangstet i et kaldt og rent hav mot nord.

Sjømatsektoren har lange tradisjoner i Varanger både på land- og sjøsiden, og med tilstedeværelse av flere sentrale, markedsorienterte aktører. En voksende havbruksaktivitet i regionen gir også mulighet for samhandling mellom fiskeri, havbruk og foredling. Forholdene ligger derfor til rette for både å ekspandere innenfor nåværende områder og bygge nye aktiviteter på skuldrene av de eksisterende. God vannkvalitet, rett temperatur og fravær av lus, sammen med forbedrete teknologiske løsninger som reduserer klima- og miljøavtrykket, gir også potensielt rom for utvidelser innen havbruk. Mulighetsrommet for sjømatsektoren er betydelig, men krever både ambisiøse aktører og en aktiv næringspolitikk.

Trender og fremtidig etterspørsel

Trygg, sunn og god sjømat fra Norge er en viktig bidragsyter til å dekke verdens matbehov. Samtidig blir helsekost fra havet stadig viktigere og gir grunnlag for produksjon av nye helsefremmende produkter. Gjennom miljøbevisst utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål, kan sjømatsektoren ytterligere påvirke fremtidsutsiktene i positiv retning. Dette gjelder markedsmessig utvikling, lokal verdiskaping, investeringer og rekruttering av unge til sektoren. Verdien av norsk sjømateksport har blitt doblet i perioden 2010 til 2020⁴⁵. Norsk sjømat er en sterk merkevare og norske eksportører viser stor omstillingsevne, nå senest under koronapandemien. Tall fra Konjunkturbarometer for Nord-Norge 2021 viser en økning av villfanget fisk som landes i landsdelen, og som nå utgjør om lag en tredjedel av all landet fisk nasjonalt. Tilsvarende økning gjelder for oppdrett, hvor 46 prosent av all laks nå slaktes i Nord-Norge. Det er forventet at veksten fortsetter, og de nasjonale ambisjonene for videre vekst er meget høye. Eksport av sjømat er imidlertid svært avhengig av de internasjonale prisene, valutakurser og tollregimer.

Marint restråstoff utgjør en viktig ressurs for et vidt spenn av produkter, og det aller meste (om lag 85 prosent) blir i dag utnyttet⁴⁶. Imidlertid er det et potensial for å øke utnyttelsesgraden ytterligere, spesielt fra hvitfisksektoren. Dette krever samhandling mellom aktørene i sjømatsektorene og forskningsmiljøene, og vil kunne forbedre både økonomisk og miljømessig bærekraft i sektoren.

Det er stor forskjell mellom ulike fartøygrupper og driftsformer, både med tanke på energiforbruk og fiskekvalitet. Fiskeflåten i Nord-Varanger er preget av mindre kystfartøy. Trålerflåten har vesentlig høyere

⁴⁴ Winther, U., m.fl. *Greenhouse gas emissions of Norwegian seafood products in 2017*, SINTEF Ocean AS 2020

⁴⁵ Norges Sjømatråd, *Nøkkeltall 2021*

⁴⁶ Myhre, M., m.fl. *Analyse marint restråstoff 2019*, SINTEF Ocean AS 2020

drivstoffforbruk per kg torsk fisket sammenlignet med små kystfartøyer. Som eksempel kan energiforbruket ved nåværende kystfangst ytterligere forbedres ved elektrifisering og fornying av kystflåten. Strukturelle endringer som økende CO₂-avgift vil sannsynligvis kunne gi kystflåten et konkurransefortrinn i forhold til større fartøy med høyere utslipp – i alle fall til den større flåten har utviklet teknologi for reduksjon av disse utslippene. For å betjene landindustrien med råstoff, vil det imidlertid være behov for en variert flåtestruktur for leveranse av fersk og frosset råstoff fra ulike fiskefelt.

Havbruk har både på nasjonalt nivå og i landsdelen hatt en betydelig vekst, og ambisjonene for videre vekst er store, uttrykt fra både Regjeringen og næringen selv. Havbruksnæringen er også en viktig distriktnæring. Utfordringene ved nåværende havbruksproduksjon kan imidlertid forsinke eller legge hindringer for videre vekst, men havbruksnæring gjør store årlige investeringer i kunnskap og teknologier for å redusere disse barrierene. Dette inkluderer problematikk rundt miljøpåvirkning (rømming, lus og slam), fiskehelse/velferd, klima- og miljøvennlig fôrproduksjon, samt arealbruk. I forslaget til ny tillatelsesordning for å ta i bruk nye arealer til havbruk, skal miljøforhold og bærekraft ivaretas bedre, og dette kan gi økt aksept for ekspansjoner. Verdiskapingen må komme lokalmiljøene til gode. Problemstillingene er også relevante for mulighetene i Varanger, hvor blant annet miljøinteresser og sameksistens med fiskeriene må ivaretas. Framtidig konkurransekraft vil bygge på bærekraft.

En nøkkelfaktor i det positive utviklingsbildet for sjømatsektoren, er de meget sterke, marine forsknings- og utviklingsmiljøene ved norske universiteter og institutter, og deres samhandling med næringen. Dette er blant annet knyttet til bærekraftig ressursforvaltning, selektiv fangst, energieffektive verdikjeder, foredling og produktutvikling, samt teknologier for bærekraftig virksomhet og vekst innen havbruk. Mye av dette arbeidet kan best utføres gjennom deltakelse fra næringen gjennom regionale og nasjonale bedriftsnettverk og klynger.

4.3.2 Mulighetsrommet

Konkurranseposisjon

Sjømatsektoren opererer i et krevende internasjonalt marked. Utgangspunktet er meget godt, produkt- og markedsforståelsen er høy, og en vekst må bygge videre på pågående aktiviteter. Gjennom å ta kontroll over verdikjedene, samt styrke fleksibiliteten og samspillet mellom leddene, kan konkurranseposisjonen forsterkes. Norske aktører må sikres markedstilgang, og samtidig være smartere og mer effektive enn konkurrentene (eksempelvis foredlingsanlegg i EU og andre aktuelle regioner).

Syssetting og verdiskaping

Utviklingen innen sjømatsektoren i Varanger har i stor grad resultert i helårsarbeidsplasser og fast jobber. Dette er viktig for kontinuiteten i bedriftenes produksjon og en forutsetning for etablering av robuste, bærekraftige lokalsamfunn. Her står samspillet med og tilretteleggingen fra det offentlige sentralt, da rekrutteringen til næringen henger sammen med både bolyst, helsetilbud og utdanningsmuligheter. Samfunnsbygging krever en aktiv næringspolitikk, både på lokalt og nasjonalt plan.

Eksportpotensial

Det internasjonale marked for sjømat er stort, og næringen har vist stor omstillingsevne. Dette kom tydelig fram under koronapandemien der norske eksportører endret fokus mot nye markeder (spesielt detaljistsektoren). Varanger er nær et variert råvaregrunnlag og har mulighet for ulike transportveier avhengig av produktkategori,

inkludert rask transport av ferske/levende produkter til internasjonale markeder. Markedstilgang, handelsavtaler og eksportsikring står sentralt for videre vekst.

Påvirkning på andre næringer

Sektoren har klare verdiskapende ringvirkninger i lokalsamfunnet gjennom kjøp av varer og tjenester, og utvikling av tilgrensende leverandørindustri. Det er generelt lite kannibalisme overfor andre næringer med hensyn på arbeidskraft, kapital eller arealer. Sjømatsektoren har spesielt mulighet for positiv samhandling med opplevelsesprodukter i regionen.

4.3.3 Hvordan utløse potensialet?

Det må lages en overordnet og helhetlig plan for sjømatnæringen i Varanger. Planen må ha en innovativ tilnærming og følge prinsippene i smart spesialisering, som bygger på og styrker utviklingen av de næringsområdene der regionen har konkurransefortrinn. Vurderingene i denne rapporten bygger på disse prinsippene, og dette arbeidet bør videreføres i oppfølgingen av dette prosjektet med gjennomføring av konkrete tiltak.

Foreslåtte hovedtiltak i en overordnet og helhetlig plan for sjømatnæringen i Varanger, er gitt i det følgende.

Styrket næringssamarbeid - «Heie på naboen»

Utviklingen av sjømatsektoren må se kommunene i Varanger samlet, inkludert Sør-Varanger. Driverne må være næringsaktørene selv, men for mange av de lokale aktørene er ofte tilgangen på kapital krevende. Selv om gode ideer tiltrekker kapital, er det behov for en aktiv nasjonal og regional næringspolitikk (dette kan inkludere instrumenter som investeringsstøtte og utviklingsstøtte). Det er viktig å få med i arbeidet de aktørene som tidligere har fått det til, og unngå at det blir en kamp om lokalisering eller prestisje. For regionen vil det vanligvis være en fordel om man kan få til regional omstrukturering framfor salg ut av regionen.

Det offentlige må tilrettelegge for næringslivet gjennom sin samfunnsbyggerrolle og sitt planarbeid. Næringsutvikling er avhengig av og forsterkes av effektive transportveier (vei, fly, havner), krafttilførsel og datanett, offentlige tjenestetilbud (skole, helse, boligpolitikk) og synliggjøring av lokale arbeidsmuligheter (beholde ungdommen og få studentene tilbake, og de kommer i par). Her må kommunene i fellesskap bidra til de gode løsningene. Dette omtales nærmere under samfunnsdelen.

Forslag til tiltak

- *Det bør iverksettes en prosess for å styrke næringssamarbeidet mellom etablerte bedrifter, gründere og investorer, gjennom nettverk og klynger som også strekker seg utover Varanger.*
- *Arbeidet bør følge hovedprinsippene i «smart spesialisering» som nettopp utnytter regionens konkurransemessige fortrinn gjennom utvikling av de næringsområdene der regionen effektivt kan koble ressurser og konkurransefortrinn med markedspotensialer*
- *Det bør legges til rette for næringsutvikling og etablering av flere faste helårsarbeidsplasser gjennom en koordinert offentlig innsats (transportveier, krafttilførsel og datanett) og planarbeid, samt et fremtidsrettet servicetilbud som fremmer bolyst (inkludert utdanning, helse og boligpolitikk).*
- *Dette arbeidet må sikres bred forankring og ledes av en ekstern prosjektleder med kompetanse på sjømatfeltet.*

Profilering av «Varanger»

Sjømat fra Varanger gir grunnlag for merkevarebygging. En felles merkelapp vil kunne gi økt synlighet i markedene og i det offentlige rom, med mulighet for forsterket verdiskaping. Geografisk beliggenhet i det kalde nord, bærekraftig produksjon og urfolksdimensjonen, vil være sentrale komponenter i en slik profilering. Utvikling av merkevaren Varanger for sjømat vil kreve en felles visjon, helhetlige planer og lojalt samarbeid, og bør ses i sammenheng med opplevelsesproduktene fra regionen. Dypest sett handler dette om verdiskaping gjennom å ta regi på kunderelasjonene.

Det er også tidligere gjort forsøk på å etablere Varanger som en felles merkevare uten at det har lyktes. Det må selvsagt være forståelse for at store konsern ønsker å prioritere egen profilering og egne merkevarer. Det er ikke til hinder for at andre kan ønske å benytte lokalitetstilknytningen som en særskilt kvalitets- og profileringsfaktor. Det er heller ikke til hinder for at større konsern innenfor rammen av egne merkevarer også kan finne det nyttig å benytte lokaliteten som en profilering. Som kjent har identifisering av alle ledd i produktets liv en økende oppmerksomhet og betalingsvillighet hos kjøper.

Merkevaren Varanger med tilhørende fascinerende historiefortellinger fra området vil kunne være et viktig koblingspunkt til reiselivsnæringen og matkulturen i vid forstand. Dette vil også styrke den samiske dimensjonen i tiltakene.

Forslag til tiltak

- *Det bør iverksettes et utviklingsarbeid som konkretiserer og forankrer beslutningen om «Varanger» som en felles merkevare eller kvalitetsmerke. Herunder må man forankre en visjon og et hovedbudskap og utforme en handlingsplan for merkevaren. I dette arbeidet må kompetanse på markedsforståelse, regional samhandling og merkevarebygging inkluderes.*

Sikre ferskt råstoff av høy kvalitet gjennom hele året

Stabile samfunn krever faste, helårsarbeidsplasser. Dette har man eksempelvis skapt i Båtsfjord, selv om råstofftilgangen for landindustrien er sesongavhengig. Derfor må en suboptimalisering av flåteleddet unngås, da det gir færre arbeidsplasser og mindre samlet verdiskaping i kystsamfunnene. Kombinasjonen av kystflåte og trålere (med leveringsforpliktelser) må samlet gi et råstofftilbud som kan opprettholde aktivitet på land. En sikker råstofftilgang av god kvalitet gir grunnlag for flere arbeidsplasser knyttet til videreforedling og markedsstilpasset produktutvikling. Fordelingen mellom ferskt og frosset råstoff har her stor betydning.

Råstofftilgangen kan utjevnes gjennom levendefangst, lagring og føring, men denne tilnærmingen har fortsatt teknologiske utfordringer som må løses før ønsket lønnsomhet kan oppnås. Lagring i merd og levering av levende fisk til kai, er et deltema for det nasjonale klyngesamarbeidet CodCluster (Arena Pro), som også har deltakere fra Båtsfjord. Dette samarbeidet bør videreføres og forsterkes med blant annet oppdrettskompetanse. Problemstillingen gjelder ikke bare for torskefiskeriene. Dagens teinefiske av kongekrabbe fanger mye småkrabbe som kan gis betydelig verdiøkning gjennom oppføring. Det er også mulig å fange, lagre og levere levende reker fra Varanger til godt betalte markeder som tillegg til dagens rekefangst.

Varanger har et rikt ressursgrunnlag av fisk og skalldyr. Artsspekteret kan utvides og forsterke sjømatsektoren ved at nye innvandrende arter blir håndtert som en kommersiell ressurs for regionen med mulighet for lønnsomme arbeidsplasser på sikt. Levering av levende snøkrabbe i stedet for ombordproduksjon har vist å kunne gi foredlingsarbeidsplasser på land, og kan i likhet med levende kongekrabbe oppnå en bedre pris i

markedet. I dag er det i hovedsak ombordfrysing av kokte cluster (ben med skulder) av snøkrabbe. Pukkellaks ("Russerlaks") er en av stillehavslaksene og representerer for tiden en miljøutfordring i nordnorske lakseførende vassdrag. Ny teknologi for utsortering og fangst før gyting kan endre på dette bildet. Pukkellaks er en utmerket matfisk og er til forveksling lik sjørøye eller ung ørret mens den vandrer i sjøen. I Norge er det liten kommersiell erfaring med pukkellaks, men det pågår nå studier på pukkellaks som matressurs.

Det ligger godt til rette for styrket produkt- og teknologiutvikling gjennom samarbeid med de anvendte, marine forskningsmiljøene. Det er tradisjon for slikt samarbeid, ikke minst gjennom industrimiljøet i Båtsfjord som har samhandlet med forskningsmiljøene i en årrekke. Dette må også være tilnærmingen fremover dersom utfordringene med blant annet levendelagring og bruk av frosset råstoff til foredlingsindustrien skal løses. Flere av oppgavene har en karakter som gjør det naturlig å løse disse i felleskap med andre næringsaktører, enten i regionale nettverk eller i nasjonale klynger.

Forslag til tiltak

- *Det bør lages en ambisiøs, helhetlig handlingsplan for hvordan råstofftilgangen til en markedsorientert og helårlig sjømatproduksjon i Varanger kan styrkes.*
- *Planen må omhandle tema som regulatoriske forhold, prismekanismer, råstoffhåndtering, levendefangst og oppføring.*
- *Tiltakene krever samhandling mellom flåte- og foredlingsleddet.*
- *Arbeidet må omhandle både fisk og skalldyr, inkludert nye arter.*
- *Dette planarbeidet må ha deltakere både fra næring, forvaltning og FoU, samt en ekstern prosjektleder med kompetanse på sjømatfeltet.*

Mulighet for mer oppdrett

Videre utvidelse av havbruk i regionen må baseres på reell kunnskap, åpenhet og dialog. De positive sidene med industriell matproduksjon må balanseres med de kritiske røstene, slik at økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft ivaretas. Videre må det sikres at den enorme verdiskapingen ved oppdrett også gir betydelige ringvirkninger lokalt gjennom arbeidsplasser, kompetansebygging, investeringer og innkjøp. For eksempel vil settefiskproduksjon på land og slakteri kunne gi flere helårsarbeidsplasser sammenlignet med dagens oppdrettsaktivitet i regionen. Kunnskap, nye teknologier og driftsformer vil redusere negative miljøpåvirkninger fra påvekstfasen, noe som i dag ofte representerer en barriere for videre ekspansjon. Fremtidig konkurransekraft vil bygge på miljøbevissthet og bærekraft.

Selv om laks er den opplagte kandidaten kan oppdrett på sikt også involvere andre arter som torsk. Gjennom avlsprogrammet for torsk, er det biologiske materialet sterkt forbedret. Utviklingen videre vil blant annet være avhengig av markedets behov og fremtidige torskekvoter. Algeproduksjon fra CO₂, til bruk som fôringrediens til fiskeoppdrett og i helsekost, kan også være elementer i et fremtidsbilde.

Utvidet havbruksaktivitet krever tilrettelegging og samhandling i planprosessene gjennom en styrket og helhetlig regional forvaltning. Sameksistensen med fiskeri og andre næringer må sikres.

Forslag til tiltak

- *Det bør legges til rette for en bærekraftig videreutvikling av oppdrettsaktivitetene i Varanger gjennom en kunnskapsbasert og samordnet forvaltning av regionen.*
- *Utviklingen må bygge på ny kunnskap knyttet til grønne og bærekraftige verdikjeder for havbruk (eksempelvis elektrifisering, fôrproduksjon, fiskehelse/velferd og oppsamlingsteknologi).*
- *Utvidet oppdrettsaktivitet må sikre lokal verdiskaping, kompetansebygging og arbeidsplasser.*
- *Dette arbeidet bør følges opp gjennom et interkommunalt samarbeid.*

Nasjonal fiskeripolitikk

Gjennom samhandling må ressursene bidra til å sikre lønnsomhet, sysselsetting og rekruttering av unge inn i næringen. Mange tiltak kan gjennomføres regionalt innenfor rammen av en overordnet og helhetlig plan for sjømatnæringen i Varanger, men den nasjonale fiskeripolitikken vil uten tvil spille en nøkkelrolle i videreutviklingen av sjømatnæringen i Varanger. Denne må balansere de tre dimensjonene økonomisk bærekraft, samfunnsmessig bærekraft og miljømessig bærekraft.

Forslag til tiltak

- *Fiskeripolitikken må ivareta samfunnsperspektivet, kystflåtens betydning for kystsamfunnene, sysselsetting og rekruttering av unge inn i næringen, samt være miljømessig og økonomisk bærekraftig og sikre forutsigbarhet for aktørene.*
- *Utformingen av nasjonale kvotebestemmelser og rammevilkår for leveranser vil være viktig for fordelingen og utnyttelsen råstoffet. For Varanger vil økt vekt på leveranser av ferskt råstoff, økt vekt på den mindre del av flåten og sikkerhet for leveranser av råstoff med leveringsplikt, isolert sett kunne bidra til at en større andel av råstoffet leveres her. Videre vil tilrettelegging for oppføring kunne underbygge en strategi hvor man utnytter det lokale fortrinnet ved tilgang på ferskt råstoff av høy kvalitet året rundt.*
- *Riksrevisjonen⁴⁷ har anbefalt Nærings- og fiskeridepartementet å*
 - o *sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet,*
 - o *vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen,*
 - o *registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket,*
 - o *vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene,*
 - o *vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy, og*
 - o *følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.*
- *En oppfølging av Riksrevisjonens rapport og anbefalinger kan i seg selv trekke i retning av en styrking av kvotegrunnelaget i Nord-Varanger.*
- *Rammene for eksisterende og nye oppdrettsaktiviteter må sikre bærekraft og bidra til lokal verdiskaping.*
- *Styrke instrumentene som stimulerer til økt innovasjon, mer bearbeidelse, økt bruk av restråstoff og utvikling av nye teknologier (eksempelvis gjennom et marint verdiskapingsprogram og forsterket kapitaltilgang).*
- *Problemstillingene må følges opp gjennom et felles, strategisk og faktabasert politisk påvirkningsarbeid.*
- *Utviklingstrekkenes alvorlighetsgrad krever kraftfulle politiske grep.*

4.3.4 En sjømatstrategi for Nord-Varanger

Basert på ovenstående kan det trekkes opp en samlet strategi for utvikling av sjømatnæringen i Nord-Varanger:

1. **Særskilt kvalitet.** Nord-Varanger skal profileres som en region med sjømat av særskilt kvalitet. Kvalitetssegenskapene skal baseres på regionens fortrinn med tilgang til ferskt råstoff med kort vei til land. Profileringen knyttes til Varanger som merkevare eller kvalitetsmerke for sjømat. Dette kan dels profileres som en merkevare i seg selv, og dels som en opprinnelse/kvalitetsmerke for sjømat som selges under egne merkenavn. Bare leveranse av ferskt råstoff kan profileres under merkevaren/kvalitetsmerket.

⁴⁷ Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelser av kvotesystemet i kyst- og havfiske, Dokument 3:6 (2019-2020)

2. **Rik tilgang av råstoff.** Regionen tilgang på ferskt fiskeråstoff av høy kvalitet skal økes. Det skal skje gjennom økt fangst fra kystflåten, økt levendelagring og oppforing, og økt oppdrett av både rød fisk og hvit fisk.
3. **Attraktive arbeidsplasser.** Det ferske råstoffet skal gi attraktive arbeidsplasser i fiskeflåten og i havbruk. Og, det skal gi attraktive helårige arbeidsplasser i foredlingsindustrien. Utvidet utnyttelse av råstoffet skal gi grunnlag for nye marine produkter som i seg selv vil bidra til flere arbeidsplasser. For å sikre stabile arbeidsplasser vil det også være nødvendig å sikre tilstrekkelig omfang av ferskt og frosset trålråstoff.
4. **Helhetlig opplevelse.** Fangsten og råstoffet skal inngå i en helhetlig opplevelse av Nord-Varanger. Tilbud om deltakelse i fangst og tilbud av lokal sjømat skal inngå i en helhetlig reiselivsopplevelse i Varanger. Lokal kystkultur og kulturminner knyttet til fiske, og sjøsamisk kultur og tradisjoner, skal bidra til en utvidet opplevelse.
5. **Felles satsing.** Utviklingen av innholdet i sjømatstrategien og gjennomføringen av den, skal skje i et nært samspill mellom de ulike delene av næringen i hele regionen. Det tilsier utvikling av et regionalt nettverk i foredlingsindustrien, et regionalt nettverk innen fiskeflåten, et regionalt nettverk innen havbruk, samspill i den helhetlige sjømatnæringen mellom flåten, havbruk og industri, samspill mellom sjømatnæringen og reiselivsnæringen i regionen, og samspill mellom sjømatnæringen, kommunene og fylkeskommunen.
6. **Offentlig tilrettelegging.** Det offentlige skal legge til rette for utvikling av sjømatnæringen gjennom tilrettelegging av infrastruktur og tjenester. Behovene for slike tiltak skal avdekkes i dialogen med næringen.
7. **Nasjonal tilrettelegging.** Regionen skal søke å få nasjonale myndigheter bidrag til gjennomføring av en slik strategi gjennom tilrettelegging av nasjonal politikk. Viktige elementer i en slik politikk vil være vektlegging av leveranser av ferskt råstoff og sikker tilførsel av råstoff med leveringsplikt til regionen.
8. **Felles sjømatprosjekt.** For å legge til rette for et slikt strategisk løft for sjømatnæringen i regionen gjennomføres et regionalt strategisk utviklingsprosjekt som setter i verk punktene overfor under navnet «Varanger=sjømat». Kommunene i regionen tilrettelegger for prosjektet som senere forankres i den samlede næringen.

4.4 Reiselivsnæringen – Et uforløst potensial i Varanger

Det globale reiselivsmarkedet er ufattelig stort. Ifølge UNWTO (FNs reiselivsorganisasjon) var det 1,4 milliarder internasjonale turistankomster i 2018. De samlede eksportinntektene fra turisme var 1.700 milliarder USD samme år, og utgjør 21,5 prosent av all tjenesteeksport i OECD-landene. UNWTOs langsiktige vekstprognoser tilsier at antall turistankomster vil vokse med om lag 3 prosent per år til 2030, noe som tilsier en markedsvekst på 3-5 prosent.⁴⁸

Til tross for høy og stabil vekst i internasjonal turisme over flere tiår er vekstutsiktene mot 2030 og 2050 mer usikre. Klimautfordringene og det grønne skiftet er den viktigste årsaken. Nesten 60 prosent av turister ankommer destinasjonslandet med fly, og flytrafikk utgjør om lag 2 prosent av de globale CO₂-utslippene. Det er grunn til å tro at veksten i flytrafikken vil avta i årene som kommer, både som følge av CO₂-avgifter og av politiske reguleringer. Det siste er blitt svært aktuelt med pandemien COVID-19, hvor store deler av den internasjonale flytrafikken ble stengt ned under utbruddet. I årene som kommer er det en økt risiko for at myndighetene i flere land vil innføre restriksjoner på reiseaktivitet, både for å forebygge og håndtere smittefare mellom land. Når det gjelder innenriksreiser er det også grunn til å forvente at digitaliseringen og overgangen til nye arbeidsformer reduserer behovet for en del av forretningsreisene.

⁴⁸ UNWTO *Tourism Towards 2030: Actual trend and forecast 1950-2030*

Samtidig investeres det enorme summer i medisinsk forskning, blant annet på vaksiner og behandling mot mikrober, noe som kan redusere faren for nye pandemier. Det driver også systematisk forskning på elektrisitet (batterier), hydrogen og ammoniakk som drivstoff til fly for å redusere utslippene. Det er derfor grunn til å tro at den globale veksten i turisme vil ligge på 3-4 prosent per år mot 2030, med andre ord noe lavere enn i det foregående tiåret.

Naturen står sentralt i det norske reiselivsproduktet og en stor andel av norske og utenlandske turister er motivert av å oppleve norsk natur. Naturbasert reiseliv er i sterk vekst globalt og potensialet for økt aktivitet i Norge er stort. Frem til nå er det særlig destinasjoner på Vestlandet, Lofoten og Vesterålen, og Tromsø som har tiltrukket seg aller flest turister og hatt den høyeste veksten av tilreisende som ønsker å oppleve norsk natur. I Varanger står den særegne naturen i sterk kontrast til de klassiske norske fjorder og fjell med bjørkeskog, myrterreng, klippelandskap og vidder i et arktisk klima, hvilket danner et godt utgangspunkt for økt fremtidig etterspørsel.

Det er imidlertid ikke bare naturen som tiltrekker turister til destinasjoner i Norge. Kulturelle opplevelser blir stadig viktigere som en del av ferieopplevelsen for de som besøker landet. Undersøkelser gjennomført av Innovasjon Norge viser at kombinasjonen av natur og kultur er særlig attraktivt. Ifølge Turistundersøkelsen gjennomført i 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, og andelen har økt betraktelig det siste tiåret.⁴⁹

Den sterkt underliggende veksttrenden for natur- og kulturbaserte opplevelser gir derfor grunn til å tro at Varanger har et betydelig potensial for økt fremtidig etterspørsel.

4.4.1 Forutsetninger i Varanger

Varanger ligger lengst nordøst i Norge og så langt borte fra hovedstaden du kan komme. Området har en vakker, men unik natur som skiller seg sterkt fra de klassiske norske fjorder og fjell. Varangerhalvøya, som er den mest arktisk pregete delen av Fastlands-Norge, har unike verdier i forhold til landskapsformer og kvartærgeologi, plante og dyreliv, og samiske kulturminner. Det arktiske platålandskapet finner man ikke maken til andre steder i Skandinavia, og en må helt til Svalbard, Grønland eller nordlige deler av Canada for å finne tilsvarende områder. Mot vest ligger topper over 700 meter, men det meste av terrenget er småkupert. På Varangerhalvøya finnes det også pals, altså hauger med permafrost. I tillegg er dette det eneste stedet i Fastlands-Norge med ordentlig tundra. Mot Barentshavet i nordøst ligger det en kyst med klipper, rullestein og sandstrender, mens kysten mot Varangerfjorden er lavere, med tettere bosetting og småskog. Innerst i Varangerfjorden finnes det frodigere enger og slåttemarkers langs fjorden.

Store deler av Varangerhalvøya er omfattet av Varangerhalvøya nasjonalpark som ble opprettet i 2006. Parken ligger i kommunene Båtsfjord, Nesseby, Vardø og Vadsø og strekker seg over et areal på 1 804 km². Nasjonalparken er godt egnet for friluftsliv både sommer og vinter, også med sykkel, ettersom terrenget er lettgått over store områder. Området er i tillegg godt egnet for fritidsfiske. Nasjonalparken benyttes også til reindrift og en kan observere flere tusen rein om sommeren. Fjellreven er en spesialist på å leve i det arktiske høyfjellsklimaet. I Varanger finnes det en liten bestand av det som er et av Norges mest utrydningstruede

⁴⁹

https://assets.simpleviewcms.com/simpleview/image/upload/v1/clients/norway/Ny_Turistunders_kelsen_2018_Om_bruk_av_kulturtilbud_0c98d800-ebde-45d2-877d-6b2c57ff72e6.pdf

pattedyr. Varanger er også et av Nord-Europas rikeste fugleområder og blant verdens 100 beste områder for fuglekikking.⁵⁰ En kan observere fuglearter i denne regionen som en ikke ser andre steder i verden, blant annet praktærfugl, havelle, lomvi, bergand, gulnebbblom, islom og mange flere. Avstandene mellom kontinentene er kortere her på toppen av jordkloden, noe som gjør at høyarktiske, østlige og nordamerikanske arter kommer på besøk til Varanger.

Varanger handler imidlertid ikke bare om de lange linjene i landskapet, men også om de lange linjene bakover i historien. Varanger er usedvanlig rik på kulturminner fra alle perioder etter siste istid og fram til i dag. Det har vært kontinuerlig bosetting i regionen siden steinalderen og derfor finner du hustuffer, graver og offerplasser helt tilbake til denne tiden. Nærheten til Russland, finsk innvandring og samiske tradisjoner gir området et spennende kulturmangfold. I Mortensnes i Nessseby kommune finnes det spor etter boplasser og andre samiske kulturminner fra de siste 10 000 årene⁵¹. I 2012 ble området med det samiske navnet Ceavccagead̥ge foreslått oppført på Norges tentative liste til UNESCOs verdensarvliste.

Historien til Varanger omfatter også heksejakt og krigshistorie. En rapport fra 2015 fastslo at kulturminnene i Vardø er av nasjonal, til dels stor nasjonal, betydning.⁵² I rapporten ble det foreslått å utvikle Vardø som et nasjonalt kulturminnesenter i nord i et samspill mellom blant annet Vardøhus festning, det nasjonale trolldomsmonumentet, Norges eldste statlige havneanlegg, fyr, pomormuseum og en av fylkets best bevarte førkrigsbebyggelser.

I denne regionen finner vi også Nasjonal turistveg Varanger, en av i alt 18 Nasjonale turistveger i Norge. Veien begynner i den sjøsamiske grenda Gornitak med en rasteplass som egentlig var et tysk ammunisjonslager fra 2. verdenskrig, men som nå er en arkitekttegnet rasteplass. Videre går veien innom Mortensnes, hvor det har det bodd mennesker i 10 000 år. Her kan man oppleve alt fra ringformede, samiske offersteder, til hustuffer, urgraver, til klippen Bjørnesteinen og til den monolittaktige Transteinen, som har vært brukt som offerstein. Dernest kommer man til Vadsø. På slutten av 1800-tallet slo mange finner seg ned i Øst-Finnmark, og Vadsø ble kjent som kvenhovedstaden. Kvenkulturen kan ses i Tuomainengården, et kvensk gårdsanlegg fra 1800-tallet. Esbensengården er derimot en norsk kjøpmannsgård. Luftskipsmasta på Vadsøya var blant annet i bruk da Luftskipet Norge dro nordover på sin nordpolekspedisjon i 1926.

