



Økonomiske incitamenter til opretholdelse af bosætning og erhverv i Nord-Norge

*Redegørelse om erfaringer med virkemidler i tiltagszonen til at
imødekomme affolkning i Finnmark og Nord-Troms*



Departementet for Finanser og Ligestilling

August 2023

J. nr. 2023 – 9898

Indhold

| | |
|---|----|
| 1. Forord | 2 |
| 2. Resume | 3 |
| 3. Den Norske Finnmarksordning | 4 |
| 4. Fordele og ulemper ved at indfører elementer fra Finnmarksordning i Grønland | 7 |
| 5. Opsamling og erfaringerne fra Norge..... | 11 |
| 6. Kilder..... | 12 |

1. Forord

I takt med en stigende urbanisering, hvor flere og flere vælger at bosætte sig i de større bosteder, opstår der udfordringer med at opretholde sammenhængskraft i de bosteder der oplever fraflytning. Tilknytning til bosteder opstår blandt andet gennem opvæksten og hvis antallet af børnefamilier eksempelvis falder, mindskes befolkningsgrundlaget fremover.

Befolknings bevægelse mod større bosteder ses i hele verden og er derfor ikke et isoleret grønlandsk fænomen. Det giver os mulighed for at se på andre landes arbejde med at sikre bæredygtig udvikling i de områder der fraflyttes. Særligt har der været omfattende initiativer i to norske regioner kaldet Finnmark og Nord-Troms i det nordlige Norge. Her har det norske samfund igangsat en række direkte økonomiske incitamenter, der skulle gøre det mere attraktivt at leve, arbejde og drive erhverv i disse områder. På forårssamlingen i 2022 har Inatsisartut FM2022/43 drøftet mulighederne for at indføre lignende ordninger i form af skattefradrag, nedskrivning af studielån mv. i bestemte områder af Grønland. Naalakkersuisut har derfor undersøgt den norske model nærmere og vil i nærværende redegørelse beskrive ordningens indhold og afdække nogle af de fordele og ulemper, der ligger i modellen.

Ordningen blev evalueret i 2022 og har påvist, at de igangsatte tiltag, som f.eks. lavere skat og nedbetaling af studielån, i bedste fald kun har haft midlertidig effekt og ikke har kunnet modvirke tendensen med urbanisering.

I tal kostede Finnmarksordningen i 2022 over 800 mio. danske kroner (1,3 mia. NOK).

Naalakkersuisuts konklusionen er, at der desværre ikke i den nordnorske model findes konkrete værktøjer, der kan tilvejebringe en varig løsning for affolkning af vores mindre lokalsamfund. Naalakkersuisut har dog igangsat en undersøgelse af hvilke faktorer der har betydning for befolkningen i de mindre bosteder når de overvejer om de skal fraflytte eller blive boende. Denne undersøgelse er omtalt i Landsplanredegørelsen for 2023 og forventes færdiggjort i 2024.

Naaja H. Nathanielsen

Naalakkersuisoq for Finanser, Ligestilling, Råstoffer og Justitsområdet

2. Resume

Den norske regering har siden 1990 indført en række tiltag, der har til hensigt at gøre områderne i Finnmark og Nord-Troms attraktive at leve, arbejde og drive forretning i. I det følgende redegøres der for de tiltag, der er indført, og for i hvilken grad disse tiltag har været i stand til at imødegå udfordringer med affolkning og fraflytning.

Finnmarksordningen består i dag af følgende tiltag:

- Et særligt Finnmarksfradrag og lavere skattesatser
- Nedskrivning af studielån
- Ekstra nedskrivning af studielån for kvalificerede grundskolelærere, der arbejder i Finnmark og Nord-Troms
- Fritagelse for elafgifter på forbrug
- Gratis børnehaver – med virkning fra 1. august 2023
- Lavere arbejdsgiverafgifter

Om fordele og ulemper ved at indføre tilsvarende tiltag konkluderes det overordnet, at

- Konklusioner fra en 2022 evaluering af ordningen foretaget af Vista Analyse på baggrund af det norske Kommunal- og Distriktsdepartementet var, at Finnmarkstiltagene havde haft ringe virkning. Indbyggertallet i de omfattede distrikter var faldet siden 1990'erne. Der var dog regionale forskelle¹.
- Tiltagene vil bidrage til at gøre skattesystemet mere kompliceret og vil nødvendiggøre mere kontrol, hvilket går imod de politiske ønsker om afbureaukratisering og regelforenkling.

