



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

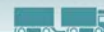
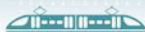


Skattelette som virkemiddel for økt bofasthet og tilflytting til Nord-Troms og Finnmark

En analyse med likevektsmodellen NOREG 2

Wiljar Hansen

2144/2026



Tittel:	Skattelette som virkemiddel for økt bofasthet og tilflytting til Nord-Troms og Finnmark : En analyse med likevektsmodellen NOREG 2
Tittel engelsk:	Income tax relief as a policy instrument to increase residential stability in Northern-Troms and Finnmark - Analysis with the general equilibrium model NOREG 2
Forfatter:	Wiljar Hansen
Dato:	03.2026
TØI-rapport:	2144/2026
Antall sider:	25
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1849-0
Oppdragsgivers p.nr.:	NFR 28398
Finansieringskilder:	Norges forskningsråd / Kommunal- og distriktsdepartementet
TØIs p.nr.:	4571 – NOREG 2
Prosjektleder:	Wiljar Hansen
Kvalitetsansvarlig:	Kjell Werner Johansen
Ferdigstilling:	Trude Kvalsvik
Fagfelt:	Næringsøkonomi og godstransport
Emneord:	Regional utvikling, Nord-Norge, regionaløkonomi, generell likevektsmodell, innsatssonen

Kort sammendrag

Analysene i denne rapporten viser at redusert skatt på alminnelig inntekt alene har begrenset evne til å motvirke den langsiktige nedgangen i arbeidsstyrken i innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms. Med likevektsmodellen NOREG 2 beregnes det at skattesatsen må reduseres med om lag 70 prosent for å holde arbeidsstyrken i 2050 på samme nivå som i 2025, mens en 50 prosent reduksjon fortsatt gir nedgang. Fullt skattefritak gir bare en moderat økning i arbeidsstyrken (under 2 prosent). Resultatene indikerer at de sentraliserende drivkreftene er sterke, og at ambisiøse mål for bosetting og rekruttering trolig krever en bredere og mer målrettet virkemiddelpakke enn skattelette alene.

Summary

The analyses in this report show that a reduction in the tax on ordinary income alone has limited capacity to counteract the long-term decline in the labour force in the Action Zone in Finnmark and Northern Troms. Using the general equilibrium model NOREG 2, we estimate that the tax rate would need to be reduced by around 70 per cent to keep the 2050 labour force at the same level as in 2025, while a 50 per cent reduction still results in a decline. Full tax exemption yields only a modest increase in the labour force (less than 2 per cent). The results indicate that the centralising forces are strong, and that ambitious objectives for settlement and labour recruitment are likely to require a broader and more targeted policy package than tax relief alone.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

NOREG 2 er en generell likevektsmodell med geografisk dimensjon (SCGE-modell), modellert på norske data. Modellen utvikles i det 10-årige forskningsprosjektet *A Regional General Equilibrium Modelling System*, finansiert av Norges forskningsråd og Kommunal- og distriktsdepartementet gjennom Norges forskningsråds DEMOS-program (prosjektnummer 283398). NOREG 2 utvikles som et samarbeidsprosjekt mellom Transportøkonomisk institutt (TØI), Vista Analyse, SSB og Menon Economics.

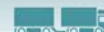
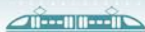
I denne rapporten presenteres en analyse for Kommunal- og distriktsdepartementet hvor vi benytter NOREG 2-modellen til å analysere hvor store reduksjoner i skatt på alminnelig inntekt som må til for å påvirke befolkningsutviklingen i innsatssonen fram mot 2050.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Vidar Martin Hasle Jensen, mens Kjell Werner Johansen (TØI) har hatt ansvaret for kvalitetssikring av arbeidet.

Oslo, mars 2026
Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Kjell W. Johansen
Forskningssjef



Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Formål og avgrensninger	1
1.3	Rapportens oppbygging	2
2	Innsatssonen.....	3
2.1	Innledning	3
2.2	Bakgrunn for de målrettede virkemidlene	4
2.3	Virkemidler i innsatssonen.....	4
2.4	Evalueringer og kunnskapsstatus.....	5
3	Demografisk utvikling og flyttestrømmer	6
3.1	Innledning	6
3.2	Demografiske utviklingstrekk i Norge.....	6
3.3	Befolkningsframskriving.....	7
3.4	Befolkningsutvikling for kommunene i innsatssonen	8
3.5	Vanskelig å snu sentraliseringstendensen	10
4	Likevektsmodellen NOREG 2.....	12
4.1	Generelt om modellen.....	12
4.2	Modellstruktur og aktører	12
4.3	Regional modellering	13
4.4	Modellering av arbeidsmarked og netto tilflytting i NOREG 2	13
5	Referansebane fram imot 2050.....	15
5.1	Innledning	15
5.2	Forutsetninger bak referansebanen	15
5.3	Innbyggerne i NOREG 2.....	16
5.4	Regional befolkningsutvikling i referansebanen	17
6	Alternativscenario: Analyse av redusert inntektsskatt i innsatssonen	20
6.1	Innledning	20
6.2	Resultater.....	20
7	Oppsummering og diskusjon.....	23
	Referanser	25

Skattelette som virkemiddel for økt bofasthet og tilflytting til Nord-Troms og Finnmark

En analyse med likevektsmodellen NOREG 2

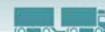
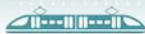
TØI rapport 2144/2026 • Forfatter: Wiljar Hansen • Oslo 2026 • 25 sider

Analysene i denne rapporten viser at redusert skatt på alminnelig inntekt alene har begrenset evne til å motvirke den langsiktige nedgangen i arbeidsstyrken i innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms. Med likevektsmodellen NOREG 2 beregnes det at skattesatsen må reduseres med om lag 70 prosent for å holde arbeidsstyrken i 2050 på samme nivå som i 2025, mens en 50 prosent reduksjon fortsatt gir nedgang. Fullt skattefritak gir bare en moderat økning i arbeidsstyrken (under 2 prosent). Resultatene indikerer at de sentraliserende drivkreftene er sterke, og at ambisiøse mål for bosetting og rekruttering trolig krever en bredere og mer målrettet virkemiddelpakke enn skattelette alene.

Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms (tidligere «tiltakssonen») ble etablert i 1990 som et svar på vedvarende negativ befolknings- og næringsutvikling i regionen. Virkemiddelpakken er en sentral del av nordområdepolitikken og skal bidra til å gjøre regionen mer attraktiv å bo og arbeide i, styrke rekruttering av arbeidskraft og støtte verdiskaping. Redusert skatt på alminnelig inntekt og særskilte fradrag er blant de viktigste personrettede virkemidlene i innsatssonen. Samtidig peker både historiske flyttestrømmer og framskrivninger mot fortsatt sentralisering, små og sårbare arbeidsmarkeder og en aldersstruktur som gir svak utvikling i yrkesaktiv befolkning.

Denne rapporten analyserer hvor store reduksjoner i skatt på alminnelig inntekt som må til for å påvirke befolkningsutviklingen i innsatssonen fram mot 2050. Analysene er gjennomført med den regionale generelle likevektsmodellen NOREG 2 (versjon 2.4), utviklet i samarbeid mellom TØI, Vista Analyse, Menon Economics og SSB, og kalibrert til nasjonale framskrivninger i Perspektivmeldingen 2024. Det etableres en referansebane («business-as-usual») der dagens politikk videreføres, og denne sammenlignes med tre alternative scenarioer der skatten på alminnelig inntekt i innsatssonen reduseres med henholdsvis 50, 70 og 100 prosent, mens skatten ellers i landet holdes uendret. Hovedindikatoren i analysen er utviklingen i arbeidsstyrken i innsatssonen, som i modellen representerer «innbyggerne» gitt antakelsen om full sysselsetting.

Referansebanen viser at arbeidsstyrken i innsatssonen faller fra 49 393 i 2025 til 46 976 i 2050, tilsvarende en nedgang på om lag 4,9 prosent. Dette reflekterer at sentraliserende drivkrefter – knyttet til arbeidsmarkedsstørrelse, utdanning, næringsomstillinger, livsfaseflytting og



demografisk aldring – forventes å gi negativ utvikling i yrkesaktiv befolkning i nord. Innen innsatssonen er utviklingen også ulik: Alta og Hammerfest har over tid vært mer robuste enn de minst sentrale kommunene, samtidig som kohortanalyser viser stor mobilitet i de mest flytteaktive aldersgruppene.

Scenarioanalysene viser at skattevirkemiddelet har effekt, men at effekten er begrenset i forhold til ambisjonen om å stabilisere arbeidsstyrken fram mot 2050. En reduksjon i skatt på alminnelig inntekt på 50 prosent er ikke tilstrekkelig til å stoppe nedgangen. Først ved en reduksjon på 70 prosent beregner modellen en tilnærmet flat utvikling i arbeidsstyrken, slik at nivået i 2050 (49 381) blir omtrent likt nivået i 2025. Fullt skattefritak (100 prosent reduksjon) gir en moderat økning i arbeidsstyrken til 50 352 i 2050, det vil si en økning på 959 personer, i underkant av 2 prosent. Resultatene peker dermed på avtakende marginaleffekt: selv svært store skattecutt gir relativt beskjedne utslag i arbeidsstyrkens størrelse på lang sikt.

For å illustrere størrelsesorden i husholdningenes økonomi er det laget et stilisert regneeksempel basert på medianinntekt før skatt for par med barn i Finnmark. Med antakelser om minstefradrag, Finnmarksfradrag og renteutgifter anslås alminnelig inntekt til om lag 968 600 kroner per husholdning, og skatt på alminnelig inntekt til om lag 179 000 kroner med dagens sats i innsatssonen. I dette eksemplet innebærer en 50 prosent reduksjon om lag 90 000 kroner lavere skatt per husholdning, mens en 70 prosent reduksjon innebærer om lag 125 000 kroner lavere skatt per husholdning.

Rapporten drøfter resultatene opp mot intensjonen med virkemiddelpakken i innsatssonen. Skattelette kan påvirke flytting gjennom (1) økt disponibel inntekt og kompensasjon for strukturelle ulemper, (2) styrket rekrutteringskraft ved at jobbtilbud gir høyere nettoinntekt, og (3) økt alternativkostnad ved å flytte ut når skattefordelen bortfaller. Samtidig indikerer NOREG 2-analysene at de underliggende demografiske og arbeidsmarkedsmessige drivkreftene er så sterke at skattevirkemiddelet alene må forsterkes betydelig for å stabilisere arbeidsstyrken, og at selv maksimal bruk av virkemiddelet ikke utløser store veksteffekter.

Funnene er også i tråd med tidligere kunnskapsgrunnlag. Evalueringen av personrettede virkemidler i tiltakssonen fra Vista Analyse (2022) peker på at gjeldsslette for studielån ser ut til å virke bedre enn lavere prosentsats i alminnelig inntektsskatt, og at lettelser i inntektsskatt framstår som et mindre kostnadseffektivt virkemiddel, blant annet fordi effekter kan være tidsbegrensede og fordi kjennskap og synlighet kan være lav. Samlet peker dette mot at redusert skatt på alminnelig inntekt kan bidra til å dempe nedgang og styrke rekruttering på marginen, men at ambisiøse mål om stabil eller økende arbeidsstyrke fram mot 2050 sannsynligvis krever en bredere og mer målrettet virkemiddelportefølje enn skattelette alene.

Income tax relief as a policy instrument to increase residential stability in Northern-Troms and Finnmark

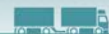
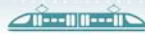
Analysis with the general equilibrium model NOREG 2

TØI Report 2144/2026 • Authors: Wiljar Hansen • Oslo 2026 • 25 pages

The analyses in this report show that a reduction in the tax on ordinary income alone has limited capacity to counteract the long-term decline in the labour force in the Action Zone in Finnmark and Northern Troms. Using the general equilibrium model NOREG 2, we estimate that the tax rate would need to be reduced by around 70 per cent to keep the 2050 labour force at the same level as in 2025, while a 50 per cent reduction still results in a decline. Full tax exemption yields only a modest increase in the labour force (less than 2 per cent). The results indicate that the centralising forces are strong, and that ambitious objectives for settlement and labour recruitment are likely to require a broader and more targeted policy package than tax relief alone.

