

# NÆRINGSUTVIKLING I SAMISKE SAMFUNN

## En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord

Elisabeth Angell, Margrete Gaski, Ivar Lie og Vigdis Nygaard

Kunnskapsinnhenting - verdiskaping i nord





**RAPPORT  
2014:4**

# **NÆRINGSUTVIKLING I SAMISKE SAMFUNN**

## **En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord**



**Elisabeth Angell, Margrete Gaski, Ivar Lie og Vigdis Nygaard**

- Tittel:** **Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord**
- Forfattere:** Elisabeth Angell, Margrete Gaski, Ivar Lie og Vigdis Nygaard
- Norut Alta RAPPORT:** 2014:4
- ISBN:** 978-82-7571-241-5
- Oppdragsgiver:** Nærings- og fiskeridepartementet i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet
- Prosjektleder:** Vigdis Nygaard
- Oppsummering:** Denne rapporten inngår som en del av regjeringens *Kunnskapsinnhenting - verdiskaping i nord*. En rekke sektorrappporter og rapporter med tverrgående tema er utarbeidet, men den samiske dimensjonen i fremtidig næringsutvikling ble i liten grad belyst gjennom disse studiene. Denne rapporten forsøker å gi et bilde av næringslivet i samiske områder og hvilke utviklingsmuligheter mht. verdiskaping som finnes innenfor noen utvalgte samiske næringer (reindrift, landbruk, fiskeri, reiseliv og medie-/kulturnæringer). Framtidsutsiktene for disse næringene blir sett opp mot utviklingstrekk i befolknings- og sysselsettingsutviklingen i de samiske områdene, og mot utviklingen av «nye» næringer som havbruk, mineralutvikling, fornybar energi.
- Emneord:** Verdiskaping, samisk, sysselsetting, befolkning, STN-område
- Dato:** 5. februar 2014
- Forsidebilde:** Kaia i Bergsfjord, Loppa kommune, foto: Vigdis Nygaard
- Utgiver:** Norut Alta AS, Kunnskapsparken, Markedsgata 3, 9506 ALTA  
Telefon: 78457100  
Epost: [post@finnmark.norut.no](mailto:post@finnmark.norut.no)  
[www.norut.no/alta](http://www.norut.no/alta)

## Forord ved departementene

Bakgrunnen for denne kunnskapsinnhenting er Meld. St. 10 (2010 – 2011) *Oppdatering av forvaltningsplan for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Her besluttet regjeringen å gjennomføre to kunnskapsinnhentinger:

*Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet gjennomfører kunnskapsinnhenting om virkninger og ringvirkninger av økt satsing på verdiskaping som reiseliv og fiskerirelaterte virksomheter. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. [.....]*

*Olje- og energidepartementet gjennomfører kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av Nordland IV, V, VI, VII og Troms II. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. [.....]*

*Kunnskapsinnhenting - verdiskaping i nord* omfatter de tre nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark), og har et særlig fokus på kystområdene. Temaene for kunnskapsinnhenting er fastsatt i samspill med lokale og regionale myndigheter, samt sektormyndigheter, fagmiljøer, næringsaktører og andre berørte parter. Det er utarbeidet et program for kunnskapsinnhenting som er tilgjengelig på Nærings- og handelsdepartementets [hjemmeside](#).

Målet med kunnskapsinnhenting er å synliggjøre mulighetene for økt bærekraftig verdiskaping i en ressursrik region og tegne et kunnskapsbasert framtidsbilde av Nord-Norge fram mot 2030 og 2050, med særlig vekt på *fiskeri, havbruk, nye marine næringer, reiseliv, fornybar energi og mineraler*. Kunnskapsinnhenting skal bidra til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for de veivalg som kan tas og vise hvilke virkemidler og tiltak som kan påvirke utviklingen og bidra til å utløse landsdelens verdiskapingspotensial.

Status og potensial i de utvalgte sektorene kartlegges i egne sektoranalyser. I tillegg adresseres grunnleggende forutsetninger og virkemidler for økt verdiskaping gjennom tverrgående utredninger som omhandler bruken av økosystemtjenester, etablering av attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner, styrking av infrastruktur, kompetanse og innovasjon, samt hvordan kulturminner kan brukes for å fremme verdiskaping. For å vurdere samlet verdiskaping utvikles det en regionaløkonomisk modell. De faglige utredningene kompletteres med en scenarieprosess hvor en bredt sammensatt gruppe av aktører i regionen er engasjert, og som skal resultere i kvalitative framtidsbilder for Nord-Norge i 2030.

Denne rapporten er en av de faglige utredningsrapportene i kunnskapsinnhenting. Rapporten er laget på oppdrag for de berørte departementene, men utrederen står selv ansvarlig for det faglige innholdet.

Departementene vil legge frem resultatene fra kunnskapsinnhenting i en sluttrapport våren 2014.

Nærings- og fiskeridepartementet  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

## Forord

Prosjektet «Samisk verdiskaping» er et av delprosjektene i «Kunnskapsinnhenting – verdiskaping i nord». Hva som skjer i de samiske samfunnene har vært et sentralt forskingsfelt for oss over flere år, og selv om dette har vært et kort og hektisk prosjekt har det gitt oss muligheter til å sammenstille noe av vår kunnskap om samiske områder i nord, samtidig som vi har fått oppdatert bildet gjennom nye data og analyser.

Vi har hatt god hjelp av Sametingets næringsavdeling og deres to politikere. Gjennom en workshop har de gitt svært nyttige innspill og korreksjoner, og vi takker disse for innsatsen.

Takk til oppdragsgiver Nærings- og fiskeridepartementet, representert ved våre kontaktpersoner: Karin Ibenholt og Gaute Wahl, for godt samarbeid og en fleksibel og løsningsorientert holdning.

Det har vært en bredt sammensatt prosjektgruppe som har samarbeidet tett samtidig som vi har jobbet med hver sine avgrensede tema, det har vært nødvendig for å komme i havn innenfor så stramme tidsrammer. Vigdis Nygaard har vært prosjektleder, og hun har hatt med seg Ivar Lie, Elisabeth Angell og Margrete Gaski. Per Selle har vært kvalitetssikrer i prosjektet.

Prosjektet ble gjennomført i perioden 25. oktober 2013 til 5. februar 2014.

Alta

Stig Karlstad

Konst. adm. dir. Norut Alta

# Innhold

<b>FORORD VED DEPARTEMENTENE .....</b>	<b>.....</b>
<b>FORORD .....</b>	<b>.....</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>1</b>
<b>ČOAHKKÁIGEASSU .....</b>	<b>9</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>20</b>
1.1 TILNÆRMINGER TIL TEMAET .....	20
1.2 FORSTÅELSE AV OPPDRAGET .....	22
1.2.1 <i>Problemstillinger</i> .....	23
1.3 AVGRENSNING AV SAMISKE OMRÅDER .....	23
1.4 DISPOSISJON AV RAPPORTEN .....	26
<b>2 METODE OG DATAKILDER .....</b>	<b>28</b>
2.1.1 <i>Kvantitative statistiske kilder</i> .....	28
2.1.2 <i>Workshop</i> .....	29
<b>3 OVERORDNEDE UTVIKLINGSTREKK I SYSSELSETTING I SAMISKE NÆRINGER .....</b>	<b>31</b>
3.1 OVERORDNET SYSSELSETTINGSUTVIKLING I SAMISKE OMRÅDER .....	31
3.1.1 <i>Situasjonen i dag</i> .....	31
3.1.2 <i>Endringer og utviklingstrekk fra 2003-2012</i> .....	32
3.1.3 <i>Arbeidskraft fra utlandet – spesielt i enkelte næringer</i> .....	33
3.2 SYSSELSETTINGSUTVIKLINGEN I 27 SAMMENLIGNBARE DISTRIKTSKOMMUNER I NORD .....	33
3.3 SAMMENLIGNING MELLOM DE 22 SAMISKE KOMMUNENE OG DE 27 DISTRIKTSKOMMUNENE.....	34
3.4 FORSKJELLER MELLOM ULIKE REGIONER INNENFOR DE SAMISKE KOMMUNENE .....	35
<b>4 NÆRMERE OM DE PRIORITERTE NÆRINGENE, MED VEKT PÅ STRUKTUR, SYSSELSETTING OG VERDISKAPING .....</b>	<b>39</b>
4.1 LANDBRUKET I SAMISKE OMRÅDER – STRUKTUR, SYSSELSETTINGSUTVIKLING OG ØKONOMISKE INDIKATORER .....	41
4.1.1 <i>Bruksstrukturen i samisk landbruk – færre og større bruk</i> .....	41
4.1.2 <i>Syssettingen er også redusert i det samiske landbruket</i> .....	42
4.1.3 <i>Verdiskaping i samisk landbruk – om husdyrproduksjon</i> .....	43
4.1.4 <i>Om økonomien i annen landbruksproduksjon, skogbruk og landbruksbasert industri</i> .....	45
4.1.5 <i>Utfordringer og muligheter for landbruket i samiske områder</i> .....	45
4.2 REINDRIFTEN – STRUKTUR, SYSSELSETTINGSUTVIKLING OG ØKONOMI .....	46
4.2.1 <i>Reintallsutviklingen har gitt større siidaandeler</i> .....	46
4.2.2 <i>Syssettingen har økt i reindriften det siste tiåret</i> .....	48
4.2.3 <i>Verdiskaping i reindriften</i> .....	49
4.2.4 <i>Verdiskaping i slakterier og annen reindriftsrelatert virksomhet</i> .....	50
4.2.5 <i>Utfordringer og muligheter for reindriften</i> .....	51
4.3 FISKERI – SYSSELSETTING, STRUKTUR OG ØKONOMISKE INDIKATORER .....	52
4.3.1 <i>Syssetting i fiskerinæringen</i> .....	52
4.3.2 <i>Fiske og fangst - syssetting, struktur og økonomiske indikatorer</i> .....	53
4.3.3 <i>Havbruk– syssetting, struktur og økonomiske indikatorer</i> .....	57
4.3.4 <i>Fiskeforedling– syssetting, struktur og økonomiske indikatorer</i> .....	61
4.3.5 <i>Salg</i> .....	64

4.3.6	<i>Utfordringer og vekstmulighetene innen fiskerinæringen i STN-kommunene</i> .....	64
4.4	REISELIV .....	66
4.4.1	<i>Reiselivsnæringen i de samiske kommunene</i> .....	66
4.4.2	<i>Utviklingstrekk for sysselsetting i reiselivsnæringen</i> .....	68
4.4.3	<i>Verdiskaping i dag</i> .....	69
4.4.4	<i>Utfordringer og vekstmuligheter for reiselivsnæringen i samiske kommuner</i> .....	70
4.5	MEDIE- OG KULTURNÆRINGER I SAMISKE OMRÅDER – SYSSELSETTING, BEDRIFTSSTRUKTUR OG ØKONOMI .....	71
4.5.1	<i>Vekst i medie- og kulturnæringer i samiske områder – innen TV/radio og utøvende kunst/musikk</i> .....	72
4.5.2	<i>Medie- og kulturnæringenes bedriftsstruktur og økonomi</i> .....	73
4.5.3	<i>Utfordringer og muligheter for samiske medier og kulturbaserte næringer</i> .....	74
4.6	ULIK STATUS OG UTFORDRINGER FOR DE PRIORITERTE NÆRINGENE .....	75
4.6.1	<i>De prioriterte næringers rolle i STN-kommunene</i> .....	75
4.6.2	<i>En sammenligning av sysselsetting og økonomi i prioriterte næringer</i> .....	75
<b>5</b>	<b>BEFOLKNINGS- OG ARBEIDSMARKEDSUTVIKLING I SAMISKE OMRÅDER</b> .....	<b>78</b>
5.1	BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BEFOLKNINGSSTRUKTUR .....	78
5.1.1	<i>Befolkningsutviklingen i STN-kommuner – folketallsnedgangen har stoppet opp de siste årene</i> 78	
5.1.2	<i>Befolkningsutviklingen i STN-regioner – ingen regioner med vekst</i> .....	79
5.1.3	<i>Befolkningsstrukturen i STN-kommuner – stadig aldri av befolkningen</i> .....	81
5.1.4	<i>Befolkningsutviklingen og befolkningsstrukturen i STN-kommunene – resultat av mange års utflytting</i> 82	
5.1.5	<i>Befolkningsstrukturen i STN-kommunene – lite potensiale for egen vekst</i> .....	83
5.2	ARBEIDSMARKEDSSITUASJONEN I STN-KOMMUNENE .....	84
5.2.1	<i>Utpendling fra og innpendling til STN-kommunene</i> .....	84
5.2.2	<i>Arbeidskraftsituasjonen i STN-kommunene</i> .....	85
5.2.3	<i>Mindre "ledig" arbeidskraft i STN-kommunene enn tidligere</i> .....	87
<b>6</b>	<b>SAMISKE INSTITUSJONER</b> .....	<b>89</b>
6.1	AVGRENSNING OG DEFINISJON .....	89
6.2	SAMISKE INSTITUSJONER HVOR SAMETINGET FORDELER HOVEDDELEN ELLER HELE DRIFTSTILSKUDET .....	90
6.3	SAMISKE INSTITUSJONER FINANSIERT AV STATLIGE MYNDIGHETER .....	92
6.4	NÆRMERE OM CASEKOMMUNER .....	94
6.4.1	<i>Gáivuona suohkan/Kåfjord kommune</i> .....	94
6.4.2	<i>UnjárgaNesseby kommune</i> .....	96
6.4.3	<i>Divtasvuodna-Tysfjord kommune</i> .....	98
6.5	ANALYSE OG FRAMTIDIGE UTFORDRINGER FOR SAMISKE INSTITUSJONER.....	100
6.5.1	<i>Rekruttering av arbeidskraft – spisskompetanse og språkkompetanse</i> .....	102
6.5.2	<i>Stor konkurranse om arbeidskraften i helseinstitusjonene</i> .....	102
6.5.3	<i>Betydningen av frivillig arbeid</i> .....	103
<b>7</b>	<b>VIRKEMIDLER</b> .....	<b>104</b>
7.1	INNLEDNING .....	104
7.2	VIRKEMIDLER SPRES PÅ FLERE FORVALTNINGSNIVÅ .....	105
7.3	STATLIG (SEKTOR)POLITIKK ER VIKTIG .....	105
7.4	ØKT BRUK AV VIRKEMIDLER VIRKER.....	108
7.5	SAMETINGETS VIRKEMIDLER.....	109
7.5.1	<i>Økonomiske tilskudd</i> .....	109
7.5.2	<i>Andre virkemidler Sametinget disponerer, med betydning for verdiskaping</i> .....	111
7.6	BEHOV FOR ENDRINGER AV VIRKEMIDLER?.....	112
<b>8</b>	<b>VEKSTMULIGHETER I SAMISKE OMRÅDER</b> .....	<b>114</b>
8.1	PROGNOSER FOR NÆRINGSUTVIKLING, SYSSELSETTING OG ARBEIDSKRAFT.....	114



8.1.1	<i>Framtidig sysselsettingsbehov i næringer og sektorer – prognoser mot 2030</i>	114
8.1.2	<i>Avgang i næringer og sektorer fram mot 2030 øker behovet for ny arbeidskraft</i>	116
8.1.3	<i>Framtidig utvikling i tilgjengelig arbeidskraft – ikke nok til å møte behovene</i>	117
8.2	FRAMSKRIVNINGER AV BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BEFOLKNINGSSTRUKTUR I STN-KOMMUNENE	120
8.2.1	<i>Framskrivninger av folketall i STN-kommuner – lavere vekst enn landsdelen</i>	120
8.2.2	<i>Aldring av befolkningen i STN-kommuner fram til 2030</i>	121
8.2.3	<i>Det forventes ulik befolkningsutvikling og ulik befolkningsstruktur i ulike STN-regioner</i>	123
<b>9</b>	<b>AVSLUTNING OG DRØFTING</b>	<b>125</b>
9.1	NÆRINGSUTFORDRINGER OG VEKSTMULIGHETER	125
9.1.1	<i>Ulike utfordringer for de prioriterte næringene</i>	125
9.1.2	<i>Nye næringer og utfordringer i samiske områder</i>	128
9.2	SAMISKE INSTITUSJONER OG OFFENTLIG SEKTOR	130
9.2.1	<i>Samiske institusjoner spiller en viktig rolle – men usikkerhet om framtida</i>	130
9.2.2	<i>Betydningen av offentlig sektor i de samiske områdene</i>	131
9.3	SAMFUNNSUTVIKLING VED VEKST I SAMISKE OMRÅDER	132
9.3.1	<i>Vekst i næringer og sektorer gir mangel på arbeidskraft</i>	132
9.3.2	<i>Befolkningsutviklingen – vekst avhengig av innvandring</i>	132
9.3.3	<i>Virkemidler for samfunnsutvikling i samiske områder</i>	133
<b>10</b>	<b>LITTERATUR</b>	<b>136</b>
<b>11</b>	<b>VEDLEGG</b>	<b>139</b>
11.1	VEDLEGG TIL KAPITTEL 3	139
11.2	VEDLEGG TIL KAPITTEL 4	145
	<i>Vedlegg: Beskrivelse av NHD-næringene som er brukt i kunnskapsinnhenting</i>	145
11.3	VEDLEGG TIL KAPITTEL 6: SAMISKE INSTITUSJONER	147



## Sammendrag

Prosjektet «Samisk verdiskaping» er et av delprosjektene i «Kunnskapsinnhenting – verdiskaping i nord». Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. I arbeidet med denne studien har Sametinget gitt viktige innspill gjennom en workshop og i dialog underveis.

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er konkretisert som følgende:

1. Hvilke utviklingstrekk kjennetegner næringene og befolkningen i samiske lokalsamfunn og hvilke vekstmuligheter foreligger? Reiseliv, primærnæringer og kulturnæringer har særlig fokus.

I tillegg blir også følgende problemstillinger drøftet, men i mindre omfang:

2. Hvilken betydning har de mange samiske institusjonene for lokalsamfunn og verdiskaping?
3. Hvilke effekter har ulike virkemidler for å fremme verdiskaping og næringsutvikling?

Studien omfatter nærings- og samfunnsutvikling i samiske områder, og analyserer spesifikk verdiskaping og sysselsetting i primærnæringene landbruk, reindrift og fiskeri, samt reiselivs- og kulturnæringene. Dette er de prioriterte næringene i denne studien. Verdiskaping er målt i økonomisk forstand, og det har ikke vært rom for å se på andre sider ved verdiskaping.

Disse tradisjonelle næringene har en særstilling i form av den betydning de har som samiske kulturbærere. Samisk språk, kultur og samfunnsliv, har en særlig beskyttelse gjennom juridiske rettigheter, sikret gjennom Grunnloven §110a, og flere internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert. Videre er det nedfelt spilleregler for hvordan dette kan skje i flere lover, slik som plan- og bygningsloven, reindriftsloven, finnmarksloven m.v. Hvordan samiske næringsinteresser skal ivaretas er dagsaktuelt f.eks. i møte med nye arealkrevende næringer som mineralutvinning og fornybar energi. I spenningsfeltet mellom jus og politikk ligger muligheter for vurderinger og skjønn som kommer til syne når konkrete saker skal avgjøres. I dette prosjektet er disse spørsmålene i første rekke drøftet i forhold til interessekonflikter mellom tradisjonelle og «nye» næringer, og i forhold til virkemidler, de andre sidene lar vi ligge.

I studien har vi også sett spesielt på de samiske institusjonene, og deres rolle i de samiske områdene, både materielt og kulturelt. Befolkningsutviklingen i disse områdene er også analysert. Et viktig grep i denne studien har vært å se framover i tid, med grunnlag i sektorstudiene som er utarbeidet for kunnskapsinnhenting, og de prognoser som er laget for framtidig næringsutvikling. Vi har sett dette i forhold til befolkningsframskrivninger for de aktuelle områdene som viser nedgang i antallet i yrkesaktiv alder, og et økende gap mellom etterspørsel og tilbud av arbeidskraft.

De samiske områdene er avgrenset til det geografiske området for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN-området), og mer spesifikt til 22 kommuner som inngikk i dette området i 2012 (heretter kalt STN-kommunene).

## Næringsutvikling og befolkningsutvikling i STN-kommunene

### Stabil sysselsetting – endringer i næringsstruktur

Mens Nord-Norge har hatt sysselsettingsvekst etter 2005, ble veksten i STN-kommunene som i andre distriktskommuner i nord begrenset til den korte perioden 2005-07, og etter det har det vært tilnærmet stabil sysselsetting. Næringsstrukturen har imidlertid endret seg ved nedgang i primærnæringene, med unntak av havbruksnæringen som har hatt vekst. Videre har det vært litt vekst i mineralutvinning, industri, fornybar energi og bygg og anlegg, og i media, kulturnæringer og forretningsmessig tjenesteyting. Størst endringer målt i antall har det likevel vært i offentlig sektor, der offentlig administrasjon og undervisning har hatt klar nedgang, mens vekst i helse- og sosialtjenester i stor grad har kompensert for nedgangen i øvrig offentlig sektor.

STN-kommunene har likevel i stor grad en typisk distriktsnæringsstruktur, der primærnæringene fortsatt er viktige. Det gjelder for landbruket, men særlig for reindriften som er en spesifikk samisk næring. Og det gjelder for fiskerinæringen, der både fangstleddet, fiskeindustrien og den voksende havbruksnæringen er viktige i kyst- og fjordområder i STN-kommunene. Mineralutvinning er fortsatt en liten næring, og industri utenom primærnæringsindustri (meieri, slakteri og fiskeforedling) er underrepresentert i STN-kommunene. Tjenestenæringene er også stort sett underrepresentert, med unntak av transport og reiselivsnæringen. STN-kommunene har derimot relativt større andel offentlig sektor, og det gjelder både offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester. Noe av dette skyldes spesifikke samiske institusjoner innenfor offentlig administrasjon, undervisning og helsetjenester. Disse har særlig betydning i indre Finnmark, og utgjør i de to kommunene Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino hhv. ca 30 prosent og 20 prosent av sysselsettingen, slik at det er en betydelig del av arbeidslivet.

Om vi ser på sysselsettingsutviklingen de siste ti årene, er det fjordkommunene i Øst-Finnmark og de to innlandskommunene Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárásjohka-Karasjok som har hatt vekst. I de øvrige STN-regionene har det ikke vært vesentlig vekst i sysselsettingen. Det gjelder fjordkommuner i Vest-Finnmark, kommuner i Nord-Troms og de lulesamiske kommunene Divtasvuodna-Tysfjord og Hábmmer-Hamarøy, mens markasamiske kommuner i Sør-Troms og Ofoten har hatt klar sysselsettingsnedgang.

### Befolkningsnedgang, aldring og økende import av arbeidskraft

Befolkningsutviklingen viser ikke helt samme regionale utviklingstrekk, da alle STN-regioner har hatt nedgang siste tiåret. Selv om det altså har vært litt vekst i sysselsetting i fjordområdene i Øst-Finnmark og innlandskommunene i Indre Finnmark, har folketallsutviklingen vært negativ eller stabil. Bare de markasamiske kommunene har de siste årene hatt svak folketallsvekst, noe som må skyldes økt utpendling til de nærliggende sentra Harstad og Narvik, for sysselsettingen har gått klart tilbake. Sammert har STN-kommunene hatt klar befolkningsnedgang siste tiåret, selv om vi har sett tendenser til mer stabilt folketall de siste to-tre årene. Utviklingen i folketall er svært lik andre distriktskommuner i nord.

Den største endringen i befolkningsutviklingen det siste tiåret er den økte innvandringen, som også STN-kommunene har fått. Det innenlandske flytteunderskuddet er også redusert noe, mens fødselsunderskuddet har økt. Det siste har sammenheng med høy andel middelaldrende og eldre, noe som altså betyr at det årlig dør litt flere enn det blir født i STN-kommunene. Innvandringen har imidlertid vokst så mye at den de siste årene har oppveid for fødselsunderskudd og innenlandsk flytteunderskudd, og folketallet har de tre-fire siste årene vært stabilt.

Aldringen av befolkningen i STN-kommunene har medført manglende rekruttering til arbeidslivet, mens sysselsettingen har vært stabil. Som en følge av dette har yrkesaktiviteten økt og arbeidsledigheten gått ned, og utpendlingen er redusert. Disse endringene har imidlertid ikke vært nok for å forsyne arbeidslivet med arbeidskraft, så økt innvandring og innpendling har kompensert for nedgangen i «egenprodusert» arbeidskraft. I dag er 10 prosent av de sysselsatte i STN-kommunene innvandrere, mens 9 prosent pendler inn fra andre kommuner, og 3 prosent er utlendinger som pendler inn.

### **Status og muligheter i tradisjonelle og nye næringer**

I denne studien er primærnæringene og reiselivs- og kulturnæringene prioritert, og det er gjort analyser av sysselsetting og verdiskaping, samt drøftet framtidsmuligheter og utfordringer for disse næringene. Nye næringer er ikke analysert på samme måte, men de utfordringer som møtet mellom tradisjonelle næringer og nye næringer gir, er drøftet.

### **Utfordringer og muligheter for primærnæringer**

De landbaserte primærnæringene i samiske områder har store økonomiske utfordringer, og er sterkt avhengig av offentlige tilskudd, og reindriften også av erstatningsordninger. Reindriften som er en viktig samisk kulturbærer, har i tillegg utfordringer i konkurransen om landarealer med nye næringer, da inngrep reduserer tilgjengelig beiteareal. Det er imidlertid økende etterspørsel etter lokal og kortreist mat, og muligheter knyttet til arktisk og økologisk matproduksjon. Og det er også et potensiale for tettere kobling til reiselivsnæringen og utvikling av reiselivsprodukter relatert til landbruk og reindrift.

Fiske og fangst er økonomisk i en helt annen kategori enn landbruk og reindrift, selv om det også i denne næringen er økonomiske utfordringer, avhengig av type fiske og fartøy. Næringen sliter med rekrutteringen, og en årsak kan være at det er kostbart for unge fiskere å få kjøpt båt med kvote. Et annet problem i en del fjordområder er manglende leveringsmuligheter. Fiskeindustrien gjennomgikk for ca. 10 år siden en stor rasjonalisering, og mye av den tradisjonelle filetindustrien ble borte, mens saltfisk- og tørrfiskproduksjonen har gått bedre. En stor utfordring for fiskeindustrien har i lang tid vært rekruttering av arbeidskraft, og en har blitt mer og mer avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Sesongvariasjoner vanskeliggjør både rekruttering av arbeidskraft og stabil drift av anleggene. Mulighetene knyttet til villfanget fisk er store i dagens matmarked, men spørsmålene er om produktene og logistikken er godt nok tilpasset denne etterspørselen.

Havbruket har vokst i Nord-Norge og STN-kommunene spesielt, og står i dag for en betydelig del av verdiskapingen i primærnæringene, selv om noe av verdiskapingen går til eiere utenfor STN-kommunene. Økonomisk går næringen godt, men også den har som

fiskeindustrien rekrutteringsutfordringer, og innslaget av pendling og utenlandsk arbeidskraft øker. For å ekspandere videre trenger næringen nye lokaliteter, og da kan det oppstå interessekonflikter med andre næringer og hensyn. Reguleringen av tillatelser og lokaliteter for fiskeoppdrett er den viktigste rammebetingelsen for denne næringen framover.

### **Reiselivs- og kulturnæringene – marginal økonomi, men forventninger om vekst**

Reiselivsnæringen i STN-området er som ellers i nord en næring med små og finansielt svake selskaper. Næringen er sterkt preget av sesonger, der sommeren er høysesong. Rekruttering av arbeidskraft er et problem for næringen, særlig da den i liten grad kan tilby helårsarbeid. Avstander fra befolkningskonsentrasjoner, og et svært begrenset lokalmarked, er også en ulempe for reiselivsnæringen i STN-området. Mulighetene for reiselivet ligger i økende etterspørsel etter emosjonelle og kunnskapsmessige elementer i reiselivsopplevelsen. Her har opplevelsesbedrifter basert på samisk kultur muligheter, herunder også museer og kulturinstitusjoner og arrangementer. Koblingen mellom reiseliv og kulturnæring kan videreutvikles, der de samiske kulturnæringene er attraksjonene for reiselivet.

Medie- og kulturnæringene står på egne bein, selv om de økonomisk sett ikke produserer vesentlig økonomisk overskudd. En begrensning for samiske medier, litteratur m.v. er det begrensede språklige hjemmemarkedet. Samiske aviser, radio og tv er derfor avhengig av tilskudd for å drive, og språk- og kulturpolitiske hensyn forsvarer denne finansieringen. Samisk musikk, film, kunst og kunsthåndverk kan imidlertid ha et større marked enn det samiske hjemmemarkedet, og noen artister, komponister, kunstnere og filmskapere har nådd ut til et langt større publikum.

### **Nye næringer utfordrer tradisjonelle næringer i samiske områder**

Havbruk er på mange måter en ny næring som har kommet til de samiske områdene i løpet av de siste tiårene, og næringen har ingen spesifikk samisk dimensjon. Det er tilstedeværelsen, gjennom å bruke arealer i samiske fjord- og kystområder som gjør denne primærnæringen aktuell her, og den gir altså betydelig verdiskaping og sysselsetting i STN-kommuner. Tildelingen av tillatelser og lokaliteter har imidlertid i en del områder møtt motstand, da andre arealinteresser (som fjordfiskere) har brukt og bruker de aktuelle lokalitetene.

Mange har store forventninger til utvikling av mineralnæringen i nord, og også i STN-kommunene hvor det er påvist betydelige mineralressurser (Vista Analyse og Sweco 2013). Det er bl.a. planer om kobbergruve ved Nussir i Kvalsund, og om kobber-/gullgruve i Guovdageaidnu-Kautokeino. Uttak av mineraler er et inngrep som påvirker de tradisjonelle næringene, og særlig er det potensiale for arealkonflikter med reindriften. Graden av interessekonflikt med reindriften avhenger av omfanget av inngrepet, viktigheten av arealene som beslaglegges, og hvorvidt effektene er direkte eller mer indirekte og regionalt større effekter som påvirker hele reinflokkens bevegelser og beitemønster. Konsekvensutredningen av Nussir viser stor påvirkning på reindriften i området, mens ulike utredninger av sjødeponi viser ulik påvirkning på fiskebestander. Denne utbyggingen vil altså påvirke både reindrift og fjordfiske, og er nå til behandling i regjeringen. I saken om gruvedrift i Guovdageaidnu-Kautokeino har selskapet utarbeidet planprogram som kommunestyret i Guovdageaidnu-Kautokeino med hjemmel i plan- og bygningsloven ikke

har ønsket å gå videre med. Hensynet til reindrifta og dennes viktighet for kultur og næringsgrunnlaget i kommunen, er den viktigste grunnen til avslaget. Gruveselskapet arbeider likevel videre med planene.