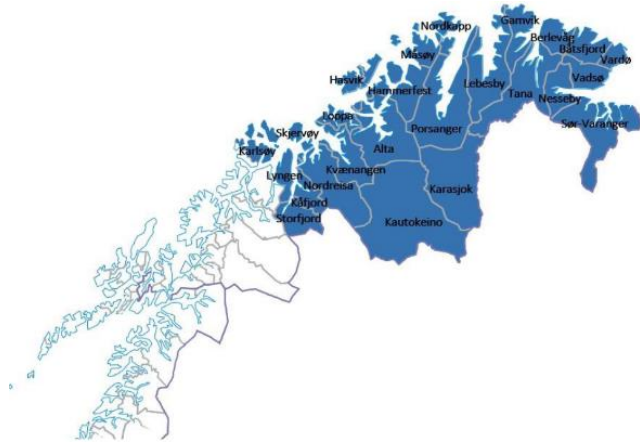
¹ Af særlig interesse kan nævnes de to større byer, Alta og Hammerfest, hvor der har været tilvækst i befolkningen.

3. Den norske Finnmarksordning

Ordningen omfatter alle kommuner i Finnmark samt udvalgte kommuner i Nord-Troms, som er Norges nordligste landområder med et indbyggertal på 93.345 personer i 2020.

Med henblik på at skabe en region, der er attraktivt at bo, arbejde og drive virksomhed i har der fra omkring 1990'erne været indført en række økonomiske virkemidler. Virkemidlerne og de omfattede områder benævnes samlet "tiltakssonen".

Virkemidlerne har været genstand for flere justeringer siden indførelsen i 1990'erne, ligesom der har været indført og ophævet virkemidler. I det nedenstående gennemgås elementerne i Finnmarksordningen mere detaljeret.



Figur 1 Tiltakssonen. Kilde: 2022 Evalueringen av personrettede virkemidler i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms, Vista Analyse

Det særlige Finnmarksfradrag og lavere skattesatser

Borgerne i hele Norge beskattes overordnet set i to led:

- Alle beskattes af den almindelige indkomst. Skatten beregnes af nettoindkomsten, det vil sige fratrukket fradrag, såsom Finnmarksfradraget, og fradrag for renteudgifter mv.
- For bruttoindkomster over 198.349 (NOK) beskattes man desuden af en progressiv trinnskat (norsk: trinnskat).

For personer bosat i tiltagszonen gælder der særligt, at

- der tildeles et særligt Finnmarksfradrag i den almindelige indkomst på 20.550 NOK i 2023 (13.175 DKK)
- der pålægges lavere skat på almindelige indkomst (3,5 pct. point lavere end den almindelige skat).
- der er lavere skattesats på trin 3 i den progressive personbeskatning.

Satserne og de særlige satser i tiltagszonen er gengivet nedenfor, jf. tabel 1.

Tabel 1: Indkomstskat i Norge

| Skat af almindelige indkomst | | |
|--|------------------|---------------------|
| En beskatning af nettoindkomst. Omfatter alle indkomster fratrukket alle fradragsberettigede udgifter. | | |
| | Andre | Tiltagszonen |
| Skat | 22 % | 18,5 % |
| Trinnskat | | |
| Progressiv skat på bruttoløn og anden personindkomst | | |
| (Norske kroner - NOK) | Andre | Tiltagszonen |
| Indtægt mellem 0 – 198.349 | Ingen trinnskat | Ingen trinnskat |
| <i>Trin 1</i> Indtægt mellem 198.350 – 279.149 | 1,7 % trinnskat | |
| <i>Trin 2</i> Indtægt mellem 279.150 – 642.949 | 4,0 % trinnskat | |
| <i>Trin 3</i> Indtægt mellem 642.950 – 926.799 | 13,5 % trinnskat | 11,5 % |
| <i>Trin 4</i> Indtægt mellem 926.800 – 1.499.999 | 16,5 % trinnskat | |
| <i>Trin 5</i> Indtægt over 1.500.000 | 17,5 % trinnskat | |

Nedskrivning af studielån

Personer i områderne har ret til årligt at få nedskrevet en del af deres studielån. Det er et krav, at man har været bosat og erhvervsaktiv i et omfattet distrikt i mindst 1 år (optjeningskrav). I 2023 nedskrives studielån med indtil 20 procent af lånets hovedstol årligt, dog maksimalt 30.000 NOK (19.245 DKK).