Ekkerøy er et særpreget fiskevær med bevart bebyggelse fra før krigen. På Fugleflåget hekker 20 000 krykkjepar hver sommer. Kjeldsensgården, med landhandel, fiskehjeller, trandamperi og kaianlegg, er i dag et lite lokalmuseum. Veien går videre innom Norges østligste by, Vardø. Det stjerneformede kastellet Vardøhus, påbegynt i 1734, er den tredje festninga her lengst øst. Rett utenfor ligger Hornøya, det egentlige Norges østligste punkt, like langt øst som Istanbul og Alexandria. Steilneset minnested, kalt Heksemonumentet, er et minnested for de 91 heksene som ble brent i Vardø på 1600-tallet. Ved veis ende nås Hamningberg, som overlevde 2. verdenskrig, men ikke sentraliseringen på sekstitallet. Her ligger gamle hus fra 1800-tallet som danner et enestående bevart miljø. Nasjonal turistveg Varanger er med andre ord en langstrakt vei som binder kultur, historie og natur sammen på en unik måte.

Menon gjennomførte i 2017 en effektanalyse av Nasjonal turistveg Varanger⁵³ hvor det ble konkludert med at nasjonalvegen har økt verdiskapingen til reiselivsbedrifter langs traseen. Starten på den sterke veksten

⁵⁰ <https://www.nasjoaleturistveger.no/no/turistvegene/varanger?attraksjon=Birding%20Varanger>

⁵¹ <https://snl.no/Mortensnes>

⁵² Schjøtt-Pedersen (2015)

⁵³ Menon Economics (2017)

sammenfaller med åpningen av minnesmerket over trolldomsdømte på Steilneset i Vardø i 2011. Steilneset i Vardø er et av Statens vegvesens største satsninger på Nasjonale turistveger, og har skapt oppmerksomhet og trafikk til regionen, særlig fra bobilturister, men også fuglekikkere. Nasjonal turistveg Varanger og Steilneset ble blant annet omtalt med bilde i Financial Times 21. november 2016. Satsningen på Nasjonal turistveg Varanger sammenfaller med en svært sterk vekst innen fuglekikking i regionen, en annen viktig drivkraft for reiselivet lokalt. Det er vanskelig å skille betydningen av Nasjonal turistveg fra betydningen av fuglekikking, både fordi vi ikke kan skille mellom de to drivkreftene i vårt tallgrunnlag, men også fordi det har vært et positivt samspill mellom turistvegen og fuglekikkingen. Veien kombinerer det beste av natur, kultur og arkitektur i regionen og vil kunne spille en sentral rolle i en videre utvikling av reiselivet i regionen.

Varanger har i tillegg lange tradisjoner innen både fiske og reindrift som er mulig å nyttiggjøre seg av i reiselivet. Turister kan eksempelvis være med ut på fiskeskøyta når fisken fanges og se hvordan fiskerne arbeider og fange sin egen fisk eller besøke samiske reindriftsutøvere eller besøke samiske reindriftsgårder. Dette er kortreiste råvarer som gir regionen gode forutsetninger for å kunne tilby kulinariske opplevelser i kombinasjon med lokal matkultur. Det er også mulig å nyttiggjøre seg av fiske og reindrift på andre måter.

Regionen har med andre ord svært gode forutsetninger for å kunne satse på reiselivsnæringen. Selv om Nasjonal turistveg Varanger har medført høyere vekst i regionen, så vi under kapittel 2.2.1 hvor liten reiselivsnæringen er i forhold til andre næringer i regionen og i forhold til reiselivsnæringen i nærliggende områder. Antall kommersielle aktører er få, omsetningen lav og lønnsomheten svak. Regionen har i så måte ikke evnet å nyttiggjøre seg av de gode forutsetningene Varanger har og som vi mener legger grunnlaget for en betydelig attraksjonskraft.

4.4.2 Mulighetsrommet

Reiselivsbedrifter er horisontalt sammenkoblet. Med det mener vi at bedrifter fra ulike bransjer tilbyr sine produkter til mennesker på reise og at reiselivsproduktet er gjestenes opplevelse av det samlede tjenestetilbudet. I Nord-Varanger finnes det flere overnattingssteder og spisesteder, men opplevelsesbransjen er i svært liten grad utviklet, noe som svekker den samlede reiselivsopplevelsen i regionen. Det er heller ingen fordel for aktørene i Nord-Varanger at konkurransen om å tiltrekke seg norske og utenlandske turister er betydelig mellom de ulike destinasjonene. Frem til nå har Nord-Varanger kommet til kort for å gå seirende ut av den tøffe konkurransen om å tiltrekke seg turistene.

Konkurransesposisjon

Reiselivet i Nord-Varanger består i dag av kun 50 aktive reiselivsbedrifter innen bransjene overnatting, servering, opplevelser, formidling og transport som til sammen omsetter for i underkant av 200 millioner kroner.⁵⁴ Ettersom transport står for om lag en tredjedel av omsetningen utgjør inntektene til innholdsbransjene (overnatting, servering og opplevelser) kun 140 millioner kroner. Med andre ord har disse bransjene lave inntekter samlet sett. Sammenlikner vi inntektsnivået med nærliggende destinasjoner som Sør-Varanger og Alta ligger Nord-Varanger et hestehode bak.

Nord-Varanger har imidlertid en sterk konkurranseposisjon innen en turistgruppe på nåværende tidspunkt, fugletitterne. Regionen er som nevnt regnet som et av de beste stedene i verden for å se fugl og interessen

⁵⁴ Dette er selskaper som er registrert som aksjeselskaper og innenfor en NACE-kode som naturlig faller innunder en av de fem nevnte bransjene. Det er samtidig flere offentlige aktører, som museum, som aktivt bidrar til og spiller en viktig rolle i det samlede reiselivstilbudet i Nord-Varanger.

internasjonalt er stor. Nasjonale turistveger i samarbeid med selskapet Biotope har lagt til rette for fugletitting langs turistvegen.

Syssetting og verdiskaping

Reiselivsnæringen er en arbeidsintensiv næring, som trenger en stor andel arbeidskraft per produserte enhet, noe som betyr at en vekst i reiselivsnæringen vil bidra til å generere mange nye arbeidsplasser i regionen. En betydelig del av arbeidsplassene er imidlertid deltids- og sesongbaserte, noe som kan gjøre det krevende å tiltrekke seg fastboende til regionen og ikke bare sesongarbeidere. På den andre siden vil slike arbeidsplasser også gjøre at næringen kan spille en viktig rolle i å tilby jobbmuligheter overfor særlig ungdom og unge voksne som i perioder kan jobbe i Varanger og på sikt få en økt tilhørighet til regionen og et ønske om å flytte dit. På landsbasis utgjør over 30 prosent av sysselsatte innen overnatting og servering mellom 15 og 24 år, og nærmere halvparten innen de samme bransjene er innvandrere.

Eksistensen av reiselivsnæringens bedrifter er også svært viktig for å kunne tiltrekke seg flere unge og familier til regionen. Bedriftene skaper sosiale arenaer som bidrar til et attraktivt lokalsamfunn og et større serviceutvalg enn lokalbefolkningen selv tilsier. Tidligere flyttet folk til områder med store industribedrifter for å arbeide, nå flytter derimot folk dit de vil bo – til steder med jobbmuligheter og gode aktivitetstilbud for hele familien, attraktive bedrifter flytter så etter.

Innovasjon Norge fant i sin Turistundersøkelse i 2018 at turister som kombinerer natur og kultur har et høyere forbruk på sin reise, og bidrar dermed til større lokal verdiskaping. I motsetning til naturaktiviteter som i mange tilfeller er gratis og dermed medfører et lavt forbruk, så drar kulturaktivitetene opp forbruket. Det er nettopp av denne grunn at kombinasjonen mellom kultur- og naturbaserte aktiviteter som utgjør et eksportpotensial for regionen ved at det bidrar til høyere verdiskaping i næringslivet.

Eksportpotensial

Reiselivsnæringen i Norge eksporterte i 2019 for til sammen 59 milliarder kroner ifølge SSB. Eksportinntektene falt deretter dramatisk i 2020 som følge av innreiseforbudet til Norge og andre smittevernsrestriksjoner. Slik utviklingen har vært hittil i år vil trolig deler av markedet komme tilbake mot sommeren og høsten 2021, men eksportinntektene vil likevel bli langt lavere enn i 2020. UNWTO eksportpanel tror ikke det globale turistmarkedet vil være tilbake på 2019-nivå før i 2023 eller 2024⁵⁵. Det kan også tenkes at koronakrisen fører til en varig endring i folks reisevaner i form av at en større andel av befolkningen i de relevante markedene vil feriere i hjemlandet sitt. En slik endring vil i så fall svekke næringens eksportmuligheter i fremtiden, men samtidig øke inntektene fra det norske markedet slik vi har sett under koronakrisen. Før koronapandemien var Norges internasjonale markedsandel beskjeden. Ifølge WTO har norsk reiseliv 1 prosent av det europeiske markedet, og dermed 0,4 prosent av verdensmarkedet. Vi tror det vil bli en dreining mot ferier i hjemmemarkedet, slik at etterspørselen fra utenlandske turister isolert sett vil reduseres noe. Samtidig tror vi at det vil være en økende interesse for Norgesferie blant internasjonale kundesegmenter med relativt høy betalingsvillighet. I så måte er det grunn til å tro at norsk reiseliv har potensial til å øke markedsandelene i årene som kommer. Det skyldes at ressursgrunnlaget i Norge blir stadig mer verdsatt av turister fra de store reiselivsmarkedene og at kvalitetsnivået i den norske næringen har styrket seg kraftig de siste årene. Naturen og kulturen er kjernen i ressursgrunnlaget.

⁵⁵ <https://www.unwto.org/news/2020-worst-year-in-tourism-history-with-1-billion-fewer-international-arrivals>

En lang rekke destinasjoner i Norge kjennetegnes ved tilgjengelighet til uberørt natur, og oppleves som både eksotisk og trygt. Samtidig er det viktig å understreke at det er kombinasjonen av natur og kultur som gjerne trekkes fram som det unike i Norge. I begrunnelsen for Geirangerfjordens og Nærøyfjordens verdensarvstatus trekkes levende bygder og det unike kulturlandet fram. Det samme var tilfellet da bergstaden Røros og kystlandskapet Vegaøyene fikk verdensarvstatus. Dette innebærer at destinasjonenes attraktivitet er avhengig av levende bygder som tar vare på sine tradisjoner.

Påvirkning på miljø

Turisme har mange positive sider, men byr også på noen utfordringer. Reiseaktivitet påvirker naturen vår på flere måter, blant annet gjennom utslipp fra transportmidler. Fly er det transportmiddelet som står for største delen av utslippene i forbindelse med reiser og flytrafikk, og utgjør om lag 2 prosent av de globale CO2-utslippene. I mangel på andre transportmidler for tilreisende til Varanger er reiselivsnæringen helt avhengig av flytrafikken for å tiltrekke seg flere turister i årene som kommer, hvilket isolert sett bidrar til å øke utslippene. Det drives imidlertid systematisk forskning på elektrisitet (batterier), hydrogen og ammoniakk som drivstoff til fly for å gjøre denne transportformen mer miljøvennlig.

Turistene er i økende grad også opptatt av å velge reisemål som viser ansvar og er offensive i arbeidet med å bevare natur, kultur og miljø i fremtiden. Innovasjon Norge har en merkeordning hvor destinasjoner kan bli merket som et bærekraftig reisemål ved å ta vare på behovene til mennesker som lever i dag uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter for å dekke sine behov. Temaer som natur, miljø- og klimapåvirkning, samspill mellom reiseliv og lokalsamfunn- og næringens lokale, økonomiske verdiskaping står sentralt i forståelsen av et bærekraftig reiseliv. Merkeordningen er et verktøy for å systematisere arbeidet med bærekraft på et reisemål. Ved å kartlegge kriterier hva gjelder miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft signaliserer destinasjoner at de er i gang med et langsiktig arbeid for økt bærekraft. Dette vil ha positive miljøeffekter, men kan også tenkes å påvirke etterspørselen til destinasjoner i positiv retning.

Påvirkning på andre næringer

Reiselivet deler markedet sitt inn i to hovedmarkeder; fritids- og yrkesreisende. Vi har hovedsakelig fokusert på fritidsreisende til nå, men yrkesrelaterte overnattinger har historisk stått for nesten halvparten av de kommersielle gjestedøgnene på hotell i Varanger-regionen. Sysselsatte i både offentlige og private virksomheter har behov for å gjennomføre forretningsrelaterte reiser året rundt og da er de avhengig av overnattingsbedrifter i nærheten av lokasjonen de skal besøke, men også serveringstilbud og transportaktører for å forflytte seg fra hjemstedet til reisemålet. For annet næringsliv er reiselivsnæringen dermed å anse som en støttenæring, ved at reiselivsaktørene sørger for at virksomheter kan gjennomføre sine nødvendige yrkesrelaterte reiser til enhver tid. En videre utvikling av reiselivsnæringen i Nord-Varanger vil dermed også kunne bidra til å muliggjøre vekst innen andre næringer.

4.4.3 Hvordan utløse potensialet?

Skal en lykkes med å realisere Nord-Varanger sitt uforløste potensial som reiselivsdestinasjon er det, etter vår vurdering, noen sentrale tiltak som må gjennomføres. Forutsetningen for en satsning på denne næringen er at en klarer å samle aktørene i regionen på tvers av kommunene. Det er helt avgjørende.

Skal reiselivsnæringen i Nord-Varanger klare å konkurrere med, og vokse på bekostning av, en rekke sterke nasjonale og internasjonale destinasjoner må den utvikles på en måte som gjør at en klarer å utvikle og

synliggjøre regionens samlede konkurransefortrinn. Det må skapes produkter og opplevelsestilbud som spiller på og kombinerer alle attraksjonene i regionen for å få en samlet attraksjonskraft som destinasjon.

Tre overordnede målsetninger og ambisjoner for næringen bør være å:

- Tiltrekke seg flere tilreisende til regionen året rundt
- Få tilreisende til å bli lenger i regionen
- Få tilreisende til å legge igjen mer penger i regionen

Med utgangspunkt i tilbakemeldingene vi har fått fra aktørene selv, analysen av reiselivsnæringen og erfaringer og innsikt fra arbeid med reiselivsnæringen på andre destinasjoner mener vi det er særlig seks tiltak som skal til for å lykkes.

Tiltak 1: En felles reiselivssatsing med Varanger som merkevare

For det første må aktørene i næringen samles seg om en felles merkevarebygging for regionen. Det må utvikles en felles visjon og ønsket profil som grunnlag for en satsning. Det har vært gjort forsøk på dette før og det finnes, så vidt vi er kjent med, mye arbeid på dette fra tidligere. Hvorvidt en velger å ta opp igjen disse arbeidene og samles om det, eller om en nå ønsker en annen retning er noe aktørene selv må finne ut av. Selv om en ikke har lykkes med slikt arbeid tidligere er dette et sentralt tiltak som det må jobbes mer med på nytt. Det må ses i sammenheng med tiltak 2 om en masterplanprosess og tiltak 3 om å etablere et felles destinasjonsselskap som sikrer en felles profil og markedsføring og som kan fungere som et sentralt bindeledd mellom aktørene og fasilitator for samarbeid.

Tiltak 2: Masterplan for Varanger

Et naturlig tiltak for å samle aktørene om en felles merkevarebygging vil være å gjennomføre en masterplanprosess for Varanger. Utfallet av en slik prosess er nettopp den felles visjonen og satsningen en skal bli enige om, samt at denne prosessen også tydelig identifiserer konkrete handlingspunkter og målsetninger for hvordan en skal realisere felles mål og ambisjoner for næringen.

En masterplanprosess følger et godt etablert og velprøvd metodisk rammeverk utviklet av Innovasjon Norge. Prosessen tar et helhetlig perspektiv på reisemålsutvikling og hvor målet er å samle aktørene på en destinasjon til å bestemme «hva de skal være for hvem», deretter utvikles det en plan for hvordan de skal bli det. De sentrale elementene i rammeverket er⁵⁶:

1. En faseinndelt prosess som består av forstudie, planprosess og gjennomføringsfase
2. Oppfølging og kvalitetssikring gjennom god måldefinering, tydelige beslutningspunkter og milepæler
3. Identifisering av kritiske suksessfaktorer for å lykkes
4. Tydelig ansvars- og rollefordeling for de involverte aktørene

I den første fasen, forstudie, skal det utarbeides en situasjonsanalyse for destinasjonen som beskriver dagens situasjon og identifiserer muligheter og utviklingspotensial. Lokale forhold og aktørenes vilje til å delta aktivt må også kartlegges. Noen av det som altså skal besvares i denne fasen er allerede dekket av vår analyse i denne utredningen, men et forstudie vil normalt gå enda mer i dybden på næringen.

Det er gjennomgående små aktører i næringen og som nå står i en særlig krevende situasjon etter lang tid med koronapandemien og konsekvensene av den. Det taler for at en masterplanprosess i stor grad bør søkes

⁵⁶ *Innovasjon Norge. Håndbok for reisemålsutvikling.*

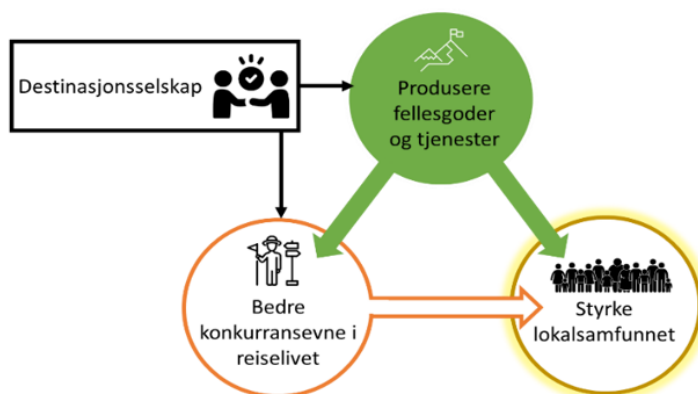
finansiert av kommunene eller fylkeskommunen. Aktørene selv må derimot forplikte seg til å bidra med sin tid og kunnskap inn i prosessen.

Tiltak 3: Felles destinasjonsselskap

Destinasjonsselskaper **produserer fellesgoder og tjenester** for både turister og lokalbefolkningen. Destinasjonsselskaper kan bidra til å tilgjengeliggjøre natur og kultur gjennom skilting, digitale verktøy og opplevelsesutvikling knyttet til natur og kultur. Enkelte destinasjonsselskaper hjelper med rydding, belysning og forskjønnelse på oppdrag fra kommunen. Denne typen oppgaver avhenger av destinasjonsselskapenes størrelse og innretning. Ved å bygge tilgjengeliggjørende infrastruktur for naturopplevelser, øker muligheten for at tilreisende har glede av naturen. Samtidig reduseres slitasje og skade som følge av bruk. Destinasjonsselskaper kan bidra til opplevelser gjennom tjenester som vertskap, transport, arrangementer og lignende.

Destinasjonsselskaper **forbedrer også konkurransevnen til reiselivsnæringen** gjennom markedsføring, koordinering av produkttilbud og fellesgodeproduksjon. En mer konkurransedyktig reiselivsnæring tilbyr bedre tjenester til både turister og lokalbefolkningen. Destinasjoner med en sterk reiselivsnæring har typisk flere opplevelsestilbud, bedre restauranter og bredere butikkutvalg enn steder på tilsvarende størrelse, noe lokalbefolkningen også nyter godt av. I tillegg vil bedret konkurransevne i reiselivsnæringen bidra til lokal verdiskaping og arbeidsplasser, og øke muligheten for tilflytting og vekst i kommunen og andre næringer.

Figur 53: Illustrasjon av destinasjonsselskapenes nytte for lokalsamfunnet



Produksjon av fellesgoder

I enkelte tilfeller bidrar markedssvikt til at bedrifter med felles behov ikke får produsert tilstrekkelig av godene sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom bedriftene har felles behov for fellesgoder, oppstår gratispassasjerproblemet. Gratispassasjerproblemet gjør at bedriftene ikke har insentiv til å få produsert aktiviteten samt alle bedrifter har behov for.⁵⁷ Her er to eksempler på fellesgodeproblematikk:

- Turister besøker en fjellbygd for å bestige en kjent fjelltopp. Turistene bor på et hotell og spiser på en restaurant. Hvis stien må stenge, får verken hotellet eller restauranten flere gjester. For at turistene skal fortsette å komme til bygda, merker og sikrer hotelleieren stien til fjelltoppen. Restauranteieren er

⁵⁷ Vi lar fellesgodebegrepet være en samlebetegnelse for både klassisk fellesgode (definert som både ikke-ekskluderbar og ikke-rivaliserende i forbruket) og fellesressurs (ikke-ekskluderbar, men rivaliserende i forbruket).

imidlertid ikke interessert i å bidra. Dermed bærer hotellet hele kostnaden ved merking og sikring, mens både hotellet og restauranten nyter godt av at turistene fortsetter å komme.

- Hvis to helt like hoteller ligger ved en vakker strand, har begge hotelleiere likhet i behov for markedsføring av stranden. Dersom den ene aktøren velger å markedsføre den vakre stranden, vil mange av turistene som ankommer stranden likevel velge å bo på det andre, helt like hotellet. Her bærer den ene hotelleieren hele kostnaden ved markedsføringen, mens begge hotellene nyter godt av aktiviteten.

I en situasjon der bedrifter har likhet i behov for et felles gode (eksempelvis profileringsmarkedsføring og stimerking) følger altså et gratispassasjerproblem. Gratispassasjerproblemet fører til at bedriftene investerer for lite i fellesgodet sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, fordi det er billigere for hver enkelt aktør å la andre investere. Da blir det for lite stimerking og markedsføring.

En løsning på problemet er at bedriftene kommer sammen i felleskap i destinasjonsselskaper for å koordinere finansieringen og produksjonen av fellesgodet. Destinasjonsselskapet skal hjelpe reiselivsnæringen med å overkomme gratispassasjerproblemet gjennom samarbeid, dialog og forankrede prioriteringer.

Bedrifters likhet i produkt og markedet skaper behov for destinasjonsselskap. Hotellene ved stranden i eksempelet over har likhet i produkt (vakker strand) og hvis begge retter seg mot samme marked, eksemplvis familiemarkedet, har bedriftene likhet i marked. Men dersom det ene hotellet er et kurs/konferansehotell som primært selger konferansefasiliteter for bedrifter, vil ikke en markedsføringskampanje rettet mot familiemarkedet være til stor nytte for dette hotellet. Destinasjonsselskapets utfordring er å finne og prioritere fellesnevne blant bedriftene, og drive med aktiviteter som kommer til nytte for flest mulig reiselivsbedrifter på destinasjonen.

Skape synergier mellom bedriftene

Reiselivsnæringen knyttes sammen til en næring på bakgrunn av reiselivsbransjenes sterke komplementaritet i markedet. Komplementariteten i markedet innebærer at det er eksterne effekter mellom bedriftene. Når en reiselivsbedrift lykkes i å tiltrekke kunder til et geografisk område, bidrar dette til at andre reiselivsbedrifter i området også opplever økt etterspørsel og inntekter. Det vil si at når en bedrift skaper attraktive produkter, markedsfører seg selv og utvikler løsninger, så påvirker dette andre bedrifter i samme område positivt. Samtidig kan dårlige opplevelser gi negative effekter på tvers av bedrifter. Det vil være vanskeligere å drive et lønnsomt hotell i en by kjent for lav kvalitet på opplevelsene og dårlige restauranter. Det vil være vanskeligere å drive en lønnsom guidetjeneste i en bygd med et gammelt og slitt hotell. Komplementariteten i markedet skaper gjensidig avhengighet mellom bedriftene.

Konkurransenevnen avhenger av det helhetlige produktet og kan forsterkes gjennom koordinering og samarbeid. Transportbedrifters tjenester blir mer attraktive når rutetilbud passer sammen med andre transportbedrifters tilbud, overnattingsbedrifters tjenester styrkes av at guider, museer og butikker informerer om sine tilbud til deres gjester, museer blir mer attraktive når gode lunsjrestauranter etablerer seg i nærheten, og så videre. Destinasjonsselskaper som bidrar til samordning og pakketering av tilbud, markeds kunnskapsutveksling, kompetanseutvikling og produktutvikling løfter felles konkurranseevne og bedrer reiselivets attraktivitet overfor turister.

Småbedrifter har stordriftsfordeler ved samarbeid

Reiselivsbedriftene har nytte av samarbeid hvis det er stordriftsfordeler i samarbeidsaktivitetene. Stordriftsfordeler oppstår enten når en bedrifts kostnader per produserte enhet er fallende med økt produksjon,

eller når en bedrifts inntekter per produserte enhet er økende med økt produksjon. Hvis to bedrifter går sammen om å produsere det begge har behov for, vil man kunne utnytte stordriftsfordeler gjennom samarbeid.

Reiselivsnæringen i Nord-Varanger består hovedsakelig av små bedrifter som har liten evne til å ta ut stordriftsfordeler i egen produksjon. Stordriftsfordeler bidrar til ulik bedriftsstruktur i forskjellige næringer. Dersom tilstrekkelig mange bedrifter ikke klarer å utnytte stordriftsfordeler i en enkelt aktivitet, kan det oppstå et marked for at spesialiserte underleverandører kan produsere disse aktivitetene for bedriftene. Dersom bedriftene på en destinasjon har samme behov for markedskunnskap, produktutvikling og formidling *tilpasset deres avgrensede område*, vil det imidlertid som regel ikke være kommersielle leverandører av tjenestene. Markedet på småsteder blir for lite for spesialiserte leverandører. Destinasjonsselskap kan imidlertid bidra til å realisere stordriftsfordelene i samarbeid med småbedriftene på destinasjonen. Ved å tilby kurs, hjelpe med produktutvikling og kommunikasjon og annet utviklingsarbeid, utnyttes stordriftsfordeler gjennom samarbeid som ellers kun store bedrifter evner å utnytte internt.

Tiltak 4: Etablere klyngenettverk

Reiselivsaktørene i Nord-Varanger bør etablere et nettverk, som har ambisjon om å utvikles til et klyngenettverk. Også dette tiltaket har samarbeid som et av formålene. Et klyngenettverk er en arena som nettopp bygger på samarbeid og deling av kunnskap mellom nettverksmedlemmene. Et klyngenettverk vil normalt også være åpent for aktører utenfor regionen og medlemmene vil også kunne inkludere offentlige aktører, blant annet fra utdanningssektoren. Det bidrar til et bredere samarbeid utover regionen som igjen vil gi tilgang på et større kompetanse- og erfaringsgrunnlag enn hva som er mulig å oppnå bare gjennom et lokalt samarbeid blant aktørene i Nord-Varanger. En målsetning med samarbeid generelt, og klyngenettverk spesielt, må være at en ønsker å gjennomføre tiltak som i større grad bidrar til en kompetanse- og kunnskapsheving hos reiselivsaktørene i Nord-Varanger som der igjen kan bidra til at det utvikles bedre kommersielle produkter med en større attraksjonskraft.

Reiselivsbedriftene i Nord-Varanger er små. Hvis de skal bli gode, vil det enklere skje gjennom samarbeid hvor de kan «lykkes i lag». Det er viktig å bygge forståelse for at konkurrenter utenfor regionen, både nasjonalt og internasjonalt, er en større konkurrent enn naboen - for på denne måten å evne å se et større perspektiv, utvikle samarbeid og gjøre et felles løft. Klyngesamarbeid kan bidra til innovasjon, informasjonsdeling, relasjonsbygging, kompetanseutvikling og økt synlighet i relevante markeder. Dette tilsier at reiselivsbedriftene i Nord-Varanger bør etablere et klyngenettverk hvor de kan støtte opp om hverandres utvikling, og om den samlede utviklingen av reiselivsnæringen i regionen. Et slikt nettverk kan eventuelt også vurderes utvidet til Sør-Varanger.

Det tar tid og er krevende å bygge den tilliten som er nødvendig i et klyngesamarbeid – men gjensidig tillit og åpenhet er avgjørende for at klyngesamarbeidet skal fungere og at aktørene skal få noe ut av samarbeidet. Det er viktig å starte denne tillitsbyggingen i det små for så å oppskalere over tid: eksempelvis starte med små enkeltvis prosjekter, før man går over til større felles prosjekter. Det å treffes fysisk flere ganger, gjerne jevnlig, er viktig både for å bygge og vedlikeholde tillit.

Et slikt klyngenettverk bør også knyttes opp mot en av de bredere nord-norske reiselivsklyngene, mest nærliggende Arctic 365. Klyngen får da tilgang til arenaer der de får anledning til å møte de store aktørene, som små bedrifter ellers sliter med å møte alene. De store selskapene utgjør ofte også et marked for de små. Samtidig er de store selskapene avhengig av innovative underleverandører: det er altså en gjensidig nytte av å møtes på denne arenaen. Gjennom klyngen og deres arenaer kan de store da utfordre de små samlet sett gjennom å formidle sine behov. Det skapes også en arena hvor de store kan fungere som «lokomotiver» og dra de små med seg.

Nettverk og klynger gjør at særlig små bedrifter får drahjelp til administrative ting, bistand som de ikke har kompetanse og muligheter til selv pga. begrensede ressurser. For å sikre dette, er det viktig at klyngene har god nok finansiering slik at de faktisk kan drive dette arbeidet.

Det er viktig å samarbeide med de rette aktørene. Aktørene må være relevante og ha vilje og tid/ressurser til å engasjere seg. Det må derfor være de riktige personene innad i de ulike selskapene som deltar i klyngearbeidet – og dette er ikke nødvendigvis bedriftslederen. Tidligere gjennomganger viser at distribusjonsleddet må dekkes bedre i klyngene, og at det er et stort potensial for samarbeid, eksempelvis knyttet til å ta i bruk eksisterende teknologi. Reiselivsbedriftene peker også på at det må bli bedre koordinering med samferdselsaktørene, og de er opptatt av at klyngene er «logiske» og i tråd med naturlige reisemønstre/reiseruter.

En sterk klyngeorganisasjon og en kunnskapsrik og dyktig klyngeleder er helt sentralt for et godt klynge-samarbeid. Det er viktig at klyngen og klyngeleder jobber dynamisk og kontinuerlig oppdaterer kunnskapen sin. Klyngeleders rolle er også viktig for å manøvrere blant enkeltbedriftenes ulike ambisjoner og målsetninger ved deltagelse i klyngen, og å bidra til at klyngen omforenes om ting.

Tiltak 5: En helhetlig opplevelse i Varanger

Det er få kommersielle reiselivsaktører i regionen, særlig når det gjelder innhold og opplevelser. Det er derfor både nødvendig og en stor mulighet for å utvikle flere produkter som utnytter de forutsetningene regionen har innen natur og kultur. Destinasjonen har en stor sjømatnæring med betydelig havfiske, omfattende reindrift forankret i samisk kultur, tilgang til førsteklasses sjømat og lange tradisjoner innen produksjon av reinkjøtt og lammekjøtt med rike samiske mattradisjoner. Deltakelse i utøvelse av havfiske og reindrift, og mat basert på lokale råvarer innen sjømat, skalldyr som reker og kongekrabbe, reinkjøtt og lam er derfor viktige elementer i en samlet reiselivsopplevelse. Det er derfor viktig å tenke helhetlig og utnytte det samlede potensialet som ligger der. Hva er vel mer spennende enn å være med på hele prosessen fra fisken blir fisket til den blir servert på tallerkenen? Eller hva med å etablere et matkart, hvor man kan spise seg gjennom regionen ved at hver del av regionen tilbyr sin spesialitet.