Det er også betydelig potensiale for utbygging av fornybar energi i samiske områder, og ikke minst i reindriftsområder da store deler av arealet i Nord-Norge utgjør reinbeiteland. Både i hele landsdelen og i STN-kommunene er det i første rekke landbasert vindkraft og utbygging av mindre vassdrag, det som kalles småkraft, som det er potensiale og planer for (Analyse og Strategi 2013). Både for vindkraft og småkraft gjelder at utbygging i stor grad skjer i reinbeiteland, selv om påvirkningen varierer etter utbyggingens omfang, og viktigheten av reinbeiteområdene for reindriften. Både vindkraft og vannkraftutbygging kan også påvirke andre tradisjonelle næringer som landbruk, samt reiselivsbedrifter som bruker de aktuelle arealene.

## **Samiske institusjoner og offentlig sektor**

### **Samiske institusjoner spiller en viktig rolle – men usikkerhet om framtida**

Nesten tusen arbeidsplasser er direkte knyttet til samiske institusjoner i Nord-Norge, og i snitt utgjør dette 5 prosent av sysselsettingen i STN kommunene. For enkelte kommuner er de langt viktigere, og utgjør f.eks. nærmere 30 prosent av arbeidslivet i Kárásjohka-Karasjok og 20 prosent i Guovdageaidnu-Kautokeino. Institusjonenes virke fører også til en rekke ringvirkninger for annet næringsliv som leverer varer og tjenester, og bidrar slik sett både direkte og indirekte til verdiskapningen i disse samfunnene.

De samiske institusjonene er et viktig bidrag til sysselsetting og grunnlag for bosetning i lokalsamfunn som i ulik grad er preget av befolkningsnedgang. Videre er de samiske institusjonene ofte en av få arbeidsgivere som etterspør høyere kompetanse, og blir derfor en mulighet for å tilby kompetansesarbeidsplasser som mindre kommuner har lite av. En annen dimensjon er de samiske institusjonenes rolle for å styrke den samiske identiteten i lokalsamfunnene. Institusjonene er et sted der de ansatte bruker det samiske språket i sin kommunikasjon internt og utad, noe som bidrar til å opprettholde og videreutvikle viktige språkarenaer. Institusjonene er ofte også møteplasser for samiske aktiviteter i lokalsamfunnet og står for arrangementer som kan styrke lokalbefolkningens samiske identitet.

Utfordringen for institusjonene er delvis usikre økonomiske rammebetingelser, knyttet til faste eller prosjektfinansierte stillinger. Sektorpolitikk, den nasjonale samepolitikken og Sametingets prioriteringer påvirker rammene og forutsigbarheten for de samiske institusjonene. En annen utfordring for mange av institusjonene er vansker med å rekruttere spesialisert kompetanse som også er samiskspråklig, og som derfor er sterkt etterspurt.

### **Betydningen av offentlig sektor i de samiske områdene**

De samiske institusjonene tilhører både offentlig og privat sektor, men er i stor grad finansiert med offentlige midler. Sametinget, Samisk høgskole og Reindriftsforvaltningen er statlige institusjoner/etater, mens Samisk nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsevern (SANKS) er en del av det statlig eide Finnmarkssykehuset (Helse Finnmark) og NRK Sapmi er

del av statsaksjeselskapet NRK. Samiske kulturinstitusjoner ellers som museer, forlag, teater, festivaler og media som aviser er stort sett organisert som stiftelser eller selskap, men driften er i betydelig grad basert på offentlig støtte. Øvrig statlig virksomhet inkluderer generelle statsetater som Forsvar, politi, rettsvesen, NAV m.m.

Den største offentlige sektoren i STN-kommunene er likevel kommunal sektor, som omfatter helsetjenester, grunnskole, barnehager og kommunal forvaltning og administrasjon. Den kommunale sysselsettingen er en viktig del av totalsysselsettingen, og spesielt for kvinner er kommunal sektor viktig. Totalt utgjør offentlig sektor hele 46 prosent av sysselsettingen i STN-kommunene, mot 43 prosent i Nord-Norge som helhet, og 34 prosent på landsbasis. Den sterke avhengigheten av offentlig sysselsetting er både en styrke og en svakhet for STN-kommunene. Det gir på den ene siden en robusthet mot økonomiske konjunkturer og andre forhold som kan ramme næringslivet i områdene. På den andre siden gir det en sårbarhet for "politiske konjunkturer", både knyttet til satsingen på offentlig tjenesteyting i distriktene, og til satsingen på samiske institusjoner.

## **Utfordringer ved framtidig vekst i samiske områder**

### **Vekst i næringer og sektorer gir mangel på arbeidskraft**

Vi har sett at de tradisjonelle samiske næringene landbruk og reindrift sliter økonomisk, og er helt avhengig av stor statlig støtte (inkludert erstatningsordninger) og har utfordringer på flere felter. Fiskeriene er derimot i en bedre økonomisk stilling, selv om det også er utfordringer og en sliter også med rekrutteringen. Reiselivs- og kulturnæringene er under utvikling, og selv om økonomien er marginal i dag, er det noe potensiale for videreutvikling, selv om en neppe kan regne med kraftig vekst.

Ifølge sektoranalysene som er gjennomført i kunnskapsinnhenting er det størst potensiale for vekst i havbruk og nye marine næringer, og i mineralnæringen. I tillegg er det et betydelig potensiale for utbygging av fornybar energi. Prognosene viser behov for 300-600 nye til disse næringene, samtidig forventes nedgang i landbruk. Disse vekstnæringene er imidlertid store arealbrukere, og konkurrerer om areal med de tradisjonelle næringene. Samiske næringer skal ut fra lovverk og internasjonale forpliktelser ivaretas særskilt, og er gitt en sentral rolle i planprosesser og konsekvensutredninger av ny utbygging. De tradisjonelle samiske næringsinteressene har imidlertid begrenset med ressurser til å delta og påvirke slike prosesser, og møter kapitalsterke interesser som kan skape nye arbeidsplasser med høy verdiskaping. Det er likevel innenfor helse- og sosialsektoren den største veksten forventes, med knappe 1000 nye, som en direkte følge av eldrebølgen.

Som vi har sett har STN-kommunene blitt mer avhengig av innvandring og innpendling for å dekke det arbeidskraftbehovet en har i dag. Framskrivninger av befolkningen i yrkesaktiv alder i STN-kommunene tyder på nedgang de neste par tiårene, så denne avhengigheten av tilførsel av arbeidskraft utenfra vil i så fall bare øke. Etter hvert som dagens arbeidsstyrke eldes og blir pensjonister forsterkes altså arbeidskraftsbehovet pga avgangen fra yrkeslivet. Når vi i tillegg vet at eldrebølgen vil komme fortere i STN-kommunene enn i landsdelen og landet, og behovet for helsepersonell er det som vil stige klart mest, betyr det at det blir sterk konkurranse om arbeidskraften mellom næringer og sektorer i framtida. Her har STN-kommunene de samme utfordringer som andre distriktsområder, og som i stor grad hele



Nord-Norge har når vi ser et par tiår framover i tid. Når vi ser på prognoser for forholdet mellom arbeidskraftsbehov og arbeidskraftstilbud er det en mismatch i spennet mellom 2200-4100 personer i 2030, så det blir et viktig spørsmål hvordan dette arbeidskraftsbehovet skal dekkes.

### **Befolkningsutviklingen – vekst avhengig av innvandring**

Befolkningsframskrivninger mot 2030 indikerer at STN-kommunene er avhengig av høy innvandring for å få litt befolkningsvekst. Med middels innvandring, som i hovedalternativet i SSB's befolkningsframskrivninger, vil folketallet i STN-kommunene etter hvert gå tilbake. Potensialet for «egenvekst» i befolkningen er lite på grunn av en befolkningsstruktur med lav andel unge voksne, noe som er et resultat av større utflytting enn innflytting i denne livsfasen over lang tid. En kanskje enda større utfordring er den aldringen som befolkningen i STN-kommunene står foran, og denne kommer uansett hvilke forutsetninger som gjøres om befolkningsutviklingen.

Spørsmålet er hva som skal til for å få en best mulig befolkningsutvikling i dette området. For det første er det altså helt nødvendig med høy innvandring for å opprettholde befolkning og arbeidskraft. For det andre er det nødvendig å redusere den innenlandske utflyttingen, og/eller kompensere med økt innflytting, som f.eks. kan være tilbakeflytting fra byer. Begge deler vil kunne øke andelen unge voksne, og med det gi en bedre aldersstruktur og potensiale for egenvekst i befolkningen. Det siste er imidlertid også avhengig av at en oppnår god kjønnsbalanse blant de unge voksne.

### **Virkemidler for samfunnsutvikling i samiske områder**

Avslutningsvis vil vi skissere noen veivalg som må gjøres i vurdering av virkemidler for å støtte opp om økt verdiskapning i STN-kommunene. Staten legger rammebetingelser og avgjør virkemiddelbruken, både for den enkelte næring og for de mer overordnede strukturelle forholdene. I tillegg avgjør også staten i hvilken grad forvaltningen av virkemidler skal gjøres av andre forvaltningsnivå, og hvilke rammer disse evt. skal få.

Sektorpolitikk i forhold til de tradisjonelle næringene er viktige rammebetingelser for disse næringene. Landbruk og reindrift sliter med svak økonomi og er helt avhengig av offentlige overføringer til drift, selv om støtten til disse næringene har en bredere begrunnelse enn de rent næringsmessige hensyn, og er knyttet til matsikkerhet, kulturlandskap m.v. samt at reindriften også er en viktig samisk kulturbærer. Fiske og fangst er avhengig av tilgang på ressursene (kvoter) og reguleringer mellom de ulike fartøystypene. Innen fiskeripolitikken er det laget særskilte regler for samiske områder. Havbruk trenger (nye) tillatelser (lokaliteter) for å kunne ekspandere. For foredlingsindustrien vil f.eks. håndhevingen av leveringsforpliktelsene påvirke tilgangen på fiskeråstoff. Mineralnæringen er også avhengig av statlige rammevilkår. Staten har nylig finansiert et omfattende program for å kartlegge mineralressursene, og gir tillatelser til uttak av mineralressurser. Også fornybar energi er avhengig av konsesjoner og tillatelser gitt av statlige myndigheter.

Alle disse eksemplene viser at den statlige politikken som legges til grunn for de ulike næringene har stor betydning for utviklingen også i STN-kommunene. Staten legger også direkte rammebetingelser og føringer og finansierer utviklingen av offentlig sektor, både

statlig sektor, fylkeskommunal sektor og kommunesektor. Hva som skjer her i forhold til kommunestruktur, økonomi og krav til tjenestetilbud vil påvirke også STN-kommunene direkte. Samepolitikken, og særlig Sametingets politikk overfor samiske institusjonene har stor betydning for sysselsetting og lokalt næringsliv i STN-kommunene.

En konklusjon er derfor at politikken staten legger opp til, både i Samepolitikken, i forhold til offentlig sektor og overfor de ulike næringene, legger viktige rammer for utviklingen i STN-kommunene direkte. Samiske interesser har særskilt juridisk vern. Så blir spørsmålet om samiske hensyn ivaretas godt nok når virkemidlene endres eller videreføres. Vurderingen som må gjøres er:

- Bør virkemiddelaktørene som støtter private virksomheter kun vurdere bedriftsøkonomiske hensyn, eller bør det (i større grad) trekkes inn hensyn til lokalsamfunn??
- Er samiske interesser godt nok ivaretatt, slik grunnloven krever, der tradisjonelle samiske næringer står i konflikt med nye og andre næringer?
- I hvilken grad skal det satses på «små-skala»-drift, eller «stor-skala» og mer spesialisering?
- I hvilken grad skal det ved reguleringer/tillatelser for en næring (eller bedrift) tas hensyn til og endog stilles krav om at bedriften bidrar til lokal samfunnsutvikling?

En annen konklusjon er at hvis det legges opp til vekst i «nye næringer» vil det øke behovet for arbeidskraft utenfra, fordi befolkningsstrukturen innenfor STN-kommunene viser at «egenveksten» er alt for liten, prognosene viser en betydelig underdekning av arbeidskraft fram mot 2030. Så blir det et viktig spørsmål hvordan mismatchen skal dekkes? Hvor og hvordan en skal få tak i disse hodene og hendene? Innpendling, fra utlandet eller innlandet, organisert f.eks. etter «offshoretur» kan dekke bedrifters arbeidskraftsbehov. Økt innvandring og tilflytting innenlands er andre muligheter. Uavhengig av hvordan arbeidskraften tilføres vil det påvirke lokalsamfunnene, på forskjellige vis.

- Om hovedutfordringen er mangel på arbeidskraft, vil det være mest målrettet å sette inn økte tiltak for å få tak i denne utenfra. Det taler for personrettede virkemidler.
- Hvordan vil økt innflytting og innvandring påvirke samiske lokalsamfunn samt samisk språk og kultur? Er det særskilte utfordringer for samiske samfunn?
- Bør det satses på sterk vekst dersom det fordrer ekstern kapital og eierskap og utstrakt tilførsel av ekstern arbeidskraft?
- Det er mulig med geografisk avgrensede virkemidler. Det er flere eksempler på slike i dag, som STN-området og Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Dette kan utvikles slik at virkemidler målrettes direkte til samiske områder. Imidlertid kan det bli noen utfordringer siden STN-området ikke en sammenhengende geografisk sone, og særlig for områdene som ligger nær sentra og byer, og som inngår i bo- og arbeidsmarkedsregioner som delvis ligger utenfor STN-området.
- En styrking av Sametingets næringsrettede virkemidler kan være en vei å gå. Særlig når det geografiske nedslagsfeltet for virkemidlene øker, blir det større press på de ressursene som er tilgjengelig.

## Čoahkkáigeassu

«Sámi árvohákan» lea okta oasseprošeavttain «Máhttočohkken – árvohákan davvin» prošeavttas. Prošeavtta barggaheaddjin leamaš Ealáhus- ja guolástusdepartemeanta, gieldda – ja ođasmahttindepartemeanta ja Dálkkádat- ja birasdepartemeanta. Dán barggu čadaheami oktavuodas leat ožžon dehálaš veahkkedieđuid Sámedikkis workshop ja ságastallamiid bokte dađistaga.

Dán prošeavtta váldo čuolbmačilgen lea dat ahte konkretiseret čuovvovaš áššiid:

1. Makkár ovdánandovdomearkkat lea sámi báikegottiid ealáhusain ja olbmuin geat dain guovlluin ássat, ja makkár ovdánanvejolašvuodát leat doppe? Leat earenoamážit čalmmustahttán mátkeealáhusa, vuodđoealáhusaid ja kulturealáhusaid.

Dasa lassin válldahallat maid čuovvovaš čuolbmačilgemiid, muhto daid eat gieđahala nu viidát:

2. Maid mearkaša báikkálaš servodagaide ja árvohákamii dat ahte báikkiin leat sámi ásahusat?
3. Makkár ávki lea iešguđetlágan váikkuhangaskaomiin árvohákamii ja ealáhusaid ovddideapmái?

Guorahallamis geahčadit sámi guovlluid ealáhus- ja servodatovdáneami, ja mii analyseret earenoamážit vuodđoealáhusaid árvohákkama ja bargguiduhttima, nugo eanandoalus, boazodoalus ja guollealáhusas ja maiddá mátkeealáhusain ja kulturealáhusain. Die leat vuoruhuvvon ealáhusat dán guorahallanbarggus. Árvohákkama leat ekonomalaš ipmárdusa olis mihtidan, ja ii leat leamaš áigi ja vejolašvuolta geahččat eará beliid árvohákkamis.

Dain árbevirolaš ealáhusain lea earenoamáš sadji servodagas danin go dat leat sámi kulturguoddit. Sámegeiella, sámi kultuvra ja servodateallin leat earenoamážit suodjaluvvon lágaid bokte vuoigatvuohtan, dan sihkarastá Vuodđolága §110a, ja ollu eará internašuvnnalaš konvenšuvnnat maid Norga lea ratifiseren. Dasa lassin leat ollu lágain mearrádušat main daddjo movt sámi vuoigatvuođaid sáhtta vuhtiiváldit, nugo ovdamearkkadihte plána -ja huksenlágas, boazodoallolágas, Finnmárkkulágas jna. Movt Sámi ealáhusberoštumiid galgá vuhtiiváldit, dat lea áigequovdil ovdamearkkadihte go galgá hálddašit dakkár ealáhusdoaimmaid mat gáibidit stuora eanaviidodagaid, nugo minerálaroggan ja ođasmahtti energiija. Ja go áššit gieđahallojuvvojit sihke lánkačilgemiin ja politihkalaš ákkastallamiin, de čuožželit ge árvoštallan- ja vihkkedallanvejolašvuodát, mat bohtet albmosii go konkrehtalaš áššiin galgá mearráduš dahkkot. Dán prošeavttas leat juste diet gažaldagat ovddemustá gieđahallojuvvon dan ektui ahte leat geahččan árbevirolaš ealáhusberosteddjiid ja «ođđa» ealáhusberosteddjiid gaskavuodaid, ja leat geahčadan maiddá váikkuhangaskaomiid, eará beliid eat leat guorahallan.

Dán guorahallamis leat mii maid geahčadan earenoamážit sámi ásahusaid, ja daid doaimma sámi guovlluin, sihke materiálalaččat ja kultuvrralaččat. Mii leat maid analyseren dieid

guovlluid olmmošlogu ovdáneami. Dehálaš ulbmil dáinna guorahallamiin lea ovddosguvlui geahččan, daid sektorguorahallamiid vuodul mat leat ráhkaduvvon máhttočohkkema váras, ja daid prognosaid vuodul mat leat ráhkaduvvon boahhtevaš ealáhusovdáneami váras. Dieid beliid leat mii geahčadan olmmošlohkoovdáneami ektui, maid sáhtá dain guovlluin vuordit gos oaidnit ahte bargoagi olbmuid lohku lea njedjamin, ja gos leat stuorát gaska bargodárbbuid ja bargofámu gaskkas.

Sámi guovllut leat geográfalaččat ráddjejuvvon guovlun gos Sámedikki doarjjaortnegat ealáhusovddideapmái juolluduvvojit (STN- guovlu), mii mearkkaša ahte dasa gullet dat 22 suohkana mat 2012:s ledje mielde Sámedikki ealáhusdoarjjaortnet guovllus (Dás duohko dat gohčoduvvojit STN -suohkanin).

## **STN –suohkaniid ealáhusovdáneapmi ja olmmošlohkodilálašvuohta**

### **Bissovaš bargodoaimmat – ealáhusvuogádagaid rievdan**

Davvi-Norggas lea leamaš bargosadjeovdáneapmi jagi 2005 rájes, muhto STN -suohkaniin lei dušše oanehaš bargosadjeovdáneapmi 2005-07 áigodagas, seammaládje go mángga eará doaresbealsuohkaniin davvin, ja dan rájes lea bargosadjedilálašvuohta leamaš oalle bissovaš dásis. Muhto ealáhusat gal leat rievdan, dan láhkái ahte vuodđoealáhusain eai leat šat nu ollu bargosajit, dušše áhpealáhus lea nagodan ovdánit. Dasa lassin leat boahán veaháš lassi barggut mineráladoaimmain, industriijas, ođasmahtti energisuorggis ja huksendoaimmain, ja maiddá mediaásahusain, kulturealáhusain ja gávpedoaimmaid bálvalussuorggis. Liikká lea almmolaš suorgi mas loguid mielde leat leamaš eanemus nuppástuvvamat bargosajiid dáfus. Čielgaseamos njiedjama oaidnit almmolaš hálddahas ja oahpahussuorggis, muhto bargosajiid lassáneapmi dearvvašvuođa- ja sosiálabálvalusain lea buori muddui mudden dien njiedjama muđui almmolaš suorggis.

STN-suohkaniin lea liikká oalle mihá mihtilmas boaittoealealáhusstruktuvra, mii mearkkaša dan ahte vuodđoealáhusat ain leat hui guovddázis. Dat guoská eanandollui, muhto eandalii maid boazodollui mii lea hui earenoamáš sámi ealáhus. Ja dat guoská maid guollealáhussii, gos sihke bivdindoaimma, guolleindustriija ja dađistaga lassáneaddji áhpealáhus leat hui dehálaččat riddo- ja vuotnaguovlluid STN- suohkaniidda. Mineráladoaimma gal lea vuos oalle unna ealáhus, ja STN-suohkaniin leat hui unnán dakkár industriijadoaimmaid mat leat olggobealde vuodđoealáhusindustriija (meieriiija, njuovahagat ja guliid viidáseappot gárvvisteapmi) . Maiddá bálvalusfállan ealáhusat lea vátnásat buot dain báikkiin, earret sáhtosteapmi ja mátkeealáhusat. Muhto STN-suohkaniin lea baicca oalle muddui stuorát almmolaš suorgi, sihke almmolaš hálddašeapmi, oahpahas ja dearvvašvuođa- ja sosiálabálvalusat. Dat vuolgá muhtun muddui das go dain guovlluin leat earenoamáš sámi áhusat almmolaš hálddaha siskobealde, oahpahas ja dearvvašvuođabálvalusain. Dain lea earenoamáš mearkkašupmi Sis-Finnmárkkus. Kárášjoga gielddas mearkkašit diet áhusat 30 proseantta lassi bargosajiid ja Guovdageainnu suohkanis fas 20 proseantta. Das lea duođai sáhka stuora oasis bargoeallimis.

Jus de geahčastit bargosadjedilálašvuhtii mañemus logi jagis, de oaidnit ahte leat Nuorta-Finnmárkku riddosuohkanat ja duot guokte siseatnansuohkana Guovdageaidnu ja Kárášjohka gos leamaš ovdáneapmi. Dain eará STN- guovlluin ii leamaš mearkkašanveara ovdáneapmi go geahčat bargosajiide. Dat guoská Oarje-Finnmárkku riddosuohkaniidda, Davvi-Romssa

suohkaniidda ja julevsámi suohkaniidda Divttasvuotna ja Hápmir. Márkkusámi suohkaniin Lulli-Romssas ja Ufuohtas leamaš čielga njiedjan bargosajiid dáfus.

### **Olmmošlohkonjiedjan, boarásnuvvan ja eanet dárbu viežžat bargofámu eará báikkiin**

Go geahččat dasa movt olmmošlohku lea nuppástuvvan , de eat oainne juste seammalágan regionála mihtilmasvuodaid, buot STN-guovlluin lea olmmošlohku njiedjan mañemus logi jagis. Dasgo, nugo mii ovdal čilgiimet ge, vaikko vel riddosuohkaniin Nuorta-Finnmárkkus ja Sis-Finnmárkkus siseatnansuohkaniin lea ge leamaš buorre ovdáneapmi bargosajiid dáfus, de lea baicca olmmošlohku njiedjan dahje lea bisson seamma dásis. Dušše márkkusámi guovlluin leat mañemus jagiid vuohtán smávit olmmošlohkolassáneami. Sivvan dasa ferte lea ahte eanebut leat johtigohtán lagas guovddášbáikkiid bargosajiide, Harstadii ja Narviikii, danin go seammás han lea bargosajiid lohku dain suohkaniin čielgasit mannan maños. Oktiibuot lea olmmošlohku STN- suohkaniin mañemus logi jagis čielgasit njiedjan, vaikko vel mañemus guovtti -golmma jagis leat ge oaidnán mearkkaid mat čájehit eanet dásseidis olmmošlogu. Olmmošlohkoovdáneapmi lea hui seammalágan go muđuige eará boaittoealsuohkaniin davviguovlluin.

Stuorámuš nuppástus mii mañemus logi jagi áigodagas lea váikkuhan olmmošlohkui, lea ahte sisafárren lea lassánan, dat váikkuha maiddá STN- suohkaniidda. Mii oaidnit ahte riikasis eretfárren boaittoealbáikkiin lea veaháš geahppánan, muhto ain riegádit menddo unnán mánát – dasto lea ge riegádanvuolláibáza lassánan. Dan ferte oaidnit dan oktavuodas go leat oalle ollu gaskaahkásaččat ja vuorasolbmot dain guovlluin. Dat mearkkaša ahte jahkásaččat jápmet eanebut go riegádit STN-suohkaniin. Muhto sisafárren lea almmatge lassánan nu ollu ahte dat mudde sihke riegádanvuolláibáhca ja riikkasiste eretfárrema, ja mañemus golbma -njeallje jagi lea ge leamaš dásseidis olmmošlohku dain guovlluin.

Dat ahte STN- suohkaniid ássit leat boarásnuvvgoahtán, lea dagahan dan ahte lea šaddagohtán váddáseabbo gávdat bargiid iešguđetlágan bargguide, muhto bargosajiid bissun gal lea dásset. Boađus das lea ahte bargoaktivitehta lea lassánan ja bargguhisvuohta njiedjan. Muhto vaikko nie lea ge, de dat liikká ii leat leamaš doarvái ávkin dasa ahte nákcet doalahit bargosajiide báikkálaš bargofámu. Danin lea dađistaga eanet sisafárren ja dat ahte olggobeale olbmot bohtet giliide bargat, buhtadan váilevaš «báikkálaččat buvttaduvvon » bargofámu. Dál lea 10 proseantta STN- suohkaniid bargoveagas sisafárrejeaddjit, ja 9 proseantta leat bargit geat orrot eará suohkaniin, muhto vudjet bargui STN- suohkaniidda , ja 3 proseantta leat olgoriikkálaččat geat barggu dihte bohtet daid suohkaniidda.

### **Status ja makkár vejolašvuodát árbevirolaš ja odđa ealáhusain leat**

Dán guorahallamis leat vuoruhan vuođđoealáhusaid ja mátke-ja kulturealáhusaid, ja leat analyseren barggaheami ja árvoháhkama, ja leat maiddá suokkardan dieid ealáhusaid boahhteáiggi vejolašvuodaid ja hástalusaid. Odđa ealáhusaid eat leat seamma láhkái analyseren, muhto mii leat suokkardan daid hástalusaid mat bohciidit árbevirolaš ealáhusaid ja odđa ealáhusaid gaskavuodas.

## **Vuođđoealáhusaid hástalusat ja vejolašvuodát**

Sámi eanaguovlluid vuođđoealáhusain leat stuora ekonomalaš hástalusat, ja daid birgen lea hui garrasit čadnon almmolaš doarjagiidda, ja boazodoallu lea maid hui sakka gitta buhtadusortnegiin. Ja dasa lassin leat boazodoalus, mii lea dehálaš sámi kulturguoddi, hástalusat go šaddá gilvalit eanaviidodagaid alde ođđa ealáhusaiguin, dasgo eanaduhtadeamit gáržžidit guohtoneatnamiid. Muhto dál lea lassánišgohtán beroštupmi báikkálaččat ráhkaduvvon borramušaide mat eai leat guhkás fievrreduvvon, ja dat mielddisbukta vejolašvuodaid buvttadit árttalaš ekologalaš borramušaid. Ja livčče maid vejolašvuodát jus ásahuvvošedje lagat oktavuodát gaskal mátkeealáhusa ja mátkebuktagiid ráhkadeddjiid mat ovddidit buktagiid mat gusket eanadollui ja boazodollui.

Guolástan- ja bivdosuorgi lea ekonomalaččat áibbas eará kategoriijas go eanadoallu ja boazodoallu, vaikko vel dan ealáhusas leat ge maid ekonomalaš hástalusat, dađi mielde makkár guolásteamis ja bivdofatnasis lea sáhka. Dát ealáhus rahčá oazžut nuoraid álgit guollealáhussii bargui. Okta sivva dasa sáhhtá leat ahte lea divrras nuorra guolásteddjiide oastit fatnasa man čuovvu bivdokvohta. Eará váttisvuohta muhtun vuotnaguovlluin lea ahte váilu báiki gosa sáhhtet guoli buktit. Guolleindustriija čađahii sullii 10 jagi dás ovdal stuora seastindoaimmaid, ja stuora oassi árbevirolaš guollečuohppanindustriijas jávkka, muhto sálteguolle-ja goikeguollebuvttadeapmi gal lea buorebut birgen. Guolleindustriijas lea guhkit áiggi juo leamaš stuora hástalus nagodit fidnet bargofámu, ja lea ge dárbbášigohtán dađistaga eanet olgoriikka bargofámu. Dán ealáhusa bargu sáhhtá ollu rievddadit jagi áiggiid mielde, ja dat dahká váttisin sihke fidnet bargofámu ja maiddái doalahit rusttegiid bissovaččat jođus birra jagi. Otná biebmomárkanii livčče stuora vejolašvuodát jođihit guoli mii ii leat biebmoguolli, muhto dás lea gažaldagas dat ahte leat go buktagat ja logistihkka doarvá bures heivehuvvon diekkár biebmogávppašepmái.

Áhpeeláhus lea viidánan Davvi-Norggas ja earenoamážit STN-suohkaniin, ja lea mearkkašanveara oasi vuođđoealáhusaid árvoháhkamis, vaikko vel oassi árvoháhkamis manná ge oamasteddjiide geat eai gula STN- suohkaniidda. Diet ealáhus ceavzá ekonomalaččat bures, muhto maiddái das leat váttisvuodát fidnet doarvá bargofámu, seamma láhkái go guollealáhusas ge. Danin lassána daid bargiid lohku geat vudjet guvlui barggu dihte, muhto ášset eará suohkaniin ja olgoriikkalaš bargiid lohku maid lassána. Jus dát ealáhus galgá ain viiddidit doaimmaid, de dat dárbbáša ođđa báikkiid gosa doaimmaid sáhhtá ásahtit, ja de sáhhtet šaddat vuostálasvuodát eará ealáhusaiguin ja berošteddjiiguin. Guollebiebmanrusttegiid ásahanlobi ja biebmanbáikki reguleren lea dán ealáhusa deháleamos rámmaeaktu boahttevuodas.

## **Mátke-ja kulturealáhusat – gáržžes ekonomiiija, muhto ovdánan doavva**

STN- guovllu mátkeealáhusa doaimmahit smávva fitnodagat main lea rašes ruhtadilli, seamma láhkái go muđui ge eará guovlluin davvin. Ealáhusa doaimma lea čavga čadnon jagi áiggiide, geassi lea buoremus dienasáigi. Bargofámu fidnen lea váttisvuohtan dán ealáhusas, earenoamážit danin go oalle hárve sáhhtet fállat birrajagi barggu. STN – guovllu mátkeealáhussii lea maiddái hehttehussan dat go leat guhkes mátkkit stuora čoahkkebáikkiide, ja go lea hui smávva báikkálaš márkan. Mátkeealáhusa vejolašvuodát leat nagodit ásahtit dakkár mátkevásáhusaid maid dán áiggi leat jearahišgohtán, namalassii dovdduide čuohcci mátkkiid gos maiddái leat oasit main besset oahppat juoidá. Dán

oktavuođas livčče vejolašvuodát daid vásáhusfitnodagaide mat fáallet sámi kultuvrra, ja nu maiddá museat ja kulturásahusat ja iešguđetlágan lágideamit. Mátkealáhusa ja kulturealáhusa čanastaga sáhtášii áinnas ain ovdánahttit viidáseappot, dan láhkái ahte geavahit sámi kulturealáhusaid mátkealáhussii vásáhussan.