Nedskrivning af studielån til kvalificerede lærere

For kvalificerede folkeskolelærere, der arbejder på skoler i Finnmarken og Nord-Troms, kan yderligere nedskrives 20.000 NOK (12.664 DKK) årligt.

Fritagelse for elafgift på privat forbrug

Personer i områderne skal ikke betale afgiften på el til forbrug. Elafgiften var i 2022 på 0,0891 NOK pr. kWh (0,057 DKK) i perioden januar-marts og 0,1541 NOK pr. kWh (0,099 DKK) i perioden april til december. Ved et husholdningsforbrug på f.eks. 34.500 kWh giver det en besparelse på 4.644 NOK (2.979 DKK) på et år².

Fritagelse for arbejdsgiverafgift i tiltagszonen

Alle arbejdsgivere i Norge betaler en afgift af lønsummen m.v. for personer i og uden for tjenesteforhold. Afgiftssatserne er differentieret fra zone til zone (region) og der sondres mellem landbrug og fiskeri og øvrige erhverv. Afgiftssatserne er mellem 5 til 14,1 pct., dog 0 procent i visse zoner. For den løn en arbejdsgiver betaler til en ansat, der overstiger 750.000 NOK (481.113 DKK) årligt, er der en yderligere arbejdsgiverafgift på 5 pct.

Fritagelsen i tiltagszonen er ændret med virkning fra 2023, og indebærer nu at:

- Arbejdsgivere er generelt fritaget for arbejdsgiverafgiften.
- Arbejdsgiver skal dog betale afgift på 5 procent af lønudgifter over 750.000 NOK til en ansat.

² S. 40, Evalueringen av personrettede virkemidler i tiltakszonen i Finnmark og Nord-Troms

Det fremgår af evalueringen fra 2022, at fritagelsen for arbejdsgiverafgiften er den mest omkostningsfulde af alle virkemidlerne. Virkemidlet er dog ikke rettet direkte mod enkeltpersoner, men arbejdsgivere og selskaber.

4. Fordele og ulemper ved at indføre elementer fra ordning her i landet

I dette afsnit behandles fordele og ulemper, der kan være forbundet med at indføre lignende tiltag for bestemte bosteder her i landet.

Udgangspunktet må være at fastlægge de politiske målsætninger med at indføre tiltagene. Målsætningerne er afgørende for at identificere relevante virkemidler, samt for at vurdere disses fordele og ulemper.

Det er lagt til grund at de regionalpolitiske mål i Grønland overordnet er de samme som for tiltagszonen, dvs. at tiltrække og fastholde bosætning i områder med nettofraflytning ved at gøre områderne økonomisk mere attraktive at bo, arbejde og drive erhverv i.

Beslutninger om at bosætte sig et sted vil afhænge af mange faktorer, f.eks. jobmuligheder, nærhed til familie og venner, kvaliteten af skole, børnepasning, adgang til god servicering med hensyn sundhedsbetjening, levevilkår og økonomiske udsigter. En række af disse faktorer, såsom nærhed til familie og til dels jobmuligheder, er uden for politikernes kontrol.

Skattevilkår og adgang til tilskudsordninger er elementer, som Inatsisartut kan indføre via af lovgivning. Der kan overordnet sondres mellem:

- Direkte tilskud (F.eks. direkte økonomiske tilskud til borgere)
- Indirekte tilskud (Tilskud der ydes til andre end de, der i sidste ende skal have gavn af tilskuddet. F.eks. tilskud til passagerbefordring og vareforsyning)
- Skattetilskud (F.eks. højere fradrag og lavere skat)

Der er forskellige fordele og ulemper ved de forskellige tiltag i forhold til administration og simpelhed kontra kompleksitet, misbrugsmuligheder, kontrolbehov og gennemsigtighed i forhold til landskassens udgifter m.v.