The “Action Zone” in Finnmark and Northern Troms was established in 1990 in response to persistent negative population and economic trends in the region. The policy package is a core element of Norway’s High North policy and aims to make the region more attractive for living and working, strengthen labour recruitment, and support value creation. Reduced tax on ordinary income and special deductions are among the key person-oriented instruments in the Action Zone. At the same time, both historical migration patterns and forward projections point to continued centralisation, small and vulnerable labour markets, and an age structure that implies weak growth in the working-age population.

This report examines how large reductions in the tax on ordinary income would need to be to influence demographic development in the Action Zone towards 2050. The analyses are conducted using the regional computable general equilibrium model NOREG 2 (version 2.4), developed in collaboration between the Institute of Transport Economics (TØI), Vista Analyse, Menon Economics and Statistics Norway (SSB), and calibrated to the national long-term projections in the Government’s long-term Perspective report 2024. A reference (“business-as-usual”) path with current policies unchanged is compared with three alternative scenarios in which the tax on ordinary income in the Action Zone is reduced by 50, 70 and 100 per cent, respectively, while tax settings elsewhere in Norway remain unchanged. The main outcome indicator is the development of the labour force in the Action Zone, which in the model represents the resident population under the assumption of full employment.



In the baseline, the labour force in the Action Zone declines from 49,393 in 2025 to 46,976 in 2050, a decrease of about 4.9 per cent. This reflects expectations that centralising forces—linked to labour market size, education, structural change, life-course migration and population ageing—will continue to reduce the working-age population in Northern Norway. Developments also vary within the Action Zone: Alta and Hammerfest have been more resilient over time than the least central municipalities, and cohort analyses show high mobility in the most migration-intensive age groups.

The scenario results indicate that the tax instrument has an effect, but that its contribution is limited relative to the ambition of stabilising the labour force towards 2050. A 50 per cent reduction in the tax on ordinary income is not sufficient to halt the decline. Only with a 70 per cent reduction does the model produce an approximately flat labour-force trajectory, with the 2050 level (49,381) close to the 2025 level. Full tax exemption (a 100 per cent reduction) yields a modest increase in the labour force to 50,352 in 2050—an increase of 959 persons, i.e. just under 2 per cent. The results therefore point to diminishing marginal effects: even very large tax cuts generate relatively modest long-term changes in labour-force size.

To illustrate household magnitudes, the report includes a stylised calculation based on the median pre-tax income of couples with children in Finnmark. Under assumptions regarding the standard employment deduction, the Finnmark deduction and interest expenses, ordinary income is estimated at approximately NOK 968,600 per household, and the tax on ordinary income at roughly NOK 179,000 at the current Action Zone rate. In this example, a 50 per cent tax reduction corresponds to about NOK 90,000 lower tax per household, while a 70 per cent reduction corresponds to about NOK 125,000 lower tax per household.

The report discusses the findings in light of the objectives of the Action Zone policy package. Tax relief may affect migration through (1) higher disposable income and compensation for structural disadvantages, (2) stronger recruitment capacity as job offers translate into higher after-tax income, and (3) higher opportunity costs of moving out when the tax advantage is lost. At the same time, the NOREG 2 results suggest that underlying demographic and labour-market drivers are sufficiently strong that the tax instrument alone would need to be substantially amplified to stabilise the labour force, and that even maximum use of the instrument does not generate large growth effects.

The findings are consistent with earlier evidence. Vista Analyse's evaluation of person-oriented instruments in the Action Zone (2022) suggests that student loan debt relief appears more effective than a lower ordinary income tax rate, and that income tax reductions are less cost-effective, in part because effects may be time-limited and because awareness and salience may be low. Overall, the results indicate that reduced tax on ordinary income can help mitigate decline and support recruitment at the margin, but that ambitious objectives for a stable or growing labour force towards 2050 are likely to require a broader and more targeted policy portfolio than tax relief alone.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms er et geografisk avgrenset virkemiddelregime for å styrke bosetting og verdiskaping i nord. Innsatssonen (tidligere «tiltakssonen») ble innført i 1990 som et motsvar på den vedvarende negative befolknings- og næringsutviklingen i regionen. Ordningen kombinerer flere økonomiske og velferdsrettede tiltak, der redusert skatt på alminnelig inntekt og særskilte fradrag er blant de mest sentrale elementene. Virkemiddelpakken må forstås i lys av vedvarende demografiske og arbeidsmarkedsmessige utfordringer som flyttestrømmer mot mer sentrale områder, relativt små og sårbare arbeidsmarkeder, og en aldersstruktur som gir færre i yrkesaktiv alder over tid.

Dette rapporten presenterer en analyse av effekten av redusert inntektsskatt som personrettet virkemiddel for å øke bofastheten og innflyttingen til innsatssonen. Formålet er å belyse i hvilken grad slike tiltak kan bidra til å påvirke bosettingsmønstre og demografisk utvikling, sett i sammenheng med øvrige økonomiske tilpasninger i regionen. Spørsmålet som ofte melder seg i faglige vurderinger er ikke bare om skattelette påvirker bosetting og arbeidskraft, men hvor sterkt skattevirkemidlet må innrettes for å gi varige positive effekter.

Analysene i rapporten er gjennomført ved bruk av den regionale likevektsmodellen NOREG 2 på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Modellen gir et helhetlig rammeverk for å studere samspillet mellom husholdninger, næringsliv og offentlige aktører over tid. Modellen fanger opp både direkte og indirekte effekter av økonomiske virkemidler, herunder virkninger på nærings sammensetning, inntekter og flyttestrømmer, som samlet påvirker befolkningsutviklingen. NOREG 2 er en regional generell likevektsmodell for Norge som utvikles gjennom grunnfinansiering fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Norges forskningsråd gjennom DEMOS-programmet i NFR. Utviklingen av likevektsmodellen NOREG 2 er et samarbeidsprosjekt mellom TØI, Vista Analyse, Menon Economics og SSB. Utviklingen ledes av TØI. Analysene er utført i NOREG 2, versjon 2.4¹.

Det er etablert en referansebane som representerer en business-as-usual-framskriving av økonomien, uten endringer i dagens virkemiddelbruk. Denne danner grunnlaget for sammenligning med et alternativ-scenario der inntektsskatten er redusert for innbyggerne i innsatssonen. I analysen fokuserer vi på effekten på netto tilflytting av endret inntektsskatt.

1.2 Formål og avgrensninger

Formålet med analysene i denne rapporten er å belyse hvor store personrettede tiltak rettet mot enkeltpersoner i innsatssonen som er nødvendig for å gi positiv befolkningsutvikling. Spesifikt ser vi på reduksjoner i den alminnelige inntektsskatten og analyserer ved bruk av NOREG 2-modellen hvor store reduksjoner i inntektsskatt som behøves for å gi en positiv befolkningsutvikling fram imot 2050. Innsatssonen omfatter andre personrettede tiltak enn redusert skatt på alminnelig inntekt (for eksempel knyttet til studielån, barnehage, osv.), samt næringsrettede virkemidler. Disse beskrives kun for å forstå konteksten og inngår ikke i analysene.

Dette er ikke en fullstendig evaluering av de statlige virkemidlene som rettes mot innsatssonen for å øke tilflyttingen, bofastheten og rekrutteringen av arbeidskraft. Resultatene er ment som et analytisk bidrag

¹ En nærmere beskrivelse av NOREG 2, versjon 2.4 finnes i [TØI-rapport 2120/2025](#).

til videre vurderinger av virkemiddelbruk, og gir ikke nødvendigvis presise prognoser, men illustrerer mulige utviklingsbaner gitt NOREG 2 -modellens forutsetninger og datagrunnlag.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten er strukturert på følgende måte: I kapittel 2 gir vi innhold og bakgrunn for tiltakspakken som er utformet for å hindre fraflytting fra innsatssonen og øke tilflyttingen til området, samt at vi viser til tidligere evalueringer av virkemiddelpakken. I kapittel 3 ser vi på demografiske utviklingstrekk i Norge og særlig med fokus på Finnmark og kommunene i Nord-Troms som utgjør innsatssonen. Analysene i rapporten er foretatt med den regionale generelle likevektsmodellen NOREG 2. I kapittel 4 gir vi en kort gjennomgang av hovedtrekkene ved dette analytiske modellverktøyet. I kapittel 5 presenteres den modellberegnete utviklingen i de regionale arbeidsstyrkene slik de er beregnet for perioden 2025-2050 dersom dagens politikk videreføres. Denne referansebanen sammenlignes deretter i kapittel 6 med tre alternative scenarioer hvor vi henholdsvis reduserer skatten på alminnelig inntekt i innsatssonen med 50 %, 70 % og 100 %. Kapittel 7 oppsummerer rapporten og diskuterer funnene sett opp mot tidligere resultater fra andre evalueringer av innsatssonen.

2 Innsatssonen

2.1 Innledning

Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms (tidligere omtalt som *tiltakssonen*) er en geografisk avgrenset «virkemiddelpakke» av statlige økonomiske tiltak rettet mot både enkeltpersoner og næringsliv. Ordningen er eksplisitt forankret i regjeringens nordområdepolitikk og beskrives som en sentral del av regjeringens samlede innsats i nordområdene.

Regjeringen beskriver² innsatssonen som en samlebetegnelse for statlige økonomiske virkemidler i Finnmark og Nord-Troms, der målet er å «skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i». Ordningen er også eksplisitt koblet til utfordringer med arbeidskraftmangel og skal bidra til økt tilflytting og rekruttering.

Innsatssonen omfatter alle kommuner i Finnmark og sju kommuner i Nord-Troms:

- **Finnmark:** Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nesseby, Nordkapp, Porsanger, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø
- **Nord-Troms:** Karlsøy, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen og Lyngen

Denne avgrensningen samsvarer også med den opprinnelige geografien ved etableringen i 1990 (hele Finnmark og sju kommuner i Nord-Troms).

Hovedmålgruppen fremheves som unge voksne og barnefamilier, men virkemidlene gjelder i utgangspunktet alle som bor og arbeider i sonen, typisk med et krav om minst 12 måneders botid/yrkesaktivitet for enkelte ordninger (særlig gjeldsslette).

Regjeringen knytter innsatssonen til et overordnet premiss om at «bosetting og aktivitet i nord er viktig for Norge»³, og slår fast at innsatssonen er en sentral del av regjeringens innsats i nordområdene.

I praksis fungerer tiltakspakken rettet inn mot innsatssonen ved at:

- Den virker direkte på husholdningenes økonomi og levekår (skatt, barnehage, strømavgift, barnetrygd, studielån), og dermed på flyttebeslutninger og stabilitet i bosetting.
- Den påvirker bedriftenes kostnadsnivå og rekrutteringsevne (særlig arbeidsgiveravgift og redusert elavgift), som igjen kan støtte sysselsetting og lokal tjenesteproduksjon.
- Den spiller sammen med øvrige nordområdesatsinger i statsbudsjettene⁴ (for eksempel tiltak under «Nordområdestrategi» og forsvar/sikkerhetstiltak i Finnmark), der målet er robuste samfunn og tilstedeværelse i nord.

Formålet med innsatspakken rettet mot innsatssonen kan oppsummeres i tre dels overlappende delmål:

1. Styrke bosetting og motvirke fraflytting i et område med langvarige demografiske utfordringer
2. Bedre rekruttering og tilgang på arbeidskraft, både til offentlig tjenesteyting og privat næringsliv.
3. Støtte verdiskaping og arbeidsplasser gjennom å redusere noen av kostnadsulempene ved å drive virksomhet i nord.

² [Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms \(tidligere tiltakssonen\) - regjeringen.no](#)

³ [Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms \(tidligere tiltakssonen\) - regjeringen.no](#)

⁴ [Statsbudsjettet 2026: Finnmark - regjeringen.no](#)

Den underliggende logikken bygger på et geografisk tilpasset virkemiddelgrep, der staten kompenserer for strukturelle ulemper knyttet til geografi, avstander, klima og små arbeidsmarkeder gjennom økonomiske tiltak.

2.2 Bakgrunn for de målrettede virkemidlene

Bakgrunnen for etableringen av tiltakssonen (dagens innsatssone) i 1990⁵ var «negative utviklingstrekk i folketall og næringsliv» gjennom 1980-tallet, med vedvarende befolkningsnedgang knyttet til utflytting, lav innflytting og fallende fødselstall. Høy arbeidsledighet ble fremhevet som en sentral forklaring; ved årsskiftet 1989–90 var arbeidsledigheten oppgitt til 13 prosent i Finnmark og 17 prosent i Nord-Troms. I tillegg ble reduksjon i torskekvoter og konsekvenser for fiskerinæringen løftet fram.