Media- ja kulturealáhusat bissot iežaset cakkiid alde, vaikko vel ekonomalaččat eai buvttat ge bearehaga dietnasa. Sámi mediaid, girjjálašvuodá jna viidánancaggi lea go sámegeiela geavahanmárkan ii leat nu beare viiddis. Danin dárbbášit sámi aviissat, radio ja tv jođihandoarjaga, ja dien ruhtadandoarjaga sáhtta bealuštit giella -ja kulturpolitihkalaš ákkastallamiin. Muhto sámi musihkka, filbma, dáidda ja giehtaduodji gal áinnas sáhtášii olahit stuorát márkaniidda go sámi ruovttomárkaniin. Muhtun artisttat, komponisttat, dáiddárat ja filmadahkkit lea ge oľahan mihá stuorát olmmošeatnatvuodaid.

### **Ođđa ealáhusat hástalit árbevirolaš ealáhusaid sámi guovlluin**

Áhpegeavaheapmi lea mángga láhkái ođđa ealáhus mii lea boahtán sámi guovlluide maŋemus logi jagiin, ii ge dan ealáhusas leat makkárge earenoamáš sámi dimenšuvdna. Muhto dat vuodđoealáhus lea dán guorahallamis mielde danin go dan doaibma lea sámi riddo-ja vuotnaguovlluin ja dat geavaha daid guovlluid areálaide. Dat lea duohtavuođas ásahan mearkkašahhti árvoháhkama ja bargodoaimmaid STN – suohkaniidda. Muhto muhtun guovlluin lea leamaš vuosteháhkku sihke dasa ahte galgá addojuvvot lohpi ásahit diekkár doaimmaid ja maiddá dan ektui gosa daid galgá ásahit, danin go eará areálaberošteaddjit (nugo vuotnabivdit) leat geavahan ja ain geavahit daid guovlluid.

Ollugiin leat stuora vuordámušat davviguovlluid minerálaealáhusa ovddideapmái, ja maiddá STN – suohkaniin leat gávdnan oalle mearkkašanveara ollu minerálariggodagaid (Vista Analyse ja Sweco 2013). Earet eará leat plánat álggahit Nussir veaikeruvkke Fálesnuoris, ja veaike-/golleruvkke Guovdageainnus. Minerálaid roggan ja viežžan dagahit luondduuohtademiid mat čuhcet árbevirolaš ealáhusaide, ja dat dagaha earenoamážit eanariidduid boazoealáhusain. Man stuora eanariidu šaddá boazoealáhusain, vuolga das man stuora sisabahkkemis lea sáhka, man dehálaš eatnamiid lea sáhka váldit, ja dahká go sisabahkken njuolga vahágiid dahje eanet dakkár stuorát regionála váikkuhusaid mat čuhcet olles ealuid sajáiduvvan johtolagaide ja guohtundábiide. Nussira váikkuhusguorahallan čájeha ahte dan doaibma boahatá garrasit váikkuhit dan guovllu boazodollui, ja iešguđetlágan čielggadeamit main leat geahčadan bázahusaid gurrema merrii čájehit ahte dat boahatá čuohcat iešguđetládje guliide. Diet ruvkedoaimma boahatá ge dasto čuohcat sihke boazodollui ja vuotnabivdui, ja dien ášši lea ráđđehus dál gieđahallamin. Guovdageainnu ruvkeáššis lea ruvkefitnodat ráhkadan plánaprográmma maid Guovdageainnu suohkanstivra lea bissehan plána- ja huksenlága vuodul. Deháleamos ággan dasa manne suohkan lea biehttalan doarjumis ruvkedoaimma, leat boazodoalu beroštumit ja dat ahte boazodoallu lea dehálaš kultuvra -ja ealáhusvuodđu suohkanis. Liikká lea ruvkefitnodat bargamin viidáseappot iežas plánaiguin.

Leat maid mearkkašanveara vejolašvuodát hukset ođasmahtti energijadoaimmaid sámi guovlluin, ii unnimustá boazodoalloguovlluin, danin go stuora areálaoasit Davvi-Norggas leat boazoguohtuneatnamat. Olles davviguovllus ja nu maiddá STN – suohkaniin, lea ovddemustá bieggamilluid cegget eatnamiidda ja unnit čázadagaid dulvadeapmi, dat maid gohčodit smávva čáhcefápmorusttegin, maid livččii vejolaš álggahit ja maidda leat plánat

ráhkaduvvon (Analyse ja Strategi 2013). Sihke bieggamillot ja smávva čáhcefápmorusttegat šaddet geavahit boazoguohtoneatnamiid jus galget álggahuvvot, ja vuosteháhu dasa vuolga diehttelas ollu das man viiddis doaimmas lea sáhka ja man dehálaš guohtoneatnamiin lea sáhka. Sihke bieggafápmorusttegat ja čáhcefápmorusttegat sáhttet maid čuohcat eará árbevirolaš ealáhusaide, sihke eanadollui ja mátkeealáhusaide mat geavahit daid guovlluid.

## **Sámi institušuvnnat ja almmolaš suorgi**

### **Sámi institušuvnnain lea dehálaš doaimma – muhto boahhteáigi lea eahpečielggas**

Davvi-Norggas leat lagabui duhát bargosaji čadnon njuolga sámi institušuvnnaide, dat lea 5 proseantta barggahandoaimmain STN - suohkaniin. Muhto muhtun suohkaniin leat dat vel deháleappot, Kárášjogas barget ovdamearkkadihte lagabui 30 proseantta oppalaš bargoveagas sámi institušuvnnain, ja Guovdageainnus fas 20 proseanta bargoveagas. Dat ahte muhtun báikkis leat institušuvnnat, mielddisbuktá maid ollu lassíávkki eará ealáhusaide mat doaimmahit gálvvuid ja bálvalusaid, ja dien láhkái leat ge institušuvnnat njuolggo árvoásaheaddjit dahje váikkuhit dieid servodagaid árvoháhkamii.

Sámi institušuvnnat leat hui ávkálaččat bargosajiid dáfus, ja maiddái báikkálaš servodagaid ássama nannemii, mat vásihit iešguđet dásis olmmošlogu njiedjama. Dasa lassin leat sámi institušuvnnat dávjá dakkár háreve bargoaddit mat ohcalit alla gelbbolašvuoda, ja danin sii sáhttet ge fállat bargosajiid gos gáibiduvvo gelbbolašvuolta, ja dakkár bargosajit leat háreve gávdnamis smávít suohkaniin. Eará dimenšuvdna dás lea ahte sámi institušuvnnat leat fárus nannemin sámi identitehta báikkálaš servodagain. Institušuvnnat leat dakkár báikkis gos bargit besset geavahit sámegeiela sihke siskkáldas gulahallangiellan ja maiddái olggos guvlui gulahallamis, dakko bokte dat bisuhit ja ovddidit dehálaš giellabáikkiid. Institušuvnnat leat dávjá maid čoaggananbáikin gos báikkálaččat čoahkkanit sámi doaimmaide ja mat lágidit dilálašvuodaid mat sáhttet nannet báikki olbmuid sámi identitehta.

Institušuvnnaid hástalusat leat ahte dain muhtun muddui leat eahpesihkkaris ekonomalaš rámmaeavttut, mat gusket sihke bissovaš virggiid ja prošeaktavirggiid ruhtademiide. Sektorpolitihkka, našuvnnalaš sámpolitihkka ja Sámedikki vuoruheamit váikkuhit dieid rámmaeavttuide ja dan láhkái maid sámi institušuvnnaid nanusvuhtii boahhte áiggis. Eará hástalus mii muhtun institušuvnnain lea, lea ahte lea váttis gávdnat bargiid geain lea dat earenoamáš gelbbolašvuolta maid dárbbážit, ja geat dasa lassin vel leat sámegeielagat, sin gelbbolašvuhtii lea hui stuora dárbu mángga sajes.

### **Almmolaš suorggi mearkkašupmi sámi guovlluin**

Sámi institušuvnnat gullet sihke almmolaš ja priváhta suorgái, muhto dat ruhtaduvvojit eanas almmolaš juolludemiiguin. Sámediggi, Sámi allaskuvla ja Boazodoallohálldahus leat stáhta institušuvnnat/etáhtat. Sámi našuvnnalaš gealboguovddáš - psykalaš dearvasvuodasuddjen (SÁNAG) lea oassin Finnmárkkubuohtociviesus maid stáhta oamasta (Finnmárkku dearvasvuolta) ja NRK Sapmi lea oassi NRK stáhtaosussearvvis. Muđui eará sámi kulturinstitiuvnnat nugo museat, lágádusat, teáhter, festiválat ja aviissat leat eanas organiserejuvnon vuodđudussan dahje fitnodahkan, muhto daid doaimma lea oalle muddui vuodđuduvvon almmolaš doarjagiidda. Eará stáhta doaimmat leat stáhtaetáhtat diekkárat go Suodjalus, politiija, riektedoaimma, NAV jna.



Stuorámus almmolaš suorgi STN – suohkaniin lea liikká suohkansuorgi, masa gullet dearvvašvuodabálvalusat, vuodđoskuvla, mánáidgárddit ja suohkana hálddašeapmi ja hálddahus. Suohkana bargosajit leat dehálaš oassi ollislaš bargosadjedilálašvuodas, ja suohkansuorgi lea earenoamáš mávssolaš nissonolbmuide. Oktiibuot barget almmolaš suorggis olles 46 proseantta ollislaš bargoveagas STN-suohkaniin, muđui Davvi-Norggas barget 43 proseantta almmolaš suorggis, 34 proseantta olles riikka dásis. Dat ahte leat nu ollu almmolaš bargosajit, lea sihke nanusvuolta ja headjuvuolta STN-suohkaniin. Dákkár bargosajit leat nannosat ekonomalaš bárrodagaid ektui ja cevzet buorebut eará dilálašvuodain mat sáhttet čuohcat guovllu ealáhusaide. Muhto nuppi bealis leat dat ges rašit "politihkalaš bárrodagaid" vuostá, dat sáhttet leat dakkár dilálašvuodát go dat man ollu politihkkárat dáhttot nannet boaittoealguovlluid almmolaš bálvalusaid, ja man ollu lea dáhttu nannet sámi institušuvnnaid.

## **Hástalusat mat gusket boahhtevaž ovdáneapmái sámi guovlluin**

### **Ealáhusaid ja surggiid ovdáneapmi dagaha ahte šaddá váttis gávdnat bargofámu**

Mii leat oaidnán ahte árbevirolaš sámi ealáhusat eanadoallu ja boazodoallu rahčet ekonomalaččat, ja daid ceavzin lea áibbas das gitta ahte ožžot ollu stáhtadoarjaga (maiddái buhtadusdoarjagiid) ja dain leat ollu surggiin hástalusat. Guollealáhus gal lea buoret ekonomalaš dilis, vaikko maddái das leat hástalusat ja rahčet gávdnat bargiid. Mátke- ja kulturealáhusat leat ain ovdáneamen, ja vaikko daid ekonomalaš dilli lea ge dál hui gárži, de dain leat buorit viidánan- ja ovdánanvejolašvuodát, vaikko eat dáidde gal sáhttit vuordit nu hirbmat stuora viidáneami.

Daid sektoranalysaid vuodul mat leat čađahuvvon máhttočohkkema oktavuodas, de lea áhpeeláhus ja ođđa mariidnaealáhusat gos oaidnit stuorámus viidánanvejolašvuodaid, ja maddái minerálaealáhusas. Dasa lassin leat mearkkašahtti vejolašvuodát ođasmahtti energija huksensuorggis. Prognosat čájehit ahte lea dárbu ásahtit 300-600 ođđa bargosaji dáid ealáhusaide, ja seammás vuordit eanadoalu doaimmaid njiedjat. Muhto diet ovdánanealáhusat leat dakkárat mat dárbbasit viiddis areálaid, ja dat bohtet šaddat gilvalit árbevirolaš ealáhusaiguin areálaid alde. Sámi ealáhusaid galgá lágaid ja internašuvnnaš geatnegasvuodaid vuodul earenoamážit vuhtiiváldit, ja dain galgá leat guovddáš sadi ođđa huksemiid plánabargguin ja váikkuhančielggademiin. Muhto árbevirolaš sámi ealáhusberošteddjiin leat ráddjejuvnon resurssat nákcet searvat ja váikkuhit diekkár proseassaide, gos deaivvadit ruhtagievrar berošteddjiiguin mat sáhttet ásahtit ođđa bargosajiid main lea alla árvohákan. Muhto leat almmatge dearvvašvuoda -ja sosiálasuorggis gos sáhttit vuordit stuorámus ovdáneami ja viidáneami, sáhtta leat sáhka 1000 ođđa bargosajis, mii lea njuolgo boadus das go vuorasolbmuid lohku lassána.

Nugo oaidnit, de dárbbasit STN- suohkanat sisafárrejeddjiid ja olbmuid geat vudjet daid suohkaniidda bargui, vaikko ássat eará báikkis, vai nagodit gokčat dan bargofápmodárbbu mii dál lea. Go geahččá dasa movt boahhteáiggi bargoahkahaš olbmuid logut bohtet šaddat STN – suohkaniin, de čájehit dat logut ahte boahhte logijagiid dat dáidá njiedjat, jus dat doallá deaivása, de šaddá vel eanet dárbu oazžut olggobealde bargofámu. Ja go dasa lassin vel rehkenastá dan ahte dálá bargoveahka boarásnuvvá ja ollegohtá penšunahkái, de šaddá vel eanet dárbu fidnet bargofámu go eanebut mannet eret bargoeallimis. Ja go mii vel

diehtit dan ahte vuorasolbmuidbárru boahdá johtileappot STN – suohkaniidda go muđui dahká dán guovllus riikkas ja riikkas muđui, de lea čielggas ahte dearvvašvuodasuorggi bargiid lohku boahdá lassánit eanemusat, ja ealáhusat ja eará bargosuorggit dáidet šaddat garrasit gilvalit bargofámu alde boahhteáiggis. Dien dáfus leat STN- suohkaniin seamma hástalusat go eará boaittobealguovlluin, ja seamma hástalusat leat maid buori muddui olles Davvi-Norggas muhtun logi jagiid ovdosguvlui. Go dasto geahččat bargofápmoárbbu ja bargofápmofálaldagaid gaskasaš prognosaid, de das oaidnit ahte dat gaskavuohta skierbmu, bargofámu ja bargofálaldaga gaskkas lea 2200-4100 olbmo erohus jagis 2030. Dasto šaddá ge dehálaš jearrat movt dien bargofápmoárbbu galggašii čoavdit boahhteáiggis.

### **Olmmošlohkoovdáneapmi – ovdáneapmi dárbbasa sisafárrema**

Go geahččá movt olmmošlogut ovdánit gitta 2030 rádjái, de dat orrot čájeheamen dan ahte STN – suohkanat dárbbasit olu sisafárreiddjiid vai nagodit oažžut olmmošlogu veaháš lassánit. Jus dáhpáhuvvá dušše gaskamuttus alla sisafárren, mii lea Statistihkalaš Guovddášásahusa (SSB) olmmošlogurehkenastimiid váldomolssaeaktu, de boahdá STN – suohkaniid olmmošlohku dađistaga njiedjat. Lea unnán vuodđu jáhkkit ahte báikkit nagodit doalahit olmmošlogu dušše «iežas olmmošlassánemiin» dain guovlluin gos leat unnán nuorra rávisolbmot, mii fas boahdá das go guhkit áiggi lea leamaš dien ahkahaččaid gaskkas stuorát eretfárren go sisafárren. Muhto vel stuorát hástalus sáhtta leat dat go STN – suohkaniid ássit dađistaga ollejit alla ahká, ja dat gal boahdá dáhpáhuvvat beroškeahhtá das movt de ain čilgeše olmmošlohkoovdáneami.

Gažaldahkan lea dasto mii lea mii galggašii ásahuvvot vai oažžu buoremus olmmošlohkoovdáneami dáid guovlluide. Vuosttažettiin lea vuos nu ahte dát guovllut dárbbasit stuora sisafárrema vai nagodit doalahit olmmošlogu ja bargofámu. Dasto lea nu ahte ferte man nu láhkái geahpedit báikki olbmuid eretfárrema dain guovlluin, ja/dahje muddet dan nu ahte oažžut eanebuid fárret dohko, ovdamearkkadihte oažžut olbmuid fárret ruovttoluotta gávpogiin. Goappešat diet doaimmat dagahivčče dan ahte oččoše eanet nuorra rávisolbmuid guvlui, ja dan láhkái nagodivčče oažžut eanet iešguđet ahkahaččaid mat ieža sáhtáše váikkuhit dasa ahte olmmošlohku lassána. Muhto eaktun diesa lea diehttelas dat ahte nákke oažžut nuorra rávisolbmuid goappešat sohkeliein.

### **Váikkuhangaskaomit Sámi guovlluid servodatovdáneapmái**

Loahpas áigut čájehit makkár geainnuid ferte välljet go árvoštallá makkár váikkuhangaskaomiid galggašii ásahit vai nanne árvoháhkama STN – suohkaniin. Stáhta mearrida rámmaeavttuid ja váikkuhangaskaomiid geavaheami, sihke guđege ealáhussii sierra ja maiddái oppalaš bajitdási struktuvrralaš dilálašvuodaide. Dasa lassin mearrida stáhta maiddái dan man muddui eará hálddašandásit galget beassat hálddašit váikkuhangaskaomiid, ja makkár rámmaid dat vejolaččat galget oažžut.

Sektorpolitihkka lea dehálaš rámmaeaktu árbevirolaš sámi ealáhusaide. Eanadoallu ja boazodoallu rahčēt rašes ekonomiiain ja dárbbasit oažžut almmolaš jođihandoarjagiid vai oppa cevzet ge, vaikko doarjja dieid ealáhusaide lea viidábut ákkastallojuvvon go iešalddis buhtis ealáhus beroštupmin, ja lea čadnon biebmosiikarvuhtii, kultureanadagaid doalaheapmái jna., ja maiddái ákkastallojuvvo ahte boazodoallu lea dehálaš sámi kulturguoddi. Guolásteaddji ja bivdi ges dárbbasa oažžut bivdoeriid (kvohtaid) ja ahte

iešguđetlágan bivdofatnasiin leat reguleremat mat muddejit bivddu. Guolástuspolitihkas leat ráhkaduvvon sierra njuolggadusat mat gusket sámi guovlluide. Áhpegeavaheapmi dárbbáša (ođđa) lobiid (báikkiid) jus áigu viiddidit doaimmaidis. Borramušávdnasiid viidásit gárvvisteapmái váikkuhit omd. gáddábuktingeatnegasvuodát guollebivddus. Maiddái minerálaealáhus dárbbáša stáhtas rámmaeavttuid. Stáhta lea aittobáliid ruhtadan viiddis prográmma man bargun lei kártet minerálariggodagaid, ja stáhta addá minerálarogganlobiid. Maiddái ođasmahtti energiija dárbbáša konsešuvnnain ja lobiid stáhtalaš eiseválddiin.

Buot diet ovdamearkkat čájehit dan ahte lea stuora mearkkašupmi iešguđetlágan ealáhusaide das makkár politihka stáhta jođiha, das lea maid dadjamuš STN – suohkaniidda. Stáhta mearrida maid njuolgggo rámmaeavttuid ja láidestemiid ja ruhtada almmolaš suorggi ovdáneami, sihke stáhtalaš suorggi, fylkkasuohkansuorggi ja suohkansuorggi. Dat mii dan oktavuodas dáhpáhuvvá suohkanvuogádagain, ekonomiiain ja bálvalusgáibádusaid ektui, váikkuha maiddái STN – suohkaniidda njuolga. Sámepolitihkas, ja eandalii das makkár sámi institušuvnapolitihka Sámedikkis lea, lea ollu dadjamuš bargosajiid bisuheami dáfus ja báikkálaš ealáhusaide STN – suohkaniin.

Loahpalaš čoahkkáigeassu lea dasto ahte dat politihka maid stáhta hábme, sihke stáhta sámepolitihka ja dat makkár politihka jođiha almmolaš suorggis ja iešguđet ealáhusaid dáfus, lea dehálaš rámmaeaktu mii guoská njuolga STN – suohkaniid ovdáneapmái. Sámi beroštumiin lea earenoamáš láchkasuodjalus. Gažaldahkan báhcá ge ahte váldet go doarvái bures vuhtii sámi beroštumiid go rievdadit váikkuhangaskaomiid dahje go mearridit daid joatkit. Dasto ferte árvvoštallat čuovvovaččat:

- Berre go váikkuhangaskaomiid juohkimis, mat dorjot priváhta doaimmaid, dušše árvvoštallat fitnodatekonomalaš beliid, vai berre go (vel eanet go dál) vuhtiiváldit báikki servodaga ávkkiid maiddái??
- Leat go sámi beroštumit doarvái bures vuhtiiváldojuvvon, nugo Vuodđoláhka gáibida, dakkár dilis go árbevirolaš sámi ealáhusat bohtet vuostálaga eará ođđa ealáhusaiguin?
- Man dásis galgá nannet «smávvdásat»-jođiheami, dahje «stuoradásat» doaimmaid ja eanet spesialiserema?
- Man muddui galgá vuordit dahje juo bidjat gáibádussan ahte ealáhusa (dahje fitnodaga) reguleremiid/lobi addimiid oktavuodas galgá fitnodat váikkuhit báikkálaš servodatovdáneapmái?

Eará čoahkkáigeassun lea ahte jus dáhttu láchčit dili nu ahte «ođđa ealáhusat» sáhttet ovdánit, de dat bohtet dárbbášit olggobeale bargofámu, danin go STN – suohkaniid álbmotstruktuvra čájeha ahte báikkiid «iežas lassáneapmi» lea beare unnán, prognosat čájehit ahte jagi 2030 rádjái lea dain guovlluin unnit bargofápmu go dat masá bohtá leat dárbu. Gažaldahkan báhcá dasto movt galgá bargofámu nagodit doalahit nu ahte dat gokčá bargofápmođárbuid? Gos ja movt galgá gávdnat oivviid ja gieđaid mat dan doaimmahit? Eará báikki guossebargit, olgoriikkas dahje eará guovllus riikkas, jus organisere omd. «offshore vuorroortnega» mielde, de sáhtá gokčat fitnodagaid bargofápmođárbbu. Eará vejolašvuodát leat eanet sisafárren ja riikkasifárren. Man láchkái de ain oččoda bargofámu, de dat bohtá váikkuhit báikkálaš servodagaide iešguđet láchkái.

- Jus váldohástalus lea ahte váilu bargofápmu, de livččii eanemus ulbmillaš ásahit doaibmabijuid olggobealde mat dan dili buoridit. Dás lea sáhka váikkuhangaskaomiin mat leat oaivvilduvvon njuolgut persovnaide.
- Movt son dat bohtá váikkuhit sámi báikegottiide ja sámegillii ja kultuvrii go eanet olbmot fárrejit daid guovlluide sihke eará báikkiin dán riikkas ja maiddái olgoeatnamiin?Buktá go dat earenoamáš hástalusaid sámi servodagaide?
- Berre go bargat nanu ovdáneami ovdii jus dat gáibida olggobeale kapitála ja oamasteami, ja dan ahte ferte ollu bargiid viežžat olggobealde?
- Lea vejolaš ásahit geográfalaččat ráddjejuvvon váikkuhangaskaomiid. Dasa gávdnojit ollu ovdamearkkat juo dál, nugo STN- guovlu ja Finnmárkku ja Davvi-Romssa váikkuhanguovlu. Dien sáhhtá viidáseappot ovddidit nu ahte váikkuhan gaskaomiid stivre njuolga sámi guovlluide. Muhto dat sáhhtá diehttelas buktit hástalusaid, danin go STN – guovlu ii leat oktiičadnojuvvon geográfalaš guovlu, ja eandalii daid guovlluide mat leat lahka stuorit čoahkkebáikkiid ja gávpogiid, ja mat gusket ássan- ja bargomárkanregiovnnaide mat muhtun muddui leat olggobealde STN – guovllu.
- Eará geaidnu sáhhtá leat dat ahte nannet Sámedikki doarjjaortnega mii lea ealáhusaid váste. Earenoamážit danin go váikkuhangaskaomiid geográfalaš doaibmaguovlu stuorru, de šaddá garrasit gilvu oažžut daid doarjagiid mat dál juo leat.



# 1 Innledning

## 1.1 Tilnærminger til temaet

Det er nylig foretatt flere studier der sentrale utviklingstrekk i forhold til demografi og næringsutvikling i Nord-Norge eller deler av landsdelen, inkludert samiske områder, er tematisert. I tillegg kommer alle sektorstudiene og tverrgående studier som er gjennomført i Kunnskapsinnhenting. Denne studien som omhandler verdiskaping i samiske områder er dels innsamling og analyser av egne data og i tillegg bygges det videre på kunnskap fra disse andre studiene.

Et hovedfunn fra Angell et al. (2013) «Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge» er at landsdelen har demografiske utfordringer. Slik befolkningsstrukturen er i dag er det kun de største byene som har egenvekst og distriktsområdene stiller særlig svakt. Sektorstudiene viser, avhengig av hvilke alternative framtidsscenarier som legger til grunn, i hvilken grad det er behov for ny arbeidskraft. Når de ulike sektorene ses i sammenheng er det, særlig knyttet til de mest vekstorienterte framskrivningene, forventet betydelig behov for arbeidskraft. I tillegg kommer behovene i offentlig sektor. Denne forventede økte etterspørsel etter arbeidskraft skyldes både nye oppgaver/arbeidsplasser og avgang fra eksisterende stillinger pga aldrende arbeidstakere. Etterspørselen etter nye hoder og hender i Nord-Norge blir vanskelig å fylle med "egenprodusert" arbeidskraft. Dersom veksten skal fortsette forutsetter det innflytting og innvandring. Særlig gjelder dette for distriktsområdene i Nord-Norge som ikke har egenvekst i befolkningen, og de samiske områdene er ikke noe unntak i så måte. Det samiske nærings- og arbeidslivets etterspørsel etter spesifikk samiskspråklig kompetanse gjør dette særlig utfordrende for samiske områder.

I en gjennomgang av virkemidlene i Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (Angell et al 2012) gjennomførte Norut Alta en bred analyse av sentrale utviklingstrekk innen demografi og næring, før selve virkemidlene ble analysert. I første rekke hadde denne studien fokus på Nord-Troms og Finnmark, men øvrige regioner i landsdelen ble benyttet som sammenligningsgrunnlag. Denne studien viser at verdiskaping og lønnsomhet i Nord-Norge varierer mellom regionene. Den årlige verdiskapningen i regionene i Nord-Norge var faktisk over landsgjennomsnittet for perioden 2000-2010 (side 107f). Driftsmarginene og lønnsmarginene er imidlertid lavere for regionene i landsdelen sammenlignet med landsgjennomsnittet (side 109ff).

Det er et smalt næringsliv i samiske områder, og de fleste bedriftene er veldig små med få ansatte. F.eks. er det i de ni kommunene som utgjør Forvaltningsområdet for samisk språk kun to bedrifter med over 100 ansatte (Norcem AS sementfabrikk (Kjøpsvik) og NRK Sapmi (lokalisert flere steder)), og disse er «filialer» i den forstand at hovedkontoret ligger utenfor forvaltningskommunene. Det er kun en bedrift (Norwegian Crystallites AS på Drag i Divtasvuodna-Tysfjord) med mer enn 50 ansatte og med hovedkontor i disse kommunene (Angell og Lie 2012).

Norut Alta gjennomførte i 2012 en kartlegging av kulturnæringsbedrifter og –sysselsetting i samiske områder (24 kommuner i STN-området<sup>1</sup>), som viste større vekst her enn i landsdelen og landet. Noe av denne veksten var næringsvekst innen kunst/musikk, kunsthåndverk og opplevelses-/aktivitetsbedrifter, mens en del av veksten kom innen offentlig eller offentlige institusjoner som bibliotek/museer, media og samiske språk- og kultursentre (Lie 2012),

Vareide og Storm (2010, 2011, 2012) presenterer i sine studier av samiske områder (de samme 24 kommuner i STN-området) en rekke indikatorer som også omfatter demografi, næringsliv og trekk ved samfunnene. Disse viser at de samiske områdene sliter på de fleste indikatorene, befolkningen er aldrende, næringslivet svakt og mange samiske kommuner kommer langt ned på listene over attraktive kommuner, men det er noe bedring å spore for siste år. F.eks. understrekes det at for første gang på mange år hadde disse samiske områdene i 2011 befolkningsvekst, og det de kaller arbeidsplassvekst øker. De presenterer «Nærings-NM» som viser bedrifters lønnsomhet, omsetning, verdiskapning og tallene for 2011 er noe mer gunstig enn året før. De samiske kommunene rangeres også etter det de kaller «attraktivitetspyramiden», som er en sammenstilling av indikatorer for attraktivitet for bestemte næringer, attraktivitet for besøkende og attraktivitet som bosted, og mange av disse kommunene scorer lavt på attraktivitet, selv om det også finnes unntak.

Angell et al. (2012) påpeker hvor viktig den samiske institusjonsbyggingen som har funnet sted har vært for å skape nye arbeidsplasser. Dette gjelder institusjoner som Sametinget, NRK Sápmi, Samisk museum, Samisk høgskole, Beaivváš Samisk nasjonalteater, Indre Finnmark Tingrett, Árran lulesamiske senter og språksentra m.v. Disse institusjonene har ført med seg arbeidsplasser som krever høyere utdanning og det har særlig vært viktig for kvinner. Dette skjer i geografiske områder, som vanligvis oppfattes som «periferi» eller «utkant» (op.cit) og der mange andre offentlige arbeidsplasser de siste årene er bygd ned. Mange av disse institusjonene har fått egne flotte bygg, noe som medfører at den institusjonsbyggingen som har funnet sted bli særlig tydelig og viktig for lokalsamfunnene. Hvor viktig slike institusjoner også er for arbeidsmarkedet og arbeidsmulighetene kom også fram i caset om Várjjat Sámi Musea/Varanger samiske museum (Myrvoll et al. 2013).

Broderstad og Sørli (2011) gjennomførte en detaljert studie av flytting fra samiske distriktskommuner Denne viser at det over tid har pågått stor utflytting, i første rekke til nærliggende byer og tettsteder, men mange flytter også til Tromsø og Oslo. Dermed blir byer svært viktige også i samisk sammenheng. Kvinner flytter i større grad enn menn, men de siste årene er det en økning blant menn i de yngste årskullene som flytter ut, slik at kjønnsforskjellene blir mindre. Det er videre betydelig videreflytting, slik at innflyttere til disse samiske kommunene blir boende der i en avgrenset periode for deretter å flytte videre. Nettopp her er et potensial for økt folketall, ved å få innflytterne til å bli værende (lengre).