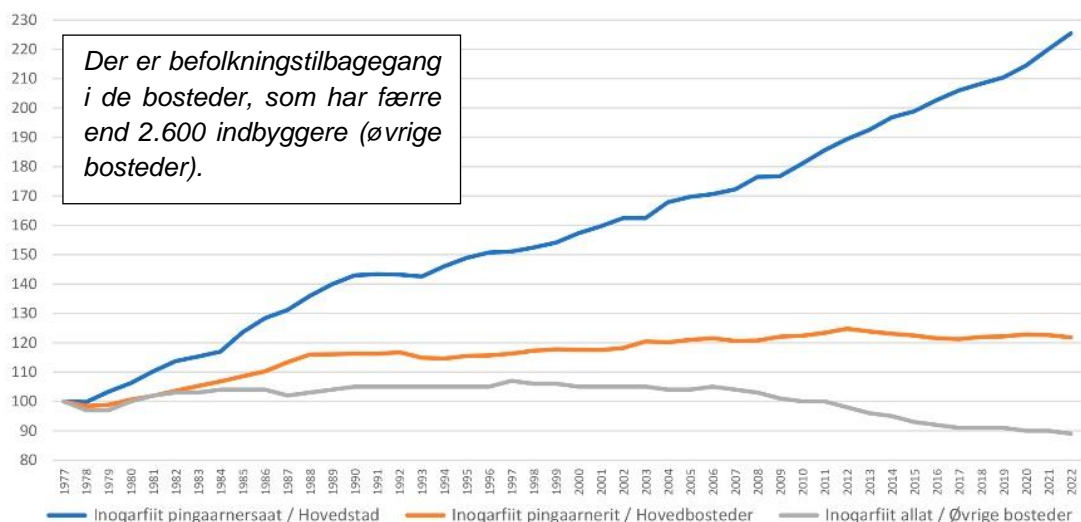
Finnmarksordningen indeholder primært skattetilskud, hvorfor redegørelsen i det følgende fokuserer på disse.

Hvilke bosteder?

Det næste spørgsmål er hvilke bosteder, der skal omfattes. Det vil have en væsentlig betydning for, hvor mange borgere der omfattes af tiltagene og dermed også på udgifterne for det offentlige. Jo større andel af befolkningen ordningerne skal omfatte, desto mere væsentlig bliver finansieringsbyrden for resten af samfundet.

| Befolkning i Grønland i 2022 | | |
|-------------------------------------|--------------|-------------------|
| | Antal | Pct. andel |
| I alt | 56.562 | 100,0 % |
| Hovedstad | 19.261 | 34,1 % |
| Hovedbosteder | 16.242 | 28,8 % |
| Større bosteder (<2.600) | 12.558 | 22,2 % |
| Middelstore bosteder (<700) | 4.377 | 7,8 % |
| Mindre bosteder (< 200) | 3.590 | 6,4 % |
| Mindste bosteder (< 50) | 465 | 0,8 % |

Kilde: Grønlands Statistik



Finnmarksordningen omfatter 93.345 personer (2020). Det er 1,7 pct. af Norges samlede befolkning. Den samlede udgift i 2022 på finnmarksordningen var 1,3 mia. NOK. Det svarer til ca. 841 mio. DKK eller til omkring 9.000 DKK per indbygger.

Hvis ordningen skal gælde for de grupper af bosteder, hvor der er befolkningstilbagegang, vil det berøre 67 bosteder med i alt 20.990 indbyggere (2022), hvilket er 37,2 pct. af befolkningen. Hvis der her i landet skulle indføres ordninger i samme udgiftsmæssige størrelsesorden, som Finnmarksordningen i Norge, ville det alt andet lige betyde en samlet udgift på lige omkring 200 mio. DKK årligt.

Her er det vigtigt at have sig for øje, at de i denne redegørelse beskrevne økonomiske tiltag i Norge kun udgør en del af de samlede tiltag, som Norge har arbejdet med i mange årtier for at modvirke den generelle urbaniseringsproces. Hvis tilsvarende andre tiltag også skulle indføres her i landet, så ville den samlede udgift per indbygger blive højere.

Det skal nævnes, at Grønland allerede arbejder med tiltag der skal lette vilkårene de steder hvor der er færre borgere, f.eks. gennem enspriser på el og vand, servicekontrakter om vareforsyning, belysning og andre forsyningsforpligtigelser, der også er forbundet med udgifter og i nogen grad har forvridende effekter på økonomien via eksempelvis krydssubsidiering.