Ved etableringen ble det lagt vekt på generelle virkemidler som kommer «automatisk» til bedrifter og innbyggere uten søknad, med studielånsnedskrivning som et sentralt unntak der låntaker må søke.

St.meld. nr. 8 (2003–2004) peker også på regionens særstilling: beliggenheten ved Barentshavet og grenser mot Russland og EU-landene Finland og Sverige, og et flerkulturelt samfunn (norsk, samisk, kvensk/finsk m.fl.). Dette bidrar til at utviklingstrekk i nord har betydning både regionalt og nasjonalt.

2.3 Virkemidler i innsatssonen

Fra og med 1990 har det vært målrettede virkemidler som skal bidra til økt tilflytting og rekruttering av arbeidskraft til sonen. I tillegg til de statlige virkemidlene har enkelte kommuner også egne virkemidler for å rekruttere og tiltrekke seg tilflyttere. Grovt kan tiltakene i innsatssonen deles inn i virkemidler rettet mot næringslivet og virkemidler rettet mot enkeltpersoner som bor i innsatssonen. Virkemidlene i innsatssonen i statsbudsjettet for 2026 utgjør «vel 7 milliarder kroner», hvor om lag 2,2 mrd. kroner er rettet mot enkeltpersoner⁶. Per 1.januar 2026 var det 92 832 personer bosatt i innsatssonen. Dette utgjør en samlet støtte på om lag 75.000 per innbygger og personretta støtte på ca. 24.000 per år i gjennomsnitt.

2.3.1 Virkemidler rettet mot næringslivet

Det mest framtrедende virkemidlet rettet mot næringslivet er fritaket fra arbeidsgiveravgift. I resten av landet varierer denne fra 5,1 til 14,1 prosent på lønn i ordinære næringer. Ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ble evaluert av konsulentfirmaet Samfunnsøkonomisk analyse i 2018 (Samfunnsøkonomisk analyse, 2018), hvor analysene indikerer at denne ordningen er et viktig bidrag til å opprettholde aktivitet og sysselsetting i distriktene, spesielt i avgiftssoner der satsene er lave eller null.

I tillegg kommer fritaket for el-avgift på forbruk som også gjelder virksomheter i innsatssonen.

2.3.2 Virkemidler rettet mot enkeltpersoner

Det er en rekke økonomiske virkemidler rettet mot enkeltpersoner for å gjøre det mer attraktivt å flytte til innsatssonen:

- Særskilt skattefradrag i alminnelig inntekt
- Lavere skattesats på alminnelig inntekt enn resten av landet
- Gjeldsslette av utdanningslån

⁵ [St.meld. nr. 8 \(2003-2004\) - regjeringen.no](#)

⁶ [Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms \(tidligere tiltakssonen\) - regjeringen.no](#)

- Ekstra avskrivning av utdanningslån for kvalifiserte grunnskolelærere
- Ekstra barnetrygd
- Gratis barnehage
- Fritak for el-avgift på forbruk (husholdninger og virksomheter)

2.4 Evalueringer og kunnskapsstatus

I våre analyser ser vi redusert inntektsskatt som virkemiddel for å øke bofastheten og tilflyttingen til innsatssonen. Redusert inntektsskatt er kun ett av flere personrettede virkemidler, i tillegg kommer også de næringsrettede virkemidlene. Vi vil særlig trekke fram og henvise til tre tidligere og mer grundige evalueringer av virkemiddelbruken i innsatssonen for mer fullstendige analyse og beskrivelser.

2.4.1 Møreforskning (2002)

Analyse fra Møreforskning basert på vurderinger av perioden 1990 – 2001, konkluderer med at tiltaks-sonen (nå innsatssonen) synes «å ha fungert i forhold til målsettingen».⁷ Analysen peker blant annet på at befolkningsnedgangen var mindre enn på 1980-tallet og relativt sett forbedret sammenlignet med resten av Nord-Norge etter innføringen, og at man ser ut til å lykkes bedre i kampen om å beholde egen ungdom sammenlignet med resten av Nord-Norge. Rapporten anbefalte styrking av virkemidlene, blant annet begrunnet med at demografiske utviklingstrekk kunne gjøre det vanskeligere å opprettholde bosettingen framover.

2.4.2 Stortingsmelding med vurdering av virkemidler

St.meld. nr. 8 (2003–2004) ble lagt fram som en gjennomgang av erfaringene og inneholder egne kapitler som både beskriver utviklingstrekk og vurderer virkemidlenes effekter, samt regjeringens mål og strategier videre.

Meldingen framhever at utfordringer knyttet til befolknings- og næringsutvikling fortsatt var store ved tidspunkt for meldingen, og at staten derfor vil fortsette en «ekstraordinær innsats» i tiltaks-sonen i tillegg til ordinære virkemidler.

2.4.3 Vista Analyse (2022)

Vista Analyse evaluerte de personrettede virkemidlene, og fant at virkemidlene har hatt varig effekt på bosettingen i tiltaks-sonen.⁸ Videre pekes det på at nye og forsterkede virkemidler kan øke bosettingen, men at effekten av dette kan være tidsbegrenset. Videre peker evalueringen på:

- Behov for å skape mer oppmerksomhet og kommunikasjon rundt ordningene
- At gjeldsslette ser ut til å virke bedre enn lavere prosentsats i alminnelig inntektsskatt
- Og at fritak for el-avgift vurderes å ha liten effekt og er svakt begrunnet.

⁷ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2002/0005/ddd/pdfv/163286-tiltaksoneendeligrapport.pdf>

⁸ [Evaluering av personrettede virkemidler i tiltaks-sonen for Finnmark og Nord-Troms](#)

3 Demografisk utvikling og flyttestrømmer

3.1 Innledning

Demografisk utvikling handler ikke bare om hvor mange vi blir, men mer om hvor befolkningsveksten og -nedgangen skjer. I hele etterkrigstiden opplevde Norge, som mange andre land, en tydelig geografisk omfordeling av befolkningen. Flyttestrømmene har med få unntak vært sterkest mot de mest sentrale strøkene, flere bor i byer, mens mange distriktsområder har hatt vedvarende utflytting. Denne trenden har vært særlig synlig blant unge voksne.

3.2 Demografiske utviklingstrekk i Norge

I dag bor over 80 prosent av befolkningen i Norge i byer og tettbygde strøk,⁹ og sentralisering beskrives som en langvarig trend. Summen av mange flyttebeslutninger over en lengre tidsperiode har gitt en tydelig retning og et stabilt mønster: netto innflytting til sentrale kommuner og netto utflytting fra de minst sentrale.

Etterkrigstiden innebar store samfunnsendringer hvor utdanningsnivået i befolkningen økte, næringsstrukturen endret seg (mindre sysselsetting i primærnæringene, mer i industri og senere i tjenestenæringer), og velferdsstaten ble bygd ut. Slike endringer påvirker bosettingsmønsteret. Et gjennomgående funn i forsknings- og utredningslitteraturen er at innenlandsk flytting varierer med økonomiske konjunkturer og arbeidsmarked, men at retningen ofte er sentraliserende når man ser over en lengre tidsperiode.

Et sentralt kjennetegn ved økonomisk vekst er at husholdningenes behov og etterspørsel endrer seg over tid. Ettersom inntektsnivået øker, bruker vi en stadig mindre andel av inntekten vår på mat, mens en økende andel går til ulike tjenester. For industrivarer er bildet mer stabilt, og utgiftsandelen holder seg over tid på et relativt konstant nivå. Denne endringen i etterspørselen bidrar til en gradvis omstilling i næringsstrukturen. Næringene som over tid utgjør en mindre del av samlet etterspørsel, vil også få redusert betydning for produksjon og sysselsetting. Tilsvarende vil næringer som møter økende etterspørsel vokse i omfang. Sysselsettingen faller i næringene som er i tilbakegang og øker i næringer som ekspanderer, særlig når de krympende næringene samtidig har produktivitetsvekst.

Et felles kjennetegn for jordbruk, skogbruk og det meste av industrien er at de er stedbundne næringer. Jordbruk og skogbruk må foregå der jordbruksjorda og skogen er. Industri i Norge er avhengig av kraft og naturtilgang, og infrastruktur som for eksempel havner. Beliggenheten er historisk preget av det.

På samme måte som arbeidsgiverne finner spesialisert arbeidskraft i byene, vil arbeidstakere med spesialisert utdanning søke til byene for å få jobb. I byene finner de dessuten et variert utvalg av fritidstilbud og tjenester som ikke er like tilgjengelig i mindre sentrale strøk. Sjansen til å finne likesinnede med felles interesser, eller en egnet partner, er også større.

Til sammen fører disse kreftene: nedgang for stedbundne næringer, oppgang for de stedløse, sammen med byenes iboende variasjon og attraktivitet til sentralisering.

Også nyere statistikk viser en demografisk trend som er stort sett sentraliserende, med størst netto innflytting i de mest sentrale delene av landet og netto utflytting fra de minst sentrale.¹⁰ Innvandring (i

⁹ [Sentralisering – SSB](#)

¹⁰ [Også de midlertidige teller – SSB](#)

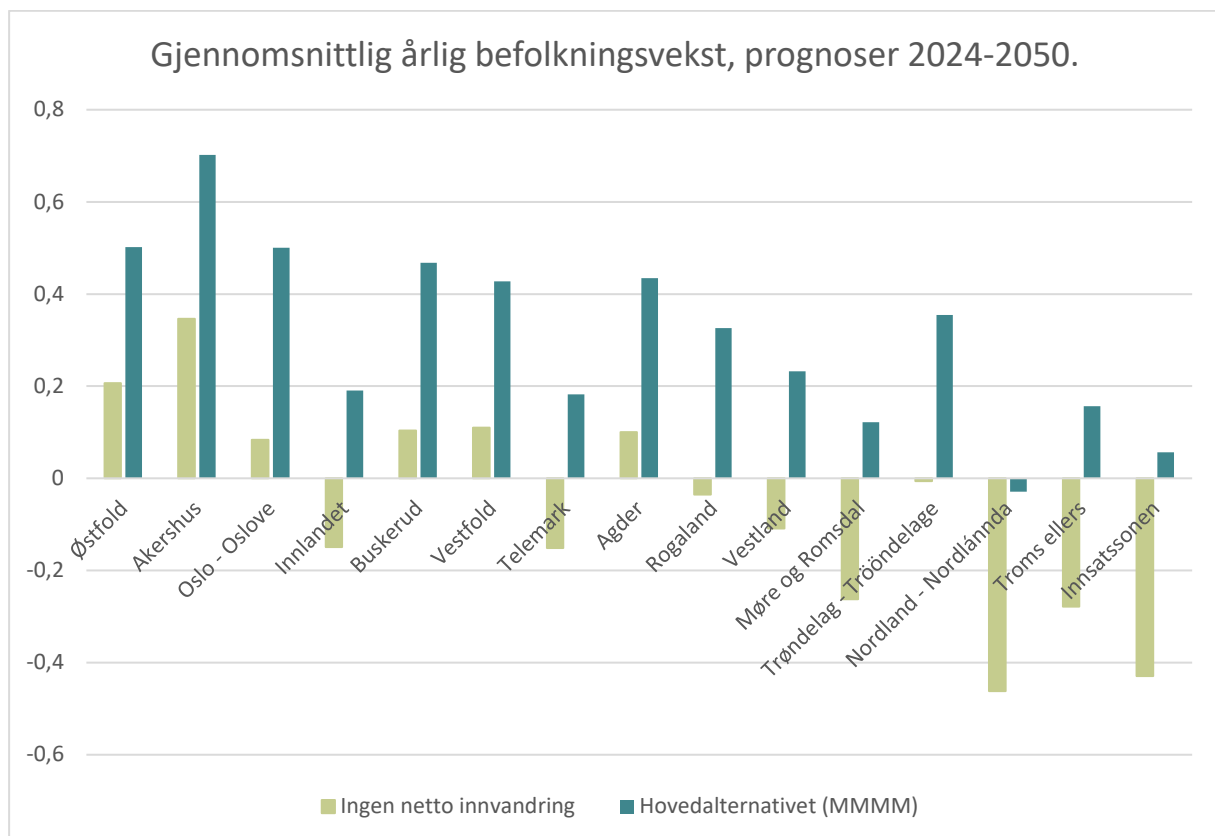
perioder særlig flyktninger) kan dempe negative utslag i distriktene, uten at det nødvendigvis endrer den grunnleggende sentraliserende retningen i innenlands flytting.