Tiltak 6: Bedre tilgjengelighet til regionen

Tilbakemeldingene vi får fra reiselivsaktørene i Nord-Varanger når det gjelder tilgjengeligheten varierer avhengig av hvilken type turisme de jobber opp mot. Det er de som påpeker at for turister som er særlig interessert i å besøke regionen for å se på fugler så er tilgjengelighet til Varanger faktisk å anse som ganske bra om en sammenligner med konkurrerende destinasjoner internasjonalt. For andre reiselivsaktører som retter seg inn mot andre turistsegmenter så vil tilgjengeligheten oppleves som en ulempe. Tilgjengelighet er også mer enn bare hvordan turistene skal ankomme Nord-Varanger med fly eller bil. Det handler vel så mye om at det er lange avstander mellom steder og attraksjoner innad i regionen og en mangel på transporttilbud for reisende som ikke har egen bli.

Ingen direkte stamflyruter

Nord-Varanger er som resten av Finnmark langstrakt og tynt befolket. Liten befolkning og lange reiseavstander gjør at fylket har hele 11 lufthavner, men hver enkelt lufthavn har et begrenset rutetilbud. Antall reisende fra Oslo og Tromsø til og fra flyplassene i Finnmark har vært økende; passasjerer til og fra Oslo og Tromsø var i 2005 drøye 600 000, og økte til 820 000 i 2015. Den spredte lufthavnstrukturen er imidlertid tilpasset lokalbefolkning og lokalt næringsliv, mens for reiselivsnæringen, som er avhengig av å være tilgjengelig for større markeder særlig i utlandet, svekker få og dyre avganger næringens konkurranseevne.

I Finnmark er rutetilbudet den store flaskehalsen for næringen, og slik sett skiller regionen seg fra Lofoten og Vesterålen, hvor man har et rutetilbud fra Evenes, men hvor reisetiden fra lufthavnen er den store flaskehalsen. I Nord-Varanger får ikke rutetilbudet drahjelp fra en stor lokalbefolkning som reiser ut av regionen, slik som man får i større byer og sentrale strøk. Reiselivsnæringen må sørge for en større andel av trafikkgrunnet selv. Forskjellen til flyplasser i Kirkenes og Alta med direkte stamrute-fly, som det ikke er i Nord-Varanger, forsterker konkurranseulempen når det gjelder tilgjengelighet særlig for utenlandske turister ytterligere.

Hurtigbåt mellom Kirkenes – Vadsø

Menon har i en tidligere analyse pekt på muligheten for å etablere en hurtigbåt -/ferge fra Kirkenes til Vadsø som koordineres med de mest brukte flyavgangene til/fra Kirkenes.⁵⁸ Et slikt transporttilbud vil gi turister, innbyggere og næringsliv kortere reisetid og lavere reisekostnader ved reise til/fra regionen sammenlignet med i dag. Et slikt tilbud kan samtidig styrke mulighetene for å utvikle reiselivsproduktet Varangerhalvøya. Vi har ikke vurdert hvorvidt dette vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke i denne sammenhengen, men etableringen av et slikt tilbud vil ha positive virkninger både for næringslivet og innbyggerne i regionen.

Et revidert charterfond

Menon Economics, i samarbeid med Iver-Air Consult, har på oppdrag for Nord-Norsk Reiseliv redegjort for luftfarten og reiselivsnæringens betydning for næringsliv og bosetning i Nord-Norge og utredet et forslag til en ny stimulansordning for flytrafikk til Nord-Norge.⁵⁹ I denne utredningen argumenterer vi for at det fremover vil være behov for målrettede virkemidler som effektivt bidrar til å stimulere til økt aktivitet i reiselivsnæringen i Nord-Norge. Utredningen anbefaler å videreføre charterfondet i en revidert utgave. Endringene innebærer blant annet at det åpnes opp for å gi garantier til turoperatører som bestiller en blokk av minimum 20 flyseter på ordinære rute-fly, fremfor å kun gjelde turoperatører som chartrer hele fly. En slik endring i kombinasjon med eventuelle justeringer på geografisk virkeområde vil kunne gjøre ordningen til et særlig effektivt virkemiddel for en destinasjon som Varanger.

4.4.4 En reiselivsstrategi for Nord-Varanger

Basert på ovenstående kan det trekkes opp en samlet strategi for utvikling av reiselivsnæringen i Nord-Varanger:

1. **Felles profil.** Det utvikles en felles reiselivssatsing for Nord-Varanger med Varanger som merkevare og profil.
2. **Masterplan.** Det utarbeides en masterplan for reiselivsnæringen i Nord-Varanger.
3. **Felles destinasjonsselskap.** Det etableres et felles destinasjonsselskap for kommunene i Nord-Varanger.
4. **Reiselivsnettverk.** Det etableres et nettverk med ambisjon om utvikling til klyngenettverk for reiselivsaktørene i regionen, som knyttes opp mot et landsdelsnettverk. Reiselivsnettverket og destinasjonsselskapet kobles sammen
5. **Helhetlig opplevelse.** Det utvikles en helhetlig reiselivsopplevelse i Varanger hvor lokal matproduksjon og lokale matvarer inngår.
6. **Bedre tilgjengelighet.** Transporttilbudet til og i regionen utbygges for å møte reiselivsnæringens behov.
7. **Tilrettelegging.** Det offentlige skal legge til rette for utvikling av reiselivsnæringen gjennom tilrettelegging av infrastruktur og tjenester. Behovene for slike tiltak skal avdekkes i dialogen med næringen.

⁵⁸ Menon Economics. 2018. *Næringsvirkninger av å forlenge rullebanen ved Vadsø lufthavn*

⁵⁹ Menon Economics. 2020. *Stimulansordning for økt flytrafikk til Nord-Norge. Menon-publikasjon nr. 121/2020*

8. **Felles reiselivsprosjekt.** For å legge til rette for et slikt strategisk løft for reiselivsnæringen i regionen gjennomføres et regionalt strategisk utviklingsprosjekt som setter i verk punktene overfor under navnet VARANGER = REISELIV. Kommunene i regionen tilrettelegger for prosjektet som senere forankres i den samlede næringen.

4.5 Hydrogen- og ammoniakkproduksjon – En mulig joker i Varanger

Verdens energisystemer er i rask endring og elektrifisering er en global megatrend på tvers av industrier, men dersom verden skal nå målsetningene i Parisavtalen må *den grønne omstillingen* akselereres betydelig. Nye utslippsfrie verdikjeder krever overgang til alternative energibærere basert på fornybar kraft, energi-effektivisering og renseteknologier.

Dette er en stor utfordring for næringslivet, men innebærer også store næringsøkonomiske muligheter for land og aktører som evner å gripe sjansen. Mulighetene er kanskje sterkest innen ren energi. På dette området har de globale investeringene for fjerde året på rad oversteget de totale investeringene innen olje og gass. Tidlige tiltak gir muligheter til å utvikle og teste ny teknologi i et hjemmemarked før den globale etterspørselen tar seg opp. Dette kan gi norske bedrifter et konkurransefortrinn i utviklingen og implementeringen av nye løsninger i møte med den globale klimautfordringen. Kombinasjonen av økte klimasatsninger på nasjonalt og europeisk nivå og fallende kostnader for produksjon av fornybar energi åpner opp nye attraktive forretningsområder, som datasentre, batteri-, hydrogen- og ammoniakkproduksjon. Felles for industriene er at de er kraftintensive. Det vil si at de er avhengig av høy forsyningssikkerhet og høy leveringskvalitet.

Europa er Norges desidert viktigste handelspartner og de politiske forutsetningene som legges i EU vil ha stor påvirkning på de næringsøkonomiske mulighetene en står overfor i Norge. Dette gjelder både nasjonalt og lokalt. EUs Green Deal og deres industristrategi er et godt eksempel på dette. Eksempelvis innebærer det reviderte batteridirektiv økte klimakrav knyttet til hvordan batterier produseres, brukes og resirkuleres. Det er grunn til å tro at økte klimakrav styrker konkurransekraften til norsk næringsliv og spesielt kraftintensive næringer, som er av de mest energieffektive i verden og med rikelig tilgang på fornybar kraft. Økte krav til redusert klimaavtrykk bidrar til mer regionalisering av markedene og skaper nye konkurranseflater for norsk næringsliv ved at man foretrekker produksjon i nærheten av sluttbruken, fremfor å være avhengig av globale verdikjeder. Relevante eksempel her er hydrogen som innsatsfaktor i maritim industri, og produksjon av batterier for bilindustrien.

For å lykkes med grønn næringsutvikling i en internasjonal og europeisk konkurranseflate er det naturlig at man søker å videreutvikle og se ulike nasjonale og lokale konkurransefortrinn i sammenheng. Det er dette som er kjernen i smart spesialisering, som er en viktig byggestein for regional utvikling både i EU og i Norge. Ett av Varangers fremste fortrinn er nettopp tilgangen på vindressurser som kan omdannes til produksjon av fornybar vindkraft. Med basis i dette er det et potensial for å utvikle nye eksportnæringer, arbeidsplasser og kompetanse rettet mot vekstmarkeder drevet av den pågående omstillingen internasjonalt.

4.5.1 Forutsetninger i Varanger

Regionen har rik tilgang på vind og arealer og dermed gode forutsetninger for en satsning på fornybar energi. Statnett har uttalt at vindkraftressursene i Øst-Finnmark er ansett som noen av de beste i verden. Høye og jevne vindhastigheter fører til lave kostnader per produsert enhet strøm.⁶⁰ Statnett viser til at Raggovidda og Hanefjell har konsesjon på produksjon av 171 MW vindkraft i tillegg til det som allerede er bygd ut eller gitt nettilknytning. Utover dette er det søkt konsesjon i Øst-Finnmark på ytterligere 320 MW, mens 2750 MW er meldt.⁶¹ De rike

⁶⁰ Statnett. 2020. *Ny 420 kV-ledning fra Skaidi til Adamselv – Samfunnsøkonomisk analyse.*

⁶¹ *Ibid.*

vindkraftressursene gir et godt utgangspunkt for å tiltrekke seg ny kraftkrevende industri som ønsker å gå i en mer bærekraftig retning hvor de baserer seg på mer klimavennlig kraftproduksjon.

Nord-Norge har de laveste energiprisene i hele Norden, og ifølge prognoser kommer prisene til å være lavest også i 2030 og 2040. For kraftforedlende industri er det spesielt viktig å ha en forutsigbarhet i forhold til kraftprisene for å kunne drive lønnsomt. Regionen har med sine lave strømpriser og tilgang på arealer et konkurransefortrinn i å utvikle nye forretningsmuligheter og verdikjeder.

En effektiv utnyttelse av Varanger-regionens fornybare vindressurser som innsatsfaktor til industri kan bidra til økt verdiskaping. Dette er et av regionens største konkurransefortrinn. Den rike tilgangen til fornybar energi vil kunne få stor betydning for etableringen av ny industri i regionen og en rekke nye arbeidsplasser. Det er et begrenset antall kraftprodusenter i regionen i dag, til gjengjeld er Varanger Kraft en dyktig og fremoverlent aktør med et konkret initiativ på gang hvor de har etablert et samarbeid med store nasjonale selskaper med utgangspunkt i lokale ressurser, kompetanse og initiativ.

4.5.2 Mulighetsrommet

En økt produksjon av vindkraft er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel og en forutsetning for å tiltrekke seg etablering av kraftkrevende industri. Det sagt, så vil selvfølgelig en økt kraftproduksjon i seg selv også bidra til økt verdiskaping og sysselsetting, men det virkelig store potensialet utløses først i kombinasjon med at økt kraftproduksjon bidrar til ny næringsvirksomhet lokalt. Det er flere kraftkrevende næringer med store nasjonale aktører som nå aktivt jobber med å realisere nye industriprosjekter i Norge hvor de er avhengig av tilgang på rimelige grønn energi i store mengder.

Varanger Kraft har en konsesjon på 200 MW på Raggovidda, men det er samtidig en begrensning på 95 MW som kan tas ut fra Varangerhalvøya. Som en løsning på hvordan en kan håndtere overskuddsproduksjon har Varanger Kraft, i samarbeid med andre industrielle partnere, sett nærmere på produksjon av hydrogen som en energibærer som kan brukes til å lagre energi i perioder med høy produksjon. I 2020 ble det startet en pilotproduksjon av hydrogen basert på vindressursene på Raggovidda.⁶² På sikt ser Varanger Kraft et betydelig større produksjonspotensial og i det strategiske samarbeidet med blant annet Aker Clean Hydrogen er det planer om produksjon av hydrogen som innsatsfaktor til produksjon av grønn ammoniakk. Prosjektet har fått navnet Green Ammonia Berlevåg. Dette prosjektet viser at mulighetene for hydrogen- og ammoniakkproduksjon i Varanger er reelle. Prosjektet vil være svært viktig for Berlevåg så vel som for hele regionen og det er et tydelig signal om at det også her er mulig å etablere og skape nye industrieventyr.

En satsning på kraftkrevende industri med utgangspunkt i fornybar energi kan i utgangspunktet være rettet inn mot datasentre så vel som batteriproduksjon, hydrogen- eller ammoniakkproduksjon. Våre analyser viser at det er en svært tøff konkurranse innenfor flere av disse næringene og det er vår anbefaling at Varanger bør legge til rette for en ytterligere satsning på hydrogen, ammoniakk og komplementær industrivirksomhet til dette.

Hydrogen og ammoniakk

IEA slår fast i en rapport fra juni 2021 at ingen teknologiområder har potensial til å kutte utslippene like mye som hydrogen. Bakgrunnen er at bruk av teknologien muliggjør utnyttelse av fjerntliggende kraftkilder innen vind- og vannkraft.

⁶² <https://www.varanger-kraft.no/hydrogen/>

Flere utredninger de siste årene har pekt på mulighetene innenfor hydrogen i Norge. NHO har estimert potensialet for en norskbasert industri knyttet til hydrogen og amoniakkproduksjon og tilhørende leverandørkjede til å ligge mellom 60-200 milliarder kroner i 2050 og 10 milliarder allerede i 2030.⁶³ Andre har estimert en potensiell eksportverdi av hydrogenproduksjon på om lag 100 milliarder kroner på lang sikt fra slik produksjon.⁶⁴ Det tilsvarer omtrent eksportverdien av sjømat i 2020.

Regjeringen har som et ledd i sin klima- og miljøpolitikk og i forbindelse med en av krisepakke som ble lansert under koronapandemien varslet at den ønsker en styrket satsning på hydrogenrelatert forskning og teknologiutvikling.⁶⁵ Det vises til at utvikling og bruk av hydrogenbaserte løsninger kan bidra til både verdiskaping og viktige utslippsreduksjoner i Norge. De mest aktuelle bruksområder for hydrogen i Norge er innenfor deler av industrien og transportsektoren, herunder skipsfart og tungtransport. I strategien varsles det at regjeringen ønsker å prioritere sin innsats på områder hvor Norge særlige fortrinn og hvor det er muligheter for økt verdiskaping og grønn vekst. Tidligere i år varslet regjeringen at den vil øke antall pilot- og demonstrasjonsprosjekter i Norge.⁶⁶ Regjeringen har som ambisjon på kort sikt at det i samarbeid med private aktører skal⁶⁷:

- etableres fem hydrogenknutepunkter for maritim transport
- etableres ett til to industriprosjekter med tilhørende produksjonsanlegg for hydrogen
- etableres fem til ti pilotprosjekter for utvikling og demonstrasjon av nye og mer effektive hydrogenløsninger og -teknologier.

Det er i tillegg varslet at regjeringen vil vurdere «contracts for difference» som et mulig virkemiddel rettet mot realisering av store industriprosjekter som storskala produksjon og bruk av hydrogen.

Potensial for økt sysselsetting og verdiskaping

Dagens sysselsetting og verdiskaping innenfor kraftproduksjon og fornybar energi er i all hovedsak knyttet opp mot Varanger Kraft. Det gjør selskapet til en nøkkelaktør for å lykkes med fremtidig utvikling. Selskapet er allerede i dag dypt involvert i et spennende prosjekt med stort potensiale lokalt. I løpet av året ventes det at Raggo 2 skal være ferdig som sammen med Raggo 1 vil ha en produksjon på i underkant av 100 megawatt. Denne produksjonen sammen med en konsesjon på ytterligere 100 MW (Raggo 3) er grunnlaget for ambisjonen og arbeidet med å realisere planene om en stor ammoniakkfabrikk i Berlevåg. Ved full skala vil en slik fabrikk ha en produksjonskapasitet på ca. 100 000 tonn grønn ammoniakk. Det er ventet at det vil fattes en investeringsbeslutning i løpet av 2. kvartal 2022.

Varanger Kraft har selv anslått at dersom alle planene realiseres vil det kunne generere opp mot 50 nye arbeidsplasser i regionen. Samtidig er det grunn til å vente at anlegget vil gi lokale ringvirkningseffekter som bidrar til ytterligere arbeidsplasser. Vi er kjent med at det i tilknytning til ammoniakkfabrikken er planer om et landbasert oppdrettsanlegg som skal benytte oksygen som slippes ut i produksjonsprosessen ved ammoniakkanlegget. Tilførsel av oksygen er en forutsetning for godt landbasert oppdrett, og tilgangen vil gjøre det mulig å produsere rimeligere enn ved en plassering av anlegget andre steder. På den måten kan etablering

⁶³ NHO 2020. *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder.*

⁶⁴ Se blant annet NHO. 2020. *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder og Bain & Company. 2021.* <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/X80jAE/ser-lys-fremtid-for-hydrogen-i-norge-kan-faa-en-eksportverdi-paa-100-milliarder-kroner>

⁶⁵ *Regjeringens hydrogenstrategi – på vei mot lavutslippssamfunnet. 2020.*

⁶⁶ *Meld. St. 36 (2020-2021). Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*

⁶⁷ *Ibid.*

og drift av en ammoniakkfabrikk også bidra til nødvendig teknologiutvikling innen en av Norges desidert viktigste eksportnæringer. Kunnskapsutvikling om landbasert oppdrett kan bidra til å øke volumet av sjømateksporten og bidra til at Norge opprettholder sin kunnskapsledende posisjon innen oppdrett.

Det er etter vår vurdering ikke slik at pågående prosjekter og initiativ begrenser mulighetene for andre til å etablere tilsvarende virksomhet. Det er som nevnt store vindressurser i regionen og dersom det åpnes for ytterligere vindkraftproduksjon vil en kunne forsyne flere hydrogen- og ammoniakk fabrikker. Med andre ord er sysselsettings- og verdiskapingspotensialet betydelig høyere dersom en klarer å skape ny og større næringsvirksomhet med utgangspunkt i de fornybare vindkraftressursene i regionen.

4.5.3 Hvordan utløse potensialet?

Vindkraftdebatten i Norge er preget av sterk polarisering og en videre utbygging av vindkraft vil ikke være ukontroversielt. Det er grunn til å forvente at det vil møte motstand fra reindriftsnæringen så vel som miljøvernorganisasjoner og flere andre. Disse har berettigede og vektige innsigelser som må tas på alvor. Det er også en viktig forklaring på hvorfor NVE i sin tid ikke utpekte noen områder i Øst-Finnmark i sitt arbeid med forslag til en nasjonal ramme for vindkraft. Erfaringer viser også at nødvendige reguleringsprosesser og konsesjonssøknader kan ta svært lang tid. Samtidig har Stortinget gått inn for at fremtidig arealavklaringer til vindkraft skal bestemmes av kommunene etter plan- og bygningsloven.⁶⁸ Det vil, dersom kommunene ønsker økt utbygging, trolig gjøre det mulig med raskere prosesser i fremtiden.

4.5.3.1 Tiltak som kan gjøres innenfor regionen

Etter vår vurdering er det et klart potensial for økt sysselsetting, verdiskaping og omsetning fra kraftproduksjon lokalt dersom det legges til rette for økt vindkraftproduksjon gjennom reguleringer og tilgang på arealer. Samtidig vil det ikke være hensiktsmessig med økt produksjon dersom det ikke er mulig å få avsetning for produksjonen. Det betyr at det må være tilstrekkelig føringsveier og høyspentlinjer ut fra Varanger eller det må etableres kraftkrevende industri lokalt som kan omsette økt kraftproduksjon til industrivirksomhet.

Å få til slike etableringer krever tett samarbeid mellom aktører i regionen for å møte sterk internasjonal konkurranse i markedet. Det er også flere regioner andre steder i landet som posisjonerer seg inn mot disse nye næringene. Det gjør konkurransen enda tøffere ettersom konkurransefortrinnene til Varanger, rimelig fornybar energi og store arealer, stort sett er like gode andre steder i Norge.

4.5.3.2 Tiltak som må gjøres utenfor regionen

Det er særlig tre offentlige tiltak som vil være avgjørende for at Varanger skal kunne utvikle en større industriell satsning rundt produksjon av hydrogen og ammoniakk. Utbedringer av essensiell infrastruktur i strømmettet er et avgjørende tiltak og en forutsetning for at private aktører skal velge å satse på slik næringsaktivitet i Varanger. Gode offentlige støtteordninger vil også være svært viktige i en tidlig fase for nye næringer som produksjon av grønn ammoniakk.

⁶⁸ Stortinget traff 1. desember 2020 et anmodningsvedtak der regjeringen bes om å komme tilbake med forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraft i plan- og bygningsloven.

Infrastrukturtiltak

Det er, etter vår forståelse, et klart behov for tiltak på strømmettet og overføringskapasiteten til og fra regionen. Dersom en skal lykkes med å realisere pågående initiativ og samtidig legge til rette for ytterligere næringsutvikling innenfor kraftkrevende industri er det avgjørende at regionen sikres nødvendig infrastruktur og kapasitet så snart som mulig. Dette gjelder i første rekke etablering av ny 420 kV linje fram til Varangerbotn.

Statlige/offentlige støtte

Regjeringer og industri i flere land retter nå sitt fokus og oppmerksomhet i stadig større grad mot potensialet som hydrogen på en rekke områder. Det er initiativ på gang innen alt fra energilagring til forbruk i transport, bygninger, og industrien. Slike satsninger krever utrulling av et mangfoldig utvalg av støtteinfrastruktur, slik at hydrogen kan produseres, flyttes, lagres, distribueres og integreres i et bredere energisystem. Skal en klare å få til lønnsom produksjon kreves det stor skala samtidig som en er nødt til å få ned produksjonskostnadene ytterligere. I nærmeste fremtid er det lite sannsynlig at de første aktørene som satser på stort på dette vil klare å oppnå lønnsomhet uten offentlige subsidier.

Dette er ikke noe kommunene selv kan bidra med, men kommunene kan derimot spille på lag med private aktører som ønsker å satse i Varanger og sammen jobbe aktivt opp mot det offentlige virkemiddelapparatet.

Varanger utpekes som et pilotprosjekt for regjeringens hydrogensatsning

Berlevåg og prosjektet Green Ammonia Berlevåg må utpekes som ett av prosjektene det skal satses på når regjeringen skal utvikle hydrogenknutepunkter.

4.5.4 En grønn industristrategi for Nord-Varanger

Basert på ovenstående kan det trekkes opp en samlet strategi for utvikling av grønn industri i Nord-Varanger:

1. **Vilje.** Kommunene i Nord-Varanger samler seg om en vilje til å utnytte vindkraftressursene i området til utvikling av kraftkrevende industri.
2. **Hydrogenknutepunkt.** Det arbeides for at Berlevåg og Green Ammonia Berlevåg blir etablert som et nasjonalt hydrogenknutepunkt.
3. **Vindkraft.** Vindkraftressursene i regionen må kartlegges og kommunene må utarbeide en plan for utbygging av vindkraft i regionen.
4. **Samspill.** Planen utarbeides i samspill med miljø og næringsinteresser, i særlig grad reindriftsnæringen for å finne lokaliteter som så langt mulig ivaretar reindriftsnæringens behov.
5. **Industri.** Kommunene kartlegger mulig industriell interesse for utbygging av industri utover anlegget i Berlevåg.
6. **Nasjonal tilrettelegging.** Regionen søker å få nasjonale myndigheter bidrag til en slik satsing gjennom støtte til etablering av knutepunkt og industri, og tillatelser til utbygging.

5 Fremtidig samfunnsutvikling i Varanger

Gjennom næringsanalysene har vi identifisert flere aktuelle satsningsområder som, dersom en lykkes, vil kunne skape en rekke nye arbeidsplasser i Varanger. Utvikling av næringsliv og nye arbeidsplasser er samtidig forutsetninger for å nå mål for bosettings- og samfunnsutvikling. På den annen side er attraktiviteten som bosted avgjørende for å virkeliggjøre næringsutviklingen.

5.1 Velferdstjenestene

Gjennomgangen i denne rapporten viser at de systematiske forskjellene i velferd og levekår som ble rapportert mellom Finnmark og resten av landet rundt 1980, i all hovedsak er innhentet. Gjennomgangen viser også at befolkningen i stor grad er rimelig fornøyd med det offentlige velferdstilbudet. Dette er til dels overraskende når befolkningen gjennomgående er fornøyd med helsetilbudet, og nærmeste sykehus er opptil 25 mil unna! En kan ikke se bort fra at det også i noen grad kan skyldes at forventningene er lavere enn de er i sentral strøk hvor tilgangen for eksempel til sykehus og spesialisthelsetjeneste er langt bedre. På den annen side kan nærhet og oversikt bidra til at mange velferdstjenester oppleves mer tilgjengelig.

5.1.1 Aldring og tjenester for eldre

Gjennomgangen viser at Nord-Varanger vil ha en vesentlig sterkere endring av befolkningen enn både resten av Norge og Nord-Norge. Det blir en kraftig vekst i aldersgruppene over 67 år, men det samlet sett blir en betydelig reduksjon i aldersgruppene under 67 år. Det gjør for det at det blir langt flere som vil trenge pleie og omsorg, men det betyr også at det vil være langt færre både til å finansiere og til å yte slik pleie og omsorg.

Distriktsdemografi-utvalget, NOU 2020:15 «Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene», leverte sin innstilling i desember 2020. Utvalget har hovedfokus på denne utfordringen. Utvalget peker nettopp på at:

«Befolkningsnedgangen i distriktene har over tid vakt stor politisk bekymring, men blir ikke nødvendigvis den største utfordringen framover. Flyttestrømmen fra distriktene forventes å bli mindre. Det har sammenheng med at det blir færre unge, en gruppe som erfaringsvis flytter mye, og flere eldre, en gruppe som erfaringsvis flytter lite. Tendensen forsterkes av at de eldre også blir eldre enn før. En motstrøm av tilbakeflyttere og nykommere vil fortsette. Denne motstrømmen har alltid vært der, men har tradisjonelt fått liten oppmerksomhet. I tillegg vil fortsatt innvandring være viktig. Resultatet kan bli at folketallet stabiliseres i mange distriktskommuner, men at aldringen samtidig blir en større utfordring enn før». (Kap 1.1)

...

Utfordringen blir med dette ikke folketallet eller flyttestrømmene i seg selv, men livskvaliteten. Den mest akutte utfordringen handler om tilgang til grunnleggende tjenester, og hvilken kvalitet de har. Hvordan kan vi sørge for gode helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning i områder der antall eldre kanskje utgjør en dobbelt så stor andel av befolkningen som i landet for øvrig?» (Kap 10.1)

Menon har i en rapport til Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter, «Veier til bærekraftig verdiskaping og velferd» (Menon-publikasjon nr 28/2021), gått grundig inn i denne utfordringen. Menon peker på behovet for å øke tilgangen på personell innen helse- og omsorgssektoren. Dette er særlig viktig i et område hvor behovene for slikt personell blir særlig store. Menon påpeker imidlertid i den rapporten at tiltak for å stimulere til bosetting i distriktene alene ikke vil være tilstrekkelig for å møte den økte etterspørselen etter helse- og omsorgstjenesten i kommuner med sterk aldring. Økt bruk av teknologi kan imidlertid bidra til å dempe presset på eksisterende helsepersonell og således bidra til å redusere regionale forskjeller i tjenestetilbudet.

Økt bruk av digitale løsninger i helse- og omsorgssektoren vil være et spesielt viktig tiltaksområde. Ved å øke bruken av e-konsultasjoner og veiledning via internett kan behovet for stedbunden personell reduseres. Ved hjelp av velferdsteknologi kan pasienter og brukere i større grad få avstandsoppfølging, og behovet for å oppsøke helsetjenesten for enkle prosedyrer, som f.eks. å foreta rutinemessige målinger, reduseres. Helsedirektoratet har gjennom Nasjonalt velferdsteknologiprogram gjennomført flere pilotprosjekter for bruk av medisinsk avstandsoppfølging i norske kommuner. Så langt viser erfaringene at medisinsk avstandsoppfølging gir brukerne en følelse av økt oppfølging, trygghet og kontroll over egen helse, og flere erfarer at dialogen mellom pasient og helsevesen har blitt bedre. Velferdsteknologi som for eksempel medisinsk avstandsoppfølging representerer en form for rolleinnovasjon der pasienten i større grad mobiliserer egne ressurser til å styre egen helse. Det øker muligheten for at eldre kan bo hjemme lenger, samtidig som de får nødvendig oppfølging, noe som vil bidra til å lette på presset i kommunale omsorgstjenester. Så langt har de fleste pilotprosjektene blitt gjennomført i sentrale kommuner. Et viktig tiltak for å møte regionale utfordringer i helse- og omsorgstjenesten er derfor å utvikle og gjennomføre pilotløsninger for de minst sentrale kommunene, og ikke minst å skalere opp de prosjektene som viser en positiv effekt, slik at disse kan benyttes av kommunene som trenger det mest. Statlig støtte til slik ordning kan bli nødvendig.

Et annet tiltak for å kompensere for manglende helse- og omsorgspersonell i tynt befolkede kommuner er en økt satsning på ambulerende tilbud og satellitt-tilbud. Slike tiltak kan inkludere økt bruk av interkommunale tilbud som distriktmedisinske sentre (DMS). Et DMS er et helsetilbud der en eller flere kommuner samarbeider med et sykehus om tjenester, enten før eller etter sykehusbehandling. Tjenester ved DMS kan også erstatte behandling på sykehus. Et annet, tilgrensende tiltak kan være økt bruk av satellitt-tilbud, for eksempel løsninger der helseforetakene samarbeider med kommuner om tjenester som tradisjonelt utføres på sykehus. Økt bruk av ambulerende tjenester, der helsepersonell reiser rundt og oppsøker pasienter der de er, er en annen type tiltak som kan vurderes. I de nordligste områdene har det over tid vært benyttet en ambulerende spesialisthelsetjeneste. Legespesialister reiser da rundt til aktuelle kommuner og utfører undersøkelse lokalt, for eksempel inne øyelege tjenester og øre, neste og halslege tjenester. Det er ingen ting i veien for at slike tjenester også kan benyttes i primærhelsetjenesten for eksempel ved ambulerende allmennlege eller ambulerende diabetesykepleier. Tilbudet vil imidlertid ikke redusere behovet for akutthelsetjeneste.

5.1.2 Færre unge og middelaldrende utfordrer kapasiteten i tjenestetilbudet

Den sterke aldringen i befolkningen i Nord-Varanger kan imidlertid også få konsekvenser for andre velferdstilbud. På den ene siden vil den sterke reduksjonen av andelen i yrkesaktiv alder kunne gjøre det vanskelig å sikre nok tilgang av personell til å dekke tjenestebehovet også for de som er yrkesaktive. På den annen side vil nedgangen i de yngre aldersgruppene gjøre at det er færre brukere av tjenester og tilbud rettet inn mot de som ikke er pensjonister. Det blir færre barn som trenger barnehage, færre elever i grunnskolen, færre elever i den videregående skolen, færre unge deltakere i idrettsliv, sang og musikk og andre fritidsaktiviteter. Dette gjør det vanskeligere å opprettholde bredden i tilbudet ved at kostnaden per bruker ved et gitt aktivitetsnivå øker. Det vil føre til et press for nedlegging eller sammenslåing av tilbud. Dette utfordrer imidlertid også grunnlaget for deler av den forretningsmessige tjenesteytingen. Kundegrunnlaget for tjenestetilbud rettet inn mot unge og middelaldrende vil svekkes. Samtidig vil kundegrunnlaget for forretningsmessig tjenesteyting rettet mot de eldre øke.