Lavere skatter og et særligt fradrag

Skattetilskud, såsom en nedsættelse af skattesatserne, vil være til gavn for dem, der har arbejde og har indkomster. Ligeledes kan det øge incitamenterne til at flere kommer i beskæftigelse, i det omfang der er jobmuligheder

Hvis der i de omfattede bosteder er få beskæftigelsesmuligheder og lave indkomster, vil skattetilskud være mindre virkningsfulde. Eksempelvis vil personer med lave indkomster, der primært ernærer sig med subsistensfiskeri, få mindre gavn af skattetilskud, hvorimod direkte tilskud bedre kan målrettes denne gruppe. Der kan være bl.a. makroøkonomiske og strukturpolitiske argumenter imod opretholdelsen af subsistensfiskeri, men nærmere drøftelser herom falder uden for rammerne af nærværende redegørelse.

Generelt vil højere skattemæssige fradrag, eller en lavere skat, også begunstige borgere, hvor skattetilskuddet ikke har nogen indflydelse på deres valg om at bosætte sig eller blive boende

i et bestemt bosted. Tilskuddene er således ikke målrettet personer, der overvejer at flytte til eller fra de omfattede bosteder.

Tiltagene i Finnmarksordningen skal bl.a. ses i lyset af, at de i Norge indgår som særregler til et system med progressiv personbeskatning og arbejdsgiverafgifter. Skattesystemet fremmer dermed økonomisk lighed via en generelt lavere beskatning af lavtlønnede og en højere beskatning af højtlønnede. I Grønland er der i dag flad skat på indkomster, hvilket har betydning for, hvilke indkomstgrupper der vil få mest gavn af et skattetilskud.

En lavere skatteprocent vil alt andet lige være mest til gavn for personer, som tjener mest, og vil derfor bidrage til øget økonomisk ulighed. En reduktion af skatteprocenten på f.eks. 3,5 procentpoint fra 44 pct. til 40,5 pct. vil give følgende skattebesparelser ved forskellige årsindkomster:

- 0 kr. ved en årsindkomst på mindre end 58.000 kr.
- 4.270 kr. ved en årsindkomst på 180.000 kr.
- 10.570 kr. ved en årsindkomst på 360.000 kr.

En fordobling af årsindkomst fra 180.000 til 360.000 kr. fører til, at skattebesparelsen lidt mere end fordobles. Der er set bort fra beskæftigelsesfradrag og andre ligningsmæssige fradrag i disse beregninger.

Et tillæg eller forhøjelse af *personfradraget* for et bosted vil være til gavn for alle med en samlet indkomst høj nok til at udnytte fradraget. Men et højere fradrag på f.eks. 10.000 kr. årligt giver i udgangspunktet samme merindkomst på 4.400 kr. (ved 44 pct. beskatning) til både højt- og lavtlønnede.

Skattetilskud vil bidrage til at gøre skattesystemet og lovgivningen mere kompliceret. Det vil være nødvendigt klart at afgrænse, hvilke bosteder og personer der omfattes, samt udvikle systemer til at holde øje med eventuelle optjeningskrav er opfyldt m.v. Skatteopgørelsen vil desuden blive mere kompliceret i de tilfælde at der sker til- og fraflytning fra et omfattet bosted.

Et element i alle skatte- og tilskudsordninger er kontrol. Behovet for at øge kontrol stiger med hver særordning, hvilket vil øge de administrative omkostninger indenfor skattestyrelsen

Elafgifter

Der er ikke afgifter på elektricitet i Grønland. Der indgår i dag imidlertid et væsentligt indirekte tilskud i priserne på el og vand i særligt i en række mindre bosteder.

Det vil principielt kunne besluttes politisk at regulere yderligere på disse indirekte tilskud, idet en sådan beslutning selvfølgelig vil skulle træffes ud fra en samlet afvejning af både overordnede politisk-økonomiske målsætninger og bosætningspolitikken³.

Nedskrivning af studielån

Kontrolbehovet ved en generel nedskrivningsordning vil svare til det, der gælder for skattetilskud.

³ Sådanne hensyn indgik i den tidligere overvejede to-zonemodell fra 1990'erne. Modellen byggede på en gradvis ophævelse af ensprissystemet, sådan at man opererede med en frizone (hvor enspriserne var ophævet), der gradvis udvides. I normalzonen, der skulle udgøre resten af Grønland, skulle det nuværende system opretholdes i form af maksimalpriser. Tanken var, at flere og flere kommuner ville slutte sig til frizonen, sådan at normalzonen efterhånden blev indskrænket til kun at omfatte de geografisk set mest sværttilgængelige områder i landet. Forslaget indebar, at denne udvikling skulle ske over tid, så ingen blev tvunget ind i det nye system. Finansieringen af modellen blev foreslået at ske ved en generel skatteforhøjelse.