3.3 Befolkningsframskriving

Befolkningen i Norge er forventet å øke fra rett i underkant av 5,6 millioner innbyggere i 2025 og til i overkant av 6,1 millioner innbyggere i 2050. Befolkningsøkningen er i all hovedsak knyttet til innvandring fra utlandet.¹¹ Et tilbakeblikk på de siste 20 år viser at arbeidsinnvandringen økte betydelig fra 2006 og ga de neste ti årene en historisk høy vekst i folketallet. Deretter fulgte en kortere periode med lavere nettoinnvandring og svakere befolkningsvekst, før flyktninger fra konflikten i Ukraina bidro til høy befolkningsvekst fra 2022 og fram til i dag.

68 norske kommuner har hatt en befolkningsvekst på mer enn 5 % i perioden 2020-2025, mens 15 kommuner hadde en befolkningsnedgang på mer enn 5 % i samme periode. Halvparten av kommunene med sterk befolkningsnedgang ligger i Nord-Troms og Finnmark.¹²

Hvis vi sammenligner gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst fra befolkningsprognosene for perioden 2024-2050, finner vi at befolkningsveksten for hovedalternativet (MMMM) er forventet positivt for alle fylker (inkludert innsatssonen og Troms ellers) bortsett fra for Nordland fylke som er forventet å ha en svak negativ gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling.

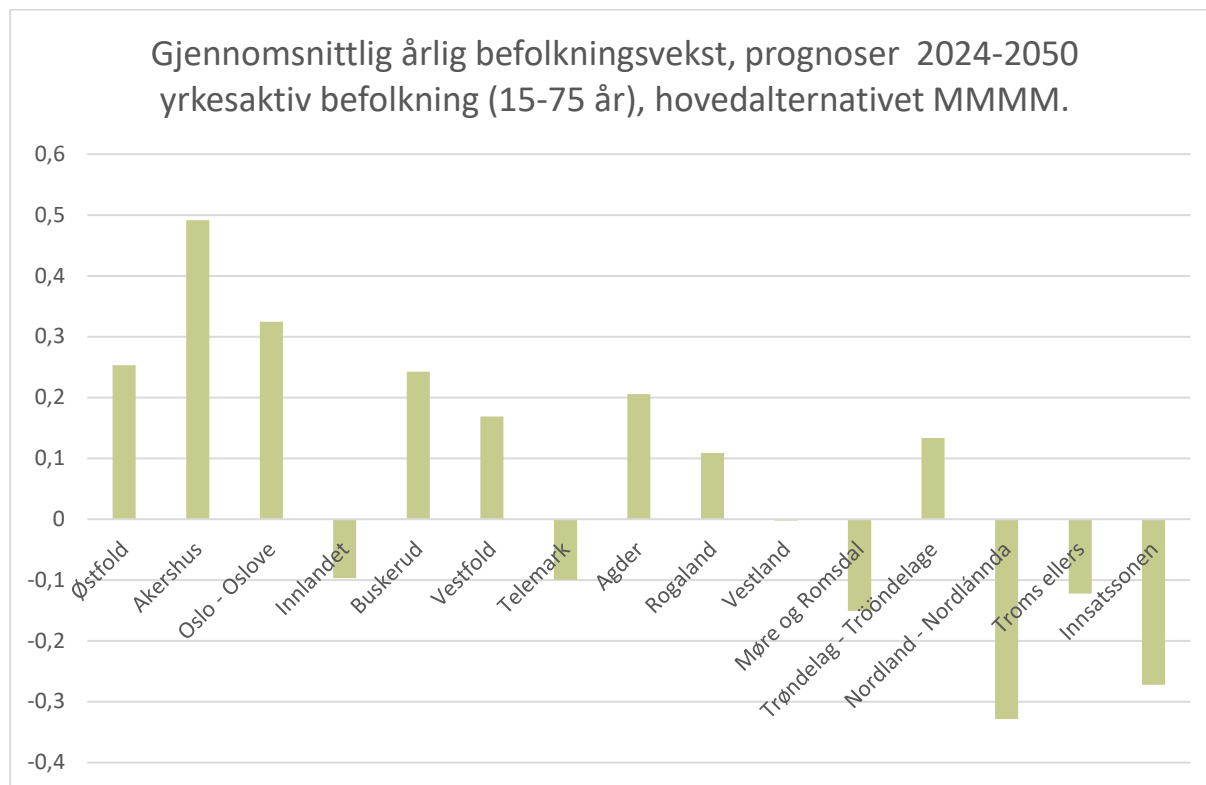


¹¹ Dette framkommer ved å sammenligne SSB sitt hovedalternativ for befolkningsframskriving (MMMM) med alternativet uten netto innvandring

¹² [Regionale utviklingstrekk 2025 - regjeringen.no](https://regionale.utviklingstrekk2025-regjeringen.no)

Hvis vi derimot ser på framskrivingsalternativet hvor netto innvandring er null, ser vi at flere av fylkene kommer ut med negativ gjennomsnittlig befolkningsvekst i prognoseperioden. Spesielt ser vi at det i dette framskrivingsalternativet er forventet størst befolkningsnedgang for de tre nordligste fylkene, samt Møre og Romsdal. I andre enden av skalaen finner vi høyest forventet gjennomsnittlig befolkningsvekst i Akershus for begge framskrivingsalternativer.

Hvis vi ser på befolkningsframskrivingen for yrkesaktiv befolkning (15-75 år), finner vi en tydelig sentraliseringstrend også for hovedalternativet, hvor det er negativ gjennomsnittlig befolkningsvekst for fylker med relativt større innslag av lavere sentralitet.



Hovedalternativet (MMMM) for yrkesaktiv befolkning viser negativ gjennomsnittlig befolkningsvekst for alle de tre nordligste fylkene, her representert ved Nordland, Troms og Møre, og Innlandet.

3.4 Befolkningsutvikling for kommunene i innsatssonen

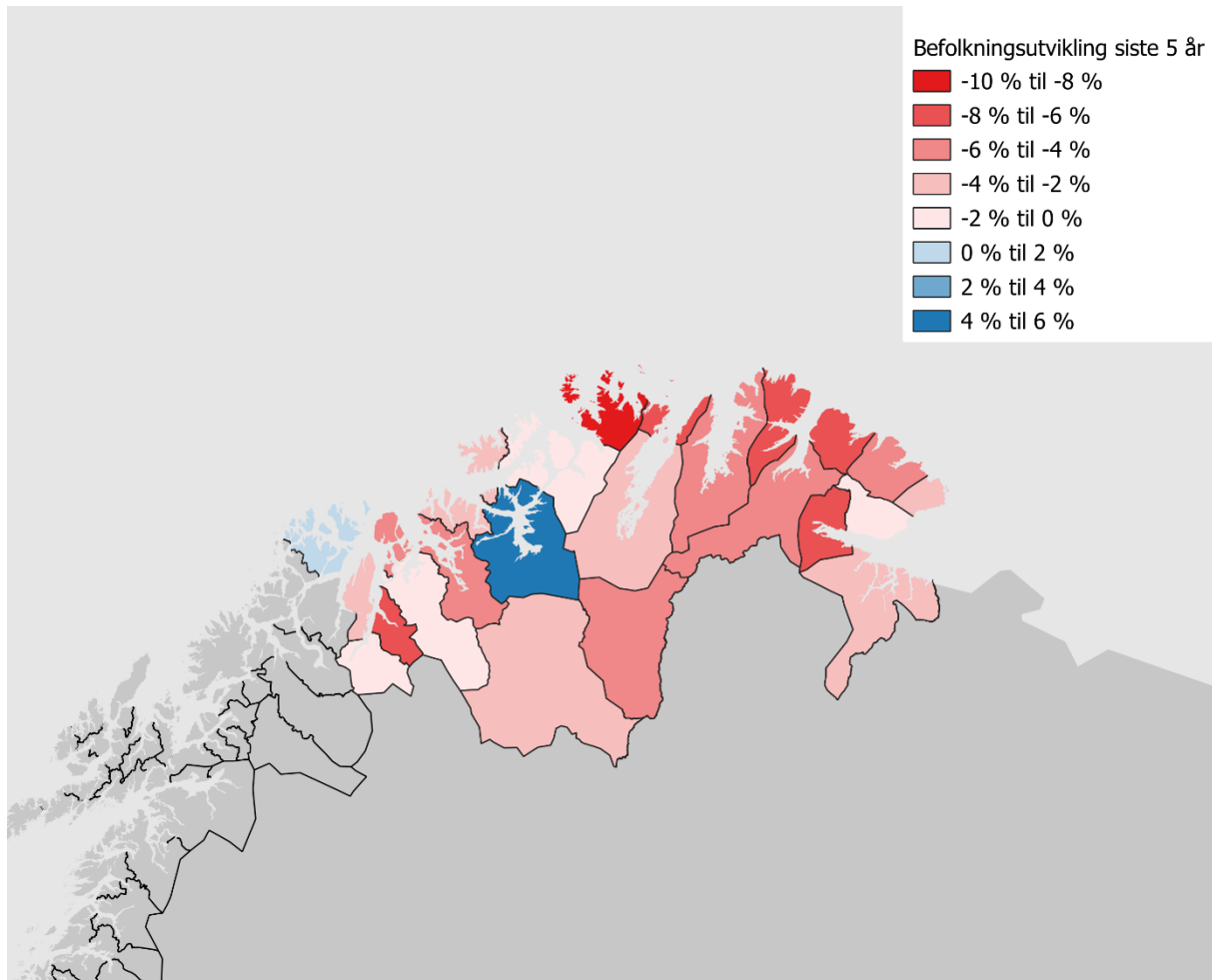
Noe av det som gjør innsatssonen analytisk interessant, er at området kombinerer flere forhold som ofte forsterker sentralisering, som store avstander, små og sårbare arbeidsmarkeder, og lange avstander til høyere utdanning og spesialiserte tjenester. Samtidig er området gjenstand for særskilte virkemidler som har som mål å styrke bosettingen og rekrutteringen, noe som også muliggjør analyser av hvilke virkemidler som faktisk påvirker bosettingsvalg.

Det er variasjon i befolkningsutviklingen mellom de ulike kommunene internt i innsatssonen. SSBs sentralitetsindeks rangerer kommunene etter graden av sentralitet på en skala fra 1-6, hvor 1 er mest sentral og 6 er minst sentral. Alta og Hammerfest kommune er de mest sentrale kommunene i innsatssonen hvor begge tilhører sentralitet 4. Alle de øvrige kommunene i sonen tilhører sentralitet 5 (Nordreisa, Karasjok, Vadsø og Sør-Varanger) eller sentralitet 6 (de øvrige 19 kommunene).

De to senterkommunene Alta og Hammerfest hadde i 2023 til sammen 36 % av innbyggerne i innsatssonen, mens 39 % av innbyggerne bodde i kommuner med sentralitet 6.

Innsatssonen hadde 93 200 innbyggere i 2000 og 92 500 innbyggere i 2025, i same periode hadde Norge som helhet en befolkningsvekst på 25 %. Av kommunen i innsatssonen var det kun Alta, Hammerfest og Sør-Varanger som har hatt vekst siste 25 år.¹³ Til sammen har disse tre kommunene hatt en vekst på 6 500 personer, mens de øvrige kommunene har hatt et samlet fall i folketallet på 7 200 personer.

Kartet viser variasjonen i befolkningsutvikling siste 5 år (2020 - 2025) for kommunene i innsatssonen.



Av de 25 kommunene i innsatssonen, er det kun 2 kommuner som har hatt befolkningsøkning de siste 5 år. Karlsøy kommune har hatt 1 % økning i folketallet, mens Alta kommune har økt folketallet med 5 %. Største fallet i folketall finner vi i Måsøy kommune som har redusert befolkningen med 10 % siden 2020. Alta kommune er det vedvarende unntaket fra de øvrige kommunene i innsatssonen. Her har det med unntak av 2 år (1996-1997 og 1998-1999) vært årlig befolkningsvekst siden 60-tallet. I 1960 hadde Alta kommune 9 566 innbyggere, mens det i 2025 bor 21 877 personer i kommunen. Hammerfest hadde en periode rundt etableringen av gassanlegget på Melkøya hvor kommunen hadde befolkningsvekst, utover denne perioden har også Hammerfest kommune hatt mer eller mindre flat befolkningsutvikling. I

¹³SSB rapporten: [Også de midlertidige teller](#)

1960 bodde det 9 728 personer i Hammerfest kommune, mens det i 2025 bor 11 324 personer i kommunen.