Ved at nedgangen i aldersgruppene under pensjonsalder er sterkere i Nord-Varanger enn i mange andre distrikter gjør utfordringen særlig stor her. Og den vil være aller sterkest i de minste kommunene hvor marginene allerede er små.

Distriktsdemografi-utvalget peker på denne utfordringen både for offentlig og private tjenester:

Tjenestesituasjonen i distriktene er viktig for den enkelte innbyggers trygghet og livskvalitet. Samtidig er den med på å forme hvor attraktive steder er som bosted og leveområde. Tjenesteytende næringer sysselsetter i særklasse flest, også i distriktene, og lokale, stasjonære tjenestetilbud er viktige sosiale arenaer og har viktige symbolfunksjoner i lokalsamfunnet.

Områder med liten befolkning og store avstander har alltid hatt større utfordringer med tjeneste-forsyningen enn byområder. Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grobunn for så mange tilbud. Tjenesteorganiseringen må derfor utformes innenfor til dels andre rammebetingelser enn dem som gjelder i mer urbane områder.

Tjenestefunksjonene i disse områdene vil altså ikke rekke opp til terskelkravet om tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å være bærekraftige løsninger uten at «terskelsenkende» grep tas i bruk. Terskelsenkende løsninger har som intensjon å opprettholde tilbud på så mange steder som mulig, og de har følgelig desentralisering som mål. «Rekkeviddeøkende» løsninger, det vil si løsninger som reduserer reisetid og reisekostnader forbundet med å nå og bli nådd, eller digitalisering som gir deg tjenester der du er, er nødvendig om befolkningen skal sikres tilfredsstillende tilgjengelighet.

Tjenestetilgjengelighet og velferd har i stor grad vært overlatt til den enkelte sektor. Endringer i statlig virksomhet har ført til uro i mange distriktsområder og en følelse av at staten trekker seg tilbake fra distriktene og ikke tar hensyn til behovene på en likeverdig måte i hele landet. Utvalget mener at sterk sektorstyring og silotenkning kombinert med digitalisering og spesialisering i sum har vært til ugunst for distriktene. Distriktsbefolkningen har ofte tatt kostnadene ved reformer i staten gjennom lengre avstand til tjenester og færre arbeidsplasser, mens de i mindre grad har fått sin del av gevinstene.

Utvalget mener at tjenesteutvikling i større grad må skje på distriktenes premisser. Det er behov for å endre prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet i en region. Prinsippet bør være at tjenester organiseres på det optimale nivået der de kan fungere for innbyggerne, og ikke at lokaliseringen kun styres av det som gir det optimale kostnadseffektive nivået for virksomheten isolert. (Kap 1.1.3)

...

Utvalget mener det er behov for endring i prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet i en region. Prinsippet bør være at en tjeneste organiseres på det optimale nivået den kan fungere ut til bruker på, og ikke ut fra en lokalisering som kun gir det optimale kostnadseffektive nivået for virksomheten isolert. Tjenestene må være bærekraftige i den forstand at de har en tilfredsstillende standard, og at kostnadene kan forsvares i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette innebærer at styringen av statlige virksomheter også må ta utgangspunkt i befolkningens sammensatte behov for flere og ofte samordnede tjenester, sammen med en erkjennelse av at Norge er et land med spredt bosetting og store avstander. Tilgjengelighet er en viktig dimensjon ved kvalitet. Det er viktig at en slik desentralisering også medfører utvikling av lederskap lokalt. Det er uheldig at statlig virksomhet i distriktene ledes av personer som bor andre steder og pendler til distriktene.

I distriktene er det til dels store avstander som må overvinnes for «å nå og bli nådd». Når mange og stadig flere av innbyggerne blir eldre, kan tilbud som er godt innenfor rekkevidde for funksjonsfriske, bli utilgjengelige for personer som aldri har eid bil, eller tvinges til å parkere den i garasjen, eller som ikke henger med i den teknologiske utviklingen. (Kap. 10.6.1)

Utvalget peker her på tre forhold som er av særlig viktighet i Nord-Varanger. Det ene er sentralisering av offentlig virksomhet, hvor spørsmålet er hvordan staten og fylkeskommunen skal samordne omstilling og nedlegging av enheter knyttet til ulike virksomhetsområder. Vardø ble sterkt rammet av slike nedlegginger på 80- og 90-tallet⁶⁹. Vadsø er nå rammet av den samme type utfordringer. Dette er først og fremst spørsmål om hvordan staten koordinerer sine omstillinger, og i hvilken grad man innretter tjenestene ut fra hensynet til tilgangen til tjenestene eller mulig kostnadsreduksjon slik utvalget beskriver. Slike spørsmål er likevel ikke entydige i en tid hvor stadig flere tjenester benyttes digitalt og hvor de fysiske kontorene og arbeidsplassene har mindre betydning.

⁶⁹ Finnut Consult (2000): *Konsekvensanalyse Vardø kommune*

Det andre er bruk av «terskelsenkende» tiltak. Her kan ulike statlige ordninger både gjennom inntektssystemet, gjennom støtte til transporttilbud, støtte til butikktilbud mv. bidra til at tjenester kan opprettholdes selv om befolkningsgrunnlaget er lavere enn i mer sentrale strøk.

Det tredje er «rekkeviddeøkende» tiltak. Det kan være alt fra utbygging av nye veier til økt frekvens for intertransporten i et område. Transporttilbudet omtales nedenfor. Med unntak av manglende vei mellom Båtsfjord og Vardø, noe som deler området i to, er det ellers rimelig god infrastruktur i området. Utfordringene er først og fremst avstandene. Også dette omtales under.

Selv om avstandene i Nord-Varanger er lange, er det uansett slik at det er disse kommunene som er nærmest hverandre. I den utstrekning tjenestetilbud utfordres gjennom redusert befolkningsgrunnlag, er det derfor samarbeid mellom kommunene som kan bidra til å sikre et større grunnlag for ulike tjenester. Et viktig spørsmål er derfor hvor langt man kan samle seg om å støtte opp under at slike tilbud kan gis i regionen, dersom – og selv om – det ikke er tilstrekkelig grunnlag i den enkelte kommune.

5.1.3 Færre yrkesaktive og økte forventninger utfordrer kvaliteten i tjenestetilbudet

Kravene og forventningene til kvalitet og kompetanse i velferdstjenestene øker. Kommuner med færre i yrkesaktiv alder kan oppleve problemer med å rekruttere kvalifisert personell. Uavhengig av dette kan kommunenes størrelse illustrere at det kan være vanskelig å dekke spesialisert kompetanse. I tillegg kommer at en liten befolkning kan gjøre at det er utfordringer med tilstrekkelig avstand mellom de som skal behandle saker og de som berøres av dem. Barnevernstjenester har vært benyttet som eksempel på tjenester hvor det både kan være vanskelig å sikre tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelig avstand.

Når det gjelder tilgang på kompetansepersonell vil de tiltakene som er rettet inn for å rekruttere kompetent personell, som f.eks. studiefinansieringsordningen, bidra til slik rekruttering. Der mangelen på kompetent personell er særlig utfordrende og/eller det er særlige utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig avstand mellom saksbehandlerne og partene, er det også her et spørsmål om kommunene kan utvikle felles regionale løsninger.

Distriktsdemografi-utvalget pekte på betydningen av administrativt samarbeid:

«Et systematisk samarbeid mellom kommunale ledere i en region kan gi kommunene kapasitet og kompetanse til å gjennomføre krevende endringsprosesser. Dersom kommunene i størst mulig grad har felles systemer, metoder og rutiner innenfor tjenesteområdene, blir det også lettere å drive tjenesteutvikling og innovasjon i fellesskap.⁷⁰ Hvis kommunene samordner sine behov og interesser, vil det også bli enklere for ikke-kommunale aktører å samarbeide med kommunene.

Kommunale ledernetverk innen og mellom ulike tjenestesektorer kan styrke strategisk og operativ kompetanse og kapasitet i Kommune-Norge. I nettverkssamarbeid er formalisering av roller, mandat og saksprosesser en forutsetning for å bygge inn trygghet og tillit. Det er viktig at denne typen samarbeidsprosesser ivaretar og styrker kommunenes selvstyreprinsipp.

Utvalget vil anbefale kommuner å legge til rette for leder- og fagnettverk på prioriterte satsingsområder i egen region.» (Kap. 10.6.3)

5.1.4 Innbyggerdeltakelse og samskaping

Distriktsdemografi-utvalget viser i sin innstilling til at en kommune normalt har blitt forstått som en offentlig myndighet og tjenesteytende virksomhet, mens innbyggere og næringsliv har blitt sett som brukere av

⁷⁰Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner. Telemarksforsking.

kommunale tjenester. Utvalget mener at flere eldre og knapphet på tilstrekkelig arbeidskraft til å utføre alle oppgaver kommunene har ansvar for, krever en annen forståelse av kommunenes rolle, kanskje særlig i distriktene. Kommuner i distriktene må jobbe smartere og bedre enn øvrige kommuner, de må få mer ut av mindre.

Den viktigste oppgaven for mange kommuner når de skal skape gode lokalsamfunn, vil imidlertid være å mobilisere og koordinere ressursene som finnes lokalt. Utvalget peker på at en effektiv tjeneste er en tjeneste som treffer behovet til den enkelte. Da må man også forstå hvilke behov hvert individ har.

Utvalget sier at «Samskapingskommunen kan forstås som en kommune der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med dem som løsningene handler om – enten det er enkeltpersoner, bygdela, frivillige organisasjoner, næringsliv eller andre. Innbyggerne bør oppleve selvråderett og livskvalitet i alle livsfaser, og de bør i størst mulig grad være aktive, ta ansvar og mestre vanskelige livssituasjoner.» (Kap. 10.6.2)

Samskaping handler om «å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter».⁷¹ OECD trekker fram samskaping som en nøkkelstrategi for en krevende omstilling i dagens velferdssamfunn.⁷²

Politisk og administrativ ledelse i kommunen har en viktig rolle i å drive fram et slikt perspektiv. I tillegg krever det en felles forståelse av at innbyggere, næringsliv og foreninger er ansvarlige og aktive aktører med ressurser, som ønsker det beste for fellesskapet og den videre utviklingen av lokalsamfunnet. Det kan her samtidig pekes på at debatten om samskaping vil tjene på større oppmerksomhet om den mulige konflikten mellom at innbyggerne eller rettere de innbyggerne som lar seg engasjere skal gis innflytelse på kommunale beslutninger samtidig som det kommunale demokratiet formelt sett skjer gjennom valg til kommunestyret.

Utvalget skriver at «Kommuneplanens samfunnsdel er særlig egnet til å involvere og engasjere flere aktører i utviklingen av lokalsamfunnet. For kommuner i distriktene er det imidlertid en utfordring at de gjennomgående har få ansatte til å jobbe med denne typen prosesser. Slike ressurser kan bare prioriteres hvis det skjer en vridning fra dagens sterke vektlegging av drift og levering av tjenester, til utvikling og samskaping.» (Kap 10.6.2)

5.1.5 Tettere samarbeid mellom kommunene

I en rapport til Fylkesmannen i Finnmark påpeker NIVI Analyse⁷³ at:

- Fra nesten samtlige kommuner i utvalget rapporteres det om ubalanser mellom kommunens lovpålagte oppgaver og lokale ressurser. Tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en hovedutfordring i alle kommunene.
- Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med nasjonale hensyn.
- Ledere i særlig utsatte kommuner uttrykker misnøye med at systemkrisen i deler av kommuneforvaltning i Finnmark vokser fram uten at den utløser nødvendig aksjon og handling fra overordnet myndighet.

NIVI peker på at:

⁷¹KS. (2018, 6. mars). *Samskapende sosial innovasjon*.

⁷²OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing. Og OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing.

⁷³NIVI Rapport 2018:4 *Gode grep i Finnmark Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark*

«det er behov for økt nasjonal og regional innsats for å bygge lokalsamfunnene sammen, unngå sosial utstøting og forsterkning av parallellsamfunn i vårt mest multietniske fylke. Velferdskommunen må stedvis gjenreises etter nasjonale standarder og det må iverksettes tiltak overfor alle de minste kommunene for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Det kan pekes på minst fire viktige svakheter ved dagens kommuneforvaltning:

1. For mye alenegang i møte med et stadig mer krevende kommuneoppdrag og trender som innebærer sentralisering og tilbaketrekking i stat og fylkeskommune
2. For lite samarbeid om både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, for å sikre rekruttering, kompetanse og kapasitet
3. For få og for stor avstand til medbyggere i staten og fylkeskommunen
4. Usikkerhet om framtidig kommunemodell og videre prosess»

NIVI peker også på to mulige reformspor:

- Overgang til to-sporet kommunereform, med sikte på realisering av en landsdekkende grunnstruktur for oppgaveløsning i offentlig sektor som kan gi bærekraftige løsninger i hele landet
- Klargjøring av to mulige reformspor for kommunene ved at de kan velge mellom enten sterkere regionkommuner eller innføring av en forsterket samarbeidsstruktur. Mulighet for stegvis integrasjon i nye samarbeidsstrukturer bør være en del av den nasjonale reformstrategien.

...

I diskusjonene om fornyelse av det interkommunale samarbeidet på Sunnmøre, dukket det opp noen nye begreper som kan tilpasses og evt. være en del av den videre debatt i Finnmark. En kommuneblokk sørpå ble definert på følgende måte

- En kommuneblokk er en gruppe nært sammenhengende kommuner med felles utfordringer og sterke felles interesser i den kommunale virksomhet
- Kommuneblokken har minst 15-20.000 innbyggere og tilfredsstillende de viktigste faglige kravene til geografisk funksjonelle og faglig bærekraftige kommuner
- Kommuneblokken er et naturlig samarbeidsområde for lovpålagte kjerneoppgaver og kan bli en ny regionkommune

...

En kommuneklynge kan defineres på følgende måte:

- En kommuneklynge er en gruppe kommuner med en særskilt sektoriell og funksjonell begrunnelse, f.eks. kystmobilisering for havbasert næringsutvikling
- Kommuneklyngen etableres for å gi påvirkningskraft, utløse innovasjon og merverdier av faglig, økonomisk eller politisk karakter
- Kommuneklyngen er en del av et større organisert nettverk dvs. den samhandler med det lokale næringslivet og utdannings- og forskningsinstitusjoner for å fremme kompetanseutvikling og innovasjon .

NIVI peker videre på et sett mulige reformelementer i Finnmark:

- Forsterket tyngdepunktorganisering av fylket, med oppbygging av et sterkere regionalt tyngdepunkt i Midt-Finnmark, i tillegg til Vest-Finnmark og Øst-Finnmark
- Forsterket samarbeid om samfunnsutvikling i alle tyngdepunktene inkl. økt tilgang til tilretteleggende virkemidler og økt formalisering av samarbeidet med fylkeskommunen og andre regionale utviklingsaktører (RUP-Samfunnsutvikling)
- Etablering av faste kommuneblokker for utvikling av et sterkere nærsamarbeid om rekruttering og kompetansekrevede velferdstjenester
- Insentiver til full digital fusjon i alle regionale tyngdepunkter
- Etablering av fagnettverk og utvidet samarbeid om kompetanseutvikling i alle deler av fylket, inkludert effektivitetsnettverk for å stimulere til omstilling og bedre ressursbruk i kommunene
- Fylkesinitiativ for bærekraftig organisering av særlig kompetansekrevede velferdstjenester, som f.eks. barnevern, barnevernsvakt, rusomsorg og psykiatri
- Forsterket kommunedialog mot Fylkesmannen og den øvrige regionale statsforvaltning, herunder etablering av programmer for forvaltningsutvikling for å sikre rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester. Områdeprogrammer for sårbare kystkommuner og

utvikling av samisk lokalforvaltning kan være en del av satsingen. Fylkesmannen bør også utvikle akuttfunksjon for krisekommuner og ha ansvar for omstillingsprogram for særlig sårbare enkeltkommuner.

- Stimulanser til erfaringsoverføring fra andre kommuner og forsøk med nye samarbeids- og kommunemodeller
- Tiltak for økt kunnskapsutvikling om status i kommunene og relevante løsninger, f.eks. kartlegging av status for interkommunalt samarbeid, etablering av et indikatorbasert kommunebarometer med relevans for kommuneutvikling og nærmere utredning av relevante samarbeids- og kommunemodeller tilpasset Finnmark

I en oppfølgende rapport⁷⁴ til Fylkesmannen tilrår NIVI blant annet:

1. Det bør gjennomføres en kommuneblokkreform i hele Finnmark og Nord-Troms. Kommunene bør avklare sin tilhørighet til kommuneregioner, som kan være hensiktsmessige for utvidet samarbeid om kommunal administrasjon og lovpålagte velferdstjenester.
2. Det bør gjennomføres et fylkesinitiativ under ledelse av Fylkesmannen for utvikling av nye regionale plankontor og en samordnet digital grunnmur i hele fylket. Fylkesmannen bør ha et særskilt oppfølgingsansvar for utvidet samarbeid om kompetanseutvikling og lovpålagte tjenester i de faste kommuneregionene.
3. Kommunene bør avklare fremtidig organisering av interkommunale politiske råd, som grunnlag for forsterket samarbeid med fylkeskommunen og andre regionale utviklingsaktører. Med bakgrunn i at foreliggende reformskisse kan medføre rundt 8-10 faste kommuneregioner i Troms og Finnmark, vil det ligge godt til rette for innføring av regionale utviklingsavtaler om samfunnsutvikling.
4. Det anbefales en gjennomgang av det næringspolitiske virkemiddelapparatet på lokalt og regionalt nivå, med sikte på effektivisering og klargjøring av kommunenes og kommuneregionenes fremtidige rolle som samfunnsutviklere. De fremtidige plankontorene og sekretariatene i kommuneregionene bør sikres nødvendige stillingsressurser for å ivareta plan- og utviklingsoppgaver på vegne av kommunene.

5.1.6 Finansieringen av de offentlige tjenestene hviler på det kommunale inntektssystemet

Det kommunale inntektssystemet er avgjørende for hvilke velferdstilbud som kan gis i områder som Nord-Varanger. Det er flere elementer i inntektssystemet som er særskilte for kommunene i Finnmark. Distriktstilskudd Nord-Norge blir gitt med et kronebeløp per innbygger til alle kommunene i Nord-Norge og Namdalen. I Nordland og Namdalen gis i 2021 et tilskudd på 1 861 kr per innbygger, i Troms utenfor tiltakssonen 3 570 kr per innbygger, i tiltakssonen i Troms 4 206 kr og i Finnmark 8 716 kr.

Tabell 5: Til alle kommuner i Nord-Norge og Namdalen - satser 2021. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Statsbudsjettet for 2021. Grønt hefte

Kommuner i:	Kroner per innbygger
Nordland og Namdalen	1861
Troms utenfor tiltakssonen	3570
Tiltakssonen i Troms	4206
Finnmark	8716

Småkommunetillegget til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere i Nordland fylke, Namdalen i Trøndelag fylke og tidligere Troms fylke (utenfor tiltakssonen) blir gitt etter de same kriteriene og satsene som for kommuner i Sør-Norge, mens kommuner i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms fylke får småkommunetillegg etter en høyere sats. Tilskuddet er differensiert etter de nasjonale myndighetene distriktsindeks.

⁷⁴ NIVI Rapport 2019:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark

Tabell 6: Småkommunetillegg til kommuner i Nord-Norge og Namdalen - satser 2021. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Statsbudsjettet for 2021. Grønt hefte

Indeks	Småkommunetillegg per kommune, kommuner utenfor tiltakssonen (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, kommuner i tiltakssonen (1 000 kr)
Indeks 0-35	6 034	13 068
Indeks 36-38	5 432	22 760
Indeks 39-41	4 827	10 455
Indeks 42-44	4 225	9 147
Indeks 45-46	3 620	7 841
Indeks over 46	3 017	6 534

Nivået på velferdstilbudet er av fundamental betydning for å kunne holde oppe folketallet i Nord-Varanger. Det kan bare gjøres ved at kommunene og fylkeskommunen har økonomisk kapasitet til å gjøre det. Videreføring av de særlige tilleggene i inntektssystemet er derfor av helt avgjørende betydning for at Nord-Varanger skal kunne være et attraktivt bosted.

Distriktsdemografi-utvalget mener at utgiftsutfordringene knyttet til den aldrende befolkningen kan håndteres innenfor det kommunale inntektssystemet, men at utfordringene for systemet krever nasjonal oppmerksomhet:

Isolert sett ser ikke aldringen av distriktskommunenes egen befolkning ut til å true det økonomiske grunnlaget for å gi tjenester til innbyggerne. Imidlertid er ikke aldringen av befolkningen geografisk avgrenset til distriktskommunene. Aldringen forventes å gjøre seg gjeldende i praktisk talt hele landet. Dette vil skape finansielle utfordringer på så vel nasjonalt som lokalt plan, og vil kunne sette mekanismene i inntektssystemet under press. Skal distriktskommunene unngå at mulighetene til å finansiere velferdstjenester forvitrer, er de avhengige av man på nasjonalt plan finner en bærekraftig løsning på denne utfordringen. (Kap 1.1.2)

5.1.7 Forslag til tiltak

Tiltak som kan besluttes i regionen:

1. Kommunene i regionen bør gå sammen om å organisere eller avtale bruk av ekstra kapasitet og spesialisert kompetanse gjennom ambulerende tjenester. Likeså bør det i regionen åpnes for at mindre kommuner kjøper spesialiserte tjenester eller institusjonsplasser hos større.
1. Kommunene i regionen bør gå sammen, evt også med flere kommuner, om et program for omfattende bruk av velferdsteknologi i helse- og omsorgstjenestene.
2. Kommunene i regionen bør samorganisere enkelte administrative funksjoner hvor det enten vil være særlig krevende å skaffe nødvendig kompetanse, det vil være særlige fordeler av større kompetansemiljø og/eller det er særlig behov for avstand mellom forvaltningen og aktuelle parter. Et felles plankontor er en mulig tjeneste som vil ha nytte av et større faglig miljø, mens felles barneverntjeneste er eksempel på en tjeneste hvor en felles organisering både kan bidra til kompetanse og avstand.

Tiltak som må besluttes utenom regionen:

3. Tilgangen på personell innen helse- og omsorgstjenestene til regionen bør økes gjennom særlige tiltak for rekruttering enten gjennom desentraliserte utdanningstilbud, tilrettelegging for samlingsbasert utdanning ved siden av arbeid og/eller gjennom styrkede incentiver for rekruttering.
4. De særlige virkemidlene for Finnmark gjennom det kommunale inntektssystemet bør videreføres.
5. Staten bør videreføre tiltak som senker terskelen for å kunne tilby tjenester og for å forstørre regioner som kan gjøre bruk av tjenestene. Om transporttjenester, se under.

6. Omstilling av statlig virksomhet bør iakttas regionale virkninger, og bygge opp under nærhet til brukerne særlig der fysisk nærhet er viktig. Om desentralisering av oppgaver, se eget punkt.

Det er ovenfor foreslått et nærmere samarbeid mellom kommunene i regionen både om velferdsteknologisatsing, ambulerende tjenester og samordnede administrative funksjoner. Kommunene vil ofte legge vekt på å kunne tilby slike tjenester selv, blant annet fordi arbeidsplassene har betydning for lokal sysselsetting. Utfordringene med tilgang på kompetanse må imidlertid antas å bli forsterket. Det benyttes som et viktig argument for sammenslåing av kommuner. Denne rapporten bygger på det premiss at kommunestrukturen videreføres. Økt samarbeid kan sees som et alternativ til dette, hvor ressurser samles uten at de kommunale enhetene avvikles. Det vil blant annet si at man beholder en lokal demokratisk forankring.

Heller enn at samordning over tid tvinger seg fram, åpner dette også for en fordeling av funksjoner. Barneverntjenestene vil for eksempel kunne ha et faglig fellesskap med andre barnefaglige miljøer i Vadsø. Næringsfunksjoner har god forankring i Båtsfjord. Det ingeniørfaglige miljøet er sterkt i Vardø i tilknytning til Forsvaret. En illustrasjon kan være at flere av de regionale sparebankene har beholdt sin selvstendighet ved at de har gått sammen om viktige fellesfunksjoner innen Sparebank1 gruppen. I motsetning til det mange ville anse som vanlig er det her de regionale bankene som eier gruppen, og ikke omvendt. Slik kan også kommunene eie fellesfunksjoner, og ikke omvendt. Slik kan kommunene bevare sitt særpreg, samtidig som man sikrer kompetanse og kraft innen de enkelte tjenesteområdene.

5.2 Transport

Innbyggerundersøkelsen for Nord-Varanger viser at innbyggerne er lite fornøyd med transporttilbudet i regionen. Hele 68 prosent i kystkommunene plasserer transporttilbudet på et av de to nederste av fem kategorier, men også i fjordkommunene er det stor misnøye med 59 prosent i de to nederste kategoriene. Også kvaliteten på transporttilbudet vurderes som dårlig, med hele 60 prosent i de to dårligste kategoriene i kystkommunene, mens kvaliteten vurderes noe bedre i fjordkommunene med 45 prosent. Undersøkelsen avdekker ikke hva som vurderes som dårlig.

5.2.1 Veitransport

Veistrekningene i Nord-Varanger er lange! Fra Vardø er det 74 km og til Varangerbotn i Nesseby 125 km. Først her kommer første større veiskille. Mellom nabokommunene Båtsfjord og Vardø er det 247 km med veitransport. Fra Berlevåg til nærmeste sykehus i Kirkenes er det 276 km. Veistandarden i regionen synes å være rimelig bra, særlig når det gjelder E 75 fra Varangerbotn via Vadsø til Vardø, Standarden er langt dårligere videre på Fv 8100 fra Vardø til Hamningberg. Fv 890 og 891 fra Tana bru til Berlevåg og Båtsfjord er preget av vinterstenginger, se under.

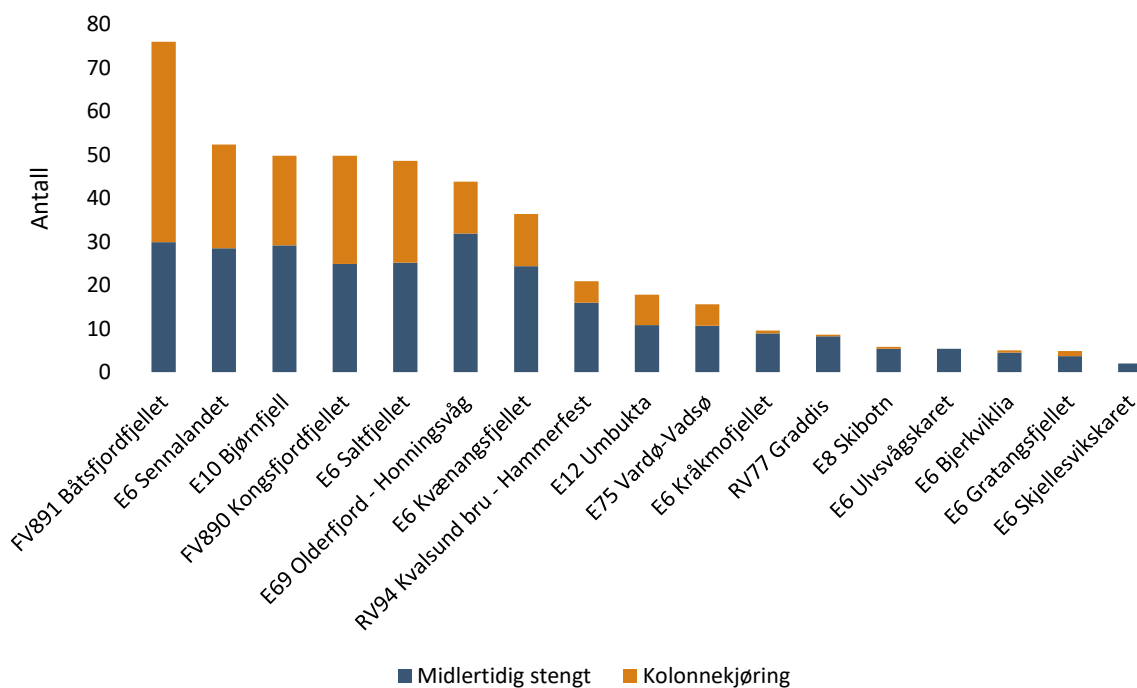
Den grunnleggende utfordringen for samferdselen i regionen er de 25 km manglende vei mellom Hamningberg og Syltefjord, noe som gjør at det ikke er veiforbindelse mellom Vardø og Båtsfjord, og derfor ikke vei som knytter regionen sammen. Mens avstanden mellom kommunesentrene i de to nabokommunene bare er 59 km i luftlinje, er derfor kjøreveien hele 247 km. Det ville være et betydelig tiltak for å knytte regionen sammen om det var en slik forbindelse. Kostnaden ved prosjektet antas å være flere hundre millioner kroner. Veien er ikke prioritert av Troms og Finnmark fylkeskommune. Det synes derfor å være langt fram for utbygging av veien. Gitt at veien ikke bygges, vil det forsterke behovet for annen intern kommunikasjon i regionen.

Som det framgår av denne rapporten er det en betydelig fiskerivirksomhet blant annet i Båtsfjord og Berlevåg, med transport av store mengder fisk ut av regionen. Mye av denne transporten skjer med bil. Etter oppdrag fra

Samferdselsforum Nord utarbeidet Menon i 2020 rapporten «Forsinkelser på vei i Nord-Norge. Samfunnsøkonomiske kostnader og verdsetting av tidsverdier for gods med fokus på frakt av sjømat» (Menon-publikasjon 68/2020). Ifølge rapporten er Båtsfjord etter Tromsø den nest største kommunen i Nord-Norge når det gjelder antall tonn produsert fisk og landet villfangst. Om lag 40 prosent av villfisker i den nordlige delen av Troms og Finnmark landes i Båtsfjord. Rapporten viste imidlertid samtidig at dette er et område med betydelige problemer med framkommeligheten.

Forsinkelser kan oppstå som følge av strenging og kolonnekjøring, men også som følge av forhold som medfører at aktørene må holde en lavere fart enn den skilte hastigheten. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig antall stengninger og kolonnekjøringer for utvalgte fjelloverganger i Nord-Norge i perioden 2010 til 2017.

Figur 54: Gjennomsnittlig antall ganger stengt og kolonnekjøring over fjelloverganger i Nord-Norge per år i perioden 2010 til 2017. Kilde: Bardal (2018)



I løpet av perioden er det Båtsfjordfjellet på Varangerhalvøya som har hatt det høyeste gjennomsnittlige antallet stengninger og kolonnekjøringer, med til sammen nærmere 80 tilfeller i snitt per år. Også Kongsfjordfjellet har mange stengninger og perioder med kolonnekjøring. Flere av fjellovergangene som ofte har vært stengt eller har hatt perioder med kolonnekjøringer, er ifølge rapporten også strekninger der transportene kjører relativt sakte. Båtsfjordfjellet og Kongsfjordfjellet topper statistikken også her, med en gjennomsnittsfart om lag 20 km i timen under fartsgrensen. For fiskerierne i regionen vil det derfor være av stor betydning om framkommeligheten over Båtsfjordfjellet og Kongsfjordfjellet bedres. Menons rapport viser at for enkelte strekninger er dagens kostnader knyttet til forsinket sjømat så store at tapene over 40 år får store konsekvenser for beregningen av veiprosjekters lønnsomhet.