En nedskrivning af studielån for kvalificerede folkeskolelærere ved ansættelse i bestemte bosteder vil dog formentligt kunne indrettes mere administrativt simpelt ved at knytte det til ansættelsen ved en af de omfattede skoler i bostederne.

Der er i dag her i landet en ordning om tilskud til afvikling af studielån. Muligheden for tilskud gælder for alle, uanset hvor i landet man måtte have bopæl. Ordningen indebærer, at der ydes et tilskud på 50 pct. af det beløb, der er betalt som renter og afdrag på lånet. Hvis uddannelsen er gennemført indenfor for 1 år efter normeret studietid ydes der yderligere 50 pct. i tilskud. Tilskuddet sker som nedskrivning af uddannelsesgælden i Grønland eller ved indbetaling til den danske stat, hvis der er tale om uddannelsesgæld i Danmark.

Reduktion af arbejdsgiverudgifter

Tiltaget er ikke direkte overførbart til Grønland. Arbejdsmarkedsafgiften i Grønland er på et væsentligt lavere niveau (1,1 pct.) end de norske arbejdsgiverafgifter. Provenuet medgår til at finansiere uddannelses- og efteruddannelses tilbud på erhvervsuddannelsesområdet og til at finansiere barselsfonden.

5. Opsamling og erfaringerne fra Norge

Som beskrevet indledningsvist er det usikkert i hvilket omfang skattevilkår vil spille en rolle for borgernes beslutninger om at bosætte sig i et berørt bosted. Tilskud og skatteincitamenter kan formentligt spille en vis, men nok kun begrænset, rolle i disse beslutninger.

I 2022 blev de personrettede virkemidler evalueret på opdrag fra det norske Kommunal- og Distriktsdepartementet. Evalueringen konkluderede bl.a.:

- At virkemidlerne har haft ringe varig effekt på bosætningen.
- Indbyggertallet i områderne er faldet med 1.200 personer fra 94.500, mens det generelt er steget i resten af Norge. Der er dog variationer fra distrikt til distrikt.
- At nye tiltag og udvidelse af eksisterende tiltag har i bedste fald en midlertidig virkning på bosætningen - typisk i mindre end 10 år.
- At adgangen til at få nedskrevet studielån ser ud til, at have bedre virkning end f.eks. skatteincitamenter og lavere elafgifter. Især til at tiltrække unge under 30.

I evalueringen tilskrives den ringe virkning blandt andet, at fradragene m.m. ikke har været satsreguleret, og derfor er blevet udhulet med tiden, at kendskabet til Finnmarksordningen har været begrænset, samt at nogle af elementerne, f.eks. afgiftsfritagelsen for elafgifter, har mindre betydning for beslutninger om bosætning.

Ved en situation hvor et bosted opfattes som mindre attraktive at bo i på grund af fraflytninger, dårlige jobmuligheder, det offentlige serviceniveau de pågældende steder osv., er det usikkert, om skattetilskud vil være i stand til at vende udviklingen. Omvendt vil der også være forskelle fra bosted til bosted. Der kan også være bosteder i vækst, hvor skattetilskud formentlig kan øge tilskyndelsen til at flytte til området. Baseret på erfaringerne fra Norge, er virkningen af sådanne tiltag dog i bedste fald midlertidige.

6. Kilder

Redegørelsen er udarbejdet efter kontakt med Finansministeriet i Norge, som har været meget behjælpelig med at stille nedenstående materiale til rådighed.

Beskrivelse af skattesystemet og evalueringer:

Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>

Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-personrettede-virkemidler-i-tiltakssonen-for-finnmark-og-nord-troms/id2949603/>

Sats for: Arbeidsgiveravgift

<https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift/>

Artikler

NRK.NO: Lukrative lokkemidler har ikke vært nok i nord: – Alvorlig utvikling

https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/fordelene-i-tiltakssonen-for-nord-troms-og-finnmark-har-hatt-begrenset-effekt_-viser-analyse-1.16208336