Vista Analyse (2022) ser nærmere på blant annet befolkningsutviklingen i innsatssonen og bruk av personrettede virkemidler. Her oppsummeres det historiske forholdet mellom flytting og naturlig folketilvekst for kommunene i innsatssonen. Den netto naturlige folketilveksten (fødte minus døde) er positiv i nesten hele perioden de studerer, det vil si fra 1980 og fram til 2022. Den er på sitt høyeste i vekstperioden tidlig på 90-tallet og reduseres gradvis ned mot null mot slutten av perioden. Inn- og utflytting av innsatssonen har større variasjon over perioden enn hva tilfellet er med den naturlige folketilveksten. Nettotilflyttingen var negativ på hele 1980-tallet og mer negativ enn den positive naturlige folketilveksten, som i sum gir befolkningsnedgang. I perioden 1990-1993 er nettoutflyttingen omtrent null samtidig som det er positivt fødselsoverskudd. Dette gir vekst i befolkningen. Fra midten av 90-tallet øker utflyttingen og det er negativ nettoutflytting fram til omtrent 2009/2010 hvor antall innflyttere øker til å bli høyere enn antall utflyttere i en periode fram til 2016/2017. Etter 2016/2017 er utflyttingen høyere enn innflyttingen, samtidig som netto naturlig folketilvekst er tilnærmet null.

3.4.1 Kohortanalyse av flytting og bofasthet

SSB har gjennomført en kohortanalyse av ungdomskullene 1999-2003, som de har fulgt fra 15 til 35 år.¹⁴ For innsatssonen som helhet viser analysen at av dem som bodde i innsatssonen som 15-åringer, var bildet ved 35 år:

- 42 % bofaste (har bodd i innsatssonen hele perioden)
- 15 % tilbakeflyttere (flyttet ut og kom tilbake)
- 43 % utflyttere (flyttet ut og kom ikke tilbake)

Dette understreker to ting: 1) Innsatssonen har en betydelig kjerne av bofaste, men 2) opplever en stor og vedvarende utflytting i den mest flytteaktive livsfasen.

Et særtrekk i tallene som presenteres er at innsatssonen også har betydelig innflytting i perioden, men at mye av dette er flytting som ikke nødvendigvis blir til varig bosetting.

- Innflyttingen tilsvarer 38 % av utgangskohortenes størrelse
- Omtrent to tredjedeler av innflytterne var innvandrere.

Rapporten illustrerer også hvor omfattende gjennomtrekket er når man ser på hvor mange som faktisk har bodd i innsatssonen i løpet av 20-årsperioden. Totalt har 11 885 personer vært innom og bodd i sonen, og gjennomsnittlig lengde på oppholdet var 9,3 år.

De to kommunene i innsatssonen i sentralitetsklasse 4 (Alta og Hammerfest) skiller seg positivt ut fra øvrige kommuner i Norge i samme sentralitetsklasse ved at det er mindre utflytting og mer innflytting til disse kommunene.

3.5 Vanskelig å snu sentraliseringstendensen

Et viktig poeng i demografien er at flytting henger tett sammen med livsfaser (utdanning, jobbstart, etablering), hvor unge voksne flytter mer enn eldre. Når unge flytter ut av et område, flytter også en del av framtidig fødselspotensial ut. Dette gir en form for demografisk «tregghet»: selv om man lykkes med å bremse utflytting på kort sikt, kan et område likevel ha svakere naturlig tilvekst (flere døde enn fødte) i lang tid framover, fordi alderssammensetningen allerede er endret.

¹⁴ [Innenlandske flyttinger. En kohortanalyse av flytting til og fra storbyene, distriktkommunene](#)

Dette er en del av forklaringen på hvorfor sentraliserende krefter er vanskelige å oppheve helt. Flytting påvirker ikke bare folketallet direkte, men også aldersstruktur, rekruttering til arbeidsmarkedet og grunnlaget for lokale tjenester, som igjen påvirker flyttebeslutninger videre.

Selv med målrettede distrikts- og regionpolitiske virkemidler er det krevende å snu sentralisering fullt ut. Noe av hovedgrunnene til dette er:

- Større og mer varierte arbeidsmarkeder trekker. Toinntektsfamilier kan enklere finne relevante jobber i mer sentrale strøk, bytte jobb uten å måtte flytte og bygge seg en karriere.
- Utdanning virker som flyttemotor. Utflytting for høyere utdanning kan bli varig, da nettverk, partner, jobb og bolig ofte etableres der man studerte.
- Selvforsterkende demografi. Det at unge voksne flytter ut gjør at man over tid kan få lavere naturlig tilvekst, noe som påvirker både tjenestetilbudet og attraktiviteten.
- Gjennomtrekk kan være både styrke og sårbarhet. Innvandring kan holde folketallet oppe, men en stor andel blir kort tid og flytter videre.

Summen av mekanismene tilsier at politikk oftere kan dempe, bremse og stabilisere enn å oppheve de sentraliserende kreftene helt.

4 Likevektsmodellen NOREG 2

4.1 Generelt om modellen

NOREG 2 er en regional generell likevektsmodell (SCGE-modell) utviklet for analyser av regional næringsutvikling og økonomisk tilpasning over tid.¹⁵ Modellen kombinerer nasjonal makroøkonomisk modellering med en geografisk dimensjon som muliggjør analyser på regionalt nivå (økonomiske regioner, fylker eller kommuner). Formålet med modellen er å framskrive hvordan den regionale næringsstrukturen endres over tid under ulike forutsetninger, og å analysere de langsiktige virkningene av politikk, strukturelle endringer og eksterne sjokk. Modellens styrke ligger i kombinasjonen av et mikroøkonomisk teori-fundament, elastisiteter estimert på norske data og en fleksibel geografisk inndeling som muliggjør detaljerte regionale analyser.

En av styrkene til denne typen modeller er muligheten til å analysere hvordan endringer i én del av økonomien påvirker andre deler av økonomien, og den gjensidige påvirkningen som oppstår mellom sektorer.

Modellen egner seg derfor særlig godt til scenarioanalyser, vurdering av strukturelle endringer og analyser av politikk som påvirker den langsiktige økonomiske balansen mellom regioner. Gjennom slike anvendelser bidrar NOREG 2 til å styrke grunnlaget for kunnskapsbasert og geografisk treffsikker politikktutforming.

4.2 Modellstruktur og aktører

NOREG 2 beskriver økonomien som et samspill mellom husholdninger, bedrifter og offentlig sektor.

- Husholdningene representeres ved én representativ husholdning per region, som mottar alle inntektene fra primærfaktorene arbeidskraft og kapital, og maksimerer nytten gitt priser og budsjettbetingelser.
- Bedriftene representeres ved én aktør per næring i hver region, som minimerer kostnader og maksimerer profitt.
- Offentlig sektor er modellert på nasjonalt nivå, mottar skatteinntekter og kapitalinntekter fra offentlige næringer, og foretar overføringer til husholdninger og subsidier til bedrifter.

Likevektsmodellen modellerer samspillet mellom aktørene i økonomien hvor atferden til alle aktører er fundamentert i mikroøkonomisk teori. Økonomien modelleres som liten og åpen, med handel mellom de innenlandske regionene i modellen og mot utlandet.

4.2.1 Husholdninger og regionale forskjeller

Hver region har én representativ husholdning som reflekterer regionens befolkning og inntektsnivå. Husholdningene er imidlertid ikke identiske på tvers av regioner:

- Størrelsen på arbeidsmarkedet og utdanningsnivået varierer.
- Det er geografiske forskjeller i disponibel realinntekt.
- Ulik næringssammensetning skaper regionale variasjoner i inntekts- og konsumstrukturen.

¹⁵ For en grundigere beskrivelse av NOREG 2 modellen viser vi til TØI-rapport 2120/2025: [Videreutvikling av makromodellen NOREG 2 for analyser av omstilling til lavutslippssamfunnet 2050 : Nye modelleringsmuligheter - Transportøkonomisk institutt](#)

Dette gjør modellen i stand til å fange opp ulikheter i tilpasningsevne og sårbarhet mellom regioner.

4.2.2 Bedrifter og produksjon

I hver region finnes én representativ bedrift per næring som produserer én varetype. Bedriftene antas å minimere kostnader gitt produksjonsnivået, og produksjonsteknologiene har konstant skalautbytte. Det samme produksjonsnivået kan oppnås ved forskjellige kombinasjoner av innsatsfaktorer, og til hvert produksjonsnivå antar vi at bedriftene velger kombinasjoner av innsatsfaktorer på en slik måte at produksjonskostnaden minimeres. Dette gir den kostnadsminimerende mengden av kapital, arbeidskraft, energi- og innsatsvarer som skal til for å produsere en enhet av varen. Hvor mange enheter som blir produsert blir deretter bestemt utfra profittbetingelsen til bedriftene.

Produktfunksjonene er modellert som CES-funksjoner (Constant Elasticity of Substitution), der kapital, arbeidskraft, energi og andre innsatsvarer (den såkalte *KLEM*-strukturen) kan substitueres i ulik grad. Når relative priser endres, justerer bedriftene faktorinnsatsen i tråd med de estimerte elastisitetene.

Unikt for NOREG 2 er at disse elastisitetene er estimert på norske data hvor spesifikasjonen er tilpasset modellen, i stedet for å bruke internasjonale anslag fra litteraturen som er estimert på en helt annen næringssammensetning og kontekst. Dermed er modellen bedre kalibrert til norske produksjonsforhold.

4.3 Regional modellering

NOREG 2 er utviklet for å studere regional økonomisk utvikling og har en fleksibel geografisk inndeling. Analysene kan gjennomføres:

- på fylkesnivå,
- på kommunenivå for et mindre antall kommuner, f.eks. kommuner i ett fylke
- med andre regionale aggregeringer etter behov, som for eksempel SSB sin inndeling i økonomiske regioner.

Gitt den valgte inndelingen beregner modellen utviklingen i hver region innenfor en nasjonal makro-økonomisk ramme. Dette gjør modellen særlig egnet til å analysere:

- nærings- og regional utvikling
- fremveksten av økonomiske ubalanser mellom regioner
- samt virkninger av politikk og eksterne sjokk på lang sikt.

Handel i varer og tjenester binder sammen de geografiske sonene i modellen. Det er handel i både varer og tjenester mellom de representative aktørene internt og mellom hvert par av modellsoner. Dette er en svært viktig komponent i en SCGE-modell og muliggjør ringvirkningsanalyser både på tvers av geografi og sektorer: vareflyten gjør at virkningene av en politikkenndring eller et sjokk sprer seg både utover i geografien og ut i økonomien gjennom kryssløpssammenhengene.

4.4 Modellering av arbeidsmarked og netto tilflytting i NOREG 2

I NOREG 2 er det en antatt full ressursutnyttelse, det innebærer at det er full sysselsetting og at det heller ikke er øvrige ledige ressurser i økonomien. Prisene er fleksible. Dette innebærer at eksempelvis endringer i relative lønninger gir endringer i etterspørselen etter arbeidskraft i ulike næringer og geografiske soner. Lønnsforskjeller mellom soner kan føre til at arbeidskraft flytter fra en sone til en annen.

Arbeidskraften i modellen er delt i fire kategorier etter utdanningsnivå: Lavere utdanning, fagutdanning, lavere universitetsutdanning og høyere universitetsutdanning.

Det er svært mange relative forhold mellom geografiske steder som avgjør om man skal flytte eller bli boende. SSBs befolkningsframskrivninger er i all hovedsak en framskriving av historiske flyttetrender. Dette innebærer blant annet at de historiske stedsspesifikke attraktivitetene som bidrar til en flyttebeslutning er internalisert i framskrivingene. Det vi modellerer i NOREG 2 er flytting utover den netto tilflyttingen som ligger i SSBs framskriving. Dette er flytting som følger av de relative endringene i modellens variable og som påvirker det relative lønnsnivået sonene imellom.