Norut Alta arrangerte høsten 2012 en viktig konferanse om hvordan samepolitikken påvirker utviklingsprosesser i nord. Utgangspunktet er en tenkning om at i noen sammenhenger kan

---

<sup>1</sup> STN-området er Sametingets område for tilskudd til næringsutvikling. Se avsnitt 1.3 for nærmere beskrivelse av avgrensninger av samiske områder.

samepolitikk og samiske hensyn lukke eller bremse næringstiltak og næringsutvikling mens i andre sammenhenger kan derimot samiske hensyn åpne for ny aktivitet. Rettsutvikling, strukturelle endringsprosesser, tradisjonelle næringer i møte med ny industri, forholdet mellom globale næringsaktører og samiske lokalsamfunn var tema som ble drøftet. Flere av disse temaene bearbeides videre i en bok. Dette arbeidet vil også være relevant å trekke inn i et prosjekt om samisk verdiskaping.

Som urfolk har den samiske befolkningen en rettsstilling som skal sikre ivaretagelse av samisk språk og kultur, næringsliv og samfunnsliv. Retten er sikret gjennom Grunnlovens § 110a, og hviler på forpliktelser Norge har gjennom FNs urfolkserklæring og underskriving av ILO-konvensjonen 169. Samenes rettsstilling praktiseres i arealsaker gjennom Plan- og bygningsloven. I Finnmark gir Finnmarksloven samiske interesser spesielt vern. Reindriften er sikret særskilte rettigheter gjennom Reindriftsloven. Dette kommer vi tilbake til flere steder, særlig drøftes det hvordan denne rettsstillingen slår inn i tradisjonelle samiske næringers møte med nye næringer.

## 1.2 Forståelse av oppdraget

Bakgrunnen for denne studien er at øvrige utredninger i kunnskapsinnhenting i liten grad dekker de utfordringer og muligheter samiske samfunn står overfor. Samiske samfunn har over flere år hatt mindre positiv nærings- og samfunnsutvikling enn landet for øvrig, og at det er behov for å synliggjøre mulige framtidsutsikter for det samiske samfunn.

«*Samisk næringsliv*» avgrenses i denne studien til å være næringslivet i de 22 kommunene (se avsnitt 1.3 nedenfor) som studien dekker. Videre er primærnæringene (fiske,(inkludert fiskeoppdrett), landbruk og reindrift), reiseliv og kulturnæringer prioritert i studien og belyst i egne delanalyser. Offentlig sektor er stor og viktig for mange av disse samiske områdene. Den vil delvis bli dekket gjennom drøfting av samiske institusjoner.

Hoveddelen av prosjektet har tatt utgangspunkt i dagens situasjon og utfordringer med stagnasjon i næringsutvikling og aldrende befolkning, mens siste del av studien fokuserer på framtidige utfordringer knyttet til mulig vekst i næringslivet. Framtidsutsiktene som er presentert i sektorstudiene i kunnskapsinnhenting, særlig knyttet til de prioriterte næringene, men også til mineraler og fornybar energi danner utgangspunkt for denne siste delen av studien. Framskrivninger av befolkningsutvikling og struktur er drøftet, og særlig utviklingen i arbeidsstyrken med tanke på framtidig arbeidskraftbehov. – I denne delen er også de rent demografiske framtidsutsiktene drøftet, og særlig viktig her er andelen unge voksne (20-39 år) og kjønnsbalansen i denne aldersgruppa.

Virkemiddeldrøftingen er lagt opp to-delt. Dels fokuseres det på hvor sentral statlig politikk er for de samiske områdene. Nasjonal politikk gir premisser, særlig overfor de ressursbaserte næringene og offentlig sektor, dette blir belyst med en rekke eksempler. Og disse næringene er svært sentrale i STN-kommunene. Det redegjøres for de bedriftsrettede og personrettede virkemidlene i tiltakssonen (Angell et. al 2012). I tillegg er det en gjennomgang av Sametingets egne næringsvirkemidler nettopp knyttet til STN området. De siste årene har Sametinget brukt om lag 35 millioner kroner årlig til næringstilskudd til primærnæringer, duodjivirksomhet, næringskombinasjoner, (samisk håndverk), kulturnæringer og reiseliv.



### 1.2.1 Problemstillinger

I utlysningen var vi bedt om å se på følgende punkt: <sup>1</sup>

1. Status og utviklingsmuligheter for samisk næringsliv, med fokus på reiseliv, primærnæringer og kulturnæringer
2. Utvikling av samiske lokalsamfunn sett i lys av samisk og urfolks rettsgrunnlag og mulige endringer i den økonomiske verdiskapingen i de ulike sektorene.
3. Samiske institusjoners betydning for verdiskapingen
4. Effekter av ulike virkemidler for å fremme verdiskaping for det samiske samfunnet.

I oppstartmøte med oppdragsgiver ble det konkludert med at punktet om urfolks rettsgrunnlag skulle nedtones og ikke skal drøftes som en egen problemstilling, men heller trekkes inn i diskusjonene knyttet til rettigheter og bruk av areal i forhold til nye næringer.

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er konkretisert som følgende:

1. Hvilke utviklingstrekk kjennetegner næringene og befolkningen i samiske lokalsamfunn og hvilke vekstmuligheter foreligger? Reiseliv, primærnæringer og kulturnæringer har særlig fokus.

I tillegg blir også følgende problemstillinger drøftet, men i mindre omfang:

2. Hvilken betydning har de mange samiske institusjonene for lokalsamfunn og verdiskaping?
3. Hvilke effekter har ulike virkemidler for å fremme verdiskaping og næringsutvikling?

### 1.3 Avgrensning av samiske områder

En viktig avklaring er hva som er «*samiske samfunn*». I dette prosjektet var det allerede i oppdragsbeskrivelsen konkretisert til STN-området (Området for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling). STN-området ligger i sin helhet nord for Saltfjellet, og har gradvis blitt utvidet, sist i 2012, med fem kommuner i Troms<sup>2</sup>. I dette prosjektet er det et ønske om å se på utvikling over tid, og for sammenligningens skyld har vi i samråd med Sametinget valgt å forholde oss til STN-området slik det var før utvidelsen i 2012<sup>3</sup>.

STN-området dekker 26 kommuner, 16 hele kommuner og delområder i 10 kommuner. Dette dekker fjordområder og noen kystkommuner i Finnmark, indre deler av Finnmark som inkluderer Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino, fjordområdene i Nord-Troms, markasamiske områder (Sør-Troms-Ofoten) og lulesamiske områder. Sørsamiske områder er imidlertid ikke dekket, da disse har sitt tyngdepunkt i Trøndelag og dermed er utenfor det geografiske området Kunnskapsinnhentingens dekker<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Dette omfatter kommunene: Skjervøy, Nordreisa, Balsfjord, Karlsøy og Salangen.

<sup>3</sup> Den forrige revisjonen av STN-området var i 2005, i tillegg var det en liten justering i 2009 da de to kommunene Gratangen og Gamvik ble inkludert i sin helhet. Før denne justeringen hadde deler av disse kommunene vært inkludert i STN-området.

<sup>4</sup> Med avgrensning til kommuner innenfor STN-området kommer ikke sørsamiske områder med, da ingen kommuner i Nordland sør for Saltfjellet er med i STN-området. Dette er en svakhet, men da den sørsamiske befolkningen bor svært spredt, vil det være misvisende å inkludere kommuner i Nordland sør for Saltfjellet. Riktignok er to kommuner i Nord-

Bykommunene (Alta, Sør-Varanger, Tromsø og Narvik) er blant de kommunene hvor utvalgte deler av kommunen ligger innenfor STN-område. Det gjelder utkant og bygdeområder et stykke fra de respektive bysentrene. Mesteparten av datamaterialet foreligger på kommunenivå. Vi er derfor i de fleste analyser avhengig av å bruke hele kommuner i utvalget, og har valgt å ta ut disse mest folkerike bykommunene. Dette fordi det er avgrensede deler av disse bykommunene som er inkludert i STN-området, og dersom vi inkluderte tall for hele bykommuner ville disse dominere datamaterialet, og størstedelen av disse byene er som tidligere understreket ikke en del av STN-området. Samtidig, når vi vet at det har vært stor tilflytting til byene fra de samiske kommunene (Broderstad og Sørлие 2011), er det en svakhet med en slik avgrensning fordi disse byene også er viktige for de samiske samfunnene. Men det vil kreve egne datainnsamlinger for å finne ut hva tilflyttede fra samiske kommuner til byer gjør, og det er det ikke rom for i dette prosjektet. De øvrige seks kommunene som delvis er med i STN-området har vi valgt å inkludere fullt ut. Det gjelder Lebesby, Nordkapp, Måsøy, Sørreisa, Evenes og Hábmer-Hamarøy. I alle disse kommunene utgjør STN-området den minste delen befolkningsmessig, men da dette stort sett er små kommuner, blir ikke effektene av dette de samme som om vi inkluderte en av bykommunene.

Med disse tilpasningene omfatter denne studien 22 kommuner<sup>5</sup>. Sammenlignet med STN-området fram til 2012 omfatter disse 22 kommunene i litt større grad mindre tettsteder (kommunesentrene i de seks kommunene), og i litt mindre grad spredtbygde områder (utkantområdene i de fire bykommunene). Denne forskjellen mener vi likevel gir små utslag totalt sett, og analysene ville i hovedsak gitt lignende resultater dersom de hadde vært basert på data fra STN-området 2005-2012.

De fleste av de 22 kommunene er distriktskommuner, alle ligger nord for Saltfjellet, og ingen av dem inneholder byer eller regionale sentra. De største tettstedene i disse kommunene er Honningsvåg (2400 innb.) i Nordkapp kommune, Lakselv (2200 innb.) i Porsanger og Kárásjohka-Karasjok (1900 innb.). I tillegg har tettstedene Guovdageaidnu-Kautokeino og Sørreisa omkring 1500 innbyggere. Ingen av disse sentrene er så store at de i vesentlig grad har regionale funksjoner for et omland, med unntak av at noen har videregående skole, samt enkelte tjenestefunksjoner og litt handel. Men i samisk sammenheng har Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino viktige senterfunksjoner, ved mange samiske institusjoner som er landsdekkende.

Noen av kommunene tilhører større bo- og arbeidsmarkedsregioner, og er slik sett del av regioner med større sentra. Det gjelder Unjárga-Nesseby som tilhører Vadsø BA-region, Kvalsund som tilhører Hammerfest BA-region, Sørreisa som tilhører Lenvik BA-region med Finnsnes som senter, Gratangen som tilhører Narvik BA-region, og Evenes og Skånland som

---

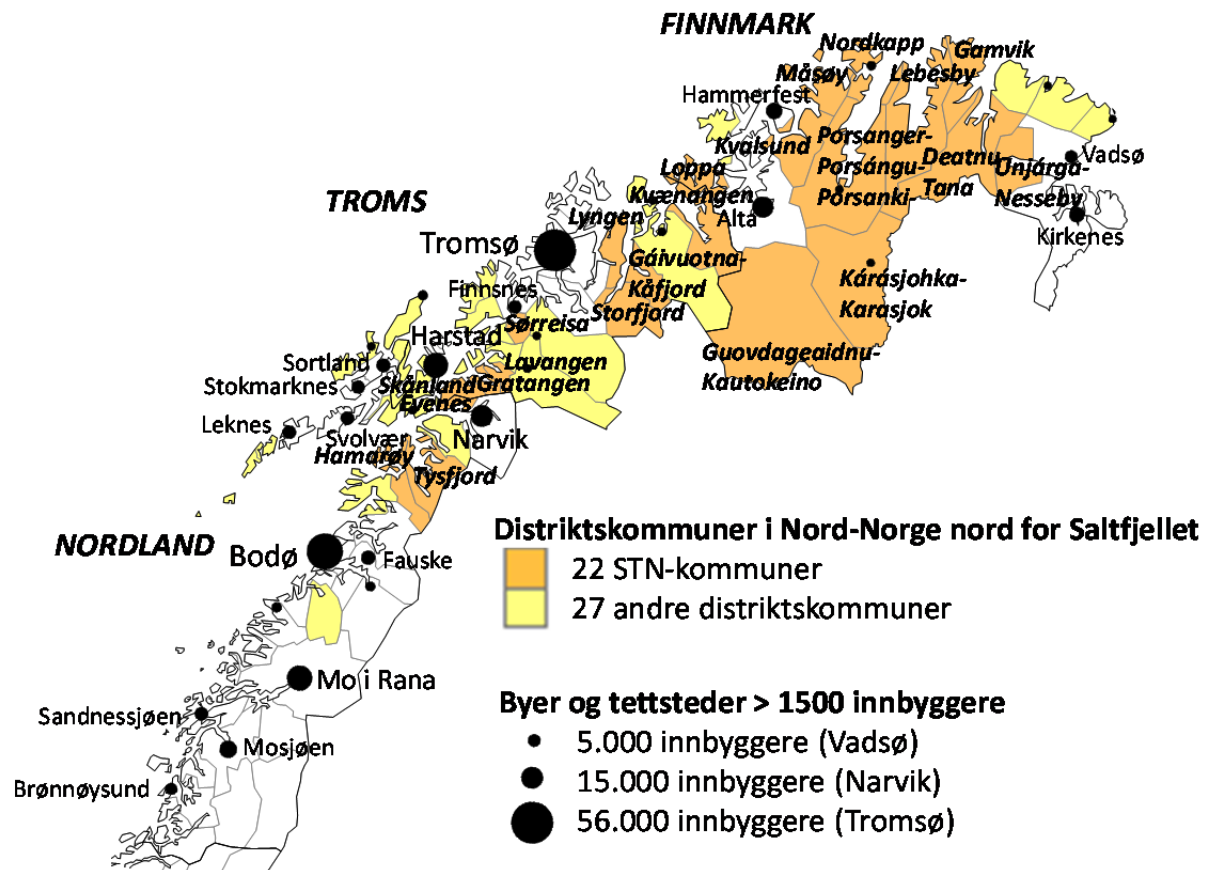
Trøndelag med i Forvaltningsområdet for samisk språk, men disse kommunene er utenfor området kunnskapsinnhentingene dekker.

<sup>5</sup> 11 kommuner i Finnmark: Unjárga-Nesseby, Deatnu-Tana, Gamvik, Lebesby, Kárásjohka-Karasjok, Porsanger, Nordkapp, Måsøy, Kvalsund, Loppa, Guovdageaidnu-Kautokeino.

8 kommuner i Troms: Kvænangen, Gáivuotna-Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Sørreisa, Lavangen, Gratangen, Skånland

3 kommuner i Nordland: Evenes, Divtasvuodna-Tysfjord, Hábmer-Hamarøy

tilhører Harstad BA-region (Angell et al. 2013). Disse seks kommunene er altså ikke enkeltstående distriktskommuner, men integrerte deler av regionale senterregioner. I tillegg danner henholdsvis Gamvik og Lebesby, og Lyngen og Storfjord BA-regioner som omfatter to og to nabokommuner, men disse regionene har fortsatt klar distriktsstatus. Det samme gjelder Lavangen som er integrert med nabokommunen Salangen. Så av de 22 kommunene er 16 helt klart distriktskommuner, mens 6 er del av regionale senterregioner.



Figur1.1: STN-kommunene og andre distriktskommuner i Nord-Norge nord for Saltfjellet

Det er i noen analyser naturlig å skille mellom ulike samiske regioner. Vi har da tatt utgangspunkt i de ulike samiske områder som nordsamisk, markasamisk og lulesamisk, samt kyst/innlandsforhold, og i noen grad den regioninndeling som ellers er brukt i NHD's kunnskapsinnhenting. Vi har derfor valgt å dele disse samiske områdene inn slik:

1. Fjord- og kystområder i Øst-Finnmark: Unjárga-Nesseby, Deatnu-Tana, Gamvik, Lebesby
2. Innlandskommunene og de samiske sentra i Finnmark: Kárásjohka-Karasjok, Guovdageaidnu-Kautokeino
3. Fjord- og kystområder i Vest-Finnmark: Porsanger, Nordkapp, Måsøy, Kvalsund, Loppa
4. Fjord- og kystområder i Nord-Troms: Kvænangen, Gáivuotna-Kåfjord, Storfjord, Lyngen

5. Markasamiske områder i Sør-Troms/Nordre Nordland: Sørreisa, Lavangen, Gratangen, Skånland, Evenes
6. Lulesamiske områder i Nordland: Divtasvuodna-Tysfjord, Hábmer-Hamarøy

Dette er ikke alle helt sammenhengende regioner, men kommunene ligger stort sett i samme region som i NHD's kunnskapsinnhenting. Unntakene er at Porsanger er "tatt ut av" indre Finnmark, og plassert sammen med andre fjord- og kystkommuner i Vest-Finnmark, og at Sørreisa fra Midt-Troms og Evenes fra Ofoten her er lagt til de markasamiske områdene i regionen Sør-Troms. Og så er Hábmer-Hamarøy plassert i lag med Divtasvuodna-Tysfjord fra Ofoten, da disse er de to eneste lulesamiske kommunene, og de er også nabokommuner.

Det er også i noen sammenhenger ønskelig å sammenligne status og utvikling i de samiske områdene i Nord-Norge med andre lignende områder i landsdelen. Som sammenligningsgrunnlag mener vi det er mest riktig å bruke andre distriktskommuner i Nord-Norge nord for Saltfjellet, med tillegg av omegnskommuner til regionale sentra. Det er 18 distriktskommuner og 9 omegnskommuner til regionale sentra og byer som ikke er inkludert i de samiske områdene nord for Saltfjellet, totalt omfatter dette 27 kommuner<sup>6</sup>. Dette gir ikke et utvalg kommuner som er direkte sammenlignbart med de samiske områdene. Det omfatter bl.a. mange kommuner i Nordland og Troms, men få fra Finnmark. Og det er flere kystkommuner i dette utvalget, slik at næringsstrukturen er noe ulik den i de samiske områdene. Vi mener likevel dette er et bedre sammenligningsgrunnlag enn tall for hele landsdelen og landet, da det i større grad tar utgangspunkt i situasjonen i distriktene i Nord-Norge, som altså de samiske områdene også i stor grad er. Tall for landsdelen og landet vil imidlertid også bli brukt som sammenligningsgrunnlag i noen analyser.

#### 1.4 Disposisjon av rapporten

Her følger en leserveiledning med oversikt over rapportens ulike kapitler. Etter å ha redegjort for metode og datainnsamling, i kapittel 2, går vi inn på de overordnede utviklingstrekkene i sysselsettingen i samiske næringer i kapittel 3. Her gis det en situasjonsbeskrivelse, og en ser på endringer i løpet av siste ti-år, og hvordan utenlandsk arbeidskraft har påvirket sysselsettingen i ulike næringer. Det gjøres sammenligninger mellom samiske kommuner og andre distriktskommuner, og mellom ulike regioner.

I kapittel 4 gjennomgås de fem prioriterte næringene i studien; landbruk, reindrift, fiskeri, reiseliv og medie- og kulturnæringene. Under alle næringene drøftes struktur, sysselsettingstall, økonomiske tall og verdiskaping, samt utfordringer og vekstmuligheter.

Kapittel 5 ser på befolknings- og arbeidsmarkedsutviklingen i de samiske områdene, og tar for seg tema som befolkningsnedgang, aldring og utflytting. Arbeidsmarkedssituasjonen analyseres i forhold til pendling, og tilbudet av ledig arbeidskraft.

<sup>6</sup> Sammenligningsutvalget omfatter følgende kommuner:

4 kommuner i Finnmark: Vardø, Båtsfjord, Berlevåg, Hasvik

11 kommuner i Troms: Nordreisa, Skjervøy, Målselv, Bardu, Torsken, Berg, Tranøy, Dyrøy, Salangen, Ibestad, Kvæfjord

12 kommuner i Nordland: Andøy, Øksnes, Bø, Flakstad, Moskenes, Værøy, Røst, Lødingen, Tjeldsund, Ballangen, Steigen, Beiarn

Kapittel 6 gir en analyse av de samiske institusjonene i Nord-Norge. Vi viser bredden og den geografiske utbredelsen av institusjonene, samt en grundigere analyse av institusjonenes betydning i tre casekommuner; Divtasvuodna-Tysfjord, Gáivuotna-Kåfjord og Unjárga-Nesseby. Til slutt skisseres framtidige utfordringer for de samiske institusjonene.

Kapittel 7 tar for seg ulike virkemidler som er relevante for verdiskaping i samiske områder, både økonomiske og andre virkemidler knyttet til sektorpolitikk, samepolitikk og nasjonale/regionale satsinger.

I Kapittel 8 ser vi framover i tid, basert på sektorstudienes prognoser for næringsutvikling, og befolkningsframskrivninger for de samiske områdene. Vi drøfter særlig forholdet mellom framtidig etterspørsel og tilbud av arbeidskraft til næringer og sektorer.

Kapittel 9 oppsummerer og konkluderer rapporten, ser funnene fra de ulike kapitlene i sammenheng, og trekker opp noen dilemma knyttet til forutsetninger for vekst i næringer i de samiske områdene.

## 2 Metode og datakilder

I denne studien er det brukt flere datakilder og metoder. Det viktigste er registerbaserte kvantitative statistiske kilder. Det er også annen relevant forskning vi har benyttet, og bruken av den har vi henvist til i teksten. I tillegg er det avholdt en workshop med Sametinget.

### 2.1.1 Kvantitative statistiske kilder

Det er benyttet en rekke kvantitative registerdata. Dataene er delvis analysert for å få fram endringer over tid og andre er brukt for å få fram status på gitte tidspunkt. Følgende kvantitative datakilder er brukt:

#### En rekke kilder fra Statistisk sentralbyrå (SSB)

En viktig kilde er Samisk statistikk 2012 som gir oversikt over status og utvikling på de fleste felt innen STN-området (altså virkeområdet slik det er definert med hele og deler av kommuner). På grunn av at mye relevante data bare er (enkelt) tilgjengelig på kommunenivå, har vi altså i de fleste sammenhenger brukt STN-kommuner som avgrensning (se kapittel 1.3).

En viktig kilde er Registerbasert sysselsettingsstatistikk (Regsyss), som er en sysselsettingsstatistikk satt sammen fra flere registre, der de viktigste er NAVs arbeidsgiver/arbeidstakerregister, lønns- og trekkoppgaverregisteret, Skattedirektoratets selvangivelsesregister og Brønnøysundregistrenes Enhetsregister. Registeret registrerer alle sysselsatte bosatt i Norge, på den næring de arbeider mest. Statistikken omfatter både heltids- og deltidssysselsatte, og fordelt på næring er disse ikke skilt, det opereres bare med sysselsatte. Vi har her primært brukt statistikken fordelt på arbeidssted, men også etter sysselsattes bosted for å få fram pendling. Da arbeidsstedregistreringen er dårlig for enkelte næringer er det for noen næringer bestemt at bosted skal være gjeldende; bl.a. fiskeri, sjøtransport, ansatte i Forsvaret. Vi har også gjort det samme for havbruksnæringen, da vi ser at den også er dårlig fordelt på arbeidssted.

Som supplement til denne statistikken publiseres det egen statistikk for sysselsetting blant innvandrere og sysselsetting blant "utlendinger på korttidsopphold" i Norge. Den førstnevnte gruppen er selvsagt også med i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, men en får da skilt ut hvor stor del av arbeidskraften som har innvandringsbakgrunn. Den sistnevnte gruppen er utlendinger som pendler til Norge, i den forstand at oppholdet er under 6 måneder, og de derfor er registrert bosatt i hjemlandet. Blir oppholdet over 6 måneder blir de registrert bosatt i Norge, og følger en del av den ordinære sysselsettingsstatistikken.

Vi har også brukt statistikk for yrkesdeltakelse og arbeidsledighet. Den første er basert på den registerbaserte sysselsettingsstatistikken etter bosted, mens den andre er basert på NAV's statistikk over registrert helt arbeidsledige.

Et viktig statistikkgrunnlag for denne studien er selvsagt befolkningsstatistikken, både statistikk over befolkningsendringer og befolkningsstruktur. Dette er en statistikk basert på Folkeregisteret.

### **ProffForvalt (fra Brønnøysundregistrene)**

Dette er et register som i utgangspunktet omfatter alle registrerte bedrifter i Brønnøysundregistrene, og vi har brukt det for å få fram økonomiske indikatorer om omsetning og verdiskaping i de prioriterte næringene. Men det er bare regnskapspliktige bedrifter det er registrert regnskapsopplysninger om, det vil i hovedsak si aksjeselskap og lignende selskapsformer. Enkeltpersonsforetak, som det er mange av, bl.a. i primærnæringene, er ikke regnskapspliktige. Det betyr at det bare er en viss del av bedriftspopulasjonen vi har regnskapsdata om, vanligvis de største bedriftene i hver næring. Særlig i primærnæringene er dekningen altså dårlig.

En annen svakhet med dette registeret er at det kun registrerer regnskapsopplysninger om bedrifter som har hovedkontor i de gitte kommunene. Det betyr at det mangler økonomiske data på bedrifter som har hovedkontor utenfor de aktuelle kommunene, og slik næringsstrukturen er i STN-kommunene så er det flere sentrale bedrifter som da faller utenfor. Det ser vi igjen i flere av de prioriterte sektorene. Innen reiseliv gjelder det hotellene som er knyttet til kjeder slik som Rica og Thon, innen fiskeforedlingsindustri gjelder det store fiskerikonsern slik som Aker, innen havbruk gjelder det f.eks. Grieg Seafood.

### **Andre datakilder**

For landbruk og reindrift gir bedriftsdata fra ProffForvalt nesten ikke økonomiske opplysninger, med unntak av videreforedlingsbedrifter innen landbruks- og reindriftsbasert industri (meieri, slakteri m.m.). For disse næringene er det derfor brukt andre kilder. Opplysningene om produksjonsinntekter og verdiskaping i landbruket i STN-kommunene har vi fått tilgang til fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Dette er basert på registerdata fra produksjonstilskudsregisteret, og NILF's egne driftsgranskninger i jordbruket. Tallene vi har brukt er fra 2009, som er de siste tallene som er tilrettelagt på kommunenivå for alle STN-kommunene.

For reindriften har vi basert oss på Totalregnskapet for reindriftsnæringen som gis ut årlig. Der analyseres regnskapstallene basert på reindriftsutøvernes årlige næringsoppgaver og melding om reindrift.

Til slutt må vi nevne at det også er benyttet data fra Fiskeridirektoratet, om fiskere i fiskermanntallet, om fartøystruktur og om fangst. Og så har vi brukt Fiskeridirektoratets akvakulturregister for å få oversikt over tillatelser og lokaliteter for oppdrett i STN-kommunene.

### **2.1.2 Workshop**

Vi har deltatt i et avdelingsmøte i Sametinget der vi hadde en workshop med ansatte i kultur, næring, og helseavdelingen i tillegg til at to politikere (Rådsmedlemmer) deltok. Først ble en del foreløpige funn presentert, deretter var det gruppearbeid der gruppene jobbet med å konkretisere utfordringer, framtidsutsikter og gi innspill til virkemiddelbruk. Denne

workshopen har gitt meget nyttige innspill til vårt arbeid, både i forhold til å få bekreftet funn, fått oss til å se på funn på nytt, samt å gi ideer og innspill til arbeidet.



## 3 Overordnede utviklingstrekk i sysselsetting i samiske næringer

### 3.1 Overordnet sysselsettingsutvikling i samiske områder

#### 3.1.1 Situasjonen i dag

Utgangspunktet i denne delen er sysselsettingsstatistikk i de samiske områdene (for perioden 2003 til 2012) og den omfatter 18600 sysselsatte i 2012, se tabell 3.1. Antall sysselsatte har vært stabilt i tiårsperioden, med en svak reduksjon på -1 prosent. Det er verdt å merke seg at det skjer samtidig som Nord-Norge og landet har opplevd sysselsettingsvekst (på hhv 7 prosent og 14 prosent). Så den veksten som har kommet landsdelen og landet til gode, har ikke nådd de samiske områdene.

De viktigste private næringene i de samiske områdene er varehandel (9 prosent), marine næringer (fiskeri, oppdrett og fiskeindustri) (7 prosent), landbruk, reindrift med tilhørende industri (slakteri og meieri) (6 prosent), bygg- og anlegg (6 prosent). Reiseliv sysselsetter 5 prosent. Media- og kulturnæringer utgjør 3 prosent, og der utgjør NRK Sápmi en stor del. Marine næringer, landbruk, reindrift, reiseliv og kulturnæringer drøftes nærmere i kapittel 4.

Som tabell 3.1. viser er helse- og sosialsektoren den klart viktigste, og hver fjerde jobber innenfor denne sektoren (25 prosent). Offentlig administrasjon, forsvar, politi mv sysselsetter 12 prosent og undervisning 10 prosent. I de samiske områdene utgjør disse tre kategoriene offentlig sektor, fordi det er minimalt med private innslag innenfor disse oppgavene. Ansvar for disse er imidlertid delt mellom stat og kommune. Her kommer også mange av de samiske nasjonale institusjonene inn slik som Sametinget, Samisk Høgskole, NRK Sápmi, se også kapittel 6 der samiske institusjoner drøftes nærmere.

Når vi sammenligner størrelsen på disse næringene med landet ved hjelp av lokaliseringskoeffisienter (LQ) (se nærmere forklaring i rammen nedenfor), så er det i første rekke marin sektor (LQ 5,9), mineralutvinning (LQ 3,3), landbruk og reindrift (LQ 1,9) og offentlig administrasjon, forsvar, politi mv (LQ 1,7) som er sterkere til stede i samiske områder enn landsgjennomsnittet tilsier. I den andre enden ser vi at mekanisk industri og faglig, vitenskapelig og tekniske stillinger (begge med LQ 0,3) og finans, forsikring og eiendom samt annen forretningsmessig tjenesteyting (begge med LQ 0,4), og er altså næringer som er mindre til stede i samiske områder, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

#### **Lokaliseringskoeffisient (LQ)**

LQ forklarer forholdet mellom hvor sterkt den aktuelle næringen er representert i regionen sammenlignet med landet. Næringer som sysselsetter like mange i en region som gjennomsnittet for landet har LQ=1. Desto høyere LQ desto viktigere er denne næringen i denne regionen fordi næringen er «overrepresentert» i regionen sammenlignet med landsgjennomsnittet. Tilsvarende viser en LQ nær 0 at denne næringen har svært liten betydning i denne regionen.

### 3.1.2 Endringer og utviklingstrekk fra 2003-2012

Det har skjedd flere endringer i løpet av siste tiårsperiode 2003-2012. Størst vekst i antall har det vært innen helse- og sosialtjenester (352 sysselsatte eller 8 prosent), mekanisk industri (132 sysselsatte eller hele 93 prosent), og media- og kulturnæringer (111 sysselsatte eller 30 prosent). Størst reduksjon har det vært i offentlig administrasjon, forsvar, politi mv (-243 sysselsatte eller 10 prosent), undervisning (-215 sysselsatte eller 11 prosent), fiske, industri og oppdrett (-180 sysselsatte eller 11 prosent), og landbruk og reindrift (-105 sysselsatte eller 9 prosent).