Veien fra Varangerbotn via Vadsø og Vardø til Hamningberg er utpekt som nasjonal turistveg. På oppdrag fra Statens Vegvesen har gjorde Menon Economics i 2017 en effektmåling av turistvegen (Menon-publikasjon 38/2017). Rapporten konkluderte med at Nasjonal turistveg Varanger har økt verdiskapingen til reiselivsbedrifter langs traseen. Man fant ikke at turistvegen har økt lokale handelsbedrifters verdiskaping. Rapporten konkluderte

med at det er svært sannsynlig at Statens vegvesens satsning på Nasjonal turistveg Varanger har hatt positiv effekt på utviklingen i reiselivet lokalt. Verdiskapingstallene viste at verdiskapingsveksten har vært svært god, bedre enn referansegruppene. Fra 2005 til 2011 var den årlige verdiskapingsveksten på 6 prosent, en relativt god vekst, mens veksttakten etter 2011 har vært på 15 prosent i året, en svært sterk vekst. Denne veksten har bidratt til at reiselivet var 50 prosent viktigere for verdiskapingen i næringslivet i 2015 sammenlignet med 2010. Starten på den sterke veksten sammenfaller med åpningen av minnesmerket over trolldomsdømte på Steilneset i Vardø. Steilneset i Vardø er et av Statens vegvesens største satsninger på Nasjonale turistveger, og har skapt oppmerksomhet og trafikk til regionen, særlig fra bobilturister, men også fuglekikkere. I rapporten pekes det på at satsningen på Nasjonal turistveg Varanger sammenfaller med en svært sterk vekst innen fuglekikking i regionen, en annen viktig drivkraft for reiselivet lokalt. Det er vanskelig å skille betydningen av Nasjonal turistveg fra betydningen av fuglekikking, både fordi vi ikke kan skille mellom de to drivkreftene i tallgrunnlaget, men også fordi det har vært et positivt samspill mellom turistvegen og fuglekikkingen. Dette vises blant annet ved at det i 2013 ble åpnet fuglekikkerskjul på Vestre Jakobselv, Vadsø molo, Steilneset og Ekkerøy som del av Nasjonal turistveg Varanger. Den nasjonale turistvegen gir et styrket grunnlag for utvikling av reiselivet i regionen. Dette gir grunnlag for bevisst bruk av turistvegstatusen i utvikling av reiselivet i regionen, noe som er omtalt annet sted i rapporten.

Det offentlige busstransporttilbudet i regionen er svært begrenset. Lange avstander, svakt brukergrunnlag og stor andel personbiler er viktige forklaringer på det. Med de demografiske endringene som forventes å komme, vil det oppstå behov for å tenke nytt rundt busstilbudet. Overgang fra standardiserte bussruter til mer skreddersydde og brukertilpassede løsninger vil kunne gjennomføres med økt bruk av digitale løsninger i samferdselssektoren. I et område med mange eldre kan det være aktuelt å tilby henting hjemmefra og transport til spesifikt sted. Dette kan også skje ved bruk av førerløse biler eller småbusser.

5.2.2 Flytransport

Med så lange avstander har kortbaneflyplassene bidratt til et vesentlig raskere transporttilbud. Selv med bare rundt 12 000 innbyggere er det fire flyplasser i Nord-Varanger, i Vadsø, Vardø, Båtsfjord og Berlevåg. Nærmeste stamflyplass og nærmeste sykehus er i Kirkenes i Sør-Varanger. Det har tidvis kommet opp forslag om sammenslåing av flyplassene. Det måtte eventuelt skje mellom Vadsø og Vardø og/eller Båtsfjord og Berlevåg. Det har også vært drøftet bygging av en ny og større flyplass mellom Vadsø og Vardø.

På oppdrag fra Vadsø kommune utredet Menon Economics næringsvirkninger av å utvide rullebanen på Vadsø lufthavn fra dagens 990 meter til henholdsvis 1 550 og 2 500 meter (Næringsvirkninger av å forlenge rullebanen ved Vadsø lufthavn (Menon-rapport 62/2018)). Med forlengelse av rullebanen til 1550 meter vil flyplassen kunne ta ned passasjerfly av B-klasse med rundt 100 seter. Dette kan både påvirke rutetilbud og pris på flybilletter til og fra Vadsø. For å kunne ta ned fly av C-klasse (Boeing 737-800 og Airbus 320) trengs normalt en rullebane på 2 500 meter. Basert på dette omfattet analysen vurderinger av nærings-, arbeidslivs- og bosettingseffekter i tre alternativer: Videreføring av dagens rullebane på 997 meter (nullalternativet), forlenge rullebanen på til 1 550 meter eller å forlenge rullebanen til 2 500 meter. Menon konkluderte at en utvidelse av rullebanen til 1 550 meter ikke vil gi utslag i endret rutetilbud utover det som ligger inne i nullalternativet, hverken på kort eller lang sikt. Det er da heller ikke hensiktsmessig å regne på endringer i nytte for regionen i form av økt økonomisk aktivitet og bedret velferd, sett opp mot nullalternativet.

Virkninger på rutetilbudet og tilhørende næringsvirkninger av å forlenge rullebanen til 2 500 meter ble ansett mer usikre. Det ble derfor etablert et høyt og et lavt scenario. I det høye scenarioet, som innebærer at flyplassen er utløsende for vekst i reiselivet på Varangerhalvøya, fant Menon at forlengelsen av rullebanen bidrar til en

omsetningsvekst i regionen på 458 millioner kroner i 2025, med positive følger for sysselsetting og bolyst. I det konservative anslaget, som innebærer rolig vekst fremover, fant man grunnlag for å si at reiselivet vil ha en omsetningsvekst på 15 millioner kroner i 2025.

Utvidelse til 2500 meter framstår ikke realistisk sett i forhold til det samlede flytilbudet i regionen med tilsvarende flyplass i Sør-Varanger. Da rapporten fra 2018 ikke dokumenterer at bygging av en lengere flyplass på 1550 meter vil ha stor nytte for regionen, blir spørsmålene om tilbudet bør samordnes for å redusere kostnader eller at man skal videreføre dagens nærhet til brukerne. Det legges her til grunn at det vil være en fordel for befolkningen og næringslivet å ha tilgang til lokalflyplass. Utfordringen blir da å sikre støtte for slik videreføring. Det er ikke noe i den nylig behandlede nasjonale transportplanen som tilsier at tilbudet planlegges redusert.

Utfordringene for lufttransporttilbudet – som i vesentlig grad antas også å representere de sentrale transportutfordringene i regionen – kan derfor knyttes til frekvens og pris på flyreisene. En flyreise fra Berlevåg til Vadsø koster i billigste alternativ rundt 700 kroner. Fra Berlevåg til Oslo er prisen vel 1500 kroner. Flyreiser for barnefamilier er derfor dyrt, selv om prisene relativt sett er lavere enn for noen år tilbake. En sentral utfordring er samtidig at tilgangen på de rimeligste billettene er begrenset. Med full pris er kostnadene en vei henholdsvis rundt 1000 kroner og 4500 kroner per person. Dette reiser dels spørsmål om attraktiviteten som bosted. Dette drøftes under spørsmålet om distriktpolitiske virkemidler under. Skal en få til ønsket utvikling i regionen i årene fremover må rutetilbudet styrkes. Vi har ikke utredet hva som vil være mest virkningsfullt, men her må en se på mulighetene for å øke både antall avganger, seter, rabattere seter og lavere priser ved utformingen av fremtidige anbuds konkurranser om drift av FOT-rutene.

Men det reiser og spørsmål om det Distriktsdemografi-utvalget kaller «rekkeviddeøkende» tiltak. Med synkende andel bosatte i yrkesaktiv alder vil både tilbudet av tjenester som tilgangen på tjenester kunne styrkes ved å se regionen i sammenheng. De lange avstandene med bil begrenser muligheten til det. Sjøtransport tar enda lengre tid. Så lenge regionen rår over så omfattende flyplassstilbud blir det da et spørsmål om flytransporten ikke bare skal bidra som tilbringertjeneste til stamrutenettet eller som tilgang på nødvendig transport til og fra sykehus og spesialisthelsetjeneste, men at flytransporten også kan bidra til økt rekkevidde av tjenester i regionen. Dette vil bli et stadig mere relevant spørsmål etter hvert som presset på samarbeid om tjenester øker.

5.2.3 Sjøtransport

Infrastrukturen for sjøtransport er av stor betydning i et område med stor fiskeriaktivitet og krevende klimatiske forhold. I tråd med fylkeskommunens prioriteringer er ny ytre molo i Vardø ført opp i den nylig behandlede nasjonale transportplanen. Prosjektet var i regjeringens framlegg foreslått til oppstart i første 6-årsperiode. Stortingets flertall, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og SV så det ønskelig å øke finansieringen i første periode.

Hurtigruta seiler daglig med anløp Berlevåg-Båtsfjord-Vardø-Vadsø og retur. Dette sikrer daglig båtforbindelse i regionen. På grunn av avstandene er imidlertid tidsbruken ved denne transportformen så vidt lang at den ikke bidrar til dynamikk i det interne samarbeidet.

I den ovenfor omtalte rapporten om utvidelse av Vadsø lufthavn, peker Menon som et alternativ på muligheten for å etablere hurtigbåt -/ferge fra Kirkenes til Vadsø som koordineres med de mest brukte avgangene til/fra Høybukthoen/Kirkenes. Det pekes på at en slik tilpassing vil gi turister, innbyggere og næringsliv lavere reisetid og - kostnader ved å reise til/fra regionen enn i dag og kan samtidig forbedre mulighetene for å utvikle reiselivsproduktet Varangerhalvøya. Etablering av hurtigbåt-/ferge til/fra Kirkenes vil sannsynligvis redusere

klimagassutslippene og er i samfunnsøkonomisk forstand et billigere tiltak, som det er mulig å legge ned hvis det skulle vise seg at få personer benytter seg av tilbudet. Menon tok derfor til orde for at før man eventuelt beslutter å gå videre med ideen om å utvide rullebanen til 2 500 meter bør man for eksempel vurdere i hvilken grad en hurtigbåt fra Kirkenes til Vadsø kan være en mer kostnadseffektiv måte å realisere de samme næringsvirkningene på.

5.2.4 Forslag til tiltak

Tiltak som må besluttes utenom regionen:

- Stenging av Båtsfjordfjellet og Kongsfjordfjellet bør begrenses. Med den store mengden fiskeprodukter som langs ruta er det viktig at fylkeskommunen prioriterer nødvendig vedlikehold og oppgradering.
- For å styrke samspillet i regionen bør kollektivtransporttilbudet økes vesentlig. Det kan skje gjennom former for taxi eller taxibuss i rute med henting fra bolig. Med det styrkes også inntektsgrunnlaget for taxinæringen. Over tid bør det vurderes skreddersydde tilbud med henting og bringing av selvkjørende taxibusser.
- Flyplassene og rutetilbudet er av fundamental betydning. Det er viktig for den videre utviklingen i regionen at det ikke oppstår usikkerhet om videreføring av flyplassene. En styrking av rutetilbudet vil være tilsvarende viktig. Bedre tilgjengelighet gjennom økt setekapasitet og lavere priser er viktig for å få til en ønsket utvikling i regionen i årene fremover. Dette bør vektlegges sterkere i fremtidige konkurransegrunnlag for drift av FOT-rutene.
- Det bør utredes hvorvidt man kan utnytte flyplassene også til utvikling av et lokalrutenett med fly som kan bidra til rekkeviddeøkning/regionforstørrelse.
- For å kunne dra større nytte av reiselivsmulighetene bør det etableres en hurtigbåtforbindelse fra stamflyplassen i Kirkenes til Vadsø.

Spørsmålet om flypriser drøftes under, mens bedre utnyttelse av den nasjonale turistvegen til reiseliv drøftes under reiseliv.

5.3 Nettverk

Samfunnets infrastruktur er generelt av grunnleggende betydning for samfunnets funksjon. Begrensninger i kraftnettet kan være ekskluderende for utvikling av virksomhet i et område. Øst-Finnmark ligger langt borte fra de nasjonale og internasjonale sentra, og avstandene internt er også store. I et slikt område kan digital kommunikasjon ha en funksjon utover det alminnelige ved at den kan redusere avstandsulemper som er tyngende og begrensende.

5.3.1 Elektrisitet

Det er begrenset kapasitet til nytt forbruk og ny produksjon i dagens kraftnett i Nord-Varanger og resten av Øst-Finnmark. Analyser foretatt av Statnett⁷⁵ viser at det er begrenset kapasitet til nytt forbruk i dagens nett innenfor hva som ansees som driftsmessig forsvarlig.

Ifølge Statnett er vindkraftressursene i Øst-Finnmark ansett som noen av de beste i verden. Høye og jevne vindhastigheter fører til lave kostnader per produsert enhet strøm. Det er mange planer om utbygging. Det er

⁷⁵Ny 420 kV-ledning fra Skaidi til Adamselv. Samfunnsøkonomisk analyse. Statnett mai 2020

imidlertid ikke mulig å tilknytte konsesjonsgitt vindkraft til dagens nett. Det er derfor behov for å øke overføringskapasiteten inn og ut av Øst-Finnmark. Dette er ifølge Statnett mulig gjennom tre ulike korridorer (fra Norge i vest, fra Finland i syd, fra Russland i øst). Statkraft har konkludert med at en utbygging fra vest er det eneste realistiske.

Det er imidlertid stor usikkerhet om, når og hvor store industri og elektrifiseringsprosjekter i Øst-Finnmark blir realisert. Netttiltak har imidlertid lang ledetid, mens nytt forbruk kan ha kort ledetid. Det er derfor svært viktig at det legges til rette for næringsutvikling i Øst-Finnmark, og at manglende kraftkapasitet ikke blir et hinder for en videre utvikling.

De store avstandene i Finnmark, og det begrensede befolknings- og aktivitetsgrunnet, vil bidra til at nye utbygginger vurderes som samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Dette må imidlertid veies mot bredere samfunnsinteresser.

5.3.2 Høyhastighetsnett

Digitalisering treffer alle deler av samfunnet, fra arbeidsliv og utdanning til kultur, næringsliv og velferdstjenester som for eksempel helse. Som omtalt i kapitlet om arbeidsplasser, gir digitalisering mulighet for fjernarbeidsplasser og for automatisering. Som omtalt under velferdstjenester, gir det mulighet for digital velferdsteknologi. Som omtalt under transport, gir det mulighet for førerløse busser. Den avgjørende forutsetningen er imidlertid at det er tilstrekkelig kapasitet i nettet.

Myndighetene har uttrykt bekymring for et «digitalt klasseskille», at ulik kompetanse knytte til bruken av digitale løsninger kan bidra til å forsterke andre forskjeller i samfunnet, som utdanning og arbeidsmarkedsmuligheter. For å kunne utvikle digital kompetanse er det avgjørende at den digitale infrastrukturen er på plass.

Å satse på utbygging av høykapasitets bredbånd er derfor et viktig tiltak ikke bare for å redusere regionale ubalanser, men også for aktivt å motvirke dem. Ambisjonen for Nord-Varanger må derfor være å ha det til enhver tid mest framtidrettet høyhastighetsnett i regionen.

5.3.3 Forslag til tiltak

Tiltak som kan besluttes i regionen:

- For å kunne utnytte de digitale mulighetene bør fylkeskommunen kontinuerlig legge til rette for at regionen har det til enhver tid mest framtidrettede høyhastighetsnett

Tiltak som besluttes utenfor regionen:

- Tilstrekkelig tilgang på kraft til utbygging av ny næringsvirksomhet i regionen bør sikres ved utbygging av ny 420 V kraftlinje fram til Varangerbotn

5.4 Senterfunksjoner

Gjennom innbyggerundersøkelsen er det avdekket at et klart flertall av befolkningen er overveiende dårlig fornøyd med tilgangen på kultur- og fritidstilbud. Med en global trend i retning urbanisering synes ulike senterfunksjoner å ha fått økt betydning. Med den spredte bosettingen som er i Nord-Varanger og at hvert enkelt tettsted er lite, vil det selv i det største tettstedet Vadsø være vanskelig å etablere grunnlag for senterfunksjoner som mange, og særlig yngre, innbyggere vil finne viktige for bostedsattraktiviteten.

5.4.1 Bomiljø

Distriktsnærings-utvalget har beregnet at svak arbeidsplassvekst i næringslivet bare kan forklare anslagsvis 6 prosent av avviket mellom gjennomsnittlig befolkningsvekst hos de minst sentrale kommunene i landet (sentralitetsklasse 6) og utviklingen i landet totalt (s 62). Dette bekrefter at det er andre hensyn enn mangelen på interessante arbeidsplasser i næringslivet som forklarer befolkningsnedgangen. Selv om utvalget peker på at den klart viktigste årsaken til svak befolkningsvekst i distriktene er de siste ti årene er befolknings sammensetningen ved inngangen til perioden med lav andel i fødedyktig alder, er det også grunn til å merke seg at den nest viktigste årsaken var at unge mennesker, spesielt i 20-årene, flytter fra distriktene og inn til sentrum. (Kap 3.1.2 s 63) Flyttingen inn til sentrum kan ha mange årsaker. Utvalget peker imidlertid på at det også motiveres av at de fleste universitet og høyskoler ligger i sentrale kommuner.

Innbyggerundersøkelsen for Nord-Varanger viste at nærhet mellom menneskene er en av de viktigste årsakene til at innbyggerne ser det som attraktivt å bo i Nord-Varanger. Samtidig viste innbyggerundersøkelsen av innbyggerne ikke var tilfreds med tilgangen på kultur og fritidstilbud, mens de - særlig i fjordkommunene - var relativt godt fornøyd med kvaliteten.

Gitt at den grunnleggende utfordringen i Nord-Varanger er å få flere unge mennesker som er vokst opp i mer sentrale strøk til å bosette seg i Nord-Varanger – noe Distriktsdemografi-utvalget også ser som den mest grunnleggende utfordringen i distriktpolitikken, er det rimelig å anta at tilgang på «urbane» tilbud vil være etterspurt.

Utfordringen er at hvert enkelt sted har et svært begrenset befolkningsgrunnlag for handel og servicetjenester. Det hindrer ikke at det er rikt tilbud av arrangementer og festivaler i regionen. Når det gjelder bredden i handels og servicetilbudet er det imidlertid mest nærliggende å se Vadsø som det mest aktuelle lokaliseringsstedet. Det forutsetter imidlertid både at man i Vadsø legger til rette for det, og at folk i regionen støtter opp under et tilbud som er relativt nært framfor å ledes til sentra lengre unna eller til handel over nett.

Forhold ved selve stedene må også antas å ha betydning. I ungdomsundersøkelsen kom det fram flere stemmer som pekte på betydningen av å løfte utformingen av stedene. Dette er også et tema som er fulgt opp av Distriktsdemografi-utvalget. Utvalget foreslår at det settes ni verk forsøk med saneringsstøtte mot fysisk forslumming. Utvalget peker på at man «i områder der folketallet har gått ned over tid, vil man også kunne se bygningsmessig forfall og fysisk forslumming. Det koster å vedlikeholde en bygningsmasse. Det koster også å rive, og eiernes motivasjon for å bruke tid og ressurser på en mer eller mindre verdiløs bygningsmasse er ofte lav. Opphoping av bilvrak og annet skrot underbygger mange steder inntrykket av forlatthet, og det bidrar til å redusere stedets attraktivitet både for gjester og fastboende.» (kap 10.7.4) Deler av Nord-Varanger er sterkt preget av slikt forfall, i likhet med store deler av Finnmark for øvrig. Et slikt forsøk kan derfor med fordel starte her.

5.4.2 Utdanningstilbud

I framtidsutredningen for Spekter peker Menon på at det er en klar sammenheng mellom studiested og hvor man velger å jobbe etter studiene. Det har derfor for eksempel stor betydning for tilgang på helsepersonell at det tilbys studier i nærheten av der behovene er. Økt satsning på utdanning i distriktene vil derfor kunne være et viktig tiltak for å øke rekrutteringen av kompetent arbeidskraft i kommuner som ventes å få en særlig tung forsørgerbyrde. Regjeringen har uttrykt at de vil satse på flere fleksible og desentraliserte utdanningstilbud, og fordelt sommeren 2020 til sammen 100 millioner kroner i på universiteter og høyskoler som oppretter utdanningstilbud som er tilgjengelige også utenfor campus. Ved å gi flere mulighet til å kombinere studier med

jobb og familie, kan dessuten flere ta utdanning der de bor og bidra med kompetanse i sine lokalsamfunn, og således redusere fraflyttingen i utsatte kommuner.

Distriktsdemografi-utvalget peker på:

«Fleksibel og desentralisert utdanning innebærer at det er mulig å ta utdanning og kombinere den med et etablert familie- og/eller arbeidsliv også uten nærhet til en utdanningsinstitusjon. Desentraliserte utdanningstilbud gir derfor høy grad av lokal rekruttering til det lokale arbeidsmarkedet og er viktig for å sikre distriktskommuner nødvendig kompetanse.

I arbeidslivet foregår det samtidig en omfattende digitalisering eller automatisering. Den digitale omformingen samfunnet står overfor, vil kreve ny kunnskap som ikke nødvendigvis finnes når mange tar sin første utdanning. I tillegg bidrar den demografiske utviklingen til at flere må stå i jobb lenger for å bidra til velferdsstatens bærekraft. Innvandring endrer også behovet for kompetanseutvikling i befolkningen. Disse utviklingstrekkene forsterker behovet for livslang læring.⁷⁶ Fleksibel og desentralisert utdanning blir derfor viktig for å sikre mulighet for kompetanseheving på steder uten studiesteder.

Institusjonene har i dag et uklart mandat om å tilby fleksibel og desentralisert utdanning. Kunnskapsdepartementet må i styringen av sektoren sikre at institusjonene tilbyr et fleksibelt utdanningstilbud som sikrer folk i distriktene tilgang til utdanning og gir mulighet for livslang læring. Fleksible tilbud kan gjerne gis i samarbeid mellom institusjoner eller fordeles mellom institusjonene.

Det finnes en rekke ulike studiesentre som mobiliserer til og organiserer desentraliserte utdanningstilbud. Det er stor variasjon i hva slags tilknytning disse har til utdanningsinstitusjoner, og hvordan de er finansiert. Kunnskapsdepartementet bør vurdere en mer helhetlig organisering av slike studiesentre, med sikte å skape mer forutsigbarhet og lik tilgang til utdanningstilbud uavhengig av bosted.

...

Erfaringer fra distriktene under studietiden, enten gjennom studier i distriktene eller gjennom praksisarbeid i distriktskommuner, øker sjansen for å jobbe i distriktene etter endt utdanning. Studier i distriktsområder kan gi unge som er oppvokst i byer erfaring med et mer ruralt liv.

Praksisplasser i distriktskommuner kan også ha en viktig rolle i å sikre det som er kalt rural eksponering, selv om selve studiestedet ligger i en by. Økte utgifter til praksis og veiledning har, sammen med manglende kapasitet, vist seg å redusere bruken av praksis i distriktskommuner. Utvalget mener at et tydelig regionalt oppdrag til utdanningsinstitusjonene både kan øke kapasiteten i utdanningene som krever praksis, gi praksisplasser i små distriktskommuner og gi god læring i praksis.» (Kap. 10.5.1)

Likeså sier Distriktsnærings-utvalget:

«Institusjoner innenfor høyere utdanning er i stor grad lokalisert i sentrale områder. Strukturreformen som er gjennomført, vil kunne bidra til ytterligere sentralisering av utdanningsinstitusjonene, ved at utdanningstilbud i distriktene blir lagt ned. Incentivsystemet og finansieringen av universitetene, høyskolene og fagskolene bør utformes slik at det stimulerer til desentralisert studiestedstruktur.

For å dekke det lokale og regionale næringslivets behov for arbeidskraft er det behov for fleksible etter- og videreutdanningstilbud i regi av universitetene, høyskolene og fagskolene, utover det som tilbys i dag.

...

Regionale trainee-ordninger er målrettede og effektive ordninger som kan bidra til at bedrifter i distriktene lettere får rekruttert nyutdannede med ønsket kompetanse. Ordningen styrker også bosettingen i de aktuelle kommunene. Flere regioner bør vurdere å etablere trainee-ordninger eller videreutvikle eksisterende ordninger, slik at flere bedrifter kan delta.

...

⁷⁶NOU 2019: 12. Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne. Kunnskapsdepartementet.

Koronasituasjonen har vist at digitale plattformer kan brukes i større grad enn tidligere og dermed kan bidra til at etter- og videreutdanning i større grad kan tas fra distriktene. For utdanninger som er særlig etterspurt i Distrikts-Norge, bør det vurderes undervisningsopplegg som bidrar til desentralisert opplæring.» (Kap. 9.3)

Dette understreker behovet for at det utvikles et organisert desentralisert høyere utdanningstilbud i Nord-Varanger. Dette må gjelde både særlig relevante utdanningstilbud for eksempel innen helse- og omsorg, men også et organisert etter- og videreutdanningstilbud. Tilbudet kan organiseres i samspill med ulike utdanningsinstitusjoner slik man blant annet har gjort i Kristiansund for Nordmøre-regionen.

Det må utvikles struktur, samarbeidsordninger og finansiering av desentralisert utdanning som sikrer regionen tilgang til høyere utdanning og relevant etter- og videreutdanning for innbyggerne gjennom hele yrkeslivet. Det er et særlig behov for å sikre tilgang på helse- og omsorgspersonell. Det bør organiseres tilbud fra ulike universitet og høyskoler som har interesse av å gi attraktive tilbud i regionen. Likeså bør det organiseres tilbud om praksisplasser i regionen for studenter ved utdanningsinstitusjoner utenfor regionen. Studiesenteret i Vadsø og den nasjonale sjømatlinja i Vardø bør her kunne spille en viktig rolle.

5.4.3 Botilbud

Distriktsdemografi-utvalget pekte på utfordringen med små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å oppta eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg. Utvalget pekte på at folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering. I Nord-Varanger står mange boliger tomme. Det er derfor en reell mulighet for at flere av disse tilrettelegges for utleie til unge mennesker, som ikke er klar for å investere i egen bolig. Dette forutsetter imidlertid ofte en oppgradering fra dagens nivå.

Distriktsdemografi-utvalget pekte på «Det paradoksale med boligmarkeder i distriktene er at mange boliger blir stående tomme samtidig som det er boligmangel. Boligene står tomme dels fordi eierne ikke tar en beslutning om hva de skal gjøre med dem (fordi boligprisene er lave, er også kostnaden ved en slik ventestrategi lav). Dels står de tomme fordi de blir eid av folk som har hatt boligene som barndomshjem og beholder dem som ferieboliger. Samtidig som mange boliger står tomme, er tilbudet av boliger tynt.»⁷⁷

For at boligmarkedet i distriktene skal bli mer dynamisk, må det bli mer økonomisk gunstig enten å selge eller leie ut boligen. Man kan i dag få skattefritak dersom man leier ut mindre enn halvparten av egen bolig og leieforholdet varer minst i 30 dager. Et tilsvarende skattefritak for utleie av alle typer boliger i distriktene kan prøves ut for å vurdere om det kan stimulere til økt boligtilgang der.» (Kap. 10.7.3) En annen mulighet er at kommunene gjennom egne boligselskap kjøper deler av boligene og oppgraderer dem for utleie.

Det er et uttalt mål at eldre skal bli boende hjemme så lenge som mulig. Distriktsdemografi-utvalget pekte på at

«i distriktskommuner er det relativt få eldre som på egen hånd flytter til en lettere tilgjengelig bolig i alderdommen. Lite tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig gjør at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Mange av disse boligene ligger også usentralt til. Det kan gjøre eldre lite selvhjulpne og redusere deres livskvalitet.

Løsningen til nå har ofte vært at det er kommunene som må ta ansvar for botilbudet til eldre som ikke klarer seg selv. Framover kan ikke de eldre støtte seg til at kommunene tar dette ansvaret, de må i større grad ta ansvar for egen alderdom og sørge for at

⁷⁷Nordvik, V. et al. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring. Asplan Viak.*

de bor i en bolig hvor de kan klare seg selv uten hjelp fra det offentlige. Utvalget mener at kommunene må planlegge for en mer sentralisert bosetting i nærheten av tjenester som gjør at eldre blir mer selvhjulpne og del av et større fellesskap. Dette kan også redusere kommunens ressursbruk i hjemmetjenestene. Samtidig er både kommunen og de eldre avhengig av at det eksisterer et boligmarked der de eldre kan selge gammel bolig for å kjøpe en ny, eller at det eksisterer et privat leiemarked, for at dette skal kunne realiseres.

...

Distriktskommuner har en større andel av sine brukere over 80 år på institusjon sammenliknet med mer sentrale kommuner. Det kan altså være heldig for den samlede ressursinnsatsen at mer av virkemidlene i distriktskommuner investeres i boliger, slik at eldre kan bo hjemme lenger, framfor at de investeres i institusjonsplasser som er dyrere å drifte.

Utvalget mener det er påfallende at en så liten andel av lån fra Husbanken brukes i distriktskommuner, i og med at lånet har som formål å gi flere boliger med livsløpskvaliteter, og at det særlig skal brukes i områder med lav annenhåndsverdi på boliger. Det er uklart hvorvidt dette skyldes at Husbanken i for liten grad har vært opptatt av boligmarkedet og boliger for eldre i distriktskommuner, eller at lånet ikke er tilstrekkelig for å stimulere til flere boliger i distriktene. Utvalget mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet må klargjøre overfor Husbanken at de har en distriktpolitisk oppgave både knyttet til boligtilgangen generelt og boliger for eldre spesielt.» (Kap. 10.4.5)

I tråd med dette er det nødvendig for kommunene i Nord-Varanger å vurdere tiltak for å utvikle egnede boliger for eldre utenom institusjon. Dette er tiltak som naturlig må ligge i hver enkelt kommune.

5.4.4 Forslag til tiltak

Tiltak som kan besluttes i regionen:

- For å få tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å utvikle «urbane» handels- og servicetilbud bør regionen samle seg om å utvikle Vadsøs senterkvaliteter, og sikre grunnlag for det gjennom bruk av regionale tilbud framfor sentra lenger unna og handel på nett.
- Det må utvikles struktur, samarbeidsordninger og finansiering av desentralisert utdanning som sikrer regionen tilgang til høyere utdanning og relevant etter- og videreutdanning for innbyggerne gjennom hele yrkeslivet. Det er et særlig behov for å sikre tilgang på helse- og omsorgspersonell. Det bør organiseres tilbud fra ulike universitet og høyskoler som har interesse av å gi attraktive tilbud i regionen. Likeså bør det organiseres tilbud om praksisplasser i regionen for studenter ved utdanningsinstitusjoner utenfor regionen. Studiesenteret i Vadsø og den nasjonale sjømatlinja i Vardø bør her kunne spille en viktig rolle.
- Ubenyttede boliger bør omgjøres til utleieboliger/rekutteringsboliger for ungdom og tilreisende. Kommunene i regionen bør etablere et felles selskap for boligutleie som kjøper opp ubenyttede boliger og oppgraderer dem for utleie.
- For at eldre skal kunne bli boende i eget hjem framfor å få behov for institusjonsplasser, bør hver av kommunene bygge flere boenheter for eldre i nærheten av etablerte omsorgstjenester slik at de eldre med svært begrenset hjelp skal kunne være selvhjulpne og del av et fellesskap.
- Bomiljøet bør styrkes gjennom en handlingsplan med systematisk sanering av fysisk forslumming.

Tiltak som må beslutter utenfor regionen:

- Handlingsplanen mot fysisk forslumming bør gis statlig saneringsstøtte som ledd i statlig forsøk med slik støtte som foreslått av Distriktdemografi-utvalget.
- Husbankens virkemidler bør tilpasses behov for tilrettelagte botilbud for eldre i områder som venter sterk vekst i antall eldre.