NOREG 2-modellen har endogen flytting utover flyttemønstre som allerede er hensyntatt i MMMM-banen fra SSB. Årsaken til at vi modellerer dette eksplisitt er at SSBs MMMM-bane utelukkende er basert på flyttemønstret de siste ti årene, og dermed ikke vil ta innover seg hvordan *framtidige* endringer i næringsstruktur og andre regionaløkonomiske forhold vil påvirke attraktiviteten til regioner. Vi modellerer endogen flytting mellom år som en funksjon av relative lønnsforskjeller på tvers av regioner: Dersom et tiltak gjør at lønningene i én region øker, vil også nettoinnflyttingen til denne regionen øke, alt annet likt. I hvor stor grad lønnsforskjeller slår ut i flytting er bestemt av flyttestilbøyligheter. Dette er utdanningsgruppe-spesifikke parametere estimert på norske data spesielt for NOREG 2-modellen.¹⁶ Lønnsnivået en arbeider forventer å motta dersom hen flytter til én region blir beregnet som en pendler-vektet sum av lønningene i omkringliggende regioner (en person som vurderer å flytte til Akershus vil med andre ord ta innover seg at hen kan bo i Akershus, men pendle til Oslo og tjene lønna si der).

4.4.1 Tilgang på arbeidskraft

Det er i hovedsak fire mekanismer i modellen som påvirker tilgangen på arbeidskraft i hvert av modellens arbeidsmarkeder; to eksogene («endring i utdanningsnivå» og «befolkningsutvikling») og to endogene («flytting» og «pendling»).

- Endring i utdanningsnivå følger same utvikling som ligger til grunn for Perspektivmeldingen 2024.¹⁷ I og med at modellen antar full sysselsetting, tar vi utgangspunkt i framskrivninger for arbeidsstyrkens utdanningsnivå (i motsetning til befolkningens utdanningsnivå). Andelen av befolkningen med lav utdanning er antatt å gå ned, mens andelen med universitetsutdanning øker. Andelen med fagutdanning er forholdsvis uendret, men er antatt å reduseres noe.
- Befolkningsutvikling følger SSBs MMMM-bane for kommunevis befolkningsframskrivninger for 2024. For å framskrive arbeidsstyrken tar vi utgangspunkt i befolkningsutviklingen for personer i alderen 16-74 år. Deltakelse i arbeidsstyrken er basert på årlige sysselsettingsandeler fra DEMEC. For perioden vi ser på ligger denne stort sett mellom 71 og 72 prosent for denne aldersgruppen.

¹⁶ Skjerpen, T., Kornstad, T. & Stambøl L. S. (2023). Modelling of net domestic migration and commuting flows between economic regions in Norway 2001–2014. Notater 2023/33, Statistisk sentralbyrå.

¹⁷ Cappelen, Å., Dapi, B. & Gjefsen, H. M. (2020). Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. SSB-rapport 2020/41. Statistisk sentralbyrå.

5 Referansebane fram imot 2050

5.1 Innledning

I en analyse med NOREG 2, vurderes effekten av et tiltak ved at et kontrafaktisk scenario som inneholder virkemidlet sammenlignes med en referansebane hvor dagens politikk videreføres.

Referansebanen representerer utviklingen i økonomien slik den forventes å forløpe uten nye politiske inngrep eller endringer utover de som allerede er vedtatt. Den fungerer som et sammenligningsgrunnlag og etablerer et konsistent likevektsforløp over tid, der produksjon, konsum, handel og priser utvikler seg i tråd med gitte forutsetninger om befolkningsvekst, produktivitetsutvikling, internasjonale priser, teknologi og eksisterende politikk.

Referansebanene som produseres i NOREG 2 er regionaliserte varianter av referansebanen som ligger til grunn for Regjeringens perspektivmelding. I referansebanen legges det til grunn at Norge som helhet utvikler seg i tråd med framskrivningene i Perspektivmeldingen 2024 (St.Meld. 31 (2023-2024)). I etableringen av referansebanen, kalibrerer vi NOREG 2 til å følge samme nasjonale årlige prosentvise vekst i fastlands-BNP som DEMEC.¹⁸ Dette gjøres ved å legge de samme underliggende forutsetningene til grunn for begge modellene og kalibrere parameterverdier slik at den aggregerte nasjonale framskrivingen i NOREG 2 repliserer den nasjonale framskrivingen fra DEMEC.

5.2 Forutsetninger bak referansebanen

For å kunne benytte NOREG 2 til virkemiddelanalyser og framskrivninger av norsk økonomi, kalibreres modellen slik at den følger de offisielle framtidsvisjonene for norsk økonomi gitt av Regjeringens perspektivmelding. Dette er en stortingsmelding som legges frem av Finansdepartementet og som skisserer de langsiktige utfordringene og mulighetene for norsk økonomi. Denne stortingsmeldingen legges frem hvert fjerde år, og Perspektivmeldingen 2024 ble lagt frem av Regjeringen i august 2024.

De økonomiske framskrivingene i Perspektivmeldingen er i hovedsak basert på modellen DEMEC, som er driftet av SSB og finansiert av Finansdepartementet. DEMEC har imidlertid en grovere inndeling enn NOREG2: det er ingen geografisk dimensjon, og kun to private næringer (varer og tjenester). Til gjengjeld er petroleumssektoren og offentlig sektor mer detaljert modellert, med henholdsvis tre offshore-næringer og 11 offentlige sektorer. Både DEMEC og NOREG 2 er makroøkonomiske modeller som er utformet for å studere langsiktige sammenhenger i norsk økonomi. Men der DEMEC legger hovedvekt på demografi og offentlige finanser, og er bedre egnet til å studere langsiktige finanspolitiske sammenhenger, fokuserer NOREG 2 mer på den regionale samhandlingen i økonomien.

NOREG 2 er en SCGE-modell for Norge med en geografisk dimensjon, der landet er delt opp i regioner. DEMEC har ingen slik geografisk dimensjon. Med det menes at det i NOREG 2 eksplisitt blir modellert at konsum og produksjon oppstår på ulike steder i landet, og at varer fraktes internt og mellom de innenlandske regionene (sonene) i modellen, i tillegg til handel med utlandet.

¹⁸ DEMEC er en numerisk generell likevektsmodell (Computable General Equilibrium – CGE) for Norge, utformet for å studere langsiktige sammenhenger mellom demografi, makroøkonomisk utvikling og offentlige finanser. Den er særlig egnet til å belyse finanspolitikkenes langsiktige bærekraft og blir blant annet brukt av Finansdepartementet i analysene som ligger til grunn for Regjeringens perspektivmeldinger.

NOREG 2 produserer mange av de samme makroøkonomiske resultatvariablene som DEMEC (BNP, produksjon og verdiskapning for hver næring, konsum, handel, osv.), men at der DEMEC kun gir nasjonale resultater, beregner NOREG 2 resultater både på nasjonalt og på regionalt nivå.

Forutsetninger som ligger til grunn for kalibreringen mot Perspektivmeldingen 2024:

- **Befolkningsutvikling** er basert på SSBs kommunevise befolkningsframskrivninger fra 2024.
- For å framskrive **arbeidsstyrken** tar vi utgangspunkt i befolkningsutviklingen for personer i alderen 16-74 år. Deltakelse i arbeidsstyrken er basert på årlige sysselsettingsandeler fra DEMEC. For perioden 2024-2060 ligger denne stort sett mellom 71 og 72 prosent for aldersgruppen 16-74 år.
- **Endring i utdanningsnivå** følger Cappelen mfl. (2020). Andelen av arbeidsstyrken med lav utdanning og fagutdanning er antatt å gå ned, mens andelen med universitetsutdanning øker.
- **Etterspørselen etter utdanning** er antatt å øke i tråd med utdanningsnivået, slik at bedrifter er i stand til å benytte seg av den stadig mer utdannede arbeidsstyrken.
- **Petroleumsnæringen** er antatt å reduseres med om lag 60 prosent i 2060 sammenlignet med 2024-nivå.¹⁹
- **Vekst i offentlig konsum** følger DEMEC. Dette innebærer en årlig vekst på i overkant av 1,5 prosent (i faste priser) fram mot 2036, og en avtakende vekst etter dette. I snitt vil offentlig sektor øke med 1,3 prosent i året i perioden 2024-2050.
- Vi legger til grunn en **sterk vekst i forsvaret** den første 12-årsperioden. I tråd med Perspektivmeldingen vil det, på grunn av lave fødselstall den siste tiden, være tilsvarende lavere vekst i utdanning. Dette betyr at ekspansjonen av forsvaret ikke vil gi et trendbrudd i veksten for offentlig sektor som helhet.
- **Produktivitetsvekst** bygger også på DEMEC. Gjennomsnittlig årlig produktivitetsvekst i perioden 2024-2060 er på litt over 0,7 prosent i private næringer, og i underkant av 0,5 prosent i offentlige næringer.
- **Energieffektivisering** er antatt å være nesten 1 prosent årlig, basert på anslag fra CEPII (EconMap, 2016).

5.3 Innbyggerne i NOREG 2

NOREG 2 er en økonomisk markedsbasert modell hvor det er antatt full sysselsetting. «Innbyggerne» i hver modellzone består av sonens arbeidsstyrke. Siden modellen antar full sysselsetting, er arbeidsstyrken beregnet ut fra befolkningsframskrivninger for aldersgruppen 15-74 år, multiplisert med sysselsettingsraten for denne gruppen. Til referansebanen bruker vi årlige sysselsettingsrater fra DEMEC.

Yrkesdeltakelsen i Norge har økt betydelig siden 1970-tallet og andelen sysselsatte blant aldersgruppen 15-74 år var om lag 10 prosentpoeng høyere i 2024 enn hva den var 50 år tidligere. I hovedsak skyldes denne økningen at yrkesdeltakelsen blant kvinner har økt kraftig. Sysselsettingsandelen blant personer i yrkesaktiv alder i Norge ligger nå stabilt på rundt 70 % av befolkningen i aldersgruppen. Framover mot 2050 legger perspektivmeldingen til grunn at andelen sysselsatte i gruppen 15-74 år vil ligge noenlunde

¹⁹ Perspektivmeldingens anslag på utviklingen i oljeproduksjon på norsk sokkel baseres på Sjøkeldirektoratets anslag for den gjenværende ressursbasen på norsk kontinentalsokkel. Anslaget følger mulighetsbildet «Forventning» fra Sjøkeldirektoratets Ressursrapport 2024.

stabilt. Den nasjonale andelen er om lag 71,5 % i 2025. Denne er antatt å falle litt mot midten av perioden med et bunnpunkt rundt 71,15 % i 2038, før den stiger opp til rett i overkant av 72 % i 2050.

5.4 Regional befolkningsutvikling i referansebanen

SSBs hovedalternativ for befolkningsframskrivninger (MMMM) peker mot en framtid med lavere samlet befolkningsvekst, en sterkere aldring av befolkningen, samt en større og eldre innvandrerbefolkning enn i dag.²⁰

De regionale befolkningsframskrivingene til SSB bygger på demografiske rater for fruktbarhet, dødelighet/levealder og inn- og utvandring, fordelt etter kjønn og ettårige aldersklasser.²¹ I tillegg inngår rater for innenlands flytting for personer under 70 år. Mottakerkommunen for en utflytter bestemmes ut fra observerte flyttemønstre mellom kommuner siste ti år.