Tabell 3.1. Antall sysselsatte i Samiske kommuner 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokaliseringkvotient (LQ<sup>7</sup>)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. indus	1 120	6,0 %	1,9	-105	-9 %	10 %
Fiske, industri, oppdrett, nye	1 469	7,9 %	5,9	-180	-11 %	-1 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0		
Mineralutvinning	121	0,7 %	3,3	41	51 %	24 %
Prosessindustri	237	1,3 %	0,9	-29	-11 %	6 %
Mekanisk industri	274	1,5 %	0,3	132	93 %	63 %
Annen industri	172	0,9 %	0,5	-53	-24 %	-5 %
Fornybar energi	247	1,3 %	1,8	29	13 %	5 %
Vann, avfall, miljø	146	0,8 %	1,5	39	36 %	-12 %
Bygg og anlegg	1 103	5,9 %	0,8	74	7 %	-25 %
Varehandel	1 624	8,7 %	0,6	-99	-6 %	-13 %
Transport	950	5,1 %	1,1	65	7 %	3 %
Reiseliv	890	4,8 %	1,1	-64	-7 %	-11 %
Media, kulturnæring	479	2,6 %	0,5	111	30 %	9 %
Finans, forsikring, eiendom	216	1,2 %	0,4	25	13 %	-3 %
Faglig, vitensk. og teknisk	243	1,3 %	0,3	25	11 %	-30 %
Annen for.tj.yting	313	1,7 %	0,4	81	35 %	-9 %
Offentlig adm., forsvar, politi	2 134	11,5 %	1,7	-243	-10 %	-18 %
Undervisning	1 780	9,6 %	1,2	-215	-11 %	-19 %
Helse- og sosialtjenester	4 595	24,7 %	1,3	352	8 %	-14 %
Annen pers. tj.yting	349	1,9 %	0,7	-89	-20 %	-39 %
Uoppgitt næring	143	0,8 %	1,4	-22	-13 %	-8 %
<b>Total</b>	<b>18 605</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>-125</b>	<b>-1 %</b>	<b>-15 %</b>

Primærnæringene er fortsatt viktige næringer i samiske områder, det gjelder både landbruk og reindrift, men også marine næringer. Selv om disse næringene er redusert i løpet av det siste tiåret. Landbruk/reindrift står langt sterkere i disse samiske områdene enn i resten av landet og landsdelen, og er også relativt sett større her (jfr kapittel 4.1 og 4.2). Marin sektor har hatt om lag samme reduksjon her som i landsdelen og på landsplan (jfr kapittel 4.3). Mineralutvinning er sterkere til stede her, og er knyttet til enkelte bedrifter lokalisert til enkelte kommuner, her har det også vært vekst det siste tiåret.

<sup>7</sup> Se forklaring i boksen foran.

Offentlig administrasjon, forsvar m.v. er sterkere representert STN- kommunene, men også her har det vært en klar nedbygging det siste tiåret. Dels er det knyttet til nedbygging av kommunal sektor pga. redusert folketall. Den generelle nedbyggingen av statlig forvaltning inkludert nedbygging av forsvaret virker sterkere enn oppbyggingen av samisk forvaltning, den regnes også i stor grad inn under statlig sektor. Den øvrige private sektoren består i hovedsak av varehandel, bygg- og anlegg og transport mer beregnet på lokalt marked.

### **3.1.3 Arbeidskraft fra utlandet – spesielt i enkelte næringer**

De som er registret sysselsatt i en av de 22 STN-kommunene i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, er personer bosatt i Norge. Tallene over er fordelt etter registrert arbeidssted, altså de som har arbeidssted i en av de 22 kommunene, men kan altså være bosatt andre steder i Norge. I tillegg til de bosatt i Norge, var det ved utgangen av 2012 registrert omkring 500<sup>8</sup> utlendinger med arbeid i en av STN-kommunene, såkalte "sysselsatte på korttidsopphold"<sup>9</sup>. Siden registreringstidspunktet er på høsten, og antallet trolig er høyere om våren og sommeren, pga. sesongsvingninger i fiskeindustri og reiseliv, er neppe denne statistikken helt dekkende for omfanget i enkelte næringer.

Antallet utlendinger er høyest i helse- og sosialsektoren, bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting (herunder utleie av arbeidskraft), og varehandel, med mellom 50 og 100 sysselsatte utlendinger. Trolig er antallet minst like høyt i sesongen for fiskeindustri og reiselivsnæringen. Sett i forhold til næringenes størrelse utgjør utlendingene størst andel i forretningsmessig tjenesteyting med 10 prosent, deretter bygg og anlegg (6 prosent) og reiseliv (5 prosent, men antagelig høyere).

## **3.2 Sysselsettingsutviklingen i 27 sammenlignbare distriktskommuner i nord**

Når vi ser på tilsvarende tall for 27 distriktskommuner nord for Saltfjellet som brukes som sammenligningsgrunnlag (jfr. kapittel 1.3 og fotnote nr 6), kommer det tydelig fram at kystkommunene er sterkere representert i denne gruppen. Totalt er det 27 500 sysselsatte (i 2012) og de har hatt ganske stabil sysselsetting siste tiåret, med en liten reduksjon på 2 prosent (fra 2003-2012), se tabell 3.2. Av de private næringene er marin sektor klart viktigst og sysselsetter 14 prosent (i 2012), videre står varehandelen for 9 prosent og bygg- og anlegg for 8 prosent. Også her er helse og sosialtjenester klart størst der hele 23 prosent jobber innenfor denne sektoren, videre er 14 prosent sysselsatt innen offentlig administrasjon, forsvar, politi mv. og flere av disse kommunene er viktige forsvarskommuner (Målselv, Bardu og Andøy). 9 prosent av alle er sysselsatt i undervisning. Sammenlignet med landsgjennomsnittet er det i første rekke marin sektor som er sterkere representert i disse kommunene (LQ 10,2). Industri (bortsett fra fiskeindustri) er det svært lite av (LQ mellom 0,2 og 0,4), også media og kulturnæringer, faglig, vitenskapelig, annen tjenesteyting og teknisk

---

<sup>8</sup> Vi har ikke eksakte tall på kommunenivå for 2012, men i 2011 var antallet 450, og det steg litt i alle de nordnorske fylkene fra 2011 til 2012.

<sup>9</sup> Det kalles sysselsatte på korttidsopphold, da de maksimalt kan oppholde seg 6 måneder om gangen i Norge. Om oppholdet blir lengre enn 6 mnd. blir de registrert i folkeregisteret og inngår etter hvert i den ordinære sysselsettingsstatistikken.

samt finans, forsikring og eiendom er lite til stede (LQ på 0,3 og 0,4). Størst økning i sysselsettingen har også i disse kommunene kommet innen helse og sosialtjenestene (502 sysselsatte eller 8 prosent) og bygg- og anlegg (424 sysselsatte eller 24 prosent), deretter faglig, vitenskapelig og teknisk (125 sysselsatte eller 43 prosent). Sterkest reduksjon har det vært innenfor landbruk som er redusert med 30 prosent (eller -470 sysselsatte eller 30 prosent), deretter offentlig administrasjon, forsvar, politi mv (-388 sysselsatte eller 9 prosent), marine næringer (med - 364 sysselsatte eller 9 prosent), undervisning er redusert med - 242 sysselsatte (eller 9 prosent) og annen forretningsmessig tjenesteyting er redusert med -157 sysselsatte (29 prosent).

Tabell 3.2. Antall sysselsatte i 27 distriktskommuner nord for Saltfjellet i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og LQ<sup>10</sup>

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	1 086	4,0 %	1,2	-470	-30 %	-11 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	3 743	13,7 %	10,2	-429	-10 %	0 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	114	0,4 %	2,1	55	93 %	66 %
Prosessindustri	96	0,4 %	0,3	18	23 %	40 %
Mekanisk industri	228	0,8 %	0,2	-9	-4 %	-34 %
Annen industri	207	0,8 %	0,4	42	25 %	44 %
Fornybar energi	227	0,8 %	1,1	-26	-10 %	-18 %
Vann, avfall, miljø	110	0,4 %	0,8	-2	-2 %	-50 %
Bygg og anlegg	2 157	7,9 %	1,0	424	24 %	-8 %
Varehandel	2 479	9,0 %	0,6	-104	-4 %	-12 %
Transport	1 068	3,9 %	0,9	63	6 %	2 %
Reiseliv	1 173	4,3 %	1,0	-23	-2 %	-6 %
Media, kulturnæring	396	1,4 %	0,3	19	5 %	-16 %
Finans, forsikring, eiendom	304	1,1 %	0,4	-12	-4 %	-20 %
Faglig, vitensk. og teknisk	419	1,5 %	0,3	125	43 %	1 %
Annen for.tj.yting	380	1,4 %	0,3	-157	-29 %	-73 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	3 810	13,9 %	2,1	-388	-9 %	-17 %
Undervisning	2 432	8,9 %	1,1	-242	-9 %	-18 %
Helse- og sosialtjenester	6 415	23,4 %	1,2	502	8 %	-14 %
Annen pers. tj.yting	406	1,5 %	0,6	-23	-5 %	-24 %
Uoppgitt næring	171	0,6 %	1,2	-2	-1 %	4 %
<b>Total</b>	<b>27 421</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>-639</b>	<b>-2 %</b>	<b>-16 %</b>

### 3.3 Sammenligning mellom de 22 samiske kommunene og de 27 distriktskommunene

Landbruk/ reindrift og marin sektor er ganske jevnstore i disse samiske kommunene, i de øvrige distriktskommunene er marin sektor mye viktigere enn landbruk (for her er det så

<sup>10</sup> Se forklaring i boksen foran.

godt som ingen reindrift). Landbruk og reindrift holder stand bedre i de samiske kommunene enn i de øvrige distriktskommunene, både ved at en litt større andel jobber her (6 prosent sammenlignet med 4 prosent) og at reduksjonen er lavere (9 prosent sammenlignet med 30 prosent). Det skyldes i stor grad reindriftenes rolle som holder stand i de samiske kommunene. Landbruket er redusert også i de samiske kommunene, mens sysselsettingen i slakteri og meierivirksomheten har vært stabil. Marin sektor er viktigere for de øvrige distriktskommunene, men reduksjonen i disse næringene er ganske lik, med 10 prosent i de øvrige distriktskommunene og 11 prosent i STN-kommunene.

For begge disse kommunegruppene står offentlige tjenester for den absolutt største delen av sysselsettingen, for begge disse kommunegruppene utgjør offentlig administrasjon mv, undervisning og helse- og sosial 46 prosent av sysselsettingen. Strukturen er noe forskjellig ved at offentlig administrasjon, forsvar, politi mv er litt større i de sammenlignende distriktskommunene (14 prosent) og 12 prosent i de samiske kommunene. En viktig forklaring er at det blant de sammenlignende distriktskommunene er flere store forsvarskommuner, og forsvarsvirksomheten er mye større enn den samiske forvaltningen som selvsagt er overrepresentert i de samiske områdene. Videre er helse- og sosialtjenester noe større i de samiske kommunene (hhv 25 og 23 prosent), og undervisning er litt større i de samiske kommunene. Industri er svært lite til stede i alle disse kommunene, bortsett fra noe fiskeindustri. Ellers av private næringer er det tilbud som betjener det lokale markedet, slik som varehandel, bygg- og anlegg og transport. Reiseliv er ganske lite i disse kommunene, og er i tillegg redusert mer det siste tiåret i de samiske kommunene, se mer omtale i kap 4.4. Media og kulturnæringene er litt viktigere i de samiske kommunene, men det skyldes i hovedsak NRK Sápmi, se også kapittel 4.5.

### **3.4 Forskjeller mellom ulike regioner innenfor de samiske kommunene**

For å få et mer detaljert og tydelig bilde av utviklingstrekkene i de ulike delene av de samiske kommunene har vi delt de 22 samiske kommunene inn i seks regioner eller kommunegrupper: Fjord Øst-Finnmark, Innland Finnmark, Fjord Vest-Finnmark, Nord-Troms, Markasamisk og Lulesamisk. I det følgende skal vi kommentere tall for disse ulike samiske regionene.

**Fjord Øst-Finnmark** har 2813 sysselsatte med en økning på 6 prosent fra 2003-2012. Se vedleggstabell V3.1. Fiskerier inkludert fiskeindustri er helt klart den største private næringen med hele 15 prosent av sysselsettingen (i 2012), det er også verdt å merke seg at den har økt med hele 32 prosent fra 2003-2012. Varehandel står for 9 prosent og har økt med 4 prosent det siste tiåret. Landbruk og reindrift kommer også høyt, med 8 prosent av sysselsettingen, og her har det bare vært en svak nedgang siste tiåret (-3 prosent). Deatnu-Tana er en viktig landbrukskommune i Finnmark og har også viktige innslag av reindrift. I tillegg er det viktig relatert industri med Tine Meierier og Aage Pedersens slakteri ved Tana Bru. Landbruk er lite representert i de øvrige kommunene. Transport står for 7 prosent og har vokst kraftig (+70 sysselsatte, eller 58 prosent) og bygg- og anlegg står for 5 prosent av sysselsettingen og er litt redusert. Det kan også kommenteres at i tillegg til næringsmiddelindustri fra landbruk og reindrift samt fiskeindustri er det noe mer innslag av industri, mineralutvinning og vann, avfall og miljø, i denne regionen.

Offentlig administrasjon mv. står for 13 prosent og har økt med hele 29 prosent fra 2003. Undervisning står for 8 prosent og er tilsvarende redusert fra 2003 (- 30 prosent). Aller størst er helse- og sosial med 22 prosent, og har bare hatt en svak økning (2 prosent) fra 2003.

**Karasjok/Kautokeino** består altså av de to samiske senterkommunene Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino som til sammen har 2761 sysselsatte i 2012, det er en økning på 5 prosent siden 2003, se vedleggstabell V 3.2. Landbruk, reindrift inkludert industri er den klart største private næringen, med 16 prosent av sysselsettingen, og her har det vært en økning på 16 prosent fra 2003-2012, en helt motsatt utvikling enn det som gjelder for både landet, landsdelen og øvrige sammenlignbare distriktskommuner. Og det er reindriften som står for økningen i sysselsetting. Videre er media og kulturnæringer betydelig, med 9 prosent av de sysselsatte, og en økning på 31 prosent fra 2003. Dette skyldes NRK Sápmi med hovedkontor i Kárásjohka-Karasjok og lokalkontor i Kautokeino, videre er det samiske aviser som utgis her, i tillegg til noen innslag av kulturnæringer (Lie 2012). Varehandel står for 6 prosent, og er redusert med 14 prosent fra 2003-2012.

Helse- og sosialtjenester er klart størst med 23 prosent av sysselsettingen, og den har økt med 27 prosent fra 2003. I tillegg til primærhelsetjenestene fra kommunene gis det spesialisthelsetjenester i Kárásjohka-Karasjok (høresentral, hudspesialist, ambulante tjenester som inkluderer indremedisin, røntgen, øre/nese/hals, revmatolog, gynekolog, barnelege og allergolog ). Undervisning står for 14 prosent av sysselsettingen og har hatt en motsatt utvikling enn de øvrige samiske regionene fordi her er sysselsettingen økt med 8 prosent fra 2003. Det er to videregående skoler og Samisk høgskole, i tillegg til ordinær grunnskole. Offentlig administrasjon m.v. sysselsetter 13 prosent, og her kommer Sametingets administrasjon m.v. Offentlig administrasjon er imidlertid redusert med 11 prosent fra 2003-2012, og det skyldes reduksjon i kommunal sektor og nedbygging av Forsvaret i Guovdageaidnu-Kautokeino.

**Fjord Vest-Finnmark** er den største av disse regionene og har 4811 sysselsatte i 2012, og dette er en liten reduksjon på 3 prosent fra 2003, se vedleggstabell V 3.3. Fiskeriene er den klart største private næringen med 14 prosent av sysselsettingen, og den er redusert med 5 prosent fra 2003. Varehandelen utgjør 12 prosent og er redusert med 6 prosent. Transport står for 6 prosent av sysselsettingen og har hatt en økning på 16 prosent fra 2003. Reiseliv står også for 6 prosent av sysselsettingen og har økt med 8 prosent det siste tiåret. Nordkapp inngår i denne kommunegruppen, imidlertid kan det være noe underregistrering her i forhold til at det er betydelig sesongarbeid og måletidspunktet for denne statistikkilden er på høsten, etter at høysesongen om sommeren er avsluttet.

Størst også her er helse og sosialtjenester på 21 prosent, og denne har vært stabil det siste tiåret. Offentlig administrasjon, forsvar m.v sysselsetter 10 prosent og her har det vært en kraftig reduksjon på hele 23 prosent. Dette skyldes i første rekke nedbygging av forsvarets aktivitet i Porsanger og ellers nedgang i kommunal virksomhet, som har måttet tilpasse seg et redusert folketall. Undervisning står for 9 prosent og har hatt en reduksjon på 9 prosent siden 2003.

**Nord-Troms** hadde 3282 sysselsatte i 2012, det er en liten økning på 2 prosent fra 2003, se vedleggstabell V 3.4. Her er det flere mer jevnstore private næringer. Varehandel

sysselsetter 8 prosent, og er redusert med 8 prosent fra 2003. Bygg- og anlegg står for 7 prosent av sysselsettingen i 2012, en økning med 25 prosent fra 2003. Like stor er landbruk, reindrift inkl. industri samt fiskeri (begge med 7 prosent), men disse næringene er kraftig redusert med hhv 23 prosent og 42 prosent det siste tiåret.

Andre næringer som har vokst fra 2003, men som fortsatt er små næringer er annen forretningsmessig tjenesteyting (2,5 prosent av sysselsettingen i 2012 men har vokst med 69 sysselsatte fra 2003), mekanisk industri (1,5 prosent av sysselsettingen men har vokst med 29) og reiseliv (4 prosent av sysselsettingen og har vokst med 28).

Størst er helse- og sosialtjenester med 30 prosent og her har det vært en økning på hele 19 prosent fra 2003 til 2012, dette er i hovedsak kommunal helse- og sosialtjenester som har vokst. Offentlig administrasjon m.v og undervisning står for 9 prosent av sysselsettingen hver, og mens undervisning har økt med 6 prosent fra 2003 er administrasjon mv. redusert med 11 prosent.

**Markesamiske områder** har 3292 sysselsatte i 2012, og har opplevd en reduksjon på 10 prosent fra 2003, se vedleggstabell V 3.5. Bygg og anlegg og varehandel er de største private næringene (der begge har 8 prosent av de sysselsatte), men utviklingen har vært ulikt for disse det siste tiåret. Bygg- og anlegg har økt med 4 prosent siden 2003, mens varehandel er redusert (med -14 prosent) i samme tidsrom. Transport står for 6 prosent og er redusert med 21 prosent. Landbruk og reindrift, reiseliv samt mekanisk industri sysselsetter rundt 4 prosent hver. Mekanisk industri har hatt en sterk økning på 81 prosent, mens reiseliv er redusert med 30 prosent og landbruk mv. er redusert med 33 prosent.

Helse- og sosial sysselsetter hele 30 prosent og har vært stabil i perioden. Offentlig administrasjon samt undervisning sysselsetter hhv 14 og 9 prosent, og er blitt redusert med hhv. 23 og 29 prosent fra 2003.

**Lulesamiske områder** er det minste av disse regionene og har kun 1646 sysselsatte, og holder stand med en liten økning i sysselsettingen på 2 prosent fra 2003, se vedleggstabell V 3.6. De viktigste private næringene er prosessindustri og mineralutvinning som står for henholdsvis 9 og 5 prosent av sysselsettingen. Prosesseindustribedriften Norcem AS Sementfabrikk i Kjøpsvik har opplevd en reduksjon på 11 prosent siden 2003, mens mineralbedriften Norwegian Crystallites AS på Drag har vokst noe. Reiseliv og varehandel er like viktig med 8 prosent av sysselsettingen hver. Mens reiseliv er redusert med 26 prosent har varehandelen økt med 14 prosent fra 2003 til 2012. Bygg- og anlegg sysselsetter 7 prosent og har økt med 57 prosent etter 2003. Mineralutvinning utgjør 5 prosent og har økt hele 82 prosent fra 2003. Fiskeri utgjør 4 prosent og er kraftig redusert, med hele 42 prosent fra 2003.

Helse og sosial er størst med 25 prosent av sysselsettingen og har økt med 13 prosent det siste tiåret, og det er primærhelsetjenesten som har hatt økningen. Offentlig administrasjon m.v sysselsetter 10 prosent, en økning på 28 prosent fra 2003. Motsatt utvikling har undervisning hatt, de sto for 9 prosent av sysselsettingen i 2012, men har opplevd en reduksjon på 8 prosent. Det har skjedd en viktig oppbygging av samisk kompetanse knyttet til Árran lulesamiske senter på Drag. Sametinget har funksjoner lagt hit, NRK Sápmi har

reportere her, og det gis undervisning og er barnehage her. Divtasvuodna-Tysfjord kommune har vært med i forvaltningsområdet for samisk språklov siden 2006, (se også kapittel 6).



## 4 Nærmere om de prioriterte næringene, med vekt på struktur, sysselsetting og verdiskaping

I dette kapitlet går vi nærmere inn i utvalgte næringer. Dette er landbruk, reindrift, marin sektor (som består av fiske og fangst, oppdrett og fiskeindustri), reiseliv og kultur næringer. Dette er viktige næringer i samiske områder, enten fordi de tradisjonelt har vært viktige eller fordi det er næringer det politisk er ønske om å satse på.

Hvor viktig disse næringene er, uttrykkes gjennom å analysere *sysselsetting* og *verdiskaping*. Utviklingstrekkene i disse næringene framstilles gjennom å analysere sysselsettingsutviklingen. Her er det benyttet SSBs sysselsettingsstatistikk (jfr kap 2). Dette er komplettert med egne kilder for de ulike næringene. I tillegg ser vi på næringens økonomiske betydning. Dette er imidlertid en mer komplisert øvelse fordi det ikke finnes sammenlignbare økonomiske data for alle disse næringene. Næringene er også svært ulike i forhold til bedriftsstruktur. F.eks. er det innen fiske og fangst mange selvstendige fiskere, det samme innen landbruk, som er enkeltpersonforetak. Innen havbruk er det større selskaper og mange av disse er filialer eller underavdelinger av større (nasjonale eller globale) foretak som er lokalisert i STN-området, og disse blir ikke registrert med egne regnskapsdata for de ulike avdelingene<sup>11</sup>. Regelverket for regnskapsføring er ulike mellom ulike typer foretak der det viktigste er at enkeltpersonforetak ikke er regnskapspliktig. Det er også slik at landbruk og reindrift i tillegg mottar betydelige offentlige tilskudd, det gjelder også andre typer foretak slik som aviser og kulturinstitusjoner (museum og teater). Den siste typen institusjoner er jo eksempler på at det kan inngå forretningsdrift selv om ikke det er virksomhetens primære mål. Det er benyttet ulike datakilder, slik det er redegjort for i kapittel 2 og under den enkelte næringen.

Disse utfordringene gjelder for alle som bruker slike registerdata for økonomiske størrelser. I undersøkelser som ser på større geografiske områder blir ofte de minste selskapene (f.eks. de med mindre enn 5mill kr eller 10 mill kr i omsetning) definert ut. Når vi ser på et så avgrenset område som STN-kommunene og med den bedriftsstrukturen med så stor andel små bedrifter vil en slik avgrensning utelukke en stor andel av bedriftene. Imidlertid blir resultatene sårbare for feil i statistikkgrunlaget når en går så detaljert til verks. F.eks. har det vært nødvendig å korrigere tallgrunlaget enkelte år fordi bedrifter plutselig er ført innenfor en annen kode, det er slike eksempler både innen reiseliv og transport og mellom havbruk og fiskeforedling. Det er viktig med detaljkunnskap for å kunne forstå om det er reelle endringer eller om det kun er tekniske endringer.

Verdiskaping er i dette prosjektet avgrenset til økonomisk verdiskaping og er en størrelse som hentes ut fra bedrifters regnskap. Verdiskapingen uttrykker således hvilke merverdier som genereres i en bedrift når verdien av innsatsfaktorer og avlønning er trukket fra. En slik avgrensning kan absolutt problematiseres.

Med verdiskaping mener vi bedriftenes (og næringenes) evne til å skape *merverdi* i virksomheten og dette gir mulighet til å avløne de ansatte gjennom lønn, eierne gjennom

---

<sup>11</sup> Sysselsettingen skal oppgis også for underavdelinger/filialer, så det er det tall på.

overskudd og det offentlige gjennom skatter og avgifter. En annen betegnelse på verdiskaping er *bruttoprodukt*, og summert for alle bedrifter gir dette nasjonens bruttonasjonalprodukt (BNP). I regnskapssammenheng er bruttoproduktet gitt som driftsinntekter minus kjøp av varer og tjenester. Da står man igjen med det som skapes av verdier i bedriftene, med andre ord verdiskaping. For landbruket har vi brukt tall for *nettoprodukt*, som er bruttoprodukt minus kapitalslit (verdiforringelse på bygninger, maskiner, utstyr). For reindrifta brukes begrepet *vederlag for arbeid og egenkapital*, som er summen av alle inntekter i summen av alle eksterne kostnader (inkl. renter på lånt kapital), og slik sett ganske parallell til bruttoprodukt. Helt sammenlignbare er nok likevel ikke disse berepene, og heller ikke med verdiskaping slik det er beregnet for øvrige næringer.

Tallene for økonomi i bedrifter i marine næringer, reiseliv og kulturnæringer er hentet fra databasen ProffForvalt, og omfatter de regnskapspliktige selskapene som er registrert der. Enkeltpersonforetak er ikke regnskapspliktige, mens aksjeselskap er det, slik at ulike selskapsformer har ulik dekning i denne basen. Basen dekker også kun de selskapene som har hovedkontor i de angitte kommunene, og det betyr at bedrifter som er underavdelinger ikke er registrert med egne regnskapstall. Ulike selskapsformer og organiseringer varierer systematisk mellom de ulike sektorene. Dermed vil det variere i hvor stor grad de ulike næringene er dekket, slik at tolkningen må gjøres med den varsomhet som behøves.

I den tverrgående analyse av kulturminner og verdiskaping (Myrvoll et.al.2013), er det lagt til grunn en langt bredere tilnærming til verdiskaping. Der de inkluderer ... «prosesser hvor naturarv og kulturminner, i samspill med andre utviklingsfaktorer tas i bruk for å generere verdi for befolkning, næringsliv, lokalsamfunn og regioner». De vektlegger både kulturell, miljømessig, sosial og økonomisk verdiskaping (Magnussen et. al 2011). Verdiskaping ses også i forhold til stedsutvikling.

Det kan også være slik at størst mulig overskudd og økonomisk verdiskaping ikke er bedriftens primære mål. Det kan være at det å drive med en bestemt virksomhet eller aktivitet er det viktigste, og da blir det tilstrekkelig om en har tilstrekkelig utkomme av bedriften. Eller at det å bo et bestemt sted er avgjørende, da kan det være nødvendig å etablere sin egen arbeidsplass, og kanskje må den settes sammen av flere aktiviteter eller næringer (næringskombinasjoner). Næringskombinasjoner er nok også mer utbredt i samiske områder og distriktsområder enn i mer sentrale strøk. Næringskombinasjoner mellom fiske og landbruk, mellom reindrift og duodji (samisk håndverk) har jo vært en tradisjonell tilpasning i nord, og næringskombinasjoner regnes som en tradisjonell samisk næring (Sametingets næringsmelding 2011). En nyere tilpasning kan være kombinasjoner av en stilling i offentlig sektor og primærnæringer eller kunst/kultur. En kan også betrakte kombinasjoner på husholdsnivå, der den ene partneren jobber i en eller flere primærnæringer og den andre deltar noe i primærnæringene men også har lønnet jobb f.eks. i offentlig sektor. Det kan sikre en tilknytning til tradisjonelle næringer samtidig som familien sikres noe stabil inntekt (Mosli og Nilsen 1994). Datagrunnlaget i offisielle statistikker er imidlertid ikke tilpasset kombinasjoner, fordi en der regner ut fra hovedbeskjeftigelse. Disse viktige strukturelle forholdene har det ikke vært rom for å gå inn i dette prosjektet.

Her er verdiskaping brukt i tradisjonell økonomisk forstand. Selv om ikke maksimal profitt er avgjørende for den enkelte bedrift vil likevel lønnsomhet og verdiskaping i tradisjonell forstand være viktig for å kunne få tilgang til kapital fra banker, Innovasjon Norge og andre investorer. Derfor er det også nødvendig å fokusere på slike størrelser. Ettersom det er ulike datakilder som brukes er ikke de økonomiske størrelsene direkte sammenlignbare mellom næringene, og det er landbruk og reindrift, samt deler av kulturnæringene som er dårligst dekket i det tradisjonelle økonomiske tallgrunnlaget.

Denne analysen viser heller ikke ringvirkningene av den enkelte næringen. Da måtte en sette opp ringvirkningsanalyser som inkludert virksomheter som leverer til den aktuelle næringen, altså det en kan kalle «oppstrømsvirksomhet». Dette er virkninger av at en virksomhet kjøper innsatsvarer eller tjenester av andre bedrifter. Dette kan igjen analyseres i hvor stor grad slike kjøp gjøres lokalt eller om det hentes fra andre steder. Videre kunne en ha sett på «konsumvirkningene» gjennom disse næringsaktørenes kjøp og bruk av varer og tjenester, herunder også offentlige tjenester. Da vil det også være interessante i hvilken grad kjøpene/bruken skjer i hjemkommunen eller en av de andre samiske kommunene, eller om dette skjer utenfor, og i så fall om det og eventuelt om det er forskjeller mellom ulike næringer. Denne typen ringvirkninger har vi ikke hatt ressurser til verken å undersøke eller drøfte nærmere i dette prosjektet.

#### **4.1 Landbruket i samiske områder – struktur, sysselsettingsutvikling og økonomiske indikatorer**

Totalt sysselsetter landbruk, reindrift og landbruks- og reindriftsbasert industri 6,1 prosent i de 22 kommunene som utgjør de samiske områdene (jfr tabell 3.1). Dette er dobbelt så mye som ellers i landsdelen og landet, og også klart høyere enn i andre distriktskommuner i nord (4,0 prosent, jfr.tabell 3.2). Når vi bare ser på landbruket og den landbruksbaserte industrien som vi gjør i dette delkapitlet, er imidlertid andelen 3,5 prosent, altså omtrent den samme som i andre distriktskommuner i nord. Andelen sysselsatt i landbruket er høyest i fjordkommunene i Øst-Finnmark, i innlandskommunene i Finnmark og i Nord-Troms med 6-7 prosent, mens landbruket er nesten borte i fjordkommunene i Vest-Finnmark der andelen er 1 prosent.