5.5 Arbeidsplasser

Tilgang på arbeidsplasser er av helt fundamental betydning for et steds attraktivitet. Tidligere undersøkelser at avdekket at forhold ved arbeidet har vært viktige årsaker til flytting fra Finnmark. I den store

levelkårsundersøkelsen fra 1982 framgikk at mangel på arbeidsplasser og kvaliteten ved arbeidsplassene var viktige årsaker til flytting⁷⁸. En annen undersøkelse viste at dette var særlig sterke flyttemotiv blant flyttere som hadde vært sysselsatt i fiske og fiskeforedling⁷⁹. Med en stadig høyere utdannet befolkning vil kravene til at man skal finne arbeidsplassene interessante øke. Samtidig er det i dag normalt en forutsetning at det finnes interessante arbeidsplasser til begge i et parforhold. Dette gjelder selv om utviklingen har gått i retning av at det i mindre grad er mangel på arbeidsplasser som er utfordringen i Finnmark, men i stadig større grad mangel på arbeidskraft. Tilgang på arbeidsplasser i privat næringsvirksomhet henger i stor grad sammen med behovet for næringsutvikling som er diskutert over.

5.5.1 Tilgang på arbeidsplasser gjennom digitalisering

I tillegg til begrensning i tilgang til kompetanse og kapital, har avstand alltid vært en vesentlig ulempe i utkant-områdene. Denne ulempen kan i betydelig grad fjernes gjennom bruk av digitale løsninger. Gjennom målrettet bruk av ny digital teknologi kan arbeidsoppgaver som skal leveres, enten det er i Oslo eller Sydney, utføres i Berlevåg like raskt som på nabokontoret. En bevisst utbygging av digital kapasitet og en bevisst utlokalisering og desentralisering av arbeidsplasser er derfor et nytt tiltak for å opprettholde bosettingen som bare i begrenset grad er benyttet.

Ny teknologi gjør samtidig at arbeidsoperasjoner kan automatiseres og at bruken av arbeidskraft radikalt kan reduseres. Det gjør at arbeidsoppgaver som tidligere ble flyttet ut til lavkostland, nå har en betydelig lavere kostnadsulempe i Norge. Dette gjelder også oppgaver i fiskeindustrien som over tid er flyttet til lavkost land fordi arbeidskraftkostnadene i Norge er høye. I den grad arbeidet nå i større grad automatiseres er det ikke lengre like sterke argumenter for at slikt arbeid flyttes ut av Norge. Det er derfor nødvendig å vurdere om en kan hjemføre slike oppgaver ved å bruke automatisering blant annet i fiskeindustrien.

5.5.2 Statlige arbeidsplasser

Selv om arbeidsplasser i privat næringsvirksomhet er grunnleggende for et sted utvikling, vil offentlige arbeidsplasser dels bidra til stabilitet i områder med sykliske næringer og dels bidra til at omfanget av arbeidsplasser er tilfredsstillende. Både Distriktsnærings-utvalget og Distriktsdemografi-utvalget har reist kritikk over statens manglende koordinering ved omorganisering og nedleggelse av statlige arbeidsplasser.

Distriktsnærings-utvalget peker blant annet på:

«Spredning av arbeidsplasser for folk med høyere utdanning er viktig for å skape et variert arbeidsmarked, som bidrar positivt til bosetting og næringsutvikling i distriktene. Utvalget mener det er mulig å påvirke de sterke sentraliseringskreftene, men at dette krever et høyt ambisjonsnivå med målrettede virkemidler, herunder desentralisert lokalisering av offentlige institusjoner. Det bør etableres et eget verdiskapingsprogram for næringsutvikling i distriktene rettet inn mot bedrifter med høy andel av ansatte med høyere utdannelse.

Ved oppretting av nye statlige virksomheter, strukturendringer eller omlokaliseringer av eksisterende virksomheter må vurderinger av lokaliseringspolitiske hensyn tillegges langt større vekt enn det som har vært tilfellet fram til i dag. Det må legges betydelig vekt på lokalisering i regionale sentra, der virksomhetene har størst potensial til å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser, både med hensyn til omfang og bredde.

⁷⁸ Aase, Asbjørn: *Leveårene I Finnmark. En sosialstatistisk analyse. Rapport til Regionplanrådet for Hammerfest-regionen og Finnmark fylkeskommune 1982.*

⁷⁹ Finstad, Nils: *Finnmark – et fylke på flyttefot? En rapport om flyttemønstre i Finnmark. Universitetsforlaget 1986*

Utvalget støtter regjeringens innstramming som gjør at direktorater og etater ikke lenger kan legge ned statlige kontorer uten aksept fra regjeringen. Dette ut fra en erkjennelse av at en må unngå at enkeltsteder rammes urettmessig hardt når statlige arbeidsplasser flyttes eller legges ned.» (Kap. 9.1)

Tilsvarende pekte Distriktsdemografi-utvalget på:

«Utvalget viser til at distriktskommunene, som et resultat av digitalisering, spesialisering og større fagmiljøer, har mistet mange statlige arbeidsplasser de siste to–tre tiårene. Samtidig viser utbruddet av covid-19 at statlige virksomheter klarer å holde produktiviteten oppe selv om de ikke lenger er samlokaliserte, og at det er mulig å arbeide sammen i den digitale infrastrukturen uten at det slår ut i et nevneverdig høyere kostnadsnivå. Ordningen med hjemmekontor har også vist at mange har faglige og sosiale behov for å jobbe sammen på en fysisk arbeidsplass, men at det ikke nødvendigvis er slik at veldig mange må jobbe på samme sted. Utvalget mener derfor at det bør etableres flere forsøk med desentraliserte enheter i statlige virksomheter. Utvalget vil peke på Sametinget som et godt eksempel på hvordan det er mulig å organisere seg. Sametinget har totalt åtte kontorsteder, og de ansatte velger selv arbeidssted uavhengig av arbeidsoppgaver.

Utvalget ser også positivt på pilot «Statens hus». Dette kan gi både interessante arbeidsplasser i mindre bo- og arbeidsmarkedsregioner og mulige synergier på tvers av fagfelter.» (Kap. 10.7.5)

Politikk for lokalisering av statlige virksomheter har vært en del av norsk regionalpolitikk i over 50 år. Gjennom flytting av virksomheter og etablering av nye, har til sammen flere tusen arbeidsplasser blitt vedtatt lokalisert utenfor hovedstaden. Studier viser at få medarbeidere flytter med når virksomheter flytter, noe som kan innebære betydelige kostnader i form av tapt kompetanse på kort sikt, mens på lengre sikt ivaretar virksomhetene sine oppgaver godt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). I framtidsrapporten pekte Menon på at etablering av kompetansemiljøer over hele landet gjør en det mer attraktivt for eksisterende kompetanse å bli boende, noe som bidra til å redusere sentraliseringstakten.

Tidligere organiserte man oftere virksomheter ut ifra behovet for regional tilstedeværelse. Økt grad av spesialisering er viktig både for å sikre tilstrekkelig kvalitet på oppgaveutførelsen, og for å kunne framstå som attraktive arbeidsplasser med robuste fagmiljøer. De senere årene har ny teknologi og mer teknologivante brukergrupper ført til at fysisk nærvær og oppmøte blir mindre viktig. Digitalisering gir nye muligheter for å løse arbeidsoppgaver på nye måter. Erfaringer gjennom koronapandemien har vist oss at mange arbeidsoppgaver kan løses gjennom fjernarbeid. Økt fleksibilitet i hvor og hvordan arbeidsoppgaver løses kan bidra til å opprettholde bosetting i distriktene selv uten utflytting av arbeidsplasser.

De statlige arbeidsplassene i Nord-Varanger har i hovedsak vært i Vadsø og Vardø. Selv om statlige arbeidsplasser også kunne ha en stabiliserende virkning i resten av regionen, synes det realistisk å bygge opp under de statlige kontorene som er i disse byene. Dette kan dels skje ved å legge nye statlige kontorer eller funksjoner til eksisterende statlig virksomhet i Vadsø og Vardø, og det kan også skje ved å etablere Statens Hus hvor enkeltansatte kan knyttes opp mot ulike typer statlig virksomhet. Et helt konkret prosjekt er knyttet til at Arbeiderpartiets stortingsgruppe har holdt åpent for å legge et nasjonalt register for vaktelskap i tilknytning til det nasjonale kontoret for politiattester som allerede er lagt dit.

5.5.3 Tilrettelegging for arbeidsplasser i næringslivet

Utvikling av næringslivet i Varanger er omtalt under næringslivsdelen. Utvikling av næringslivet vil imidlertid være avhengig av kommunal tilrettelegging. Både Distriktsdemografi-utvalget og Distriktsnæringsutvalget bla derfor stor vekt på kommunenes og fylkeskommunenes rolle. Både i Innbyggerundersøkelsen og i Næringslivsundersøkelsen ble det imidlertid uttrykt manglende tilfredshet med kommunenes tilrettelegging.

Distriktsnæringsutvalget påpekte:

Det er spesielt viktig at fylkeskommunene og kommunene har handlingsrom og økonomiske virkemidler til å kunne ta en sterkere utviklingsrolle i distrikter med tynne innovasjonssystemer – for å få opp nyetableringer, næringsmiljøer, kunnskaps- og finansieringskoblinger, og på en fleksibel måte kunne møte distriktskommuners behov. De distriktsrettede rammene til dette bør styrkes.

...

EUs system for smart spesialisering bør legges til grunn for et mer målrettet nasjonalt-regionalt partnerskap som kan bidra til verdiskaping basert på de ulike regioners fortrinn.

...

Fylkeskommunen har et ansvar for å framskaffe og formidle kunnskap om næringsutviklingen i egen region til egne innbyggere, næringsliv og kommuner. Mange fylkeskommuner har et stort antall distriktskommuner, og de samarbeider godt med blant annet Distriktscenteret for å løfte kommunenes kompetanse og arbeid for å legge til rette for lokal næringsutvikling. Utvalget mener dette samarbeidet er svært viktig, men ser et behov for å styrke Distriktscenterets kompetanse om næringsutvikling og at kvaliteten på dataene som produseres og tilgjengeliggjøres, bedres.

Utvalget påpekte videre:

Kommunene spiller en viktig rolle i næringsutviklingen i distriktene. Det finnes imidlertid visse strukturelle betingelser for arbeidsplassutviklingen i næringslivet som kommunen i svært liten grad kan påvirke. Det er store forskjeller mellom kommunene i Norge når det gjelder disse strukturelle betingelsene. I tillegg har tilfeldigheter en viss betydning for hvilke kommuner som lykkes.

...

Selv i de kommunene som framstår som mest attraktive, er det vanskelig å peke på fellestrekk som bidrar til vekst i næringslivet. Likevel er det noen generelle forhold i de mest attraktive kommunene som tilsynelatende bidrar til vekst. Utvalget har blant annet valgt å trekke fram spillet mellom kommunene, næringsliv, offentlige virkemidler og frivillig sektor, innsats over tid, høy grad av tillit mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, satsing på de sterkeste næringene i kommunen og effektiv saksbehandling, særlig innenfor arealplanlegging, byggesak og innkjøp.

Utvalget mente derfor:

Kommunene har en svært viktig rolle som samfunnsutvikler og tilrettelegger for bostedsattraktivitet. Det i seg selv vil være en driver for næringslivet som mange steder har et stort udekket behov for kompetansesarbeidskraft. Utvalget registrerer at ulike kommuner utnytter handlingsrommet ulikt, og at mange kommuner kan gjøre mer gjennom sin rolle som entreprenør for å legge til rette for næringsvirksomhet. For å styrke næringsutviklingen i distriktene bør distriktskommunene legge mer vekt på å være gode vertskapskommuner for næringslivet. Det er også et uførløst potensial i kommunenes mulighet til å stimulere til lokal næringsutvikling gjennom kjøp av varer og tjenester.

For å øke bostedsattraktiviteten i distriktskommunene bør kommuner samarbeide for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner med urbane kvaliteter. For å bygge opp under den kommunale innsatsen bør flere kommuner aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår. I tillegg bør DOGAs innsats tilknyttet tettstedsutvikling styrkes for å kunne støtte lokalsamfunnsutvikling i flere distriktskommuner.

...

I distrikter med tynne innovasjonssystemer må kommuner og fylkeskommuner ta en sterkere utviklingsrolle for å skape nyetableringer, samarbeid, finansieringsmuligheter og koblinger.

Distriktskommunene bør ta en mer aktiv rolle i nærings- og stedsutvikling. Kommunale næringsfond kan med relativt små midler gi store lokale effekter og bidra til kommunalt engasjement for næringsutvikling.

Samarbeid mellom kommuner er flere steder i denne utredningen trukket fram som viktig for næringsutvikling i Distrikts-Norge. Utvalget mener at økt samhandling mellom kommuner for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner og urbane kvaliteter kan bidra til å øke bostedsattraktiviteten i kommunene. Distriktskommunene bør aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår i arbeidet med å øke bostedsattraktiviteten i egen kommune.

...

Enkelte næringstiltak kan være for ressurskrevende å håndtere for noen små kommuner med liten planleggingskapasitet. Det kan føre til at prosjekter som har betydning for nasjonal eller regional verdiskaping, ikke gjennomføres på en optimal måte. Det er behov for en klargjøring av mulige prinsipper for om og eventuelt når staten bør styrke plankapasiteten i små kommuner midlertidig. Utvalget mener også at en bør vurdere å innføre en søknadsbasert tilskuddsordning for små kommuner med større planleggingsutfordringer. Mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor for flere kommuner kan også være et egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner.

...

I tillegg til de tradisjonelle distriktspolitiske virkemidlene er viktige tiltak dels å legge til rette for nettverk som kan virke gjensidig støttende slik vi blant annet ser gjennom næringshagene og dels lette etableringen gjennom lokaler for utleie slik vi har sett gjennom industrivekstanleggene.

I en rapport som Menon i samarbeid med Bedriftskompetanse utarbeidet for N2, som er et samarbeid mellom blant annet de nord-norske fylkeskommunene og Sametinget, er det vurdert hvordan det kan legges til rette for utvikling av sterkere næringsklynger og -nettverk i nordområdene, og hvordan man kan tilrettelegge for forsknings- og utviklingsaktivitet (FoU). Der ble det blant annet anbefalt å:

- Sikre bedriftene en enkel og sømløs tilgang til virkemiddelapparatet og de ulike offentlige støtteordningene, inkludert kapitaltilgang, hvor særlig fylkeskommunene må ivareta en koordinerende rolle.
- Styrke koblingene mellom næringsaktører og FoU-miljøer for å sikre mer samarbeid og økt kapasitet og finansielle ressurser, samt bedret «bestillerkompetanse» og økt relevans i samarbeidsprosjekter.
- Tettere koblinger mellom næringsaktører og utdanningsaktører – både for å øke tilgangen på kompetanse til bedriftene og for å gjøre utdanningsløpene mest mulig relevant for arbeidslivet.
- Aktiv støtte fra fylkeskommunen til etablering og videreutvikling av klynger og nettverk, samt til økt kunnskapsdeling og erfaringsoverføring på tvers av klynger og nettverk, blant annet ved at fylkeskommunene bør benytte virkemidlene de har oppdragsgiveransvar for til å initiere og støtte nye nettverk, koble disse til etablerte klynger, bidra i søknadsprosesser til klyngeprogrammet, samt tilrettelegge for kunnskapsdeling og kompetanseoverføring mellom klyngene og nettverkene i landsdelen.
- Avveiningen mellom størrelse og nærhet kan løses ved at lokale og tematisk orienterte nettverk kobles sammen med store klynger – og at man i større grad skiller mellom kjernemedlemmer og andre medlemmer, blant annet ved at klyngene bør jobbe for å utvikle nye lokale eller tematisk spesialiserte nettverk innenfra og/eller knytte til seg eksisterende nettverk som er komplementære med klyngens medlemmer.

5.5.4 Forslag til tiltak

Tiltak som kan besluttes i regionen:

- Det bør etableres en massiv kampanje for å markedsføre virkemidlene i tiltakssonen for ved det å trekke nye arbeidsplasser til regionen. Kommunene i regionen bør, fortrinnsvis gjennom fylkeskommunen, organisere en informasjonstjeneste for tiltakssonen.
- Kommunene i regionen bør gå sammen om å utvikle strategiske næringsplaner. Det bør etableres et felles plan- og næringskontor som sikrer tilgang på fagutdannede planleggere.
- Kommunene i regionen bør vurdere å slutte seg sammen under felles næringshager. Dette kan gjøre ved at virkeområdet for Linken næringshage i Båtsfjord utvides til å omfatte Berlevåg og Båtsfjord som en felles Kystnæringshage. Nesseby inngår allerede i Sapmi næringshage, og i Vadsø er allerede Hermetikken næringshage.
- Kommunene bør aktivt legge til rette for at det etableres et regionalt fiskerinettnettverk som både har en egen samarbeidsfunksjon og som er del av landsdelsnettverket Cod Cluster. Dette må ikke forhindre at også havbruksbedrifter kan delta i det regionale nettverket. Også UiT Norges Arctiske Universitet og den nasjonale sjømatlinja bør inngå i nettverket. Tilsvarende etableres et regionalt reiselivsnettverk som også er del av landsdelsnettverket Arctic 365. Selskap som Widerøe, Hurtigruten og Nord-norsk Reiseliv

bør naturlig knyttes til nettverket i likhet med reiselivsutdanningen ved UiT Norges Arktiske Universitet i Alta.

Tiltak som må besluttes utenfor regionen:

- Samlede regionale virkninger bør tillegges betydelig sterkere vekt ved statlige myndigheters beslutninger om oppretting av nye virksomheter, og omlokalisering og nedlegging av eksisterende virksomhet.
- Ut fra en erkjennelse om at omlegging av statlig virksomhet har rammet Vardø og Vadsø særlig hardt, bør det legges ny statlig virksomhet til disse stedene. Eksisterende statlig virksomhet kan tillegges flere funksjoner, blant annet ved at innkjøpsfunksjoner for flere statlige virksomheter legges til Sykehusinnkjøp SF i Vadsø og at nasjonalt register for vaktelskap legges til Politiets nasjonale kontor for politiattester i Vardø. Samtidig bør det, i tilknytning til annen statlig virksomhet disse stedene, opprettes avdelinger av Statens Hus hvor enkeltansatte i statlige virksomheter kan ha kontorfellesskap.

Utbygging av digital nettkapasitet er drøftet i kapittel 5.2.

5.6 Innflytting

Gjennomgangen i kapittel 1 viser at videreføring av et bærekraftig befolkningsgrunnlag i Nord-Varanger avhenger av en betydelig netto innflytting av unge i fødedyktig alder. Dette gjør innflytting helt avgjørende for regionen.

5.6.1 Redusere fødselsunderskuddet

Gjennomgangen foran viser at folketallet i regionen ventes å gå ned i aldersgruppene under 67 år. Med til dels sterk vekst i aldersgruppene over 67 år bidrar dette til en markant skjevare alderssammensetning. Utfordringen forsterkes ved at en skjevare befolkningsammensetning virker selvforsterkende. En mindre befolkning i fødedyktig alder, med færre nyfødte barn, vil i seg selv peke mot ytterligere fødselsunderskudd framover. For å skape et mer robust samfunn er det derfor avgjørende viktig å tiltrekke seg familier i fødedyktig alder.

Denne utfordringen står helt sentralt også i innstillingen fra Distriktsdemografi-utvalget

«Aldringen er altså en stabiliserende faktor for bosettingen i distriktene. Samtidig viser framskrivingene nedgang i antall personer i yrkesaktiv alder. Mange deler av Distrikts-Norge har allerede en situasjon med lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft. Skal distriktsbosettingen sikres, må nettostrømmen av folk derfor gå fra mer til mindre sentrale strøk. Det krever i så fall en annen distriktpolitisk tilnærming.

Unge mennesker er i stor grad mobile. Det er allerede i dag en del unge mennesker med bakgrunn fra sentrale strøk eller fra andre land som kommer til Distrikts-Norge for å jobbe og bo. Selv om mange av disse flytter videre etter noen år, gir de et viktig tilskudd til arbeidsstokken og dynamikken i distriktene.» (Kap 1.1.3)

...

Den mest grunnleggende utfordringen er imidlertid om, og i så fall hvordan, vi kan få flere unge mennesker med bakgrunn fra sentrale strøk til å bosette seg i distriktene.» (Kap. 10.1)

Distriktsnærings-utvalget har samme analyse:

«Analysene i denne utredningen tyder imidlertid på at en av de viktigste drivkreftene for sentraliseringen av befolkningen de siste tiårene er det demografiske utgangspunktet. Allerede for 20 år siden var det en lavere andel av befolkningen i alderen hvor de fleste får barn i distriktene, enn i sentrale strøk. Samtidig var andelen eldre høyere. Dette har bidratt til fødselsunderskudd, særlig i de aller minst sentrale kommunene. Selv om lav arbeidsplassvekst i distriktskommunene de siste ti årene forklarer en forholdsvis liten andel av sentraliseringen av befolkningen, kan den forutgående utviklingen i antall arbeidsplasser ha hatt betydning for

fødselsbalansen i dag. Alderssammensetningen i distriktskommunene under ett er betydelig skjevare i dag enn for 20 år siden, med en enda lavere andel i fødedyktig alder. Dette peker mot ytterligere fødselsunderskudd i tiden framover.

I tillegg til fødselsunderskudd har det vært omfattende utflytting fra distriktskommunene til sentrale strøk. Denne utflyttingen er sterkere enn hva som kan forklares av arbeidsplassutviklingen. Det må trolig skje en endring i unges bostedspreferanser for å unngå fortsatt utflytting og befolkningsnedgang.

...

Utvalgets analyser viser at med en fortsettelse av den politikken og næringsutviklingen som har vært gjeldende de siste tiårene, vil befolkningsnedgangen antagelig bli større enn Statistisk sentralbyrås framskrivinger fra 2020.»

For Nord-Varanger, antakelig sterkere enn for noen annen region av landet, er derfor utfordringen at dersom regionen skal være befolkningsmessig bærekraftig inn i framtiden, så må antall innbyggere i fødedyktig alder øke betydelig. Hovedtyngden av barn fødes av kvinner under 40 år. Den veksten i de eldre aldersgruppene som bidrar til å stabilisere folketallet fram mot 2050, må forventes å bli motsvart av tilsvarende økning i antallet som dør noen år fram i tid. Dersom Nord-Varanger over tid skal stabilisere bosettingen uten vedvarende tilflytting, er det avgjørende at befolkningen i fødedyktig alder økes. Dette kan bare oppnås ved en betydelig økning i innflyttingen av personer under 35 år i årene framover. Tabell 7 under viser at det i framskrivningen av folketallet til 2050 er beregnet at det i 2020 var 1193 færre innbyggere i Nord-Varanger i aldersgruppen 19-34 år enn det var i 1990, og at det i 2050 vil være 1848 færre – halvparten så mange som i 1990. Dette illustrerer utfordringen. Tiltak for å stimulere slik bosetting drøftes under kap 5.7 nedenfor.

Tabell 7: Befolkningssammensetning i Nord-Varanger i 1990, 2020 og 2050. Kilde: SSB

	1990	2020	2050
0-15 år	2 731	1 784	1 661
16-18 år	673	427	338
19-34 år	3 694	2 501	1 846
35-66 år	5 069	4 988	4 628
67-74 år	838	1 186	1 072
75 + år	720	1 035	2 346

5.6.2 Arbeidskraftbehov

En rapport utarbeidet av Menon Economics AS, Bedriftskompetanse AS, Mo Industripark og Salt AS for Konjunkturbarometeret for Nord-Norge, KB -Spesial, Rapport nr 2/2017 Arbeidsmarkedet i Nord-.Norge, viste at hele landsdelen sliter med store utfordringer knyttet til ubalanser i arbeidsmarkedet. Dette til tross for at landsdelen da hadde lav ledighet og høy økonomisk vekst. Selv om ikke alle deler av analysen er relevant for Nord-Varanger, illustrerer den viktige utfordringer også i denne regionen. Dette gjelder ikke minst mangel på arbeidskraft i viktige deler av arbeidsmarkedet, særlig innen helse/omsorg og undervisning. Etterspørselen etter de høyest utdannede er stor, selv i de mindre distriktsregionene. Samtidig merker arbeidstakere i industrien og deler av primærnæringene at det er mange om hver ledig jobb – ikke minst i de mindre regionene.

Det ble pekt på at hovedproblemet er at det er for få folk tilgjengelig, dernest at en del av arbeidsstyrken har feil eller for lite kompetanse. Rapporten anslo at Nord-Norge trenger 15 prosent flere sysselsatte i 2030. Det tilsvarer 25 000 personer, eller 4 fulle nordnorske årskull. Det ble pekt på fire mulige grep for å møte denne utfordringen:

- Tilby mer relevante utdanningsmuligheter i landsdelen, slik at de unge blir boende.

- Styrke rekrutteringen av innvandrere og innflyttere sørfra, særlig i de sektorene hvor ubalansene er størst, dvs innen helse og utdanning.
- Utvide arbeidsmarkedsregionene ved å utbedre infrastruktur og stimulere til økt mobilitet og pendling.
- Gjøre næringslivet mer attraktivt for nye arbeidstakere, gjennom vekst og innovasjon.

5.6.3 Innvandrere

I tillegg til ønske om innflytting fra mer sentrale strøk av Norge, vil folketallet kunne påvirkes av innvandring utenfra. Fire spørsmål framstår som sentrale:

Det ene er hvorvidt innvandring til Norge kan benyttes som et virkemiddel i distriktspolitikken. Det kan dels skje ved at flyktninger og asylsøkere bevisst lokaliseres til områder med nedgang i folketallet, og at det målrettet legges til rette for at de skal bli boende der.

Det andre er om den særskilte mangelen på personell på ulike kompetanseområder i regioner som Nord-Varanger kan møtes ved økt rekruttering av personell fra EØS-området.

En tredje mulighet er slik rekruttering fra Russland. Nord-Varanger er ved siden av Sør-Varanger de nærmeste grenseområdene til Russland. I evalueringen av tiltakssonen pekte Norut og Menon på at:

«Som naboland er det et stort potensial for arbeidsinnvandring fra Russland, men regelverket oppleves både for arbeidsgivere og arbeidstakere som svært tungrodd. Regelverket som åpner for to års oppholdstillatelse (arbeidstillatelse) for ufaglærte fra russisk del av Barentsregionen for arbeid i Nord-Norge, medfører lite stabil arbeidskraft. Det er vanskelig å få permanent opphold og det praktiseres karantenetid. For faglærte og personer med høyere utdanning er det ingen særskilte regler for dette grenseområdet, og disse er omfattet av reglene som gjelder oppholdstillatelse (arbeidstillatelse) for borgere utenfor EØS-området. Dagens regelverk fungerer ikke i forhold til dagpendling over landegrensen. De forenklingene som er foretatt og er under utforming i forhold til flerreisevisum fra Russland «Pomorvisum» og «grenseboerbeviset» hvor regelverket ennå ikke er på plass, gjelder grensekryssing for besøk. Reglene for oppholdstillatelse og arbeidsinnvandring er ikke omfattet av dette. Med stort arbeidskraftsbehov i Tiltakssonen er det et potensial ved å forenkle regelverket og redusere saksbehandlingstiden. I tillegg vil det være behov for bedre ordninger for norskopplæring for arbeidsinnvandrere, enten i hjemlandet eller etter at de er kommet til Norge. Bedre språkoplæring vil lette integrering i lokalsamfunnene og det igjen kan øke bostabiliteten.» (s 213-214)

En fjerde mulighet er å stimulere ungdom og unge familier fra EØS-området til å bosette seg langs kysten av Finnmark. Dette kan for eksempel skje ved at enkelte personrettede tiltak også gjøres gjeldende for EØS-borgere. Dette drøftes under

5.6.4 Forslag til tiltak

Tiltak som kan besluttes i regionen:

- Det bør etableres en massiv kampanje for å markedsføre virkemidlene i tiltakssonen for ved det å trekke unge familier til regionen. Kommunene i regionen bør, fortrinnsvis gjennom fylkeskommunen, en informasjonstjeneste for tiltakssonen. (Inngår også under Arbeidsplasser over)
- Kommunene i regionen bør legge til rette for tilbud av utleieboliger for ungdom som midlertidig bosetter seg i regionen. (Inngår også i Senterfunksjoner over)

Tiltak som må besluttes utenfor regionen:

- Flyktninger og asylsøkere bør i større grad bosettes i områder med fallende folketall og etablert infrastruktur for velferdstjenestene.
- Det bør gjennomføres målrettet rekruttering i de nordiske nabolandene og resten av EØS-området av ungt personell som har fagkompetanse som det en mangel på i regionen.

- Tilsvarende bør det gjennomføres slik rekruttering fra det nordvestlige Russland.
- Det bør vurderes å utvide ordningen med grenseboerbevis i grenseområdet mot Russland til også å omfatte Nord-Varanger.
- Det bør gjennomføres målrettet rekruttering av unge familier fra EØS-området for bosetting i regionen. Deler av de distriktpolitiske virkemidlene gjøres gjeldende også for disse.

5.7 Distriktpolitiske virkemidler

Tilgang på interessante arbeidsplasser og tilgang på gode offentlige velferdstilbud vil være nødvendige for å sikre bosettingen i Nord-Varanger. Med den utfordringen som er beskrevet i denne rapporten synes det imidlertid åpenbart at det ikke vil være tilstrekkelig til å stabilisere bosettingen. Styrken i utfordringen kan tilsi at de direkte virkemidlene for å påvirke folks bosettingsvalg må styrkes.

5.7.1 Rettet mot samfunn, næringsliv eller private?

De distriktpolitiske virkemidlene knyttet til den alminnelige samfunnsutviklingen, som de særlige tilleggene for Finnmark i det kommunale inntektssystemet, samt ordninger for å sikre vitale samfunnsfunksjoner som f.eks. statens kjøp av flytransporttjenester på kortbanenettet og kysttransporttjenester med båt, helt fundamentale for samfunnets funksjonsevne både i Nord-Varanger og andre områder i nord. I tillegg er det men rekke tiltak enten rettet inn mot å skape og videreføre arbeidsplasser eller for å tiltrekke arbeidskraft og andre innbyggere.

I en rapport for Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter «Veier til bærekraftig verdiskaping og velferd (Menon-publikasjon nr 28/2021) pekes det på at «med en utvikling som peker i retning av at de unge flytter til byene og de eldre blir igjen, vil særlig underdekning av helsepersonell i distriktene representere en stor utfordring. Tiltak som kan øke tilbudet eller dempe etterspørselen etter denne typen arbeidskraft, vil være særlig viktig». (Kap 8.2 s 125) Menon pekte på at utfordringen kan møtes på to måter: gjennom tiltak for å opprettholde bosettingen og med det også å sikre tilstrekkelig arbeidskraft, og gjennom tiltak for å kompensere for manglende arbeidskraft, blant annet gjennom økt bruk av digitale løsninger og mer geografisk fleksible måter å organisere offentlige tjenester på.

Carlinio og Mills har i en ofte sitert artikkel fra 1987 drøftet hva som er viktigst for regional utvikling av å tiltrekke seg arbeidsplasser eller personer⁸⁰. Østby et al. (2018) har vurdert de samme effektene ut fra norske og nordiske data. De konkluderer med at “Regional adjustment models are applied to explore causal interaction between two types of people distinguished by educational attainment, and two types of jobs: creative class jobs and other jobs. Data used are for labour market regions in Finland, Norway and Sweden from the 2000s. Creative class jobs follow people with high educational attainment (one way causation), but creative class jobs also follow other jobs and vice versa (circular causation). The results suggest that stimulating creative class job growth could be accomplished through attracting people with higher education, but also by attracting other jobs with the added benefit that the initial stimulus would be reinforced through circular and cumulative causation between job creation in the two sectors.”

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet Menon sammen med Norut rapporten «Rapport 2012:2 Tiltaksplanen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.» Rapporten ble oppsummert slik:

⁸⁰Carlinio, G.A., Mills, E.S. (1987) *The determinants of county growth. Journal of Regional Science*, 27, 39–54.