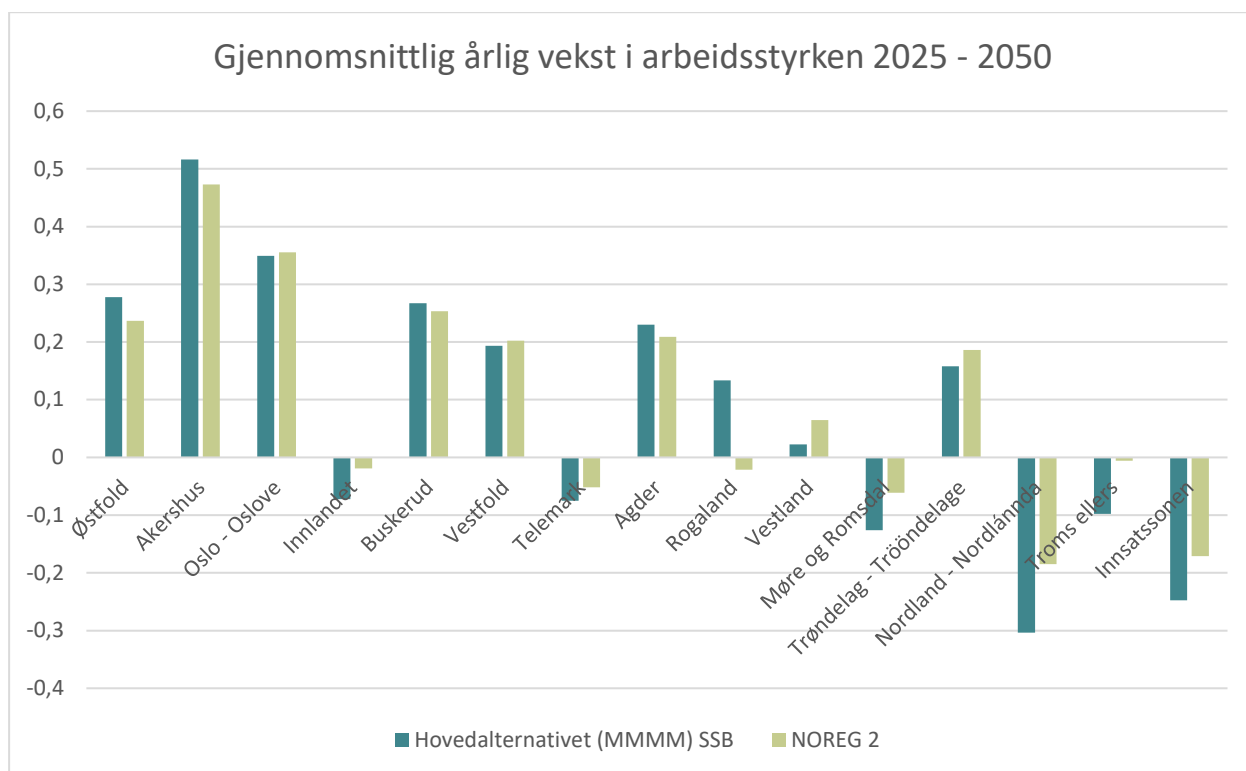
Ettersom SSBs framskrivninger baserer seg på historiske flyttemønstre, fanger de ikke nødvendigvis opp framtidige endringer i bosettingsmønstre som kan følge av ulik økonomisk utvikling mellom regionene. I NOREG 2 modelleres flytting endogent. Med det menes at flytting mellom sonene i modellen framkommer som et resultat av prisvektoren som løser ligningssettet. I våre analyser modelleres derfor tilleggseffekter av innenlands flytting som kan oppstå som følge av relative endringer i lønnsnivå og sysselsettingsmuligheter mellom regioner, i tillegg til den flyttingen som allerede inngår i SSBs framskrivninger. SSB sin befolkningsframskriving baserer seg på historiske trender og inneholder på den måten de faktoren som historisk har skapt attraktiviteten ved de ulike lokalitetene.

I Figur 5.1 sammenlignes den gjennomsnittlige årlige befolkningsveksten i referansebanen slik den beregnes i NOREG 2 med veksten i befolkningsframskrivingen til SSB.

Det som i størst grad gjør at de regionale befolkningsprognosene korrigeres i forhold til SSB sin framskriving i referansebanen, er halveringen av petroleumssektoren fram mot 2050. I PM24 er det forutsatt at norsk olje- og gassproduksjon skal halveres fram imot 2050 i henhold til en utviklingsbane gitt av Sokkel-direktoratet. Dette får næringskonsekvenser som det ikke tas hensyn til i SSB sine framskrivninger. Nedskaleringen av petroleumssektoren får direkte konsekvenser for de som arbeider i olje- og gassektoren, indirekte konsekvenser for leverandørindustrien og induserte effekter gjennom inntekts- og konsum-effekter for de sysselsatte i disse sektorene. Nedskaleringen av oljesektoren får regionale lønnseffekter, som i modellen medfører flytting til regioner hvor det relativt sett er høyere lønninger. I versjon 2.4 av NOREG 2 er hovedtyngden av nedskaleringen av petroleumssektoren tillagt Rogaland fylke. Kommende modellversjoner vil ha en mer eksplisitt modellering av den geografiske fordelingen av produksjonen på kontinentalsokkelen og i olje og gass-sektoren generelt.

²⁰ Tømmerås, A. M. & Thomas, M. J. (2024). Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024. Sammendrag av forutsetninger og resultater. SSB-rapport 2024/21. Statistisk sentralbyrå.

²¹ Leknes, S. & Løkken, S. A. (2024). Befolkningsframskrivninger for kommunene 2024. SSB-rapport 2024/20. Statistisk sentralbyrå.



*Figur 5.1: Gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsstyrken (yrkesaktiv befolkning 16-74 år * sysselsettingsrate). Modellberegnet vekst i NOREG 2 sin referansebane 2025-2050 og framskrivingen i hovedalternativet (MMMM) til SSB*

Fra figuren ser vi at Rogaland fylke får den kraftigste korreksjonen i forhold til prognosene til SSB. Samtidig korrigeres den kraftige negative trenden i Nordland hvor estimatene til NOREG 2 gir en tilnærmet halvering av den negative gjennomsnittlige årlige veksten i arbeidsstyrken sammenlignet med SSB sine prognoser. Innsatssonen har fremdeles negativ vekst, men mindre negativ enn i prognosene til SSB. De øvrige kommunene i Troms korrigeres til nær null i vekst i arbeidsstyrken.

Tabell 5.1 viser arbeidsstyrken, i hvert av landets fylker og for det geografiske området som utgjør innsatssonen, slik denne beregnes i referansebanen fra NOREG 2 fram imot 2050. Modellen beregner årlig utvikling, men for å lette fremstillingen viser tabellen kun utviklingen hvert femte år i framskrivingsperioden.

Tabell 5.1: Arbeidsstyrken i referansebanen slik den beregnes med NOREG 2.

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Østfold	164 858	169 471	171 702	172 743	173 265	173 852
Akershus	385 125	403 532	413 651	419 269	424 252	428 196
Oslo - Oslove	401 776	415 022	425 041	430 546	434 615	436 353
Innlandet	197 120	198 455	197 602	196 561	195 711	195 394
Buskerud	143 083	146 795	148 712	149 848	150 726	151 270
Vestfold	135 080	138 021	139 716	140 320	140 735	141 258
Telemark	92 810	93 446	92 831	92 281	91 644	91 088
Agder	168 368	173 221	174 816	175 020	175 384	175 797
Rogaland	263 307	269 734	269 279	266 280	262 463	258 856
Vestland	342 794	348 002	349 398	348 220	347 046	346 410
Møre og Romsdal	140 926	141 387	140 395	139 425	138 440	137 953
Trøndelag - Trööndelage	256 448	261 909	264 231	264 900	265 491	266 970
Nordland - Nordlännda	127 147	126 324	124 401	122 389	121 075	120 803
Troms ellers	81 762	82 187	81 757	81 207	81 024	81 059
Innsatssonen	49 393	49 295	48 729	48 039	47 460	46 976

Vi ser at i en framskriving hvor vi holder dagens politikk fast ut analyseperioden, vil arbeidsstyrken i innsatssonen være i overkant av 2 400 sysselsatte lavere i 2050 enn hva den er i 2025, dette tilsvarer en reduksjon på 4,9 % over perioden. Dette estimatet er 646 personer høyere enn hovedalternativet til SSB.

6 Alternativscenario: Analyse av redusert inntektsskatt i innsatssonen

6.1 Innledning

I innsatssonen består skattevirkemiddelet i hovedsak av to elementer:

- Lavere skattesats på alminnelig inntekt
- Finnmarksfradraget (et særskilt fradrag i alminnelig inntekt på inntil 45 000 kr i 2026 som gis automatisk basert på skattested)

I praksis virker disse skattevirkemidlene ved at disponibel inntekt økes for dem som bor i innsatssonen, og dermed gjør det mer økonomisk attraktivt å flytte til, bli boende eller flytte tilbake.

Grovt forklart er personbeskatningen i Norge bygd opp av tre hovedkomponenter: skatt på alminnelig inntekt, trinnskatt på personinntekt og trygdeavgift.

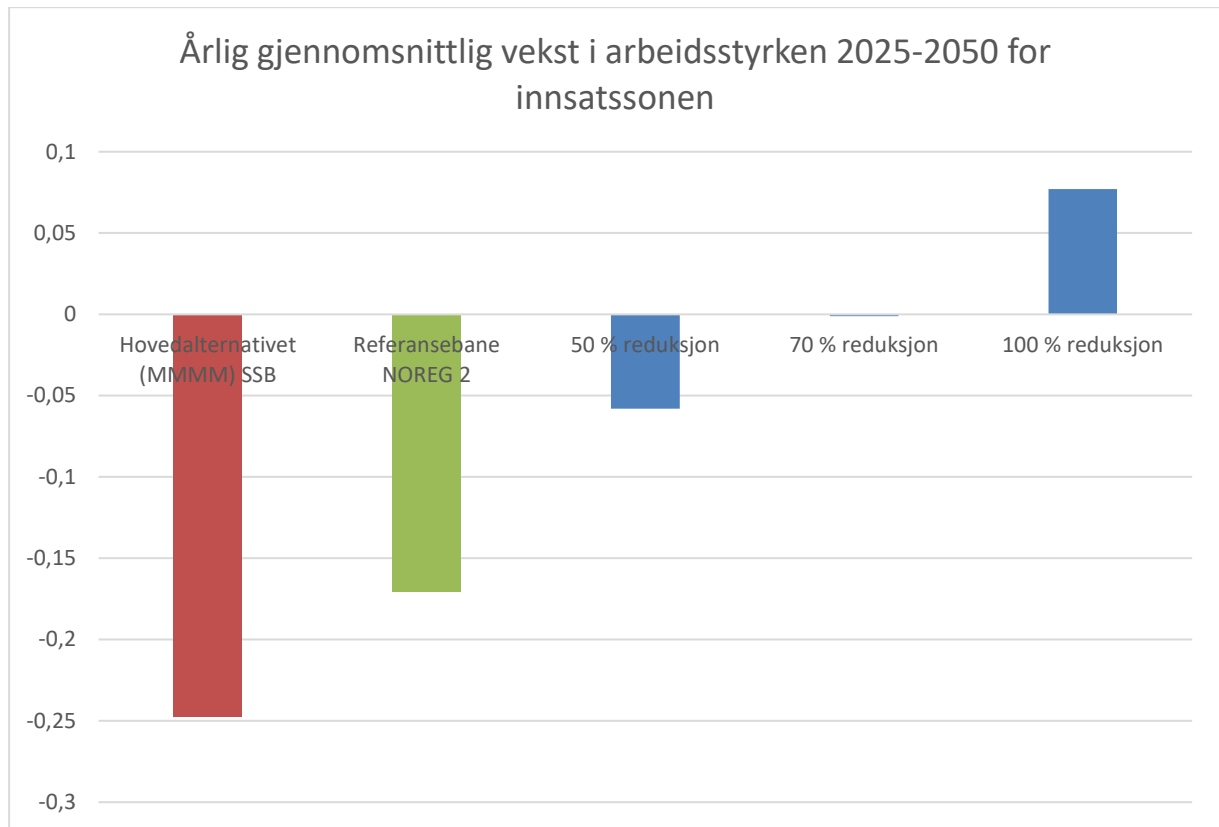
- Skatt på alminnelig inntekt er en flat skatt på nettoinntekt (lønn, pensjon, næringsinntekt, kapitalinntekt minus fradrag)
- Trinnskatt på personinntekt er en progressiv skatt på bruttolønn og annen personinntekt
- Trygdeavgift er en bruttoskatt på lønn, pensjon og næringsinntekt som finansierer folketrygden

Av disse tre komponentene er det kun skatten på alminnelig inntekt som varierer geografisk. For 2026 er skatt på alminnelig inntekt 3,5 prosentpoeng lavere i innsatssonen enn ellers i landet. I innsatssonen er skattesatsen 18,5 %, mens den er 22 % i resten av landet. Trinnskatten og trygdeavgiften er den samme i innsatssonen som i resten av landet.

6.2 Resultater

For å undersøke hvor store personrettede tiltak rettet mot enkeltpersoner i innsatssonen som er nødvendig for å gi positiv befolkningsutvikling, har vi analysert 3 alternative scenarioer med henholdsvis 50 % reduksjon i allmenn inntektsskatt i innsatssonen, 70 % reduksjon i allmenn inntektsskatt i innsatssonen og 100 % reduksjon i allmenn inntektsskatt i innsatssonen. Inntektsskatten er holdt uendret i alle andre modellsoner.

Figur 6.1 viser gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsstyrken i de tre alternative scenarioene, samt referansebanen og SSB sitt hovedalternativ for befolkningsframskriving. Referansebanen og SSBs hovedalternativ er inkludert i figuren for sammenligning med en situasjon hvor dagens politikk videreføres.