Den totale sysselsettingen i landbruket er noe høyere enn disse andelene angir, da disse tallene inkluderer bare de som har landbruk som viktigste yrke. Dette belyses nærmere både i dette avsnittet om landbruk og avsnittet om reindrift.

##### **4.1.1 Bruksstrukturen i samisk landbruk – færre og større bruk**

Landbruket i STN-området skiller seg ikke mye fra øvrige kommuner i Nord-Norge. Brukene er gjennomsnittlig en anelse større, og andelen bruk over 200 dekar er 52 prosent mot 47 prosent i øvrige områder nord for Saltfjellet (Samisk statistikk 2012). Dette reflekterer først og fremst at STN-området utgjør størst del av Finnmark, og brukene i Finnmark er i areal generelt større enn i Troms og Nordland.

Som ellers i Nord-Norge har bruksstørrelsen i STN-området vokst kraftig det siste tiåret, selv om jordbruksarealet har gått litt tilbake. Antall bruk er nesten halvert det siste tiåret og i 2010 var det 535 aktive jordbruksbedrifter i STN-området. Omtrent samme utvikling har det vært i øvrige områder i nord, og endringene har gått raskere i nord enn i landet for øvrig det siste tiåret. Antallet bønder har også gått tilsvarende tilbake, og situasjonen i mange bygder er at det er få aktive bønder igjen, men at de som er aktive leier jord hos naboer som har lagt ned produksjonen.

Som en konsekvens av denne utviklingen er husdyrbrukene også blitt større i de samiske områdene. Melkebrukene har på ti år vokst fra 15 til 20 kyr i gjennomsnitt, mens sauebrukene har vokst fra 46 til 77 vinterfora sau. Mens melkebrukene er litt større i samiske områder enn ellers i Nord-Norge nord for Saltfjellet, er sauebrukene i gjennomsnitt litt mindre. De samiske kommunene har ellers litt høyere andel saue- og geitebruk, og litt lavere andel melke- og storfeproduksjon enn øvrige distriktsområder nord for Saltfjellet.

#### **4.1.2 Sysselsettingen er også redusert i det samiske landbruket**

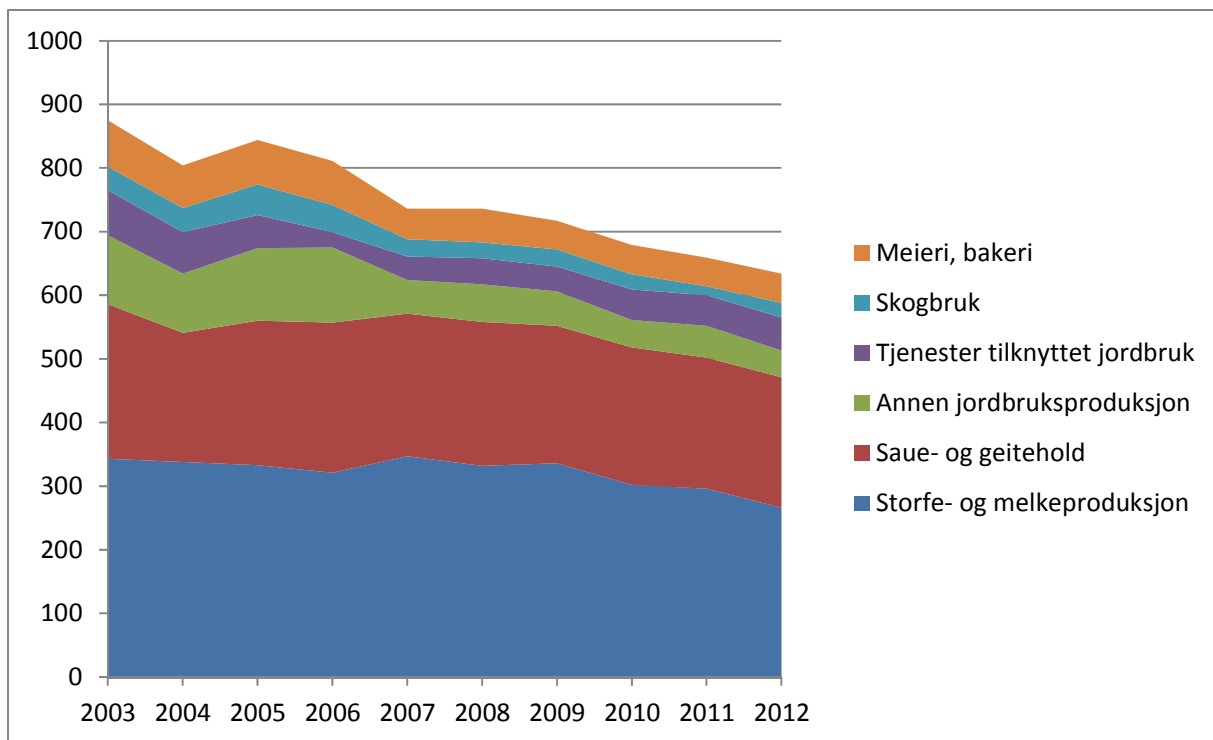
Sysselsettingen i landbruket i de 22 STN-kommunene er også gått tilbake. Da det både eksisterer sysselsettingstall i form av årsverk i jord- og skogbruk fra landbrukstall, og mer generelle sysselsettingstall for landbruk og landbruksbasert industri fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken har vi valgt å presentere tall fra begge kilder.

Ifølge landbrukstallinga 2010 ble det utført 691 årsverk i jord- og skogbruket i de 22 kommunene, mens tallet ved forrige landbrukstalling i 1999 var 1177 (SSB, landbruksstatistikk). I løpet av dette tiåret ble altså arbeidsinnsatsen redusert med nesten 500 årsverk eller vel 40 prosent, omtrent samme reduksjon som i de 27 andre distriktskommunene nord for Saltfjellet og som i landsdelen totalt.

Antallet sysselsatte i de samme næringer i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken var på 633 i 2010, se figur 4.1. Dette tallet omfatter altså både heltids- og deltidssysselsatte, og antallet årsverk disse utførte var følgelig lavere<sup>12</sup>. De siste ti årene er antallet sysselsatte redusert fra nærmere 900 sysselsatte i 2003 til vel 600 ved utgangen av 2012. Sysselsettingen i husdyrproduksjonen er redusert noe, innen melke- og storfeproduksjon fra ca. 340 til ca. 260 sysselsatte, og innen saue- og geitehold fra ca. 240 til 200. Reduksjonen har imidlertid vært størst innen annen jordbruksproduksjon, i hovedsak gjelder dette jordbruk uten husdyrhold, som er produksjon av poteter, eller bare grasproduksjon. Det beskjedne skogbruket er også redusert, og sysselsetter bare et fåtall i noen kommuner. Tjenester tilknyttet jordbruk er i stor grad avløstjenester, som også over tid er noe redusert i sysselsettingen. Den landbruksbaserte industrien er også beskjeden i disse kommunene, og omfatter bakerier og ett meieri<sup>13</sup>. Sysselsettingen i bakeriene har gått tilbake, mens meieriet i Deatnu-Tana har hatt stabil sysselsetting.

<sup>12</sup> Forskjellen mellom tallene fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken og landbrukstallinga skyldes at deltidsarbeidende i jord- og skogbruk som har mer arbeid i andre næringer, i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken blir registrert i disse andre næringene, ikke i landbruket.

<sup>13</sup> Slakteriene i de samiske områdene, er i hovedsak reinslakterier, og er derfor omtalt sammen med reindriften.



Figur 4.1 Sysselsatte i jordbruk, skogbruk og landbruksbasert industri i samiske områder 2003-12

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB, bearbeidet av Norut Alta-Áltá.

#### 4.1.3 Verdiskaping i samisk landbruk – om husdyrproduksjon

Å beregne verdiskaping og andre økonomiske indikatorer for landbruket er utfordrende, dels med hensyn til hvordan disse begrepene bør defineres når en betydelig del av inntektene er basert på tilskudd, og dels fordi de aller fleste gårdsbruk ikke er registrert med regnskapsdata i tilgjengelige databaser. Å bruke bedriftsdata er altså utelukket, og begrepsbruken, definisjonene og beregningene blir også fort spesifikke for landbruket og ikke nødvendigvis sammenlignbare med andre næringer.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) gjennomfører årlig driftsgranskninger i landbruket, som er basert på et utvalg bruk, og analyserer i tillegg data fra produksjonstilskuddsregisteret til Statens landbruksforvaltning (SLF). Fra Nord-Norge-kontoret til NILF har vi fått tilgang til bearbeidede tall for produksjonsinntekter, verdiskaping og årsverk for kommuner i Nord-Norge fra 2009<sup>14</sup>. Verdiskaping er av NILF definert som nettoproduktet, dvs. summen av driftsinntekter og eget arbeid, med fratrukk av kostnader og avskrivninger (Stornes et.al. 2005)..

<sup>14</sup> Nyere tallmateriale er innsamlet, men ikke bearbeidet på denne formen. Ut fra ressursrammene for prosjektet kunne vi ikke forsvare å bruke betydelige ressurser på å få nyere data bearbeidet, så vi har valgt å bruke data fra 2009 her. Vi takker NILF for at de velvillig stilte dette materialet til rådighet for oss!

Tabell 4.1. Produksjonsinntekter, nettoprodukt og årsverk i landbruksproduksjon i samiske områder, andre distriktsområder og Nord-Norge nord for Saltfjellet 2009

	22 STN-kommuner	27 andre distriktskommuner	Nord-Norge nord for Saltfjellet
Produksjonsinntekter i mill. NOK	319	555	1 734
- Herav salgsinntekter i mill. NOK	162	304	926
- Herav tilskudd i mill. NOK	157	251	808
Nettoprodukt i husdyrhold i mill. NOK	131	219	693
- Herav melkeproduksjon i mill. NOK	66	120	366
- Herav annet husdyrhold i mill. NOK	65	99	327
Antall årsverk i husdyrhold	570	990	3 119
- Herav melkeproduksjon	228	482	1 410
- Herav annet husdyrhold	342	509	1 709
Nettoprodukt pr. årsverk i husdyrhold i NOK	229.000	222.000	222.000
Nettoprodukt pr. årsverk i melkeprod. i NOK	289.000	249.000	260.000
Nettoprodukt pr. årsverk i annet h.h. i NOK	190.000	195.000	191.000

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF

De totale produksjonsinntektene for de tilskudsregistrerte gårdsbrukene i de 22 STN-kommunene var i 2009 på 319 mill. NOK. Som kjent utgjør tilskudd en betydelig andel av inntektene i landbruksproduksjon, og så også i de samiske områdene hvor de utgjorde nær halvparten av produksjonsinntektene i 2009. Andelen tilskudd var med 49 prosent litt høyere her enn i de 27 andre distriktskommunene hvor den var 45 prosent<sup>15</sup>.

Nettoproduktet for landbruk med husdyr i de 22 samiske kommunene i 2009 var totalt på 131 mill. NOK. Dette er utregnet på grunnlag av de tilskudsregistrerte gårdsbrukene som drev med husdyrhold dette året, hvor det totalt ble utført 570 årsverk. Verdiskapingen pr. årsverk var da på 229.000 NOK i de samiske områdene, mot 222.000 i de 27 andre distriktskommunene nord for Saltfjellet som vi sammenligner med. Forskjellen er imidlertid ikke stor, så det er ikke grunnlag for å si at verdiskapingen i landbruket i de samiske områdene er vesentlig større enn ellers i landsdelen.

Spesifikke tall for de ulike landbruksproduksjoner viser at melkeproduksjon har høyest nettoprodukt, og den står for halvparten av verdiskapingen i landbruket i de samiske kommunene. Melkeprodusentene har også høyere verdiskaping pr. årsverk, og de samiske områdene skilte seg ut med høyest verdiskaping pr. årsverk innen melkeproduksjon. Innen annet husdyrhold var derimot verdiskapingen pr. årsverk en anelse lavere enn de andre distriktskommunene, men på nivå med gjennomsnittet for Nord-Norge nord for Saltfjellet. Den største delen av "annet husdyrhold" utgjøres av sauehold, og i det er det altså ikke vesentlige forskjeller i verdiskaping mellom samiske områder og andre områder i nord.

<sup>15</sup> En årsak til noe høyere tilskuddsandel i STN-kommunene er Samtingets egne støtteordninger til landbruk og næringskombinasjoner. En annen årsak kan være spesifikke støtteordninger for landbruk i Finnmark; bl.a. Miljøtilskudd for jordbruket i Finnmark.

#### **4.1.4 Om økonomien i annen landbruksproduksjon, skogbruk og landbruksbasert industri**

Det foreligger verken regnskapstall eller andre tall for landbruksproduksjon uten husdyr, og omfanget av dette er lite i de samiske områdene. Det samme gjelder for skogbruket som også er beskjedent. Den største virksomheten tilknyttet skogbruk er den nyetablerte bedriften Nordnorsk bioenergi i Skånland, som hadde sitt første hele driftsår i 2012. Omsetningen var på 4,8 mill. NOK, men driftsresultatet var negativt. Den nest største var Norskog i Guovdageaidnu-Kautokeino med en omsetning på 1,3 mill., men nedadgående fra tidligere år, og med svakt negativt driftsresultat.

Den landbruksbaserte industrien i de samiske områdene omfatter primært bakerier og et meieri, mens slakteriene i disse områdene er dominert av reinslakting, og derfor er omtalt sammen med reindriften (se kap.4.2). Siden meieriet i Deatnu-Tana er en underavdeling i TINE-konsernet foreligger ikke regnskapstall, så her kan vi ikke fastslå annet enn at produksjonen var i 2012 på 6300 tonn ferdigprodukter, og bedriften hadde da 19 ansatte.

Det foreligger regnskapsdata for to bakerier i disse samiske kommunene, Lakselv bakeri og ett bakeri i Mehamn i Gamvik kommune. Den samla omsetningen for disse var på 11,8 mill. NOK, mens verdiskapingen i form av summen av driftsresultat og lønnskostnader var på 3,1 mill. NOK. En rekke mindre bakerier uten regnskapsinformasjon (enkeltpersonsforetak) er registrert i de 22 kommunene, men ut fra både registerbasert sysselsettingsstatistikk og bedriftsdata, er det lite av dette som gir heltidssysselsetting. Selv om bakeriene er klassifisert som landbruksbasert industri, er det ingen kobling til landbruket for øvrig i de samiske områdene, da kornet som brukes i produksjonen produseres sørpå.

Landbruksnæringen er her avgrenset til selve landbruket og til relatert industri, altså nedstrøms virksomhet som bruker og videreforedler produkter produsert av landbruket, og denne industrien er altså beskjedent tilstede i de samiske områdene.

#### **4.1.5 Utfordringer og muligheter for landbruket i samiske områder**

Landbruket har i årtier vært gjennom rasjonaliseringsprosesser, så også i samiske områder. Antallet bruk er redusert, men brukene blir større og større, og selv om noe jord også har gått ut av produksjon, har ikke det samla jordbruksarealet gått mye tilbake. Rasjonaliseringsprosessen har også resultert i nedgang i sysselsetting, og færre og færre arbeider altså i landbruket, noe som også bidrar til manglende rekruttering da det er få som "går mot strømmen".

Som vi så er jordbruket i STN-kommunene sterkt avhengig av tilskudd, og tilskuddsandelen er litt høyere her enn i andre distriktskommuner i nord. Tilskuddene er et direkte resultat av landbrukspolitik, bl.a. jordbruksavtalen mellom staten og bondelagene, og evt. endringer i den nasjonale landbrukspolitikken påvirker landbruket. Den høye støtteandelen i STN-kommunene gjør jordbruket her ekstra sårbart. På den andre siden kan Sametingets ordninger i noen grad kompensere for endringer i den nasjonale landbrukspolitikken, da disse er mindre produksjonsrelaterte.

Med endringer i landbrukspolitikken følger også endringer i regelverk. En utfordring for mange bruk er at nye regler og forskrifter gir store investeringsbehov, f.eks. knyttet til driftsbygninger for løsdrift. Å gå sammen i samdriftsordninger kan være en løsning, men der det er langt mellom gårdene er dette vanskelig, og det gjelder som kjent i en del av de arealstore STN-kommunene.

Det ligger imidlertid også framtidsmuligheter i arktisk landbruk, økologisk landbruk og ikke minst økende etterspørsel etter lokal og kortreist mat. Produktutvikling, markedsarbeid og opparbeidelse av salgskanaler er krevende for nye produkter, og dette er en utfordring for jordbruket i STN-områdene. På dette området er det også enkelte virkemidler og program, men mye av tilskuddene er rettet mot primærproduksjon, mindre mot videreforedling. Det ligger også muligheter i gårdsturisme og andre koblinger mellom landbruk og reiseliv. Beliggenhet nær markeder som etterspør nye matprodukter eller reiselivstjenester relatert til landbruk er selvsagt en fordel, og her har en del av STN-kommunene ulemper, særlig i Finnmark.

Et annet utviklingstrekk, klimaendringene, skaper muligheter for landbruket i form av lengre vekstsesong. Ifølge klimamodeller er det den nordligste landsdelen som vil få størst temperaturøkning, og selv om andre deler av klimaendringene som nedbørsøkning, mer vind og mer ustabil vær er en ulempe, vil vekstsesongen bli lengre. Dette skaper muligheter for større avlinger, men også for nye vekster.

## **4.2 Reindriften – struktur, sysselsettingsutvikling og økonomi**

Reindriften er i utgangspunktet en næring forbeholdt den samiske befolkningen. Reindriften er dermed unik for de samiske områdene, og følgelig mye viktigere i disse områdene i nord enn ellers i landsdelen og landet. Reindrift og reindriftsrelatert industri (slakteriene) utgjør likevel bare knappe 3 prosent av sysselsettingen i de 22 STN-kommunene, men da inkluderes bare de som har det som viktigste yrke. Andelen som har sysselsetting i reindriften som viktigste yrke er klart høyest i innlandskommunene Guovdageaidnu-Kautokeino, Karasjohka-Karasjok, med i underkant av 10 prosent. I fjordområdene i Øst-Finnmark er også andelen sysselsatt i reindrift og reindriftsrelatert industri synlig med ca. 2 prosent, mens andelen er svært liten i de øvrige områdene. Dette betyr ikke at det ikke er reindrift i disse regionene, men reindriften i fjordområdene i Vest-Finnmark og Nord-Troms, er i stor grad drevet av personer som er registrert bosatt i Guovdageaidnu-Kautokeino. Og i de markasamiske og lulesamiske områdene er reineierne få og spredt bosatt.

### **4.2.1 Reintallsutviklingen har gitt større siidaandeler**

Reindriften har sitt tyngdepunkt i Finnmark, med intensiv reindrift basert på flytting mellom vinterbeiter i Indre Finnmark, og sommerbeiter i kyst- og fjordområder i Finnmark og Nord-Troms. Flertallet av reindriftsutøverne i Finnmark er bosatt i kommunene Guovdageaidnu-Kautokeino, Karasjohka-Karasjok, Deatnu-Tana og Unjárga-Nesseby, altså nær vinterbeiteområdene. Reindriften i Midt- og Sør-Troms og Nordland er mer ekstensiv og spredt, og de relativt få reindriftsutøverne er bosatt i mange kommuner, med unntak av Vesterålen og Lofoten som ikke er reinbeiteområder.



Reindriften i Finnmark, som altså også bruker sommerbeitearealer i Nord-Troms, utgjør nesten tre fjerdedeler av reindriften i Norge målt i antall dyr og antall siidaandeler (tidl. driftsenheter). Reindriften i Finnmark er organisert i 2 reinbeiteområder (Øst-Finnmark og Vest-Finnmark), 6 soner, 35 reinbeitedistrikt, 55 sommersiidaer og over 100 vintersiidaer. En siida er en driftsgruppe av reineiere, og disse driftsgruppene kan variere fra sesong til sesong. Innenfor hver siida er det en eller flere siidaandeler (tidl. driftsenheter), som består av en eller flere reineiere som driver reindrift. Siidaandelen ledes av en person eller to som er ektepar/samboere. Alle reineierne i siidaandelen har reinmerke, og de øvrige reineierne er ofte i familie med siidaandelens leder.

Både reintetthet og innslaget av reindriftsutøvere er mye høyere i Finnmark enn lenger sør. Reintallet har i løpet av det siste tiåret økt kraftig i Finnmark, fra det laveste reintallet i nyere tid på knapt 110.000 dyr i vårflokk<sup>16</sup> i 2001 til over 180.000 dyr i vårflokken de siste fem årene (186.000 dyr 31. mars 2012). Beitepresset er altså høyt, og det pågår prosesser for å redusere reintallet igjen, da beitebelastningen er langt høyere enn det Reindriftsforvaltningen og forskere mener er bærekraftig nivå. At reintallet er for høyt synes også klart i lave slaktevekter de siste årene.

Veksten i reintall i Finnmark har gått parallelt med en svak nedgang i antall siidaandeler, fra 425 i 2001 til 385 i 2012, og gjennomsnittstørrelsen på siidaandelene har derfor økt kraftig. I 2001 var det bare ca. 260 dyr i vårflokk pr. siidaandel, mens det i 2012 var ca. 480 dyr i vårflokk pr. siidaandel i Finnmark. Områdene Varanger/Polmak i Øst-Finnmark, og Vestre sone i Vest-Finnmark med sommerbeiter i Nord-Troms, har i gjennomsnitt de største siidaandelene med nærmere 600 dyr i vårflokk. Antallet registrerte reineiere er for øvrig på knapt 2400 personer i Finnmark, og antall årsverk utført i reindriften i Finnmark var i 2011 beregnet til 750. Det store differansen mellom antall reineiere og antall årsverk skyldes at det er mange personer som er reineiere med reinmerke, som altså ofte er i familie med siidaandelens leder. Disse har ikke reindrift som hovedbeskjeftigelse, men bidrar med arbeidskraft i arbeidsintensive perioder som kalvemerking på våren og slakting på høsten, eller bidrar med annen arbeidsinnsats.

Reindriften i Midt-Troms, Sør-Troms og Nordland er mye mindre i omfang. Totalt er reintallet i disse områdene på knapt 28.000 i vårflokk, fordelt på 2 reinbeiteområder, 26 reinbeitedistrikt. Videre er det ca. 90 siidaandeler og ca. 400 reineiere som utførte ca. 140 årsverk i 2011. Reindriften i dette området utgjør altså bare en mindre del av den samiske reindriften; med 11 prosent av reintallet og 17 prosent av siidaandelene. Gjennomsnittstørrelsen på siidaandelene i disse områdene er på 300 dyr i vårflokk, og altså mye mindre enn i Finnmark. Det skal dog sies at noen reinbeitedistrikter i Troms og Nordland har svært få dyr, og neppe drives som heltidsbeskjeftigelse. Om disse trekkes ut blir den gjennomsnittlige siidaandel i øvrige reinbeitedistrikter derfor noe større.

Også i disse områdene har det vært stor vekst i reintallet siste tiår, på ca. 7000 dyr i vårflokk, og siidaandelene har vokst tilsvarende i reintall, da antallet siidaandeler har vært stabilt. Beitebelastningen er likevel liten, selv om tilgjengelig beiteareal er mer avgrenset i disse

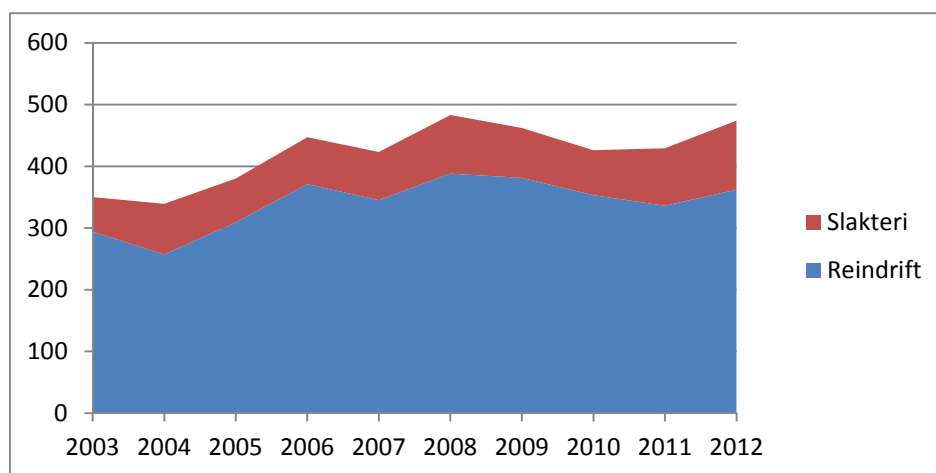
---

<sup>16</sup> Reintallet oppgis vanligvis i vårflokk, ved starten av reindriftsåret 1. april. Dette er vinterflokken før kalving. Begrepet kan sammenlignes med at en i saueproduksjon oppgir antall "vinterfora sau".

områdene enn i Finnmark på grunn av menneskelig aktivitet og inngrep. Det er særlig mangelen på større sammenhengende beiteområder som begrenser reindriften i disse områdene.

#### 4.2.2 Sysselsettingen har økt i reindriften det siste tiåret

Sysselsettingen i reindrift og reindriftsrelatert industri i de 22 STN-kommunene har økt det siste tiåret. Tallene fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er imidlertid mye lavere enn årsverkstallene for den samiske reindriften i Nord-Norge. Dels skyldes dette at ikke alle reindriftsutøvere i nord er bosatt i STN-kommuner<sup>17</sup>. Men den viktigste grunnen er at mange av de som arbeider i reindriften har annet og bedre betalt arbeid i andre næringer eller offentlig virksomhet. Om lag 360 var ved utgangen av 2012 registrert med reindrift som viktigste arbeid<sup>18</sup> i STN-kommunene, altså en klar vekst siste tiåret, om enn ikke så mye de siste årene. Den reindriftsbaserte industrien omfatter reinslakteriene i Indre Finnmark<sup>19</sup>, og disse har også hatt vekst i sysselsetting siste tiåret, og vel 100 hadde dette som viktigste arbeid ved utgangen av 2012.



Figur 4.2 Sysselsatte i reindrift og slakterier i samiske områder 2003-12.

Kilde: Registerbasert sysselsettings-statistikk, SSB, bearbeidet av Norut Alta-Áltá.

<sup>17</sup> De aller fleste reindriftsutøvere i Finnmark er bosatt og har registrert sin næringsvirksomhet i en av de 11 STN-kommunene i dette fylket. I Troms er det derimot flere siidaandeler registrert utenfor enn i de 8 STN-kommunene. I Nordland er det få siidaandeler registrert i de 3 STN-kommunene, de aller fleste er utenfor, og de på Helgeland er altså helt utenfor STN-området (Samisk statistikk 2012). Dette betyr at sysselsettingsstatistikken fra de 22 STN-kommunene dekker reindriften i Finnmark godt, men at mye av reindriftsysselsettingen i Troms og Nordland ikke er med. Totalt sett vil vi anslå at sysselsettingen i reindriften i nord er 15-20% høyere enn i de 22 STN-kommunene, og disse er altså i hovedsak i Troms og Nordland.

<sup>18</sup> Reindrift har ikke egen næringskode i sysselsettings- og næringsstatistikk, men er plassert under flere koder, bl.a. "husdyrhold ellers". Sysselsettingstallene for reindriften er derfor beregnet ut fra de aktuelle næringskodene som det ut fra fordelingen på kommuner er tydelig at omfatter reindrift.

<sup>19</sup> Slakteriene i de 22 samiske kommunene omfattet i all hovedsak reinslakteriene i Indre Finnmark, og slakteriene er derfor her omtalt sammen med reindriften. Det kan selvsagt også forekomme noe husdyrslakt ved disse slakteriene, men det store volumet er rein og reinkjøtt.

Åsverkstallene fra Økonomisk utvalg for reindriftsnæringen viser også en liten vekst fra ca. 850 årsverk i 2001 til ca. 890 årsverk i 2011. At veksten i antall årsverk er litt mindre enn i antall sysselsatte, kan komme av at den generelle veksten i reinntall og størrelsen på siidaandelene har gjort at flere reindriftsutøvere har fått reindrift som viktigste næring. De er dermed plassert i reindriftsnæringen i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, mens de tidligere gjerne var plassert i andre næringer som de også arbeidet i.

#### 4.2.3 Verdiskaping i reindrifta

Reindriftas primærproduksjon er reinkjøtt, og det er dette som gir de største inntektene for reindriftsutøverne, mest gjennom salg, men også noe gjennom produksjonsrelaterte tilskudd. I tillegg kommer biinntekter fra duodji og utmarksnæring, men dette utgjør liten andel av inntektene. Viktigere er da erstatninger for tap av rein til rovvilt, og i noen områder for tapt areal. Og så er det noen tilskudd som ikke produksjonsrelaterte, men disse utgjør en mindre andel av tilskuddene.

Tabell 4.2 Inntekter og utgifter for reindriftsnæringen årlig gjennomsnitt for årene 2009-11, fordelt på Finnmark, Troms og Nordland og Trøndelag

	Finnmark	Troms og Nordland	Nord-Norge	Trøndelag	Samisk reindrift
Produksjonsbaserte inntekter i mill. NOK	100,5	19,2	119,7	30,5	150,2
Tilskudd i mill. NOK	53,2	13,8	67,0	12,9	79,9
Erstatninger i mill. NOK	33,5	23,9	57,4	15,2	72,6
<b>Sum inntekter i mill. NOK</b>	<b>187,2</b>	<b>56,9</b>	<b>244,1</b>	<b>58,6</b>	<b>302,7</b>
<b>Kostnader</b>	<b>103,1</b>	<b>30,7</b>	<b>133,8</b>	<b>22,5</b>	<b>156,3</b>
Vederlag for arbeid og kapital i mill. NOK	84,1	26,2	110,3	36,1	146,4
Renter på lånt kapital i mill. NOK	5,7	1,3	7,0	1,5	8,5
<b>Vederlag for arbeid og egenkapital i mill. NOK</b>	<b>78,4</b>	<b>24,9</b>	<b>103,3</b>	<b>34,6</b>	<b>137,9</b>
Årsverk	741	142	883	96	979
Siidaandeler	386	91	477	69	546
Vederlag for arbeid og egenkap. pr. årsverk i NOK	106.000	175.000	117.000	360.000	141.000
Vederlag for arbeid og egenkap. pr. siidaandel i NOK	203.000	274.000	217.000	501.000	253.000

Kilde: Totalregnskap for reindriftsnæringen

Vi har sett nærmere på nøkkeltallene fra Totalregnskapet for reindriftsnæringen som årlig blir utarbeidet av Økonomisk utvalg for reindriftsnæringen. Da disse tallene varierer en del fra år til år, og de siste tallene fra 2011 skiller seg noe ut ved dårligere resultat enn de foregående årene, har vi valgt å legge til grunn gjennomsnittstall fra de tre siste årene. De samla inntektene for reindrifta i Nord-Norge har altså årlig verdt på i underkant av 250 mill. NOK. De produksjonsbaserte inntektene, hvor kjøttinntektene dominerer, utgjorde det største elementet, men bare knapt halvparten av inntektene. Av de to andre elementene, tilskudd og erstatninger, har tilskuddene de siste årene vært litt større enn erstatningene. Men mens produksjonsinntektene var klart viktigst i Finnmark, var erstatningene det største inntektselementet i Troms og Nordland. Store tap til rovdyr gir store erstatningsutbetalinger,

og desto mindre kjøttproduksjon. Selv i Trøndelag som regnes som de beste reindriftsområdene, utgjør de produksjonsbaserte inntektene bare ca. vel halvparten, og erstatningene er større enn tilskuddene. At erstatningene er større enn tilskuddene i reinbeiteområdene i Troms, Nordland og Trøndelag, skyldes større rovdyrpress i disse områdene enn i Finnmark.