«Utviklingstrekkene innen folketall har vært litt bedre i Tiltakssonen enn i andre periferiregioner, sysselsettingen har økt kraftig, særlig fra siste høykonjunktur fra 2005. Det har skjedd omstruktureringer i næringslivet med framveksten av petroleumsrelatert virksomhet, samtidig med en kraftig nedbygging av fiskeriene og fiskeindustrien. Fem næringsklynger er identifisert. Analyser av arbeidsgiveravgiften viser at en økt avgift påvirker sysselsettingen på kort sikt primært i tjenesteforetak, på lang sikt er virkningen uklar. De personrettede virkemidlene; skattelette, nedskrivning av studielån og økt barnetrygd virker både rekrutterende og bostabiliserende for aldersgruppen 18-40 år, og særlig for de med høyere utdanning. Framover vil det også være behov for virkemidlene, særlig for å stimulere tilbudet av relevant arbeidskraft. Derfor foreslås det en kraftig styrking av de personrettede virkemidlene.»

Norut og Menon foreslo i rapporten å vri virkemidlene mer i retning av individrettede virkemidler som også øker bostedsattraktiviteten. Derfor foreslås det i rapporten å styrke nedskrivingsordningen av studielån, både for de med mye lån (som normalt vil være de med lang utdanning) og de med små lån (som normalt vil være de med kortere utdanning). Videre anbefales en dobling i «Finnmarkstillegget» i barnetrygden det vil øke boattraktiviteten for barnefamilier. Denne ordningen er senere avvirket.

En annen anbefaling i denne gjennomgangen var å forenkle reglene for arbeidsinnvandring fra Russland og styrke norskopplæringen for disse.

Norut og Menon uttalte videre «Da utfordringene i Tiltakssonen framover mer er knyttet til mangel på arbeidskraft enn mangel på sysselsetting, kan det vurderes å vri virkemidlene i retning av mer skattelette, samtidig med en gradvis og forsiktig økning i arbeidsgiveravgiften. Det siste må i så fall innpasses i forhold til at store deler av privat sektor i Tiltakssonen har lav lønnsomhet, og også vurderes i forhold til at differensiert arbeidsgiveravgift er et nasjonalt virkemiddel med flere satser og soner.» (side 15) Det ble dessuten pekt på at innovasjonsgraden og FOU aktiviteten er lav i Tiltakssonen og trenger å styrkes. De pekte samtidig på at det små miljø å bygge på.

Distriktsnærings-utvalget konkluderte likeså med at: «Differensiert arbeidsgiveravgift er et viktig virkemiddel for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål og bør videreføres. ... Dersom en ønsker å endre befolkningens flyttepreferanser, er trolig personrettede virkemidler og virkemidler som kan øke bostedsattraktiviteten i distriktskommuner, godt egnet. Årsaker til befolkningens flyttepreferanser er komplisert, og det er nødvendig med oppdatert kunnskap om dette for å identifisere de fleste målrettede virkemidlene.» Utvalget konkluderte imidlertid også med at «Årsaker til befolkningens flyttepreferanser er komplisert, og det er nødvendig med oppdatert kunnskap om dette for å identifisere de mest målrettede tiltakene»

Både gjennomgangen over og konklusjonene i evalueringen av tiltakssonen tilsier at det vil være særlig viktig å legge rette for innflytting av unge familier til regionen. Dette tilsier at virkemidlene rettet inn mot boattraktivitet bør styrkes, om nødvendig på bekostning av tiltak som er rettet direkte inn mot arbeidsplasser. I likhet med rapporten om evaluering av tiltakssonen må det imidlertid understrekes at den differensierte arbeidsgiveravgiften er svært viktig for mange distriktsbedrifter.

5.7.2 Tiltak for boattraktivitet

5.7.2.1 Behov for differensiering

De distriktspolitiske virkemidlene er differensiert ut fra graden av utfordringer. De sterkeste virkemidlene er forbeholdt Finnmark og til dels Nord-Troms, mens virkemidlene i Troms og Nordland er relativt sett svakere. I en diskusjon om ytterligere forsterking av virkemidlene er det ikke uvesentlig at det må forventes at et gitt nivå på et virkemiddel vil virke kraftigst der utfordringene er relativt sett minst.

I evalueringen av tiltakssonen skriver Norut og Menon: «Det er store forskjeller i befolkningsutviklingen internt i Tiltakssonen. Tiltakssonen deles inn i sju delsoner: Vadsø, Sør-Varanger, Hammerfest, Alta, Kystkommunene i Finnmark, Innlandskommunene i Finnmark og Nord-Troms kommunene. Folketallet er gått kraftig tilbake i kystkommunene og klart tilbake i Innlandskommunene og i Nord-Troms. I Alta har folketallet økt i flere tiår. Sør-Varanger og Vadsø har ikke hatt befolkningsvekst. I Hammerfest kom veksten først etter 2002, og har vært betydelig. Det er kun Alta og Hammerfest som har fødselsoverskudd som bidrar til økningen. Forskjellene i alders- og kjønnsstruktur internt i Tiltakssonen er forsterket i løpet av denne 20 års perioden. Senterkommunene, og særlig Alta har «ung» befolkning, mens utkantkommunene og særlig kystkommunene har «gammel» befolkning. Dette har igjen betydning for den framtidige befolkningsutvikling, om ikke flyttemønstrene endrer seg dramatisk.» (Side 12-13)

Dersom en har som ambisjon å løfte området i tiltakssonen samlet, kan det være gode argumenter for å iverksette ordninger som forsterker veksten der det er best mulighet for det. Dersom en derimot skal løfte de aller svakeste områdene er det argumenter for å forbeholde de aller sterkeste virkemidlene til de aller mest utsatte områdene. Enkelt sagt er det aldersstrukturen i Alta slik at det ikke er fare for svikt i de yngre aldersgruppene. Det er det derimot i Berlevåg og Nesseby. Dette kan tale for at en eventuell forsterking av virkemidlene forbeholdes de områdene hvor utfordringen må sies å være kritisk. Menon legger til grunn at det i alle hense gjelder hele Nord-Varanger-regionen.

Dette er en utfordring som er aktuell også i et større perspektiv. Distriktsdemografi-utvalget peker nettopp på dette dilemmaet: «En utvidelse av ordningen til andre områder vil kunne svekke effekten den har i tiltakssonen. Nord-Troms og Finnmark har fremdeles utfordringer med å rekruttere og beholde viktig kompetanse. Utvalget mener at i noen tilfeller og for noen yrkesgruppers del vil nedskrivning av studielån være aktuelt også i andre distriktskommuner.»

Dersom man skulle utvide ordningen med nedskrivning av studielån til flere områder, er det desto viktigere at ordningen differensieres slik at de sterkeste tiltakene forbeholdes de mest utsatt delene av Finnmark.

5.7.2.2 Innretning

De personrettede tiltakene i tiltakssonen er i form av lavere inntektsskatt, fritak for el-avgift og nedskrivning av studielån. Tidligere var det også et særskilt tillegg i barnetrygden. Dersom siktemålet er å tiltrekke seg unge familier, gjerne med høyere utdanning, må det antas at ordningen med nedskrivning av studielån er mer målrettet enn de generelle ordningene knyttet til personskatt og el-avgift som gjelder alle innbyggere. Dette er imidlertid ikke like selvsagt når det gjelder barnetrygd. Det konkrete siktemålet er å få økt fødselstallet. Dette kan tale for at det bør gjeninnføres en ordning rettet mot barn.

En kostnad som hviler tungt på befolkningen er prisene på flytransport, særlig på kortbanenettet. Disse prisene reguleres i stor grad gjennom forutsetningene i statens avtale om kjøp av flytjenester.

Distriktsdemografi-utvalget trakk særlig fram prisene på kortbanenettet:

«Utvalget mener at de store avstandene i Norge og mangel på alternative transportformer gjør at store deler av distriktene er avhengig av fly. Hyppige flyforbindelser er avgjørende for arbeidsreiser, og priser på et rimelig nivå er viktig for fritidsreiser og turister. Utvalget mener det er behov for å vurdere flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser, forlengelse av rullebaner og andre tiltak for å legge til rette for mer fleksibilitet i flytilbudet. Det vil særlig være viktig å redusere flyprisene i områder uten gode alternative transportmidler, for eksempel på kortbanenettet i Nord-Norge.» (Kap. 10.4.4)

Det er gode grunner for at disse prisene bør reduseres. Når de viktigste utfordringene er å trekke unge familier til regionen, vil like fullt økt nedskrivning av studielån og tiltak rettet direkte mot barnefamilieene være mer

målrettet enn statlig støtte til en generell reduksjon. Selv om dette gis prioritet endrer det ikke det sentraler poenget fra Distriktsdemografi-utvalget om at «det er behov for å vurdere flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser».

5.7.2.3 Studiefinansiering

Ved evalueringen av tiltakssonen slo Norut og Menon fast:

«Dagens ordning med nedskrivning av studielån er viktig for å rekruttere nyutdannede og i særdeleshett nyutdannede med høyere utdanning. Styrken i denne ordningen er svekket ved at nedskrivingsbeløpet sjelden er revidert (sist i 2005). For det andre har de totale låneopptakene økt, fordi flere tar lange utdanninger. Rundt 45 prosent av innflytterne fra 2009 hadde en gjeld på over 250 000 kroner og 24 prosent hadde gjeld over 330 000 kroner. Vårt forslag er en kraftig styrking av nedskrivingsordningen. Dette kan for eksempel gjøres ved at studielånet faktisk blir nedskrevet med 10 prosent årlig, og at maksimal nedskrivningssum blir fjernet (i dag er den på 25 000 kr). Vår vurdering er at dette vil bidra til økt stabilitet og rekruttering i den mest ustabile gruppen: Høyt utdannede personer og særlig de uten geografisk tilknytning i Tiltakssonen. Ordningen kan også gjøres mer gunstig for de med små studielån, ved å innføre et minstepdrag på nedskrivingsbeløpet (for eksempel kr. 15 000 per år). Dette vil virke både rekrutterende og stabiliserende på personer som har små studielån. Mange i Tiltakssonen har studielån uten å ha tatt høyere utdanning. Rundt 5 prosent fikk i 2009 nedskrevet sine studielån med under kr. 10 000.»

Menon tilrår ut fra dette en betydelig styrking av ordningen med nedskrivning av studielån, og at dette vurderes forbeholdt de kommunene som har alvorlige utfordringer knyttet til en anslått nedgang i folketallet i aldersgruppene under 40 år. I disse kommunene kunne et mulig tiltak være å

- Øke taket for nedskrivningen fra 25 000 til 50 000 kr per år
- Innføre en minstenedskrivning på 10 000 kr per år

Det er i nasjonal interesse å stabilisere bosettingen i dette området. For å styrke rekrutteringen kan det derfor vurderes å utvide ordningen til å gjelde ungdom fra hele EØS-området avgrenset til de som har jobb i området.

5.7.2.4 Barnefamilier

Norut og Menon løftet også fram den daværende ordningen med ekstra barnetrygd:

«Tiltakssonen har en særegen stor barneutflytting, (i alderen 0-19 år). Dette betyr at foreldre til disse flytter og barna blir «medflyttere». Ved å gjøre det mer attraktivt for barnefamilier å bli boende vil dette virke gunstig for den demografiske strukturen. Vårt forslag er å doble «Finnmarktillegget» i barnetrygden. Dagens sats er kr 3840 og den kan for eksempel økes til 8000 kroner per barn. Bostabiliteten øker betraktelig når hushold skaffer seg barn, ved å styrke virkemidlene til barnefamiliene vil det kunne påvirke bostabiliteten ytterligere. Dette vil både kunne virke både rekrutterende og stabiliserende.»

Tilsvarende foreslo Distriktsdemografi-utvalget:

«Forskning viser at økonomiske overføringer til barnefamilier, herunder subsidiering av barnepass og kontantoverføringer, har hatt effekt på fruktbarheten i Norge.⁸¹ Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvilken effekt gratis barnehage og SFO har på bosetting av barnefamilier.

Utvalget foreslår derfor at det gjennomføres forsøk som skal undersøke nærmere om tiltak knyttet til gratis barnehage og SFO kan ha effekt på familieetablering og tilflytting til distriktskommuner.» (Kap 10.7.1)

Menon foreslår ut fra dette at ordningen med særskilt barnetrygd gjeninnføres, at den vurderes avgrenset til de mest utsatte kommunene som omtalt under studiefinansieringen, og at nivået settes til det doble av ordinær

⁸¹Hart, R. K. & Kravdal, Ø. (2020). *Fallende fruktbarhet i Norge. (Rapport)*. Folkehelseinstituttet.

barnetrygd. Subsidiær foreslås at Nord-Varanger utpekes for forsøk med gratis barnehage og SFO slik Distriktsdemografi-utvalget foreslår.

5.7.3 Tiltak for arbeidsplasser

5.7.3.1 Differensiert arbeidsgiveravgift

Det er over argumentert for at utfordringen nå i sterkere grad er knyttet til bosetting enn arbeidsplasser, og at dette kunne tilsi at virkemidlene dreies fra mere generelle ordninger for å sikre antall arbeidsplasser til tiltak for å stimulere bosetting særlig av unge familier. I evalueringen av tiltakssonen har imidlertid Norut og Menon anbefalt varsomhet i forhold til endringer i fritaket for arbeidsgiveravgift. Det må antas at det at det er fullt fritak i seg selv har en viktig symbolverdi utover de direkte økonomiske virkningene. I valget mellom sterkere personrettede tiltak og de bedriftsrettede tiltakene taler like fullt argumentene for at styrking av de personrettede tiltakene bør gis prioritet.

5.7.3.2 Investeringstilskudd

Gjennomgangen foran viser at det klart sterkest etterspurte offentlige virkemiddelet for næringslivet i Nord-Varanger et tiltak for å styrke tilgangen på kapital.

De bedriftsrettede virkemidlene i distriktene var i 2002 på 741 millioner kroner. I 2019 var bevilgningen til bedriftsrettede låne og tilskuddsordninger i distriktene på vel 318 millioner kroner. Som følge av regionreformen er midlene senere innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Innovasjon Norge skriver selv i sin Oppdragsgiverrapport for 2019 at «Distriktsmidler brukes derfor i økende grad til tidligfaseprosjekter og mindre til investeringsstøtte som det var mer av tidligere. Dette vil i enkelte regioner oppleves som et virkemiddelapparat som er mindre relevant, særlig for hjørnestensbedrifter og små og mellomstore bedrifter hvor fokus i større grad er arbeidsplasser enn innovasjonshøyde.»

Det er svært viktig å legge til rette for innovasjon. Men for å sikre bosetting i distriktene er arbeidsplassene i seg selv viktige. Menon har derfor i «framtidrapporten» til Spekter pekt på at sysselsetting må tillegges en sterkere selvstendig vekt i virkemiddelbruken.

Menon tilrår derfor at ordningen med direkte investeringstilskudd uavhengig av innovasjonsinnhold styrkes.

5.7.3.3 Støtte til digitale arbeidsplasser

Digitalisering åpner for mulighet for å utføre flere arbeidsoppgaver på andre steder enn der hovedvirksomheten utføres. Dersom en arbeidstaker ansattes i en virksomhet i mer sentrale strøk, men er bosatt i Nord-Varanger og utfører virksomheten derfra, vil en arbeidsgiver få en betydelig lettelse dersom det ikke skal betales arbeidsgiveravgift for arbeidstakerens lønn. Grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift gir ikke en entydig avklaring av at slike enkeltstående fjernarbeidsplasser skal avgiftslegges ut fra hvor den enkelte arbeidstaker sitter. Dette må avklares som en stimulans til å legge arbeidsplasser i distriktene.

5.7.4 Forslag til tiltak

Tiltak som må besluttes utenfor regionen:

- Ordningen med nedskrivning av studielån bør utvides i områder i Finnmark og Nord-Troms med vedvarende nedgang i folketallet, herunder Nord-Varanger. I disse kommunene økes det årlige taket for

nedskrivning av studielån fra kr 25 000 til kr 50 000. Samtidig innføres en minste nedskrivning på kr 10 000.

- I de samme kommunene bør det gjeninnføres en ordning med særskilt barnetrygd. Nivået bør settes til det doble av ordinær barnetrygd. Subsidiært foreslås at Nord-Varanger utpekes for forsøk med gratis barnehage og SFO slik Distriktsdemografi-utvalget foreslår.
- Det bør vurderes å utvide ordningen med avskrivning av studielån til å gjelde ungdom fra hele EØS-området avgrenset til de som har jobb i området, betaler skatt til Norge og hvor fradraget gjøres i skatten.
- Det bør settes i verk flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser
- Det bør legges til rette for økt forskning om befolkningens flyttepreferanser for å identifisere hvilke tiltak som vil være mest målrettet-
- Rammene for Innovasjon Norges ordning med direkte investeringstilskudd uavhengig av innovasjonsinnhold bør styrkes vesentlig, med en øvre tilskuddsramme på 40 prosent i likhet med tidligere ordning i Finnmark.
- Det bør avklares at det for fjernarbeid skal beregnes arbeidsgiveravgift ut fra hvor den ansatte utfører arbeidet, slik at fjernarbeidsplasser i Finnmark er fritatt for arbeidsgiveravgift.

6 Mål for samfunnsutviklingen

6.1 Særlig strategisk betydning

Gjennomgangen over viser at Nord-Varanger står overfor en betydelig utfordring knyttet til bosettingen på lang sikt. Også på mellomlang sikt er utfordringen betydelig ved at betydelig færre yrkesaktive skal gi et godt helse- og omsorgstilbud til betydelig flere eldre.

Samtidig er bosettingen og aktiviteten i Nord-Varanger av stor nasjonal betydning. Området rommer unike ressurser blant annet knyttet til fisk og særpreget natur. Et særtrekk er området plassering tett opp til grensa mot Russland. Dette gjør at stabil bosetting i Nord-Varanger må anses av særlig stor strategisk interesse for å ivareta norske interesser i grenseområdene i nord og øst.

Utfordringene i Nord-Varanger har klare likhetstrekk med de utfordringene som beskrives for distrikts-Norge generelt i Distriktsdemografi-utvalgets innstilling. Områdets plassering helt nord og øst gjør imidlertid utfordringen knyttet til avstander og klima særlig utfordrende. Nedgangen i folketallet gjennom de siste 60 årene beskriver også en utfordring som er særskilt i forhold til distrikts-Norge i sin alminnelighet. Dette kan være en ytterligere begrunnelse for at det settes inn sterkere nasjonale tiltak her enn i andre områder.

Framskrivningene av folketallet fram mot 2100 viser risiko for total kollaps i bosettingen derom dette ikke motvirkes gjennom kraftig økt innflytting. Dette tilsier behov for massive tiltak for å kunne ivareta de nasjonale strategiske målene om stabil bosetting i området.

6.2 Ambisjon

Distriktsdemografi-utvalget beskriver tre alternative scenario for videre utvikling i distrikts-Norge. Disse tre scenariene er treffende også for alternativene som kommunene i Nord-Varanger står foran:

A) Et godt og vakkert gamlehjem

Dette er et scenario som følger av hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Folketallet i distriktene vil være stabilt, men med kraftig aldring. Utvalget beskriver det som at «scenarioet kan betraktes som et minimum av hva som må legges ned av innsats i distriktpolitikken framover. Det innebærer at distriktpolitikken i større grad må rettes inn mot bærekraften i samfunnene som følge av økt aldring. I tillegg må den i større grad vektlegge innbyggernes økonomi og tjenestetilbud enn hva som er tilfellet i dag, der næringsutvikling har stått sterkt.» (kap 10.2) For kommunene i Nord-Varanger er dette et scenario hvor befolkningen endres vesentlig, fødselstallene synker, og flere av stedene over tid vil «dø ut» i dobbel betydning. Menon legger til grunn at dette ikke er en ambisjon som er aktuell for kommunene.

B) Velfungerende distriktsbyer med uttynnet omland

Dette er et scenario for å skape større regional balanse i landet gjennom satsing på velfungerende distriktsbyer med lokalisering av kunnskapsintensiv virksomhet. Utvalget skriver at «scenarioet krever kraftig opptrapping av god lokal infrastruktur og aktiv satsing på utdannings-, helse-, kultur- og offentlige jobbtillbud i distriktsbyene. Gode transportmuligheter gjør det mulig å bosette seg i distriktskommuner og pendle til byene, og økt bruk av personrettede tiltak vil gjøre det mer attraktivt å bosette seg desentralt. Scenarioet likner i stor grad på det som ble skissert som løsning på distriktenes utfordringer og regional balanse på 1960- og 1970-tallet, og som møtte stor motstand den gangen. For mange distriktskommuner vil det fremdeles være hipp som happ hvilken by som vokser, som alternativ til å vedlikeholde egne lokalsamfunn.» For kommunene i Nord-Varanger ville det mest

nærliggende bety at utviklingen ble konsentrert om Vadsø som senter i regionen. Avstandene til Båtsfjord og Berlevåg er imidlertid så lange at det ikke gir mening å snakke om en slik konsentrasjon for deres del. Et alternativ kunne da være at utviklingen i denne delen av regionen ble konsentrert om Båtsfjord.

I rapporten om evaluering av tiltakssonen viser Norut og Menon til at Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011:3:91) tok til orde for å styrke regionale sentra for å skape vekst og økt dynamikk i arbeidsmarkedene. Rapporten peker imidlertid på at en utfordring i Tiltakssonen er at avstanden fra de omliggende kommunene til disse senterkommunene er så store at det med få unntak ikke fungerer i forhold til arbeidspendling, i alle fall ikke som dagpendling. Dette er sentralt i forhold til offentlige tjenester (helsetjenester, undervisning), handelssentra og andre private tjenester samt i noen grad kommunikasjon, men bare i mindre grad offentlig administrasjon (i første rekke Vadsø). Rapporten slår fast at «Med så store geografiske avstander vil sentraene vanskelig kunne spille noen avgjørende rolle for arbeidsmarkedene i utkantsregionene. Avstanden er for stor til at disse kan bli integrert, og slik bidra til det kompetansearbeidsplassutvalget tar til ordet for «velfungerende arbeidsmarkeder» (side 198).

Menon oppfatter heller ikke at dette er en ambisjon som har oppslutning i regionen. Det er dessuten neppe noen vesentlig forskjell om underlaget for tjenestene endres fra 6000 til 9000, og fra 2000 til 3000. Det er vanskelig å se at det uansett vi gi stor kraft.

C) Levende deler av et større norsk mangfold

Et tredje scenario er distriktpolitisk innsats som videreutvikler særpregene og forskjellene mellom storby og småsamfunn og småsamfunnene imellom. Utvalget skriver at «dette innebærer at distriktene ikke skal bli noen kopi av storbyene, men heller gjøre bostedsvalg til et valg mellom ulike typer tilværelser. Utvalget registrerer at det er stor variasjon i distriktskommuners tilnærming til utviklingen av sine lokalsamfunn, og at disse likner mer på dette scenarioet enn scenarioet om velfungerende distriktsbyer. Scenarioet krever heller ikke at det er vekst som er målet for utviklingen, men derimot det gode samfunnet.» Utvalget peker på at Nye Stad kommune har valgt seg «verdas beste vesle stad» som visjon. For Nord-Varanger ville dette bety at det settes inn en aktiv innsats for å styrke grunnlaget for videre utvikling i de enkelte kommunene. Det forutsetter at både velferdstilbud og næringsutvikling legger til rette for å utnytte hver enkelt kommunes særpreg. Det vil samtidig være en fordel for alle kommunene dersom regionen klarer å utvikle noen typiske byfunksjoner som krever en viss størrelse. Vadsø peker seg ut som et naturlig tyngdepunkt for dette.

Distriktsdemografi-utvalget konkluderer entydig med at «dette må være ambisjonsnivået for distriktene og distriktpolitikken framover. Dette krever at enkeltkommuner må ta ansvar for sin egen utvikling, basert på egne ressurser. Samtidig må staten opprettholde en politikk som støtter opp om gode liv også i distriktene.» (Kap. 10.2) ... «Dette innebærer at distriktene ikke skal bli noen kopi av storbyene, men at bostedsvalg heller blir et valg mellom ulike typer tilværelser. Det er det gode samfunnet som settes som målet for utviklingen, ikke vekst i seg selv.» (Kap. 1) Utvalget peker samtidig på at «Mange av dagens samfunnsutfordringer er svært sammensatte og komplekse. «Samskapingssammen» kan forstås som en kommune der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med dem løsningene handler om – enten det er enkeltpersoner, bygdelag, frivillige organisasjoner, næringsliv eller andre.»

Menon tilrår at dette også legges til grunn som ambisjon for utviklingen i Nord-Varanger. En felles ambisjon for regionen kunne ut fra dette være «Livsglede, mangfold og nærhet» hvor livsglede understreker at det skal være trivelig å bo, mangfold at regionen spiller sammen ut fra ulike særpreg enten det er kyst eller innland, eller norsk, samisk eller kvensk/norskfinsk. Nærhet ut fra nærheten til naturen og nærheten mellom menneskene, men også nærhet mellom folket og de som kommer på besøk.

Å utvikle gode samfunn forutsetter imidlertid at det er samfunn som ikke føler en stadig trussel om å «dø ut». Det er samfunn med kraft til en framtid. Det forutsetter at andelen unge familier i fødedyktig alder er høyt nok til å sikre en slik framtid. Den kritiske utfordringen er ut fra dette å tiltrekke flere unge familier utenfra. Det betyr også at man i tillegg til å sikre velferdstjenestene til det økende antallet eldre, også utnytter muligheter til næringsutvikling slik at det utvikles arbeidsplasser og bomiljø som er attraktive for unge familier.

6.3 Mål for utviklingen

Det overordnede målet for samfunns- og næringsutviklingen i Nord-Varanger må være å bygge et samfunn med «livsglede, mangfold og nærhet» og med et befolkningsgrunnlag som er stabilt bærekraftig over tid. Det betyr at innsatsen for næringsvirksomhet og velferd må rettes inn mot å opprettholde bosettingen om lag på dagens nivå. Menon finner det ikke riktig å finsikte målet inn mot de enkelte kommunene, og legger her til grunn et felles mål for regionen sett under ett.

Med de framskrivningene for utviklingen i folketallet som er vist foran, er dette et svært krevende mål. Dette kan bare oppnås gjennom en betydelig tilflytting utenfra. For å kunne opprettholde bosettingen på dagens nivå har Menon beregnet at det netto innflytting til regionen må økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år ut over det som ellers er lagt til grunn, likt fordelt mellom kvinner og menn.

6.4 En strategi for utvikling i Varanger

6.4.1 Strategisk mål

Nord-Varanger skal være en region med stabil bosetting preget av livsglede, mangfold og nærhet.

6.4.2 Operativt mål

For at folketallet skal være på om lag samme nivå i år 2100 som i dag, må netto innflytting til regionen hvert år fram til 2100 økes med om lag 140 personer i alderen 20-29 år, likt fordelt mellom kvinner og menn.

6.4.3 Strategiske veivalg

1. Samfunns- og næringsutviklingen i Nord-Varanger rettes inn mot å styrke innflyttingen av unge kvinner og menn under 35 år. Utvikling av velferdstilbud og arbeidsplasser innrettes ut fra dette.
2. Samtidig skal utviklingen sikte mot å skape kvalitativt gode samfunn for de som bor der preget av livsglede, mangfold og nærhet.
3. For å nå målene skal kommunene samarbeide tett om utvikling av velferds- og arbeidstilbudet i regionen basert på en balansert utvikling i alle kommunene. Dette betyr også samordning av relevante tjenester.
4. Kommunene skal legge til rette for en systematisk utvikling av næring i regionen med særlig vekt på sjømat, reiseliv og vindkraft. Utviklingen skal fremmes gjennom samarbeid mellom næringsaktører og myndigheter på tvers av kommunegrensene.
5. Digital teknologi skal benyttes til å redusere avstandsulempet blant annet gjennom tilrettelegging for næringsutvikling og fjernarbeid, og for å styrke tjenestetilbudet blant annet gjennom bruk av velferdsteknologi.
6. Slik måloppnåelse antas bare mulig gjennom en betydelig særskilt innsats fra staten, herunder med styrking av de personrettede virkemidlene.

6.4.4 Strategisk handlingsplan

1. For å utvikle sjømatnæringen iverksettes strategien og prosjektet Varanger=Sjømat som beskrevet foran. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
2. For å utvikle reiselivsnæringen iverksettes strategien og prosjektet Varanger=Reiseliv som beskrevet foran. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
3. For å utvikle vindenergibasert næringsaktivitet iverksettes en grønn industristrategi som beskrevet foran. Arbeidet samordnes av Berlevåg kommune.
4. For å samordne samfunnsplanleggingen iverksetter kommunene et prosjekt for felles regional planlegging. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
5. For å samordne og styrke kapasitet og kompetanse i kommunenes forvaltning og velferdstilbud iverksetter kommunene et prosjekt for samordning av kommunale tjenester. Det etableres særskilt prosjektledelse gjennom utlysning.
6. For å utnytte mulighetene for bruk av velferdsteknologi iverksetter kommunene et felles prosjekt. Prosjektet ledes av Vadsø kommune.
7. Staten anmodes om å etablere en pilot for særskilt distriktpolitisk innsats i Nord-Varanger som beskrevet nedenfor.

6.4.5 Pilot for sterkere distriktpolitisk innsats

Som det framgår av kap 6.1 over er det særlige grunner til å sette inn massive distriktpolitiske tiltak i Nord-Varanger for å ivareta nasjonale mål om stabil bosetting i området. Samtidig vil det være nyttig for nasjonale myndigheter å utprøve distriktpolitiske virkemidler i et avgrenset område for å kunne vurdere virkningen av slike tiltak innenfor en begrenset økonomisk ramme. Det foreslås derfor at det iverksettes et pilotprosjekt med særskilte distriktpolitiske virkemidler i Nord-Varanger. Aktuelle virkemidler er:

- Dobling av satsen for avskrivning av studielån
- Dobbel barnetrygd
- Fradrag i betalt skatt for nedskrivning av studielån og dobbel barnetrygd gjøres gjeldende også for borgere i EØS-land under 35 år som bor i regionen i tre år
- Kraftig reduksjon i pris på flyreiser på kortbanenettet i regionen
- Gjeninnføre ordning med inntil 40 pst investeringstilskudd gjennom Innovasjon Norge
- Informasjonskontor og informasjonskampanje om virkemidlene
- Fjernarbeidsplasser kommer inn under ordningen med null arbeidsgiveravgift
- Etablering av Statens Hus i Vadsø og Vardø og lokalisering av ytterligere statlige innkjøpsenheter til Sykehusinnkjøp i Vadsø og nasjonalt kontor for vakselskap til Politiets attestkontor i Vardø
- Tilrettelegging for studietilbud fra UiT Norges Arktiske Universitet og Nord Universitet til Studiesenteret for Nord-Varanger i Vadsø og Nasjonal sjømatlinje i Vardø
- Tilskudd til kommunene til utvikling av rekrutteringsboliger
- Tilskudd til kommunene til tiltak mot fysisk forslumming
- Strategisk bosetting av flyktninger og asylsøkere
- Regionen innlemmes i ordningen med grenseboerbevis for samarbeid med Russland

Referanseliste

- Aase, A. (1982). *Levekårene i Finnmark. En sosialstatistisk analyse*
- Bardal, K. G. (2018). *Fremkommelighet på høyfjellstrekninger*. Nordlandsforskning rapport nr.: 13/2018.
- Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner*. Telemarksforskning.
- Carlino, G.A., Mills, E.S. (1987) The determinants of county growth. *Journal of Regional Science*, 27, 39–54
- Finnut Consult (2000). *Konsekvensanalyse Vardø kommune*
- Finstad, N. (1986). Finnmark – et fylke på flyttefot? En rapport om flyttemønstre i Finnmark. Universitetsforlaget
- Hart, R. K. & Kravdal, Ø. (2020). Fallende fruktbarhet i Norge. (Rapport). Folkehelseinstituttet.
- Innovasjon Norge. Håndbok for reisemålsutvikling
- KS. (2018, 6. mars). Samskapende sosial innovasjon.
- Meld. St. 5 (2019-2020). Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen.
- Meld. St. 14 (2020-2021). *Perspektivmeldingen 2021*
- Meld. St. 36 (2020-2021). Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser
- Menon Economics og Norut (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Rapport 2012:2
- Menon Economics (2017). *Effektmåling av nasjonale turistveger – Lokaløkonomiske effekter av de nasjonale turistvegene Rondane og Varanger*. Menon-publikasjon nr. 38/2017
- Menon Economics (2018). *Næringsvirkninger av å forlenge rullebanen ved Vadsø lufthavn*. Menon-publikasjon nr. 62/2018.
- Menon Economics (2020). *Verdiskapingsstudie. Muligheter knyttet til «Ny by – Ny flyplass» og utvikling av ny bydel i Bodø*. Menon-publikasjon nr. 65/2020
- Menon Economics (2020). *Stimulansordning for økt flytrakk til Nord-Norge*. Menon-publikasjon nr. 121/2020
- Menon Economics (2021). *Veier til bærekraftig verdiskaping og velferd*. Menon-publikasjon nr. 28/2021
- Meteorologisk institutt m.fl. (2015). *Klima i Norge i 2100*. NCCS report no. 2/2015. 2. opplag
- Myhre, M., m.fl. Analyse marint restråstoff 2019, SINTEF Ocean AS 2020
- Mjøreforskning og TØI (2021). *Kjøp av flyruter på rutestrekningene i Troms og Finnmark og mot Nordland fra 1. april 2022*
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020). *Bredbåndsdekning 2020*.