Figur 6.1: Årlig gjennomsnittlig vekst i arbeidsstyrken 2025 – 2050 for innsatssonen beregnet ved henholdsvis SSBs hovedalternativ (MMMM) for framskriving, Referansebanen i NOREG 2, 50 % reduksjon i allmenn inntektsskatt, 70 % reduksjon i allmenn inntektsskatt og 100 % reduksjon i allmenn inntektsskatt.

Analysen viser at vi ved bruk av NOREG 2-modellen beregner at en reduksjon i skatt på alminnelig inntekt på 70 % i innsatssonen gir en flat utvikling i arbeidsstyrken for kommunene i Nord-Troms og Finnmark. En 50 % reduksjon er ikke tilstrekkelig for å stoppe nedgangen. Modellen viser fortsatt netto fraflytting / arbeidsstyrkereduksjon selv ved en halvering av inntektsskatten. Fullt skattefritak gir en økning i arbeidsstyrken, men kun moderat.

For å anskueliggjøre hvor mye penger i kroner og øre dette betyr for en husholdning, kan vi benytte SSB sine tall for medianinntekt før skatt²² sammen med minstefradrag, Finnmarksfradrag og fradrag for renteutgifter:

- For en husholdning i Finnmark bestående av par med barn, hvor det yngste barnet er 0-5 år, utgjorde medianinntekten 1 337 600 kr før skatt i 2024 (siste tilgjengelige år). For enkelhets skyld antar vi at en husholdning av denne typen har en medianinntekt lik 1 350 000 i 2026.
- Finnmarksfradraget utgjorde 45 000 kr per inntekt i 2026.
- Maksimalt minstefradrag i lønnsinntekt er 95 700 kr i 2026
- I 2024 var gjennomsnittlige renteutgifter for en husholdning i Norge 118 500 kr²³. For enkelhet skyld antar vi at renteutgifter på 100 000 kr per Finnmarkshusholdning.

²² SSB tabell 06946: Inntekt for husholdninger, etter husholdningstype, region, år og statistikkvariabel.

²³ [Det er blitt mye dyrere å bo – SSB](#)

Dette gir følgende stiliserte og forenklete utregning av alminnelig inntekt for medianhusholdningen:

- Brutto lønn (675 000 kr * 2) = 1 375 000 kr
- Minstefradrag lønn (95 700 kr * 2) = 191 400 kr
- Finnmarksfradrag (45 000 kr * 2) = 90 000 kr
- Renteutgifter = 100 000 kr
- **Alminnelig inntekt per husholdning = 968 600 kr.**

I dagens skatteregime (18,5 % skatt på alminnelig inntekt i innsatssonen), betaler medianhusholdningen i regneeksemplet for Finnmark 179 191 kr i alminnelig inntektsskatt.

- 50 % reduksjon i inntektsskatt innebærer om lag 90 000 kr lavere skatt per medianhusholdning
- 70 % reduksjon i inntektsskatt innebærer om lag 125 000 kr lavere skatt per medianhusholdning

Tabell 6.1 sammenligner størrelsen på den modellberegnete arbeidsstyrken for henholdsvis 50 %, 70 % og 100 % reduksjon i den alminnelige inntektsskatten i innsatssonen. For referanse er SSB sitt hovedalternativ for befolkningsframskriving og den modellberegnete referansebanen inkludert i tabellen. Referansebanen viser beregnet befolkningsframskriving i et tilfelle hvor dagens politikk videreføres ut beregningsperioden.

Tabell 6.1: Arbeidsstyrken i innsatssonen fram imot 2050.

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Hovedalternativet SSB	49 393	49 188	48 457	47 576	46 782	46 050
Referansebanen NOREG 2	49 393	49 295	48 729	48 039	47 460	46 976
50 % reduksjon i alminnelig inntektsskatt	49 393	49 684	49 479	49 128	48 866	48 681
70 % reduksjon i alminnelig inntektsskatt	49 393	49 844	49 787	49 574	49 442	49 381
100 % reduksjon i alminnelig inntektsskatt	49 393	50 069	50 216	50 194	50 243	50 352

Vi ser av tabellen at et fullstendig bortfall av skatten på alminnelig inntekt i inntektssonen kun beregnes til å øke arbeidsstyrken med 959 personer i 2050 sammenlignet med utgangsåret. Dette tilsvarer en økning på i underkant av 2 %. Dette peker på at selv om skatt har en effekt som virkemiddel, så er det andre sterkere flaskehalser mot befolkningsvekst.

Analysene indikerer at den reduserte skatten på alminnelig inntekts har en målbar, men relativt begrenset evne til å motvirke de langsiktige demografiske og arbeidsmarkedsmessige drivkreftene som trekker bosetting og arbeidskraft mot mer sentrale områder. I praksis betyr det at de underliggende strukturelle kreftene er såpass sterke at selv ikke en maksimal bruk av virkemiddelet utløser store veksteffekter.

7 Oppsummering og diskusjon

I denne rapporten har vi utelukkende sett på modellberegnete effekter av å redusere skatten på alminnelig inntekt for lønnsinntakere i innsatssonen. Redusert inntektsskatt er ett av de virkemidlene som utgjør tiltakspakken satt sammen for å øke tilflyttingen og bofastheten i innsatssonen.

Analysene viser at skattesatsen må reduseres med 70 % for å opprettholde samme størrelse på arbeidsstyrken i innsatssonen i 2050 som vi har i 2025, og at skatten på alminnelig inntekt må bortfalle for innsatssonen for å oppnå en økning i arbeidsstyrken på 2 %.

Bofasthet handler mye om at folk (særlig unge voksne og barnefamilier) opplever at det er mulig å få et forutsigbart hverdagsliv og en langsiktighet i området når det kommer til relevant jobb, bolig, tjenester, tilhørighet og framtidsmuligheter. Innsatssonen er i seg selv en pakke av økonomiske fordeler som er ment å gjøre det mer attraktivt å bo og jobbe i Finnmark og Nord-Troms, og regjeringen peker eksplisitt på arbeidskraftmangel og behov for økt tilflytting/rekruttering.

For bofasthet (særlig for unge og familier) er det typisk tiltak som gir løpende gevinst i hverdagen som kan gjøre det lettere å bli værende gjennom etableringsfasen, som:

- Gratis barnehage
- Tillegg i barnetrygd
- Lavere skatt og Finnmarksfradrag
- Studielånslette
- Fritak for el-avgift

Samtidig viser Vista Analyses evaluering av de personrettede virkemidlene at den samlede bosettings-effekten har vært liten og lite varig, og at nye/forsterkede virkemidler ser ut til å gi økt bosetting i en begrenset periode (færre enn ti år), blant annet fordi verdien av virkemidlene kan spises opp over tid når lønninger, boligpriser og andre forhold endrer seg, eller fordi ordningene får mindre oppmerksomhet.

Lavere inntektsskatt påvirke flytting gjennom tre hovedmekanismer:

1. Nettoinntekt: Lavere skatt øker nettoinntekten uten at arbeidsgiver må øke bruttolønnen. Dette kan sees på som en kompensasjon for ulempen ved avstand, mindre arbeidsmarkeder, færre tilbud, etc. Denne mekanismen er en stedseffekt og handler om bosettingsattraktivitet.
2. Øke attraktiviteten i konkurransen om arbeidskraft: Når arbeidsgivere i innsatssonen konkurrerer om samme kompetanse som mer sentrale områder, kan skattefordelene fungere som en innebygd lønnspremie etter skatt, og dermed gjøre et jobbtilbud mer attraktivt. Dette er en arbeidsmarkeds mekanisme og handler om *arbeidsgivers rekrutteringsevne* og lønnsdannelse.
3. Øke alternativkostnaden ved å flytte ut: Skattefordelen forsvinner hvis man flytter ut av innsatssonen og dette kan øke terskelen for å flytte ut, særlig hvis flyttegevinsten ellers er marginal.

Resultatene fra analysen med NOREG 2-modellen støtter opp under Visa Analyse sine konklusjoner fra evalueringsrapporten fra 2022:

- Studielånslette ser ut til å virke bedre enn lavere proSENTSATS i alminnelig inntektsskatt, og for bedre effekt av inntektsskattelettelsene bør de pakkes inn og presenteres på en ny måte.
- Basert på survey- og kostnadsdata i rapporten fra Vista Analyse omtales lavere skatt på alminnelig inntekt som den minst kostnadseffektive av de vurderte personrettede ordningene, og det pekes på at svak effekt kan skyldes lav kjennskap.

NOREG 2-resultatene kan forstås som en modellmessig bekreftelse på at dersom målet er å nøytralisere et langsiktig fall i arbeidsstyrken må kompensasjonen gjennom skatt bli svært stor, da mye annet trekket i motsatt retning. Skal man oppnå langvarig stabilisering, må incentivet være svært kraftig (i modellen),

nettopp fordi de underliggende driverne (arbeidsmarkedsstørrelse, utdanning, livsfaseflytting, aldring, osv), og som ligger til grunn for de historiske flyttetrendene, drar i sentraliserende retning.

Setter man NOREG 2-resultatet og Vista-rapporten sammen, peker de i samme retning:

- Skatt på alminnelig inntekt alene er et svakt og dyrt hovedgrep hvis målet er å stabilisere arbeidsstyrken helt fram mot 2050. (NOREG 2-tallet illustrerer hvor kraftig det må bli, mens Vista Analyse illustrerer hvorfor effekten lett blir begrenset og kostnadseffektiviteten svak.)
- Mer målrettede virkemidler og særlig de som treffer livsfase og etableringskostnader (som studielån), og virkemidler med høy synlighet/forståelighet fremstår som bedre per budsjettkrone.

Analysene med NOREG 2-modellen har vist at redusert skatt på alminnelig inntekt kan påvirke arbeidsstyrken i innsatssonen, men at effekten er begrenset relativt til ambisjonen om å øke bofastheten og tilflyttingen til regionen. Resultatene understøtter dermed at skattelette i innsatssonen i hovedsak bør forstås som et virkemiddel som kan dempe nedgang og styrke rekruttering på marginen, men at ambisiøse mål for arbeidsstyrkeutviklingen trolig krever en bredere virkemiddelportefølje enn skattelette alene.

Referanser

- Cappelen, Å., Dapi, B. & Gjefsen, H. M. (2020). Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. SSB-rapport 2020/41. Statistisk sentralbyrå.
- Hansen, W., Johansen, B. G., Rosnes, O., Vennerød, Ø., & Svartsund, H. (2025). Videreutvikling av makromodellen NOREG 2 for analyser av omstilling til lavutslippssamfunnet 2050: Nye modelleringsmuligheter. TØI-rapport 2120/2025 Transportøkonomisk institutt
- Hervik, A., Ohr, F. & Rye, M. (2002): Bedre klima for tiltakssonen – en strategisk analyse. Rapport nr. 0201. Møreforskning Molde.
- Høydahl, E. (2026): Også de midlertidige teller – flyttehistorier. Rapport 2026/2. Statistisk sentralbyrå.
- Høydahl, E. (2024): Innenlandske flyttinger: En kohortanalyse av flytting til og fra storbyene, distriktkommunene og Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Rapport 2024/8. Statistisk sentralbyrå.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Rikt mangfold i nord: Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms* (St.meld. nr. 8 (2003–2004)). [St.meld. nr. 8 \(2003-2004\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/st/meld/2003/8)
- Leknes, S. & Løkken, S. A. (2024). Befolkningsframskrivinger for kommunene 2024. SSB-rapport 2024/20. Statistisk sentralbyrå.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018): Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway. Report 26 – 2018.
- Sokkeldirektoratet (2024): Ressursrapport 2024. Ressursrapport 2024 - Sokkeldirektoratet
- Skjerpen, T., Kornstad, T. & Stambøl L. S. (2023). Modelling of net domestic migration and commuting flows between economic regions in Norway 2001–2014. Notater 2023/33, Statistisk sentralbyrå.
- St.Meld. 31 (2023-2024). Perspektivmeldingen 2024. Det Kongelige Finansdepartement
- Tømmerås, A. M. & Thomas, M. J. (2024). Nasjonale befolkningsframskrivinger 2024. Sammendrag av forutsetninger og resultater. SSB-rapport 2024/21. Statistisk sentralbyrå.
- Vennemo, H., Bjørkås, E., Mariussen, M. S., Ørbeck, M., Rosnes, O., Torsvik, G., Thoresen, T. O., & Schreiner, R. (2022): Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Rapport nr. 42/2022. Vista Analyse.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gaustadalléen 21

Hjemmeside: www.toi.no