Det nærmeste vi kommer begrepet verdiskaping basert på disse tallene fra reindriftens regnskap, er det som kalles vederlag for arbeid og egenkapital. Som gjennomsnitt for de tre siste årene har dette vært på vel 100 mill. NOK for reindrifta i Nord-Norge. Dette betyr at vederlaget for arbeid og egenkapital pr. årsverk er på beskjedne 117.000 NOK, heri inkludert tilskudd og erstatninger. Dette er altså bare vel halvparten av nettoproduktet for landbruket i samiske områder, og selv om det ikke er helt sammenlignbare størrelser, viser disse tallene at verdiskapingen i reindrifta er lav. Og vi ser at den er særlig lav i Finnmark, og det gjelder de fleste soner, med unntak av Varanger/Polmak i Øst-Finnmark som over tid har hatt klart høyere verdiskapingstall. I Troms og Nordland er tallene for vederlag for arbeid og egenkapital pr. årsverk klart høyere enn nivået i Finnmark, og er i nærheten av nettoproduktet pr. årsverk i saueholdet i nord. Vi ser ellers at tallene for reindrifta i Trøndelag er mye høyere enn i nord, noe som bl.a. reflekterer ulike driftsforhold og driftsformer. Om en sammenligner vederlag for arbeid og egenkapital pr. siidaandel får en omtrent de samme forskjellene.

#### **4.2.4 Verdiskaping i slakterier og annen reindriftsrelatert virksomhet**

Den reindriftsrelaterte industrien utgjøres primært av reinslakteriene. Når en avgrenser seg til de 22 STN-kommunene, utgjør slakteriene i Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjohka-Karasjok, Deatnu-Tana og Unjárga-Nesseby det meste av slakterisektoren. Selv om det ved disse slakteriene også foregår husdyrslakt, utgjør reinslakt det største volumet, og vi har derfor valgt å omtale slakteriene sammen med reindriften. Den registerbaserte sysselsettingen i disse slakteriene var altså på omkring 100 i november 2012, flest i Deatnu-Tana, Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino.

Data fra ProfForvalt viser at driftsinntektene for slakteriene i Indre Finnmark var i 2011 på 128 mill. NOK og i 2012 på 133 mill. NOK. Verdiskapingen, i form av driftsresultat + lønnskostnader, var på 25 mill. NOK i 2011 og 37 mill. NOK i 2012. Noe av variasjonen mellom årene skyldes ulikt volum, og dermed ulik arbeidsinnsats. Lavt slaktekvantum i 2011 ga mindre arbeid, og lavere lønnskostnader enn i 2012. Mye av sysselsettingen i slakteriene er sesongbasert, og volumet avgjør lengden på slaktesesongen. Både omsetning og verdiskaping kan derfor variere en del fra år til år, men de siste årene er det altså verdiskapingen som har variert mest.

På samme måte som for verdiskapingen i landbruket er også denne analysen av verdiskapingen i reindriften begrenset, både i forhold til hvor stor del av reindriftsrelatert virksomhet som er inkludert, og hvordan verdiskaping er definert. Av nedstrøms virksomhet er bare kjøttforedlingsleddet her inkludert, mens opplevelsese- og kulturprodukter knyttet til reindriften ikke er medregnet.

#### 4.2.5 Utfordringer og muligheter for reindriften

På samme måte som landbruket er reindriften avhengig av tilskudd og erstatninger, og disse offentlige bidragene utgjør nesten halve omsetningen i reindriften. Det innebærer at reindriftpolitikken, bl.a. i form av reindriftsavtalen mellom staten og reineiernes organisasjon, er en viktig forutsetning, og evt. endringer her endrer vilkåra for reindriftsutøverne. I og med at en viktig del av inntektene kommer fra erstatninger for tap av rovdyr, har rovdyrpolitikken og tilhørende regelverk også betydning for reindriftens økonomi. Sametinget gir ikke direkte tilskudd til reindriften, men tilskuddsordninger til duodji og næringskombinasjoner har betydning for reindriftshusholdene.

Sett fra reindriften er økende utbygging og ferdsel i reinbeiteområdene den største ytre utfordringen. Planer om mineralutvinning, kraftutbygging og kraftlinjer i områder som i dag er reinbeiteland vil redusere beitearealer og i noen tilfeller endre driftsmønster. En annen utfordring er økende omfang av friluftsliv og ferdsel i reinbeiteområder, bl.a. som følge av pågående hytteutbygging i nye områder. Deltakelse i arealplan- og saksprosesser knyttet til utbygging er krevende for reindriften, og det er vanskelig å ivareta arealinteressene på alle fronter. Ulike reinbeiteområder og –distrikter har ulike utfordringer når det gjelder inngrep og ferdsel, og generelt er det siste problemet størst nær de største befolkningskonsentrasjonene, og følgelig større sør for Finnmark. Ny mineralutvinning og kraftutbygging er mest aktuelt i Finnmark.

En annen utfordring er rovdyr, som årlig forsyner seg med en del av "årsproduksjonen", og særlig kalver er utsatt. Erstatningsordninger bøter på noen av de økonomiske tapene, men den forstyrrelsen rovdyrene utgjør skaper også store driftsproblemer for reindriftsutøverne som ikke kan utnytte beitearealene optimalt på grunn av tilstedeværelsen av rovdyr.

Reindriften i store deler av Finnmark har spesielle utfordringer med for stor beitebelastning, med et reintall som i dag er langt over anbefalt bærekraftig nivå. Dette gir seg utslag i lave slaktevekter, og svake dyr som bl.a. lettere blir tatt av rovdyr. Det høye reintallet har bl.a. sammenheng med at det er mange som driver reindrift, at det er mange reineiere og få ønsker å gå ut av næringa. Det er isolert sett bra for næringa at rekrutteringa er god, men det gir altså et for høyt reintall. En annen årsak er manglende avklaring av beiterettigheter i de sentrale høst- og vinterbeiteområdene i indre Finnmark, som skaper en konkurranse om beitearealene, der det er en fordel å ha store flokker. Så lenge denne rettighetssituasjonen er uavklart er det vanskelig å se for seg noen løsning på overbeittingsproblematikken.

Men reindriften har også store muligheter i form av et godt matprodukt, muligheter som særlig reindriften i Trøndelag har vært flink til å utnytte. Med stabil produksjon og nærhet til store markeder har reindriften her oppnådd langt større lønnsomhet enn reindriften lenger nord. Reindriften i Troms og Nordland har også noen av fortrinnene med nærhet til markeder, og muligheter for salg av kortreist sunn mat til et økende markedssegment. Finnmark har ikke de samme fordelene med nærhet til markedet, og er mer preget av volumproduksjon av lite foredlede produkter.

Mulighetene er også betydelige knyttet til koblinger til reiselivsnæringen. Her er også nærhet til markeder viktig, men økningen i etterspørselen etter nye opplevelser med

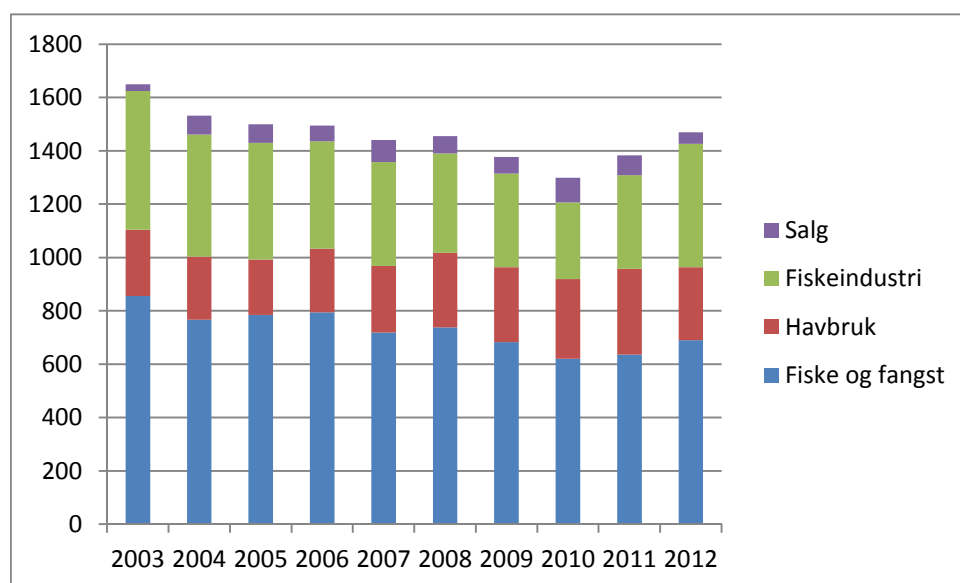
emosjonelt og kunnskapsmessig innhold (se reiseliv), gir også muligheter for Finnmark, som er mer avhengig av "langveisfarende" turister. Potensialet for å utvikle reiselivsprodukter knyttet til reindriftsnæringen er trolig mye større enn det som finnes på markedet i dag.

### 4.3 Fiskeri – sysselsetting, struktur og økonomiske indikatorer

Dette kapitlet omfatter hele den marine næringen i STN-kommunene. Den er her delt inn i fiske og fangst, havbruk og fiskeindustri. I tillegg er den en liten del som omfatter handel med fisk og fiskeutstyr, som vi her har kalt for salg. I dette kapitlet tar vi for oss sysselsettingsutviklingen det siste tiåret, dels struktur og til slutt sier vi noe om økonomiske størrelser.

#### 4.3.1 Sysselsetting i fiskerinæringen

Fra tabell 3.1 vet vi at den samlede fiskerinæringen står for 7,9 prosent av sysselsettingen (2012) eller knappe 1500 personer, i STN-kommunene. Fiskerinæringen splittes i fiske- og fangst, havbruk, foredling eller fiskeindustri og salg (handel med fisk og fiskeutstyr), (se figur 4.3). Det er ingen registrert sysselsatte innen forsknings- og utviklingsarbeid i marin sektor i STN-kommunene slik at denne kategorien faller dermed bort. Sysselsettingen i fiskerinæringen er betydelig høyere i de andre distriktskommunene i Nord-Norge (se tabell 3.2), der 14 prosent av sysselsettingen (ca 3800 sysselsatte) var i denne næringen.



Figur 4.3. Antall sysselsatte i fiskerinæringen i STN-kommunene, fordelt etter fiske og fangst, havbruk, fiskeindustri og salg.

Kilde Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB, bearbejdet av Norut Alta-Áltá.

Figur 4.3 viser at målt i antall sysselsatte i STN-kommunene så er fiske og fangst størst, (med 690 sysselsatte eller 47 prosent i 2012), fiskeindustrien er nest størst (460 sysselsatte eller 31 prosent), havbruk tredje størst (270 sysselsatte eller 19 prosent) og salgsløddet er minst (ca 40 sysselsatte eller 3 prosent). Det totale antallet i disse marine næringene var på sitt

laveste i 2010 og har deretter økt noe. Men antall sysselsatte er betydelig lavere i 2012 enn det var i 2003 (en reduksjon på 11 prosent eller 180 sysselsatte).

Strukturen i de andre nordnorske distriktskommunene er litt annerledes. I 2012 var det litt flere sysselsatt i fiskeindustrien (1661 eller 44 prosent) enn i fiske (1614 eller 42 prosent). Mens havbruk var noe mindre i de andre distriktskommunene sammenlignet med STN-kommunene med 430 sysselsatte (det utgjør 11 prosent). Også i denne regionen var sysselsettingen i en samlet fiskerinæring lavest i 2010, (se vedlegg figur V 4.1).

#### **4.3.2 Fiske og fangst - sysselsetting, struktur og økonomiske indikatorer**

Sametinget betrakter fiske som en tradisjonell samisk næring (Sametingets næringsmelding 2011) og har over tid vært opptatt av fiskeripolitikk. Sametinget har særlig vært opptatt av fjordfiske og småskala-fisket, og dette har gjerne hatt en annen profil enn den statlige fiskeripolitikken. Fiske er en prioritert næring i bruken av Sametingets økonomiske næringsvirkemidler, der særlig tilskudd til kjøp av båt har hatt prioritet (jfr. kapittel 7 om virkemidler). Sametinget er også med i flere av de organene som setter rammene for uttak og fiskeressursene.

##### **Sysselsetting**

##### ***Stor reduksjon i antallet fiskere siste tiår, men mindre reduksjon i STN-kommunene***

I STN-kommunene er det altså innen fiskerinæringen flest sysselsatte innen **fiske og fangst**, med 690 sysselsatte i 2012 (tilsvarende 47 prosent av fiskerinæringen i regionen), se figur 4.3. Det er også her det har vært størst reduksjon. Antall fiskere er redusert med 19 prosent i disse STN-kommunene fra 2003-2012. Riktignok var antallet i 2010 på sitt laveste og antall fiskere har deretter økt noe, men det er en stor reduksjon i dette tiåret. For de andre distriktskommunene er sysselsettingen i fiske og fangst redusert med 27 prosent fra 2003-2012, (se også figur V 4.1). Tilsvarende tall for Nord-Norge og landet er hhv. 26 prosent og 25 prosent. Så sysselsettingen i fisket er redusert mindre i STN-kommunene enn både i de andre distriktskommunene, landsdelen og landet.

Om vi ser på tallene for antall registrerte fiskere fra Fiskeridirektoratet, (Fiskermanntallet) viser dette tilsvarende nedgang. I 2012 var det i de STN-kommunene registrert 705 med fiske som hovedyrke og 238 med fiske som biyrke (se vedlegg Tabell V 4.1). Dette er litt flere enn sysselsettingsstatistikken til SSB viser. Antallet med fiske som hovedyrke var også i denne kilden på sitt laveste i 2010 (med 657), deretter har det vært en liten økning igjen. Totalt er andelen med fiske som hovedyrke i STN-kommunene redusert med 18 prosent fra 2003-2012. Dette mønsteret er det samme i begge statistikk-kildene. Blant de med fiske som biyrke har det vært en kontinuerlig og meget kraftig reduksjon på hele 52 prosent (fra 2003-2012). I de 27 andre distriktskommunene i Nord-Norge har det vært enda kraftigere reduksjon i antallet registrerte fiskere, både med fiske som hovedyrke og med fiske som biyrke, med hhv 30 prosent og 60 prosent. Tilsvarende tall for Nord-Norge er 30 prosent og 52 prosent, og for landet er 29 prosent og 54 prosent. Så sysselsettingen innen fiske er mindre redusert i STN-kommunene enn andre geografiske områder. Begge disse kildene viser altså samme bilde.

### **Forgubbing, men noen lyspunkt**

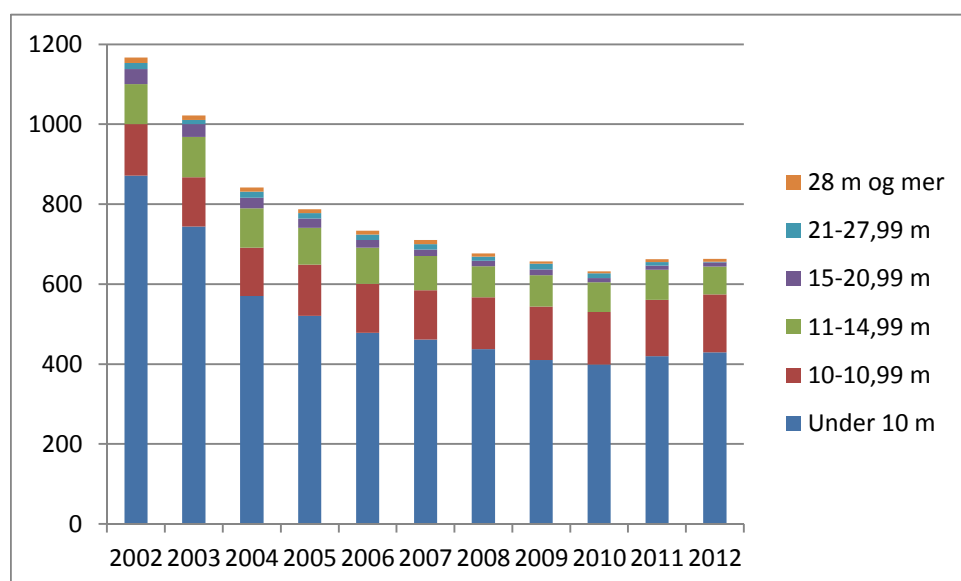
Aldersfordelingen for fiskerinæringen viser en svak rekruttering. Gjennomsnittsalder for fiskere på landsplan øker stadig, og økte fra 39,3 år i 1990 til 45,1 år i 2010 blant de med fiske som hovedyrke. Samtidig er andelen fiskere under 30 år også redusert. For fiskere som har det som biyrke er gjennomsnittsalderen mer stabil i samme periode, med 66 år i 1990 til 65,5 år i 2010 (Winther 2013:39). Det fylket som i noen grad har greid rekruttering av unge er Møre og Romsdal (NOU 2008:5 side 211). Alle de tre nordnorske fylkene har høyere andel enn landsgjennomsnittet over 50 år, og bare rundt 1 prosent av fiskere i hvert av de nordnorske fylkene er under 20 år.

Informanter mener det er en bedre nyrekruttering der det er enklere å komme inn i fiske, og viser til flere yngre personer som har startet fiske i Øst-Finnmark. Fisket etter kongekrabbe gir muligheter til gode inntekter og også den ekstra torskekvoten det er fritt fiske på gir enklere inntreden i næringen. De påpeker at det er stor forskjell på nyrekrutteringen mellom Øst-Finnmark og Vest-Finnmark og mener det skyldes disse forskjellene. Det er også vært medieoppslag som støtter opp om dette synspunktet (f.eks. NRK 18.9.2012).

### **Flåtestruktur**

#### **Småbåtene dominerer og få store båter i STN-kommunene**

Det er de små båtene, under 11 meter som dominerer i STN-kommunene, de utgjør hele 87 prosent av flåten (jfr. figur 4.4). Det er nesten ikke store båter, kun 9 båter over 21 meter, og det utgjør mindre enn 1 prosent (tall fra 2012).



Figur 4.4: Antall fartøy i ulike lengdegrupper i STN-området,

Kilde: Fiskeridirektoratet

I 10 årsperioden fra 2002-2012 har det vært en kraftig reduksjon i antallet båter og en strukturendring generelt. Dette ser en også i STN-kommunene, og antallet båter er totalt sett redusert med 43 prosent. De største båtene, de over 21 meter er redusert med hele 79 prosent. Antallet i størrelsen mellom 11-20,99 meter er redusert med 42 prosent og antallet



under 11 meter er redusert med 43 prosent<sup>20</sup>. De største båtene er altså redusert relativt sett mye sterkere.

STN-kommunene har en litt forskjellig fartøystruktur sammenlignet med de andre distriktskommunene i Nord-Norge (se vedlegg Figur V 4.4). I de andre distriktskommunene har det vært en like kraftig reduksjon av antall fartøy (totalt 44 prosent), men det er flere av de større båtene og færre av de minste.

Reduksjon i antallet båter er også et resultat av en aktiv strukturingspolitikk som har vært ført, spesielt for fartøy over 15 meter. Bakgrunnen for denne struktureringen var å øke lønnsomheten og verdiskapingen i fiskeriene (Winther et al. 2013). Resultatet er at flåtens fangstkapasitet holdes nær konstant men antall fartøy som tar opp kvotene er betydelig redusert. Så selv om antall fartøy er redusert trenger ikke det å påvirke fangstmengden.

Det gjenstår å se om det blir lagt opp til en tilsvarende strukturering av de minste fartøygruppene. Fiskeriminister Aspaker har uttalt (i november 2013) at hun raskt vil se på spørsmålet om strukturkvoteordning også for de minste båtene (FKD 2013 b). På den andre siden kan endringene i reglene for fiske i samiske områder (etter kystfiskeutvalget, se nedenfor) medføre at det blir mer attraktivt å drifte med de små båtene (under 11 meter) i alle fall så lenge det er romslige totalkvoter.

### **Reguleringen av fisket**

Fisket er strengt regulert på flere områder (f.eks. med kvoter for uttak, tidspunkt for fangst, geografiske avgrensninger) for ulike arter. Reguleringene fastsettes av fiskerimyndighetene ut fra hva som er forskningsmessig beregnet ressursgrunnlag og i samarbeid med andre land og næringen selv. Også Sametinget er trukket inn i dette arbeidet f.eks. har Sametinget en representant i Den blandete norsk/russiske fiskerikommisjon, Sametinget var representert i Reguleringsrådet, (fram til det ble avvirket (i 2006)), og deltar i etterfølgeren, Reguleringsmøtet. Reguleringene av uttak av fiskeressurser er også en omfattende del, som ikke dette prosjektet har rom for å gå inn i. Det er gjennom dette arbeidet selve grunnlaget og rammene for fangstleddet legges, og dette er igjen avgjørende for foredlingsiden.

### **Endringer etter Kystfiskeutvalget**

Et eget utvalg, Kystfiskeutvalget for Finnmark, har utredet «samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark» og la fram sin innstilling «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark» (NOU 2008:5). Utvalget konkluderer med at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har rett til fiske, og grunnlaget for denne retten er historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Selv om dette arbeidet i utgangspunkt er gjort med tanker på samenes rettigheter i Finnmark, så kan det være verd å merke seg at Kystfiskeutvalget mener at alle som bor i et område som betegnes som samisk, har like rettigheter.

Det er gjort noen endringer i fiskeripolitikken etter at Kystfiskeutvalget la fram sin innstilling, (Prop 70 L 2011-12). Endringene er langt mindre omfattende enn det utvalget foreslo. F.eks. er Regjeringen uenig med Kystfiskeutvalget om at befolkningen i Finnmark har rett til fiske,

---

<sup>20</sup> Innbakt i dette tallet er den eneste kategorien som har økt, det er båter mellom 10-10,99 meter, og de økte med 12 prosent, fra 2002-2012.

og mener at dagens forvaltning og regler er i tråd med de folkerettslige pliktene som er overfor samene som minoritet og urfolk. I konsultasjonene mellom Sametinget og Fiskeridepartementet som fulgte i kjølvannet av Kystfiskeutvalgets utredning (jfr. Konsultasjonsavtalen av 2005 mellom Sametinget og statlige myndigheter) ble det fra Sametingets side vist til ILO 169 artikkel 7 nr. 1 og 15 nr. 1. Sametinget mener at som en direkte følge av disse konsultasjonene er det gjort viktige fremskritt for å sikre samenes og andre folks rett til å fiske på sine lokale ressurser. De trekker fram opprettelse av Fjordfiskeremnda (i januar 2014) som et eksempel. Fjordfiskeremnda er etablert for å styrke forutsetningene for samisk fiske og dens betydning for samiske lokalsamfunn.

Som en oppfølging av Kystfiskeutvalget ble det gjort lovendringer (i Deltakerloven, Havressurslova og Finnmarksloven) som skal sikre alle som bor i Finnmark, Nord-Troms og andre områder i Troms og Nordland som har hatt sjøsamisk bosetting<sup>21</sup> over en viss tid rett til å fiske. Denne retten til fiske er knyttet til fiske i åpen gruppe, med fartøy under 11 meter som fangster med konvensjonelle redskaper. Lovendringene skal sikre samers og samiske samfunn rettighet på fiske. For 2011 og 2012 er det avsatt en tilleggskvote på 3000 tonn, og dette gjelder i praksis for STN-området. (Winther et al. 2013s 127). Samme volum (3000 tonn) gjelder også for 2013 og 2014. For 2013 og 2014 ble det tildelt en ekstra kvote på 12 tonn torsk per båt. Det er videre innført et generelt forbud mot fiske innenfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter. Det gjenstår å se hvilke virkninger det vil ha på antall fartøy i disse områdene. I konsultasjon mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet (i des. 2013) anbefalte Sametinget departementet om ikke å gå inn for strukturering, men heller åpne for fritt fiske i gruppen for de minste båtene. Sametingets begrunnelse var at en ikke vet hvordan en strukturkvoteordning vil innvirke på denne flåtegruppen ettersom disse driver et utstrakt hjemmefiske og er nært knyttet opp mot husholdet.

## Fangstdata

Tabell 4.3: Mengde fisk, etter viktigste slag og fangstverdi i STN-kommunene.

	2007		2008		2009	
	Mengde (tonn rund vekt)	Fangstverdi (1000 kr)	Mengde (tonn rund vekt)	Fangstverdi (1000 kr)	Mengde (tonn rund vekt)	Fangstverdi (1000 kr)
I alt <sup>22</sup>	35255	433112	37330	469158	33027	331005
Herav utgjør						
Torsk	19032	312983	19304	327549	20955	231274
Sei	10671	47512	9414	34599	6099	20804
Hyse	3694	31246	4278	31148	1946	10017
Kongekrabbe	501	22870	2060	53584	1996	46485

Kilde: SSB Samisk statistikk, 07611, hentet ut 14.11.2013.

<sup>21</sup> Dette omfatter hele STN-området, jfr. kap 1.3, og vi gjør oppmerksom på at de 22 STN-kommunene som storparten av dette bruker som geografisk avgrensning er noe mindre enn hele STN-området.

<sup>22</sup> Ilandføringssted til fiskerimottaket. Det er anleggets fysiske beliggenhet som er lagt til grunn.

Tabell 4.3 viser at torsk er den klart viktigste arten i STN-området, samtidig kan det være slik at enkelte arter er viktig for enkelte avgrensede områder, slik som kongekrabbe i Varanger og reker i Nord-Troms. I tillegg påpeker Winther (2013) at også sild er en svært viktig art i Nord-Norge.

Fangstdata (Winther et al. 2013, side 30) fra fartøy hjemmehørende i Nord-Norge viser at for perioden 2003-2012 står fartøy med en lengde over 21 meter for den klart største fangsten, målt i tonn. F.eks. i 2012, sto fartøy over 21 meter for 75 prosent av fangsten gjort av fartøy hjemmehørende i Nord-Norge, til tross for at de utgjør kun 4 prosent av totalt antall fartøyer. Mens fartøy under 11 meter (disse utgjør 79 prosent av fartøyene) sto for 10 prosent av totalfangsten tatt av fartøy hjemmehørende i landsdelen. For STN-kommunene står fartøy under 11 meter for tilnærmet 19 prosent av total fangst gjort av fartøy hjemmehørende i disse kommunene. Fartøy under 11 meter utgjør 85 prosent av fartøyene. Mens fartøy over 21 meter står for 64 prosent av fangsten, selv om de står for en svært liten andel av fartøyene (op. cit).

### **Verdiskaping i fiske og fangst**

Dataene til denne delen er hentet fra ProffForvalt, og innledningsvis i kapittel 4 og i kapittel 2 drøftet vi svakheter med denne datakilden, og at disse slår ulikt ut mellom ulike næringer. Dette er likevel det beste datasettet som er tilgjengelig. Innen fiske og fangst, trolig i særdeleshet i STN-kommunene, er det mange enpersonsforetak, og disse er ikke regnskapspliktige og er dermed ikke innlemmet i denne datakilden. Virksomhetene innen fiske og fangst som dominerer i denne statistikkilden er aksjeselskap (AS), gjerne havfiskeselskap og det er derfor et systematisk skjevt utvalg. Selskapene som er dekket sysselsetter 36 prosent av de som jobber innen fiske og fangst, når vi ser disse sysselsettingstallene opp mot SSBs sysselsettingsstatistikk.

Verdiskapingen for disse bedriftene innen fiske og fangst var 224 mill kroner totalt<sup>23</sup>, og per sysselsatt utgjør dette 933 000 kroner. Det skal sies at tallene for 2011 var betydelig høyere enn for 2012. Den delen av fiske og fangst som ikke er inkludert i denne statistikkilden vil trolig stå for store variasjoner der enkelte båter gjør svært gode penger, mens andre fisker betydelig mindre. Omsetningen i 2012, målt i salgsinntekter, var på 307 mill kroner totalt for disse bedriftene. Hvis vi sammenligner med de øvrige distriktskommunene i Nord-Norge har disse betydeligere høyere verdiskaping per sysselsatt, med 1,2 mill kroner<sup>24</sup>. Ulik flåtestruktur er en del av forklaringen på denne forskjellen. Tallet som Winther et. al (2013) bruker for verdiskaping pr.sysselsatt i fiskeriene for landsdelen i 2011 er kr 943 000.-

### **4.3.3 Havbruk– sysselsetting, struktur og økonomiske indikatorer**

#### ***Sysselsettingen har variert***

Sysselsettingen innen havbruk har i dette tiåret gått i bølger, slik figur 4.3. viser. Havbruk sysselsetter 19 prosent av de som jobber innen en samlet marin næring i STN-kommunene i

---

<sup>23</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012.

<sup>24</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012

2012. I STN-kommunene var det færrest sysselsatte innen havbruk i 2005 med ca 200 sysselsatte, så var det en gradvis økning fram til en topp i 2011 med 321 sysselsatte og det var deretter en markant reduksjon til 274 i 2012. Men mesteparten av denne reduksjonen (ca 40) skyldes endring i statistikkføringen for en enkelt bedrift som i 2011 ble registrert under havbruk og i 2012 er registrert som fiskeindustri. Slike statistiske endringer er umulig å gardere seg i mot, og kan slik som i dette tilfelle gi utslag når en går så detaljert inn i dataene. Når vi ser på hele perioden er det en økning i sysselsettingen innen havbruk på 10 prosent fra 2003 til 2012, eller om en kun ser på de siste årene, fra 2008-2012, har det vært en liten reduksjon i sysselsettingen, på 2 prosent. STN-kommunene har hatt en noe svakere vekst i sysselsettingen innen havbruk det siste tiåret, sammenlignet med de andre nordnorske distriktskommunene. De andre distriktskommunene har hatt en økt sysselsetting på 19 prosent, fra 2003-2012 i havbruk. Om vi kun ser på endringene de siste fire årene (2008-2012) er det også store forskjeller. STN-kommunene har hatt en svak reduksjon i sysselsettingen med 2 prosent, mens sysselsettingen i de andre distriktskommunene er redusert med 16 prosent.

Både i Nord-Norge og i hele landet har vært vekst i sysselsettingen i havbruk om en ser tiårsperioden under ett (med hhv 17 prosent og 27 prosent), vekst har det også vært fra 2008-2012, men hhv 5 prosent og 7 prosent. Veksten i sysselsettingen i havbruk i STN-kommunene har altså vært svakere enn veksten både blant de andre distriktskommunene, landsdelen og landet, om vi ser på hele tiåret. De siste årene har imidlertid STN-kommunene greid seg bedre enn de andre distriktskommunene.