Nedelkoska, Ljubica og Glenda Quintine (2018), *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202

NHO (2020). *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder*.

Nordvik, V. et al. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*. Asplan Viak.

NOU 2004: 2 (Effektutvalget). *Effekter og effektivitet — Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*

NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*

NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*.

NOU 2020: 12 (Distriktsnærings-utvalget). *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*.

NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*

NHO. (2020). *Kommune-NM*

NHO. (2020). *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder*.

OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing

OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing

Rambøll (2014). *Analyse – Samfunnsutviklingsregion Varanger*

Regjeringens hydrogenstrategi – på vei mot lavutslippssamfunnet. 2020.

Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelser av kvotesystemet i kyst- og havfiske, Dokument 3:6 (2019-2020)

Statnett m.fl. (2019). *Næring i nord – Næringsutvikling og framtidig kraftbehov i Finnmark*

Statnett. (2020). *Ny 420 kV-ledning fra Skaidi til Adamselv – Samfunnsøkonomisk analyse*.

Statsbudsjettet for 2021. Grønt hefte

Telemarksforskning. Informasjon hentet ut fra www.regionalanalyse.no

UNWTO Tourism Towards 2030: Actual trend and forecast 1950-2030

Vinsand, G. (2018). *Gode grep i Finnmark*. NIVI Rapport 2018:4

Vinsand, G. (2019). *Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark*. NIVI Rapport 2019:4

Vista Analyse og Samfunnsøkonomisk Analyse (2021). *Lærdommer fra gode vertskommuner for næringsutvikling*. Rapport 03-2021.

Winther, U., m.fl. *Greenhouse gas emissions of Norwegian seafood products in 2017*, SINTEF Ocean AS 2020

WTO (2020). Pressemelding, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

WTO (2020). Pressemelding, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

Vedlegg A: Bakgrunn og metode

Oppdragsforståelse

Kommunene på Varangerhalvøya er rike på naturressurser, men man har ikke klart å utnytte verdiskapingspotensialet som ressursene gir. Kommunene ser nå behovet for å drive kraftfull samfunns- og næringsutvikling, men trenger bistand til å drive frem et slikt utviklingsarbeid, effektivt og målrettet og har derfor satt i gang det interkommunale prosjektet **Varanger=Utvikling**. Prosjektet skal **identifisere og igangsette** virkningsfulle strategier som vil bidra til økt vekst i regionen.

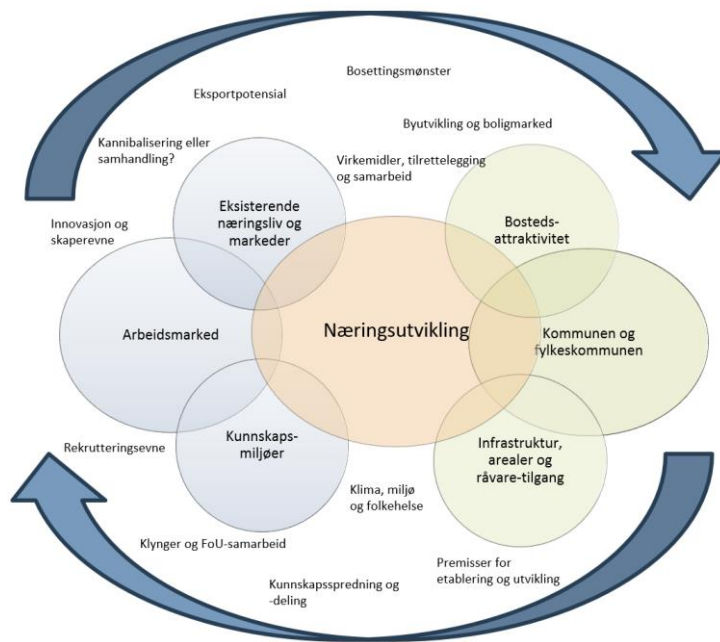
Vår erfaring er at det er et langt stykke å gå fra å «**identifisere**» strategier for regional vekst til å «**igangsette**» målrettet innsats for regional vekst. Skal en lykkes må det jobbes direkte inn mot konkrete satsninger i utvalgte næringer/sektorer. Like viktig er at kommunene må bli enige om å dra i samme retning. Det må gis og det må tas. Et interkommunalt samarbeid kan gi store fortrinn, men da må man tørre å samarbeide og det kan være svært utfordrende.

Det er vår forståelse at oppdragsgiver ønsker en faktabasert dokumentasjon av mulighetsrommet og vekstpotensialet i regionen beskrives. Med grunnlag i en grundig dokumentasjon vil vi gi en analyse av hvilke muligheter regionen har for å utvikle det etablerte næringslivet og for å tiltrekke seg ny næringsvirksomhet som kan gi grunnlag for økt verdiskaping og flere arbeidsplasser. Ut fra dette vil vi utvikle strategier for å virkeliggjøre mulighetene for næringsutvikling i regionen basert på de ressursene som finnes inne i den grønne og blå næringshagen som regionen utgjør. Et sentralt ledd i dette strategiarbeidet er å utvikle en sterkere oppmerksomhet og forståelse for mulighetene i regionen både nasjonalt og i regionen selv.

Konseptuelt rammeverk

Næringsutvikling kan ikke analyseres i et vakuum fordi bostedsattraktivitet, arbeidsmarkeder, næringsliv og kunnskapsmiljøer henger sammen. Vi har etablert et konseptuelt rammeverk som vi bygger analyse, tolkning og metodikk på for å vurdere fremtidig næringsutvikling i Varanger, og hvilke elementer som må analyseres for å kunne si noe om mulig vekst i allerede eksisterende næringer, eller mulighetene for å tilrettelegge for ny næringsutvikling. Samspillet mellom de ulike elementene og hvordan de påvirker hverandre for å imøtekomme målsetningene til kommunene og målsetningen for regionen.

Figur A-55: Konseptuelt rammeverk for analyser av lokal næringsutvikling



Som vi ser av figuren er det flere gjensidige avhengigheter mellom næringsutvikling og andre elementer som kommunene kan påvirke direkte eller indirekte. At forholdene ligger til rette for «riktig» næringsutvikling i en kommune, eller et større, område avhenger av hvilke næringer man vurderer og det krever innsikt i de ulike næringenes karakteristika. Noen er arbeidsintensive, andre kapitalintensive, noen er avhengig av arbeidskraft med høy kompetanse og noen kan være avhengige av å lokaliseres i nærheten av særskilte egenskaper eller råvarer, eller krever spesiell infrastruktur. Det er ikke slik at Nord-Varanger bør satse på en næring bare fordi den har høy verdiskaping per ansatt, eller at den har høy sysselsetting. Den samme næringen kan skape mindre gode vekstvilkår for andre næringer eller kapre én type arbeidskraft fra annen næring, eller ha få andre næringer i regionen som kan bygge videre på den.

Kommunene må se sin rolle og posisjon i regionen og en må tenke helhetlig og nytt, og se forskjellige næringer, potensial, hindringer, karakteristika ved Nord-Varanger, den enkelte kommune og fremtidige endringer i sammenheng. Skal en lykkes med vekst i innbyggertall og næringsliv må satsningene og tiltakene være koordinerte. En må lykkes med en kombinasjon av å legge til rette for å tiltrekke seg nye og verdifulle næringer, uavhengig av eksisterende næringsliv, samtidig som det er viktig å fasilitere vekst og utvikling av eksisterende næringsliv.

Både for å møte behovene for personell med kompetanse som kan bidra til næringsutvikling, utvikling av samfunnsoppgavene i regionen, og for å sikre et befolkningsgrunnlag som gir kraft i de ulike lokalsamfunnene, er det helt avgjørende at regionen beholder og tiltrekker seg innbyggere har denne kunnskapen. Folk som bor her må selv kunne drive frem og opprettholde livskraftige lokalsamfunn. Tilgang på interessante arbeidsplasser er avgjørende for at et bosted er attraktivt. Samtidig er bokvalitetene på stedet avgjørende for å trekke til seg nye arbeidsplasser. Vi kommer derfor ikke utenom behovet for å utvikle en strategi for å gjøre det attraktivt å bo og arbeide i regionen. Et sentralt ledd i dette arbeidet er å promotere regionen som bo- og arbeidssted både for befolkningen nasjonalt og for befolkningen i regionen selv.

Det er flere gjensidige avhengigheter mellom nærings- og samfunnsutvikling og andre elementer som kommunene kan påvirke direkte eller indirekte. Kommunenes arbeid med næringsutvikling må være næringsspesifikk. Til syvende og sist må kommunene vri fokus mot de næringene som skal vokse. Noen er

arbeidsintensive, andre kapitalintensive, noen er avhengig av arbeidskraft med høy kompetanse og noen kan være avhengige av å lokaliseres i nærheten av særskilte egenskaper eller råvarer. Det er grunn til å tro at næringene vil kreve spesiell infrastruktur. I tillegg til å være et sted å bo og jobbe er det også ønskelig å styrke Nord-Varanger sin attraksjonskraft som et sted å besøke. Dette vil vi se i nær sammenheng med mulighetene for å utvikle reiselivsnæringen i regionen og arbeidet med å promotere de unike reiselivskvalitetene som er i regionen.

Både for reiselivsnæringen, for virksomhetene i regionen og for befolkningen vil tiltak for å redusere eller kompensere for de lange avstandene være av stor betydning. Det gjelder både fysiske tiltak i form av infrastruktur, frekvens på transport og ikke minst kvaliteten på digital infrastruktur.

Smart spesialisering som metode

I tillegg til det konseptuelle rammeverket som er vist over, følger dette arbeidet prinsippene til smart spesialisering, som også har prosessmessige likheter og overlapp med det beskrevne rammeverket. Smart spesialisering bygger nettopp på og styrker utviklingen av de næringsområdene der regionen har konkurransefortrinn. Smart spesialisering er en erfaringsbasert metode fra EU, den er anbefalt av både OECD og Regjeringen, med blant annet en veileder utviklet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁸².

Strategier for smart spesialisering skal fremme fornying og omstilling ved å styrke utviklingen på de næringsområdene der regionen effektivt kan koble ressurser og konkurransefortrinn med markedspotensialer. Strategier for smart spesialisering har vist seg å være særlig nyttig i regioner med sterke naturressursbaserte næringer. Gjennom «entreprenørielle oppdagelsesprosesser» gjennomføres

- grundige analyser av regionen og regionens plass i verden,
- dialogprosesser mellom næringsaktører, myndigheter, forskere, organisasjoner og investorer, og
- kommersiell vurdering av markedsmulighetene, prioritering, gjennomføring og evaluering.

Å utvikle nye nisjer og næringsområder er et langsiktig arbeid. Myndighetenes rolle som pådriver vil stå sentralt, men næringslivets engasjement er avgjørende for utfallet siden målet er næringsutvikling. Kompetanse, kunnskap og forskningens betydning er spesielt vektlagt fordi produkter uten kunnskapsinnhold eller bruk av muliggjørende teknologier lettere blir utkonkurrert. Det er ikke mulig å analysere seg til de framtidige prioriteringene, men analysene er et element i den dialogbaserte prosessen. Oppdagelsesprosessene er innovative prosesser hvor deltakerne får tilgang til kunnskap forskjellig fra sin egen, men ikke så forskjellig at de ikke kan nyttiggjøre kunnskapen. Slikt beslektet mangfold er grunnlaget for mange bedrifter og næringsklynker i Norge i dag. Tilnærmingen er også relevant i arbeidet for å nå FNs bærekraftsmål og utviklingen av sirkulær økonomi gjennom industriell symbiose.

⁸² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Smart spesialisering som metode for regional næringsutvikling, Veileder2018*

Datagrunnlag og næringsinndeling

Tallgrunnlag vi benytter gjennom denne delen av rapporten er hentet fra Regnskapsregisteret i Brønnøysund og er levert av Bisnode AS. Regnskapstallene er hentet fra de ukonsoliderte regnskapene til selskapene. Dette sikrer at vi får en mest mulig nyansert fremstilling når det gjelder aktivitet og tilstand knyttet til bransjer i næringen. Ettersom tallene er hentet fra Regnskapsregisteret er kun regnskapspliktige selskaper inkludert i vår populasjon. Reglene for enkeltpersonforetaks rapporteringsplikt har endret seg over tid, men per 2019 er enkeltpersonforetak med over 20 årsverk eller 20 millioner i eiendeler pliktige til å levere regnskap og derfor med i vår statistikk.

Næringsinndeling:

Inndelingen av de ulike næringene baserer seg på Menon sin populasjon, hvor alle selskaper er plassert i den/de næringene de driver sin virksomhet innen. De virksomhetene som tilhører flere næringer er plassert i sin helhet i alle næringene, hvilket betyr at oversikten gir et komplett bilde av størrelsen til hver av næringene. Ettersom enkelte selskaper inkluderes i tallene for flere næringer betyr det at dobbelttelling kan forekomme i de aggregerte tallene for hele næringslivet. Vi har valgt å vise utviklingen innen følgende næringer:

Kraftproduksjon og fornybar: *Inkluderer selskaper innen tradisjonell miljørelatert virksomhet som avfallshåndtering og resirkulering, fornybar energi (vann- og vindkraft), distribusjon av og handel med kraft, samt miljøteknologi og tjenester.*

Bygg og anlegg: *Inkluderer selskaper som driver med utførende bygg- og anleggsvirksomhet, utleie av maskiner og utstyr, utleie av eiendom, handel, arkitektur, rådgivere, omsetning og drift av fast eiendom, produksjon av varer til byggenæringen.*

KIFT: *KIFT er en forkortelse for kunnskapsintensive forretningsmessig tjenesteyting som består av bedrifter som yter tjenester med et høyt innhold av kunnskap til andre bedrifter. KIFT omfatter derfor medietjenester, IKT-tjenester, finansielle tjenester og generiske kunnskapstjenester.*

Handel: *Inkluderer alle bedrifter innen detaljhandel, samt agentur- og engroshandel.*

Reiseliv: *Inkluderer alle bedrifter innen innholdsbransjene (overnatting, servering og opplevelser) og tilgjengelighetsbransjene (formidling og transport).*

Helse: *Inkluderer alle bedrifter som driver innen behandling eller helseindustri.*

Sjømat: *Inkluderer bedrifter innen fiske, oppdrett og industri. Vi benytter Menons regnskapsdatabase i rapporteringen av nøkkeltall for oppdretts- og industriselskapene, mens antall fiskere er hentet fra*

Vedlegg B: Spørreundersøkelser og workshops

Som en del av datainnsamlingen og kunnskapsgrunnlaget i dette prosjektet har vi gjennomført to spørreundersøkelser, ved hjelp av Norstat, i desember 2020 og starten av 2021. Resultatene fra undersøkelsene er primært brukt som en del av beskrivelsene i kapitlene om samfunnsutviklingen og næringslivet i Nord-Varanger innledningsvis.

Spørreundersøkelsene sammen med intervjuer og workshops har gitt viktige bidrag til arbeidet og det har gitt oss en dypere forståelse av hvordan lokal befolkningen og næringslivet oppfatter dagens situasjon og hvilke muligheter og barrierer som finnes for vekst. Generelt i regionen og for sine næringer.

Innbyggerundersøkelsen

Den ene undersøkelsen var rettet mot innbyggerne i Nord-Varanger hvor formålet var å kartlegge hva de opplever som regionens styrker og tiltrekningskraft, hvordan de vurderer tilgangen på og kvaliteten på en rekke offentlige tjenestetilbud, hvordan de så på egne utsikter til arbeid og flyttepreferanser.

Totalt var det 250 respondenter i undersøkelsen til innbyggerne. Disse fordelte seg relativt jevnt på aldersgruppen 16-35 år, 36-55 år og 56 år+ og mellom menn og kvinner. Det var flest respondenter fra Vadsø, 41 prosent, mens øvrige fordeles relativt jevnt på de fire andre kommunene.

Undersøkelsen

Følgende spørsmål og svaralternativer (disse ble lest opp for respondentene) ble stilt:

- 1) Har du alltid bodd i [sett inn respondentens kommune]?
 - a. Ja
 - b. Nei, jeg har flyttet hit fra et annet sted i Norge
 - c. Nei, jeg har flyttet hit fra utlandet
 - d. Nei, jeg har bodd et annet sted i en periode før jeg kom tilbake

- 2) Hvis b) eller c) på spm 1, hva var grunnen til at du flyttet til [sett inn navn på kommune]?
 - a. Utdanning
 - b. Fikk tilbud om jobb
 - c. Flyttet sammen med familie/samboer/kjæreste
 - d. Andre årsaker

- 3) Hvis d) på spm 1, hva var grunnen til at du flyttet tilbake [sett inn navn på kommune]?
 - a. Utdanning
 - b. Fikk tilbud om jobb
 - c. Flyttet sammen med familie/samboer/kjæreste
 - d. Andre årsaker

- 4) Tror du at du kommer til å bli boende i Varanger i overskuelig fremtid?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

- 5) Hvis b) på spm 4, hva er grunnen til at du skal flytte?
 - a. Utdanning

- b. Fikk tilbud om jobb
 - c. Flytte sammen med familie/samboer/kjæreste
 - d. Andre årsaker
- 6) Hva opplever du som regionens styrker og tiltrekningskraft?: **[Flere svar mulig]**
- a. Arbeidsplasser og næringslivet
 - b. Jakt, fiske, friluftsliv
 - c. Idrettstilbudet
 - d. Kultur- og organisasjonsliv
 - e. Nærhet mellom mennesker
 - f. Oversiktlig og trygt samfunn
 - g. Utdanningstilbudet
 - h. Et godt offentlig velferdstilbud
 - i. Økonomiske fordeler (eksempelvis lavere skatt og nedskrivning av gjeld i Lånekassen)
 - j. Annet: **[Notere svar]**
- 7) Hva mener du er det beste ved regionen og som det er viktig å profilere utad for å tiltrekke seg flere innbyggere?
- a. Åpent svarfelt
- 8) Hvordan vurderer du [sett inn kommune] sin bostedsattraktivitet med tanke på å tiltrekke seg folk utenfra?
- a. 0-1-2-3-4-5-6-7-8-9-10 – vet ikke
- 9) Er du i dag i fast arbeid?
- a. Ja
 - b. Nei
- 10) Hvis nei på spm 9. Hvordan ser du på dine muligheter for å finne en relevant jobb i kommunen/regionen?
- a. Svært vanskelig – vanskelig – hverken lett eller vanskelig – enkelt – svært enkelt – vet ikke
- 11) Hvordan vurderer du tilgangen på det offentlige tjenestetilbudet på en skala fra 1-5, hvor 1 er dårligst score og 5 er høyest score?
- a. Utdanning: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - b. Helsetjenester: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - c. Eldreomsorg: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - d. Barnehager: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - e. Tiltrettelegger for kultur og fritidstilbud: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - f. Tiltrettelegger for næringsutvikling: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - g. Offentlige transporttilbudet: 1-2-3-4-5-vet ikke
- 12) Hvordan vurderer du kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet på en skala fra 1-5, hvor 1 er dårligst score og 5 er høyest score?
- a. Utdanning: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - b. Helsetjenester: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - c. Eldreomsorg: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - d. Barnehager: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - e. Tiltrettelegger for kultur og fritidstilbud: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - f. Tiltrettelegger for næringsutvikling: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - g. Offentlige transporttilbudet: 1-2-3-4-5-vet ikke

Bedriftsundersøkelsen

Den andre undersøkelsen var rettet mot lokalt næringsliv. Også næringslivsaktørene ble stilt spørsmål om regionens styrker og konkurransefortrinn samt hvordan de vurderer tilgangen på og kvaliteten på en rekke offentlige tjenestetilbud. I tillegg til dette ble bedriftene stilt spørsmål om behov for arbeidskraft og type kompetanse og i hvilken grad de opplever det som enkelt eller krevende å tiltrekke seg arbeidskraft og kapital. Bedriftene ble også spurt om egne ambisjoner for årene fremover og hva slags næringsvirksomhet de tror det bør satses på i regionen fremover.

Følgende spørsmål og svaralternativer (disse ble lest opp for respondentene) ble stilt:

Spørsmål:

- 1) Hva vil du si er Nord-Varanger største styrker og konkurransefortrinn, for din bedrift? **[Flere svar mulig]**
 - a. Tilgang på kompetanse
 - b. Tilgang på arealer
 - c. Tilgang på kapital
 - d. Geografisk beliggenhet
 - e. Egenskaper ved regionen, dens mennesker, natur m.v.
 - f. Transporttilbud
 - g. Bra samarbeid på tvers av næringer
 - h. Annet: **[Notere svar]**

- 2) Hva vil du si er Nord-Varanger største svakheter og konkurranseulemper, for din bedrift? **[Flere svar mulig]**
 - a. Tilgang på kompetanse
 - b. Tilgang på arealer
 - c. Tilgang på kapital
 - d. Geografisk beliggenhet
 - e. Infrastruktur
 - f. Manglende samarbeid på tvers av næringer
 - g. Annet: **[Notere svar]**

- 3) Ved rekruttering av nye ansatte hvilket erfaringsnivå har dere **mest** behov for?
 - a. Fagbrev (eksempelvis bygningsarbeid, elektriker)
 - b. Bachelorgrad (eksempelvis ingeniør)
 - c. Mastergrad (eksempelvis sivilingeniør)
 - d. Annet

- 4) Ved rekruttering av nye ansatte hvilket erfaringsnivå har dere behov for?
 - a. Nyutdannet
 - b. Et par års erfaring
 - c. Mer enn fem års erfaring
 - d. Annet

- 5) Hvor enkelt eller vanskelig er det å rekruttere kompetent arbeidskraft ved behov?
 - a. Svært vanskelig – vanskelig – hverken lett eller vanskelig – enkelt – svært enkelt – vet ikke

- 6) I hvilken grad opplever du at tilgangen på boliger av en tilfredsstillende kvalitet er et hinder for å rekruttere arbeidskraft?
 - a. Ikke et hindre – i liten grad – i noen grad – i betydelig grad – vet ikke

- 7) Hvor enkelt eller vanskelig er det å skaffe kapital og investorer ved behov?
- Svært vanskelig – vanskelig – hverken lett eller vanskelig – enkelt – svært enkelt – vet ikke
- 8) Er det noe kommunen eller fylkeskommunen kan gjøre bedre for å styrke lokalt næringsliv?
- Åpent svarfelt
- 9) Hva slags næringsvirksomhet tror du regionen har et potensial for å utvikle fremover?
- Åpent svarfelt
- 10) Hva kan det offentlige gjøre for å best bidra til ny næringsutvikling? [Flervalg]
- Styrke utdanningstilbudet
 - Bedre flytilbudet
 - Legge til rette for tettere kobling opp mot universitets- og utdanningsmiljøene
 - Legge til rette for sterkere nettverk mellom bedriftene
 - Bidra med mer investeringsstøtte
 - Bidra med mer støtte til kompetanseutvikling
 - Annet: **[Notere svar]**
- 11) Hvordan vurderer du tilgangen på det offentlige tjenestetilbudet på en skala fra 1-5, hvor 1 er dårligst score og 5 er høyest score?
- Utdanning: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Helsetjenester: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Eldreomsorg: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Barnehager: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Tilrettelegger for kultur og fritidstilbud: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Tilrettelegger for næringsutvikling: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Offentlige transporttilbudet: 1-2-3-4-5-vet ikke
- 12) Hvordan vurderer du kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet på en skala fra 1-5, hvor 1 er dårligst score og 5 er høyest score?
- Utdanning: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Helsetjenester: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Eldreomsorg: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Barnehager: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Tilrettelegger for kultur og fritidstilbud: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Tilrettelegger for næringsutvikling: 1-2-3-4-5-vet ikke
 - Offentlige transporttilbudet: 1-2-3-4-5-vet ikke
- 13) Hva er din virksomhets ambisjon for de neste 3-5 årene?
- Stabilisere dagens omsetningsnivå
 - Vekst og lønnsomhet i et lokalt marked
 - Vokse og bli en aktør i et norsk marked
 - Vokse og bli en aktør i et internasjonalt marked
 - Ingen ambisjoner
 - Annet
- 14) Hva er din bedrifts holdning til å systematisk samarbeide med andre bedrifter gjennom offentlig tilrettelagte bedriftsnettverk, næringshager eller næringslivsklynger? Her er det snakk om et samarbeid utover lokale næringslivsforeninger.
- Vi klarer oss best alene
 - Vi ønsker å delta, men har ikke ressurser til å prioritere det

- c) Vi ønsker å delta, men det er ingen relevante nettverk, næringshager eller klynger i regionen
- d) Vi deltar allerede i slikt samarbeid
- e) Vet ikke

Workshops og intervjuer

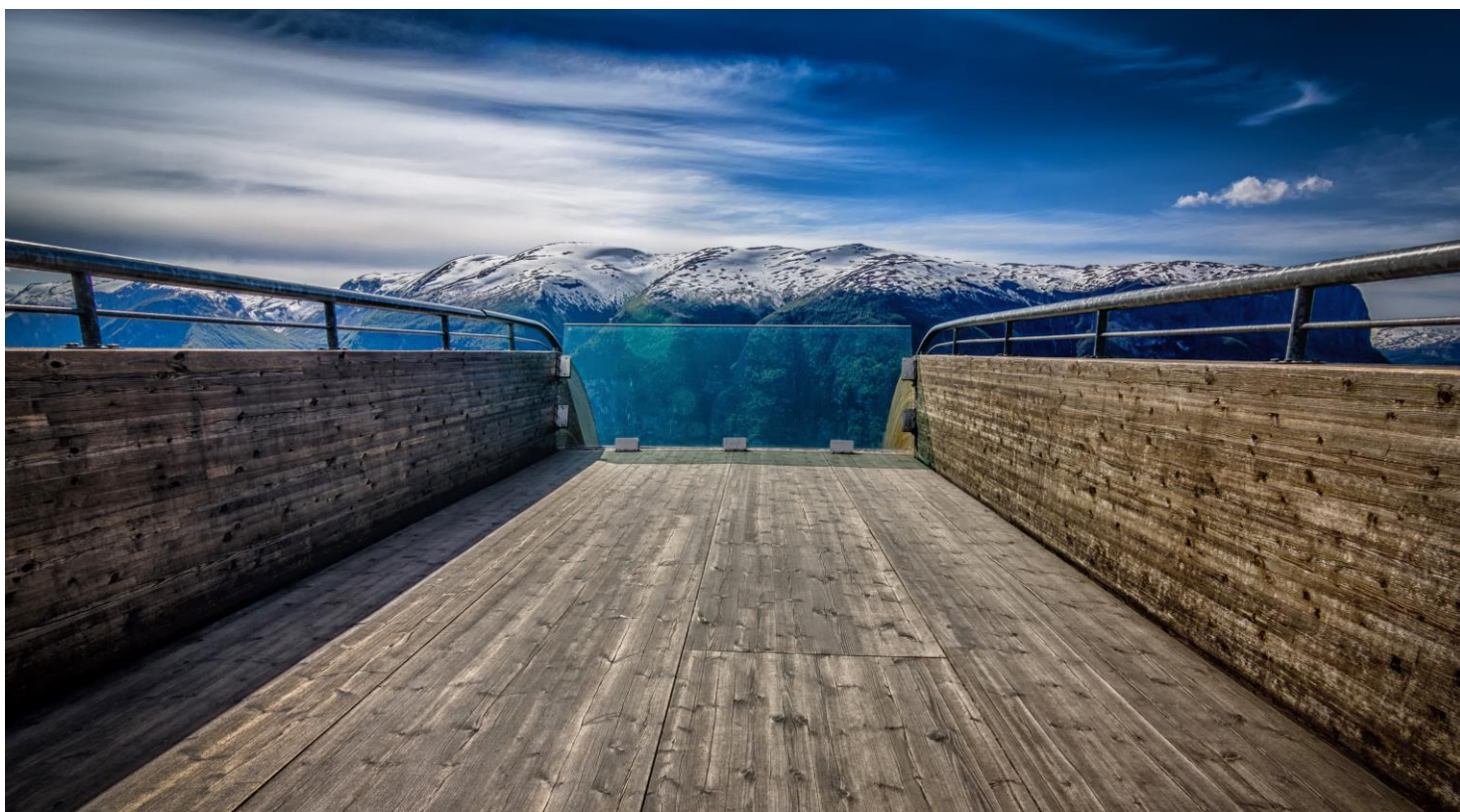
Underveis i prosjektet har det blitt avholdt 2 fysiske og 4 digitale workshops med om lag 70 deltakere utenom Menon og våre oppdragsgivere. I tillegg til disse har vi hatt møter med flere lokale næringslivsaktører i Vardø og Vadsø i løpet av høsten 2021 samt gjennomført om lag 20 telefonintervjuer med lokale og eksterne aktører.

Den første workshopen var en bredere anlagt startsamling hvor vi inviterte en rekke lokale og eksterne aktører med interesse for nærings- og samfunnsutvikling i Varanger. Hovedformålet med denne workshopen var å formidle innsikten fra prosjektet så langt og få startet noen tankeprosesser og en diskusjon med deltakere om fremtidig utvikling av Varanger. Det ble en god diskusjon hvor mye fikk flere innspill på viktige aspekter både når det gjelder å utvikle bostedsattraktiviteten så vel som hvilke næringer det burde satses på.

I ukene etter startsamlingen gjennomførte vi egne workshops rettet mot aktører innen henholdsvis reiselivsnæringen, sjømatnæringen og produksjon av hydrogen/ammoniakk. Her gikk vi mer i dybden på mulighetsrommet og utfordringer for disse næringene i Varanger. Gjennomgående var deltakerne optimistiske på vegne av regionen og egen næring, samtidig var det en klar enighet om, på tvers av næringer, at en ikke lenger kan vente på at «noen må gjøre noe».

Den siste workshopen ble avholdt i midten av november 2021 i Vadsø. Formålet med denne samlingen var først og fremst å få presentert resultatene av våre analyser og hvilke foreløpige anbefalinger og tiltak vi har skissert. Ettersom mange av deltakerne er sentrale aktører i de næringene vi trekker frem som viktige satsningsområder i årene fremover var det viktig å få en anledning til å diskutere aktuelle tiltak for å lykkes nettopp med aktørene selv.

Vi opplevde deltakerne på alle workshopene som aktive og de bidro med konstruktive og svært nyttige innspill. Tilsvarende vil vi takke alle som har stilt opp til intervju eller tatt imot oss på bedriftsbesøk eller vært i dialog med oss i andre sammenhenger underveis i dette prosjektet.



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