### **Struktur og lokalisering**

For å drive havbruk trenges det lokaliteter og tilgjengelig areal, og næringen reguleres gjennom konsesjoner. Produksjonsvolumet reguleres gjennom maksimal tillatt biomasse (MTB) per tillatelse og per lokalitet (Winther et al. 2013). Finnmark og deler av Troms har en tillatt biomasse i sjø på 945 tonn, mens grensen i resten av landet er 780 tonn (op.cit).

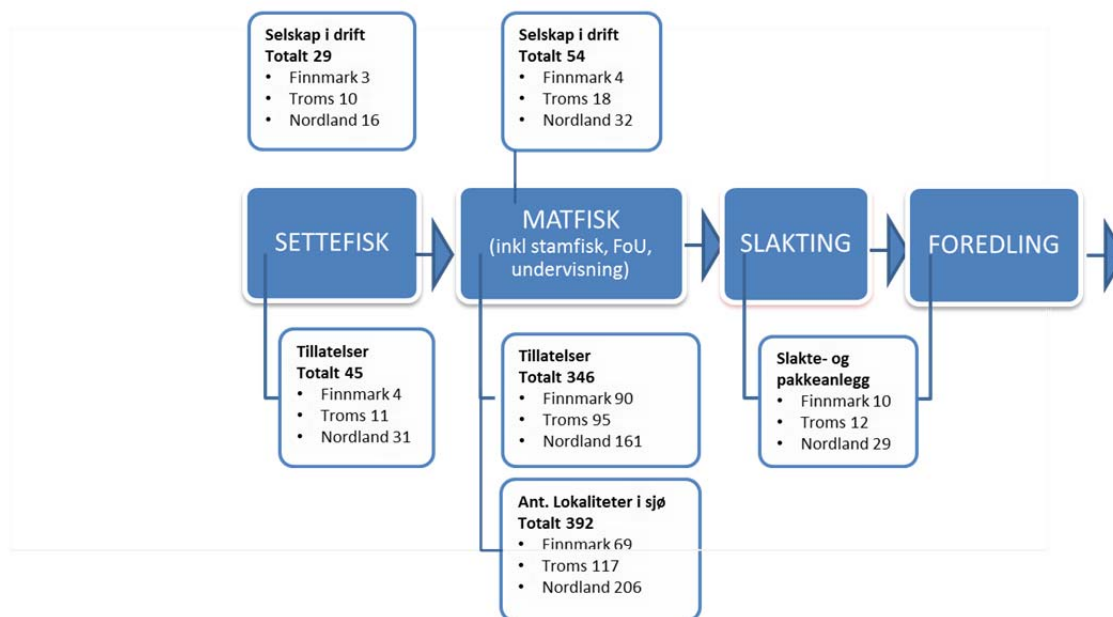
I STN-kommunene er det 141 tillatelser<sup>25</sup> for matfisk og 7 tillatelser for settefisk av laks og ørret. Dette er dels lokale selskap, slik som Gratanglaks og Sørrollnes fisk men også store nasjonale eller internasjonale aktører, slik som Grieg Seafood, Mainstream Norway og Lerøy Aurora som driver innenfor STN-kommunene. Videre er det 31 tillatelser til andre arter, der torsk utgjør 20.

Hvis vi ser hvor disse er lokalisert, og ser på tallet for «**lokaliteter**», så er 101 av 392 lokaliteter for laks og ørret i nord innenfor STN-området.

---

<sup>25</sup> Kilden: Fiskeridirektoratets statistikkbank. Hentet ut 15.november 2013.

## Tillatelser og selskap i drift – laks og ørret



Figur 4.5. Tillatelser og selskap i drift i verdikjeden for laks og ørret i Nord-Norge i 2011,

Kilde: Winther et al 2013 s 44.

### Større aktører

Også innen havbruk har det vært en strukturendring der mange lokale aktører som drev i mindre skala nå er ute av næringen, gjennom oppkjøp, og erstattet med store, gjerne globale aktører som kontrollerer mange lokaliteter og som gjerne samler f.eks. slaktingen fra mange anlegg. I følge Winther et. al (2013) er antall selskaper i Nord-Norge redusert fra 62 til 54, fra 2007 til i dag. Dette fordeler seg slik at det er 4 selskaper i drift i Finnmark, 18 i Troms og 32 i Nordland, og det har vært en sterkere strukturendring i Nord-Norge enn på Vestlandet, og det er få mindre selskaper igjen i landsdelen, særlig i Finnmark.

Større og mer samlede anlegg kan gi mer stabil drift for de som jobber, men sysselsettingen lokalt kan bli langt mindre, ved at funksjonene som ikke dreier seg om røkting og daglig vedlikehold av anleggene blir samlet til hovedkontor eller regionkontor. Dermed kommer det også opp spørsmål om hva som legges igjen i lokalsamfunnene. Gode lokaliteter for oppdrett er en knapphetsfaktor, og det største potensialet for vekst ligger i nord (FKD 2011). I rapporten fra et ekspertutvalg om Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen (FKD 2011) foreslår de bl.a. at næringen må ta et sterkere samfunnsansvar for å løse felles utfordringer.

### Havbruk og samiske interesser

Havbruk er en nyere næring, og regnes altså ikke som en tradisjonell samisk næring. Den er ikke vist samme interesse fra Sametinget som jordbruk, reindrift, (fjord)fiske, utmarksnæringer og kulturnæringer. Havbruk er like fullt til stede i samiske områder, og det

blir spørsmål om interessekonflikter i forhold til andre næringer, særlig tradisjonelt fiske, men også reiseliv og andre næringer, samt øvrige brukere av de båndlagte arealene. Slike interesseavveininger skal gjøres gjennom planprosessene og samiske hensyn skal ivaretas særskilt (PBL §3-1). Samtidig gir havbruk arbeidsplasser og inntekter også i samiske områder.

I rapporten fra et ekspertutvalg om Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen (FKD 2011) drøftes det i liten grad særskilte utfordringer for samiske interesser. Men det påpekes at i den grad akvakulturtillatelse flyttes nordover, fordres en særlig følsomhet for problemstillinger knyttet til samiske rettigheter og interesser i kystsonen. Videre at Sametinget kan komme med innsigelser i forhold til reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel. Det er også kommentert at oppdrettere som vil etablere seg i nord nok må påregne å jobbe direkte med samiske interesser.

Det er gjennomført studier som ser på bruk av knappe areal og eventuelle konflikter mellom havbruk og andre brukerinteresser, slik som fiskeriinteresser og andre interesser. Kystfiskerutvalget (NOU 2008:5) tilnærmer seg havbruk gjennom å presentere utviklingstrekk for denne delen av fiskerinæringen i Finnmark, gjennom sysselsetting, utvikling i antall konsesjoner og bedriftsstruktur. Mikkelsen og Hersoug (2012) drøfter i noen grad hva som er forholdet mellom samiske interesser og moderne marine næringer, forstått som havbruk. De påpeker at det kan oppstå konflikter om areal og ressurser, men gjennom å gi arbeid og inntekt kan det bidra til at bosettingen opprettholdes i samiske områder, slik at samisk språk, tradisjoner og kultur (bedre) holdes ved like. Samtidig kan dette styrke noen samer interesser og svekke andre, slik at dette må vurderes i det enkelte tilfellet.

### **Verdiskaping innen havbruk**

Dataene til denne delen er hentet fra ProffForvalt, og innledningsvis i kapittel 4 og i kapittel 2 drøftet vi svakheter med denne datakilden, og at disse slår ulikt ut mellom ulike næringer. Dette er likevel det beste datasettet som er tilgjengelig.

I likhet med fiske og fangst er havbruk også svakt dekket i ProffForvalts database, og de registrerte bedriftene dekker ca. 36 prosent av de sysselsatte. Her er det selskapene med hovedkontor utenfor STN-området som dominerer blant de som faller utenfor tallgrunnlaget. Selskap innen havbruk som ikke er registrert i STN-kommunene er store aktører slik som Mainstream som har aktivitet i flere av disse kommunene (Hábmer-Hamarøy, Evenes, Loppa og Kvalsund) og Grieg Seafood (Loppa, Lebesby). Også her kan det ligge systematiske forskjeller mellom bedrifter som er med og de som ikke er med i datagrunnlaget, så en må være varsom med å generalisere.

Verdiskapingen innen havbruk<sup>26</sup> for de registrerte bedriftene i STN-kommunene var 149 mill. kroner, og når vi ser på verdiskapingen per sysselsatt for disse havbruksbedriftene var den på 1,4 mill kroner. Utfra dette datagrunnlaget er dette denne den mest lønnsomme delen av den samlede fiskerinæringen. Omsetningen, målt i salgsinntekter, var på 713 mill kroner i disse STN-kommunene. Når vi sammenligner med de andre distriktskommunene i Nord-Norge var verdiskapingen per sysselsatt betydelig mindre her, med 885 000 kroner per

<sup>26</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012.

sysselsatt<sup>27</sup>. Så innen havbruk var det altså betydelig høyere verdiskaping i blant bedriftene i STN-kommunene enn for bedriftene registrert i de sammenlignbare distriktskommunene i nord. Tall for verdiskaping pr. sysselsatt i havbruk for hele landsdelen var i 2011 1,248 mill kr (Winther et. al 2013).

For å kunne forklare nærmere hvorfor de øvrige nordnorske distriktskommunene ligger såpass mye lavere enn STN-kommunene for verdiskaping per sysselsatt innen havbruk (og som vi skal se seinere, også foredling) må vi gå nærmere inn i datamaterialet. Det har det ikke vært mulig å gjøre innenfor dette prosjektet, så vi kan ikke gi en skikkelig forklaring på denne forskjellen. Men vi vet bl.a. at det er et par konsernbedrifter både innenfor havbruk (og fiskeforedling) som er lokalisert i de andre distriktskommunene, dette er konsern som også har avdelinger innen STN-kommunene. Samtidig må vi minne om at datagrunnlaget her kun dekker en liten andel av den totale havbruksnæringen i STN-kommunene, slik at resultatene må tolkes med forsiktighet.

#### **4.3.4 Fiskeforedling– sysselsetting, struktur og økonomiske indikatorer**

Norsk fiskeforedlingsindustri består av: konvensjonell sektor (saltfisk, klippfisk og tørrfisk), filetproduksjon, slakting og foredling av laks og ørret, pelagisk konsumindustri, mel- og oljeindustrien og rekeindustrien. I tillegg er det anlegg for mottak og foredling av krabbe, skjell, sjøpattedyr og tang (FKD 2009). Det er et hovedskille mellom foredling av villfisk og foredling av oppdrettet fisk, der den største forskjellen er at foredling av oppdrettet fisk ofte inngår i et helintegreert selskap med både oppdrett, foredling og salg/eksport. Ved foredling av villfisk er ofte foredlingsbedriften et eget firma uten eierskap til båt (Winther 2013). Ikke alle disse typene virksomhet er representert i STN-området.

Fiskeforedling er i likhet med havbruk ikke med i opplistingen over hva som er tradisjonelle samiske næringer (Sametingets næringsmelding 2011). Samtidig er det klart at foredling, eller i det minste mottak av fisk, er en forutsetning for at fiskere skal kunne drifte, og Sametinget har vært opptatt av strukturendringene i foredlingsleddet og leveringsmuligheter det er for fjordfiskere.

#### ***Stor variasjon i sysselsettingen i foredling***

Antall sysselsatte i fiskeforedling i STN- kommunene har variert (jfr figur 4.3). 2003 var et toppår med 520 sysselsatte, og færrest var det i 2010 med ca 290. Deretter har sysselsettingen økt noe igjen til 462 i 2012 som er det året med nest høyest antall sysselsatte. Om vi ser på endringene fra 2003-2012 er sysselsettingen redusert med 11 prosent, men om vi ser på de siste årene, fra 2008-2012 så har det vært en økning i sysselsettingen på 24 prosent. Men som vi understreket i avsnittet om havbruk har det vært noen endringer der bedrifter har byttet kategori i statistikken, så det er hovedforklaringen på denne tilsynelatende veksten. Sysselsettingen varierer altså en god del innenfor foredlingsindustrien. I tillegg til disse årlige svingningene som statistikken viser, er det i foredlingen av villfisk store årlige sesongmessige svingninger i sysselsettingen, i takt med fiskesesongene. Det gjør at behovet for arbeidskraft varierer mye i løpet av et år. Det er også noe sesongmessige svingninger innen oppdrett, men disse kan i større grad planlegges, fordi

---

<sup>27</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012.

det er kjent både hvor lang vekstperiode fisken trenger, mengden slakteklar fisk og mye av de markedsmessige svingningene.

Om vi sammenligner med de andre distriktskommunene i landsdelen (se vedlegg figur V 4.1) har det også der vært stor variasjon i sysselsettingen. I 2007 var det færrest sysselsatte her, med 1279, og flest i 2012, med 1661. Totalt har det fra 2003-2012 vært en økning i sysselsettingen på 11 prosent, og om vi ser på perioden fra 2008-2012 har økningen vært på 22 prosent. Også for Nord-Norge som helhet har det vært samme svingninger, med færrest sysselsatte i 2007. Økningen i Nord-Norge fra 2003-2012 var på 1 prosent og fra 2008-2012 var den hele 17 prosent. Tilsvarende tall for landet var en reduksjon på 12 prosent eller en økning på 10 prosent. Så utviklingen i STN-kommunene, med reduksjon for hele perioden (2003-2012), men med en vekst de siste fem år, skiller seg fra både totaltallene for Nord-Norge og fra de sammenlignbare distriktskommunene som har hatt vekst hele tiden. Utviklingen i STN-kommunene er mer på linje med gjennomsnittstallene for hele landet.

### ***Sesongmessige svingninger gjør rekruttering utfordrende***

Fiskeforedlingsindustrien som er basert på villfisk er klart sesongbetont og følger fiskesesongene. Fryseteknologi gjør at råstoff kan fryses ned fra sesongtoppene og bearbeides i perioder med mindre tilgang. Likevel gjør høysesongene det slik at det i enkelte perioder er behov for mange folk, mens det i andre perioder kan være nærmest stillstand og endog permitteringer. Dette er det mange som påpeker gjør det vanskelig å rekruttere og holde på stabil arbeidskraft og kompetanse. Mange vil ikke kunne basere seg på helårlig arbeid, men noen perioder med svært mye og andre perioder uten. Fiskeindustrien har over tid vært avhengig av å hente viktig arbeidskraft utenfra, ofte fra utlandet, for å ta sesongtoppene. Særlig Finnmark har lange tradisjoner for å være avhengig av utenlandsk arbeidskraft. En undersøkelse som ble gjennomført i 2011 (Angell et al 2011) viser at i underkant av 30 prosent av fiskeforedlingsbedriftene (fra hele landet) rekrutterer vanligvis fra utlandet. Et viktig spørsmål er hvordan ansettelsesforhold disse får, i noen sammenhenger er det personer som leies inn på korttidskontrakter via bemanningsbyrå, andre bedrifter står selv for ansettelsen av utlendingene, mens atter andre bruker flere metoder. Det er også et viktig spørsmål hvordan disse folkene forholder seg til lokalsamfunnet bedriften er lokalisert i, samt hvordan lokalsamfunnet forholder seg til disse personene. Det kan påvirke opplevelsen av attraktivitet av stedet. Ofte er bedriften helt avhengig av denne arbeidskraften for å kunne produsere, og det er også viktig for stedet bedriften er lokalisert.

### ***Strukturendringer i foredlingsindustrien***

Fiskeforedlingsindustrien har gjennomgått flere strukturendringer i løpet av 1990 og 2000-tallet, og regelen har vel heller vært endringer enn stabilitet. Markedsmessige forhold og tilgang til råstoff er to faktorer som er svært viktig for svingningene. Filetindustrien har slitt mye og den har hatt store svingninger. Mange anlegg er lagt ned og det har også skjedd en konsolidering der mindre selskap er kjøpt opp og fusjonert og det er i dag et fåtall selskaper igjen. Det er fem selskaper innen filetproduksjon og Norway Seafood fusjonerte sine bedrifter i 2011, inklusive fire filetbedrifter, til et selskap i 2011 Aker Seafood (Bendiksen 2013). Andre vestlandske interessenter er Fjordlaks (Ingøy og Tufjord) og Islandske GPG har vært inne (Vanna i Karlsøy). I tillegg er det noen lokale bedrifter slik som Nordvågen AS, Nordkyn Seafood, Storbukt fiskeindustri m.v.



Enkelte foredlingsbedrifter har også store utfordringer med å få tak i råstoff, og flere påpeker at selv ikke anlegg hvor det er knyttet leveringsforpliktelser til kvoter, greier å få tak i råstoff. Dette har også med pris å gjøre. Flere etterlyser at det må få konsekvenser for de som har leveringsforpliktelser knyttet til kvoter, og som ikke følger opp disse.

Foredling av oppdrettsfisk skjer ofte som en integrert del av et havbruksselskap som driver egne slakteri/videreforedlingsanlegg som behandler fisken før salg/eksport. Totalt finnes det 21 slakterier for laks/ørret i Nord-Norge, 10 i Nordland, 7 i Troms og 4 i Finnmark (Winther et al. 2013). Innen slaktning og foredling av laks har 2/3 av anleggene i Nord-Norge blitt lagt ned siden 1993 (op.cit side 66). Som nevnt i avsnittet om havbruk er store bedrifter slik som Grieg Seafood og Mainstream inne, i tillegg er det andre mindre bedrifter slik som Jøkelfjord laks m.v.

### ***Verdiskaping innen fiskeforedling***

Data til denne delen er hentet fra ProffForvalt, og innledningsvis i kapittel 4 og i kapittel 2 drøftes svakheter med denne datakilden, og at disse kan slå ulikt ut mellom ulike næringer. Dette datasettet er likevel det beste som er tilgjengelig.

Fiskeindustri er bedre dekket enn fiske og fangst og havbruk, og selskapene innen fiskeforedling som er dekket i ProffForvalt står for 69 prosent av sysselsettingen. Innen foredling er det i likhet med havbruk, særlig bedrifter med hovedkontorer utenfor STN-området som mangler, og som har underavdelinger og filialer lokalisert i disse kommunene. Det er virksomheter som Aker Seafood m.v. Selv om dekningen er bedre kan det være systematiske skjevheter i utvalget, og resultatene må dermed tolkes med varsomhet.

Verdiskapingen i disse fiskeforedlingsbedriftene var 182 mill kroner<sup>28</sup>. Verdiskapingen per sysselsatt var på 646 000 kroner. Omsetningen totalt var på 878 mill. kroner, målt i salgsinntekter. Til sammenligning hadde bedriftene i de øvrige distriktskommunene en verdiskaping per sysselsatt på 480 000 kroner, så dette var betydelig lavere enn for bedriftene i STN-kommunene. For Nord-Norge var verdiskapingen per sysselsatt i fiskeforedling i 2011 704 000 kr (Winther et al 2013). For å kunne forklare nærmere hvorfor de øvrige nordnorske distriktskommunene ligger såpass mye lavere enn STN-kommunene for verdiskaping per sysselsatt innen foredling (og også havbruk), må vi gå nærmere inn i datamaterialet, og det har det dessverre ikke vært ressurser til å gjøre i dette prosjektet. Men vi vet bla. at det er et par konsernbedrifter både innenfor fiskeforedling som er lokalisert i disse distriktskommunene, som også har avdelinger innen STN-kommunene, men vi skal ikke her spekulere i forklaringer.

Bendiksen (2013) viser at lønnsomheten i hele hvitfiskindustrien og øvrig fiskeindustri har vært varierende over en lang periode. 2010 var det beste året siden 1994, og lønnsomheten falt fra 2010 til 2011. Dette gjaldt for alle typer industri, bortsett fra bedrifter som slakter og foredler laks. Generelt har lønnsomheten innen filetproduksjon av hvitfisk vært lav over tid,

---

<sup>28</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012.

mens den har vært litt bedre innen produksjon av tørrfisk og klippfisk. Det har også vært god lønnsomhet innen foredling av pelagiske arter til konsum (op.cit).

Når vi ser på verdiskapningstallene for alle deler av fiskerisektoren (jfr kap 4.3.2 og 4.3.3) viser dette tallmaterialet at det er havbruk som gir størst verdiskaping per sysselsatt, også i STN-kommunene, deretter fiskerier og fiskeforedling. Dette er i tråd med funnene for hele landsdelen (jfr Winther et al 2013).

#### 4.3.5 Salg

**Handel med fisk og fiskeutstyr** har vi her kalt «salg». Det er det få bedrifter i STN-kommunene som driver med det. I 2003 var det 25 sysselsatte, 65 sysselsatte i 2008 og 43 i 2012, så det har vært betydelig variasjon med topp i denne næringen der 2010 var høyest med 92 og færrest i 2012, jfr figur 4.3. Litt avhengig av hvilken periode vi ser på, men fra 2008-2012 har det vært en reduksjon på 34 prosent. Tilsvarende for de andre distriktskommunene i Nord-Norge har det vært en økning på 24 prosent, men også der er det ganske lave tall, med en økning fra 74 i 2008 til 92 i 2012. Det betyr at enten så driver bedriftene i STN-området dette arbeidet mye sjøl, eller så baserer de seg på slike bedrifter som er lokalisert andre steder.

#### *Verdiskaping innen salg*

Når det gjelder salg, den minste delen innen marin sektor, så er verdiskapingen 15,8 mill kroner totalt<sup>29</sup>, for disse bedriftene eller 372 000 kroner per sysselsatt, og den totale omsetningen, målt i salgsinntekter er ca 230 mill kroner. Verdiskapingen per sysselsatt i de øvrige nord-norske distriktskommunene var på 498 000 kroner, og er noe høyere.

#### 4.3.6 Utfordringer og vekstmulighetene innen fiskerinæringen i STN-kommunene

Winther et al. (2013) har sett på generelle flaskehals og utfordringer. De trekker fram Norges høye lønns- og kostnadsnivå, ulemper ved en desentralisert bosettings- og næringsstruktur i forhold til nettverk og klynger samt oppbygging av kompetansearbeidsplasser, samtidig peker de på at desentralisert struktur kan være en fordel for å få utnytte arealer. Videre påpeker de at Nord-Norge har svak infrastruktur og lang vei til markedet. Landsdelen mangler grunnleggende kunnskap på flere sentrale områder, og har få sterke kompetansesentra. De understreker at kompetanse og rekruttering blir enda viktigere og vanskeligere framover. De mener at tilgang til areal blir en nøkkelfaktor, de marine næringene må drives etter miljømessig bærekraft og det er behov for klare rammebetingelser. Videre mener de at kompliserte offentlig reguleringer og rammebetingelser hindrer næringsutvikling, finansieringsordninger for innovasjon er ikke tilstrekkelig og at tilgangen på risikovillig kapital svarer ikke til behovet.

Videre er det listet opp utfordringer for verdikjede fiskeri, verdikjede havbruk, biomarin industri, nye marine muligheter og leverandørnæringene (op.cit). Disse utfordringene vil også ligge til grunn for STN-kommunene, i flere tilfeller vil vi forvente at de vil være sterkere til stedet her enn for landsdelen generelt fordi dette er distriktskommuner, og slik sett har ekstra store utfordringer knyttet til f.eks tilgang til kompetanse, infrastruktur, lang vei til

<sup>29</sup> Regnet som et gjennomsnitt av 2011 og 2012

markedene osv. Her vil vi likevel forsøke å spisse utfordringene enda sterkere inn mot STN-området og særskilt ut fra dagens situasjon.

En klar felles utfordring for alle de marine næringene i STN-kommunene er *rekruttering*, det kommer sterkere fram i distriktsområdene slik som i STN-kommunene. Som kapittel 8 viser, kan en forvente enda sterkere konkurranse om arbeidskraften i årene framover, slik at en må forvente et enda sterkere press for å få rekruttert nye. Både fiskeforedling og også dels havbruk har over tid rekruttert viktig arbeidskraft fra utlandet, det gjelder særlig til jobber som er arbeidsintensive og hvor det ikke stilles så strenge krav til formell kompetanse. En ekstra utfordring for disse bedriftene er at de ofte må bekoste og stå for mye av opplæringen selv, både opplæringen som sikrer at arbeidet kan utføres tilfredsstillende, men også språkopplæring. I forlengelsen av dette er det vesentlig hvordan arbeidstakerne fra utlandet blir mottatt i lokalsamfunnet og tilsvarende hvordan de forholder seg til lokalsamfunnet de arbeider i. Det er eksempler fra steder som har jobbet systematisk for å få utenlandske arbeidstakere til å bosette seg mer permanent (f.eks. Herøy kommune, i Angell et al. 2013). Slikt systematisk arbeid har gitt resultater i flere innbyggere og mer stabil arbeidskraft. Kan dette være en vei å gå for STN-kommunene?

### **Fiske og fangst**

Selv om *rekruttering* er tatt opp som en felles utfordring for alle deler av marine næringer utdypes det noe for fiskeryrket. Forgubbingen er tydelig, ved at det har vært en jevn økning i alderen på fiskerne. Det er imidlertid eksempler på unge som er villige til å satse på fiske og fangst, også i småskala. Flere slike eksempler er det i Øst-Finnmark, der det er mulig å komme inn i næringen og få et brukbart økonomisk utkomme, gjennom krabbefiske kombinert med torskefisket i åpen gruppe. Sametinget påpeker at mulighetene til å komme inn i næringen er så vidt avgrenset at det gjør rekrutteringen vanskelig, men at tilgangen til fiske, uten å måtte investere i kvoter, vil være viktig for rekrutteringen. Sametinget viser også til at ved struktureringer i lukket gruppe (i ulike fartøygrupper) kan også presset på å fiske i åpen gruppe øke. Etter at en fisker selger sine rettigheter i lukket gruppe, kan de kjøpe ny båt å begynne å fiske i åpen gruppe, slik at det skjer en overgang fra lukket til åpen gruppe. Dette gjør at de øvrige som fisker i åpen gruppe får mindre fiskekvoter og redusert lønnsomhet.

*Leveringsmulighetene* er mange steder i STN-området (og også i andre fjordområder) dårlige slik at det er vanskelig å få levert fangstene uten å måtte gå meget langt. Sametinget påpeker at det er særlig kritisk for de minste båtene og fjordfiskere. Hele 87 prosent av flåten i STN-kommunene er under 11 meter. F.eks. mangler det mottak i Altafjorden og i Nord-Troms. Selv om mottaksstasjoner kan avhjelpe situasjonen på kort sikt, påpeker Sametinget at permanente mottak er viktig for å kunne bygge denne fiskerinæringen videre.

Bedre muligheter til å få *finansiering* til båt og bruk, er en viktig forutsetning for framtiden i fiske og fangst. *Tilleggskvoten* i STN-området (12 tonn per båt, totalt 3000 tonn i åpen gruppe) har vært viktig for mange (små-skala) fiskere. I en workshop med Sametinget kom det fram at slik denne kvoten er organisert vurderer banker og Innovasjon Norge denne som usikker om ressurstilgangen blir dårligere slik at totalkvotene reduseres. Det blir dermed vanskelig å oppnå finansiering av fartøy som skal basere seg på fiske i åpen gruppe, og dette står i sterk kontrast til mulighetene til å finansiere båter som fisker i lukket gruppe.

Konsekvensen blir at de som bor og har fiskerettigheter i åpen gruppe, i STN-området, har problem med å få finansiert båt og dermed kan de likevel ikke gjøre bruk av tilleggskvotene som gjelder for dette området.

### Havbruk

*Tilgang til egnede lokaliteter* er en utfordring. Det er økt konkurranse om areal og hvordan havbruk og andre næringer (f.eks. fjordfiske) påvirker hverandre. Om havbruk skal vokse videre trenges tilgang til nye areal.

Mange av havbruksbedriftene i STN-området ligger i typiske distriktsområder. For å kunne sikre stabile leveranser, til avtalt tid, er det nødvendig å ha på plass en *stabil infrastruktur*. Det omfatter at vegnett er godt nok rustet for tungtrafikk, at veiene er åpne og for noen bedrifter at fergene går stabilt og har mange nok avganger. Dette omfatter både E6, fylkesveier og fergesamband, som fylkeskommunene har ansvar for. Flaskehals i slik infrastruktur kan medføre store forsinkelser, og dermed kostander ved leveranser.

I forhold til *rekruttering* er det i tillegg for havbruk kommet fram at enkelte spesialiserte stillinger kan være svært vanskelig å få rekruttert til. Dette gjelder særlig for spesialisert arbeidskraft der de konkurrerer bl.a. med petroleumsnæringen om kompetansen. For å få tak i slik kompetanse kan det være behov for spesielle arbeidstidsordninger f.eks. med «offshore turnus» eller andre turnusordninger og/eller meget høy lønn.

### Fiskeindustri

*Lønnsomheten* i deler av fiskeindustrien er svak (særlig filetindustrien). Det er behov for tiltak for å styrke lønnsomheten, enten innen etablerte produksjonsmetoder eller ved å utvikle andre anvendelsesmuligheter (innovasjoner). Dette kan være utvikling av nye produkter, markedsarbeid, nye salgskanaler og bedre transportsystemer for å få produktene raskt ut på markedet (f.eks. for anvendelse av fersk fisk). De *sesongmessige svingningene* i landet volum gjør det vanskelig å få en god utnyttelse av produksjonskapasitet og ansatte.

*Tilgang til råstoff*, særlig til landanlegg der det er knyttet leveringsforpliktelser til kvoter vil det være viktig å sikre at dette følges opp. Hvilke konsekvenser bør det få for de som har disse kvotene om de ikke leverer fisk.

## 4.4 Reiseliv

Reiselivet er sammensatt og henter tjenester fra ulike næringer<sup>30</sup>. De viktigste delene er overnatting, transport, opplevelser, servering og formidling.

### 4.4.1 Reiselivsnæringen i de samiske kommunene

Nordkapp, med rundt 250 000 besøkende hvert år, er en av Norges mest besøkte attraksjoner og er lokalisert i en STN-kommune. Det meste av virksomheten knyttet til Nordkapp som attraksjon opereres gjennom et samarbeid mellom store selskaper, med eiere og lokalisering utenfor STN-kommunene. Dette omfatter Hurtigruten, cruisebåter og

<sup>30</sup> Avgrensning av hvilke aktiviteter som tilhører reiselivsnæringen er gjort gjennom å avgrense bransjekoder (NACE). Avgrensningen er den samme som er lagt til grunn for *Sektoranalyse av reiselivsnæringen i Nord-Norge* (Menon 2012), og avviker dermed noe fra offisiell norsk reiselivsstatistikk.

større turoperatører. I tillegg finnes noen mindre hoteller, hytter, campingplasser, fisketurismeselskaper og andre opplevelsesbaserte selskaper, som representerer et alternativt turismeprodukt (Viken og Aarsæther, 2013).

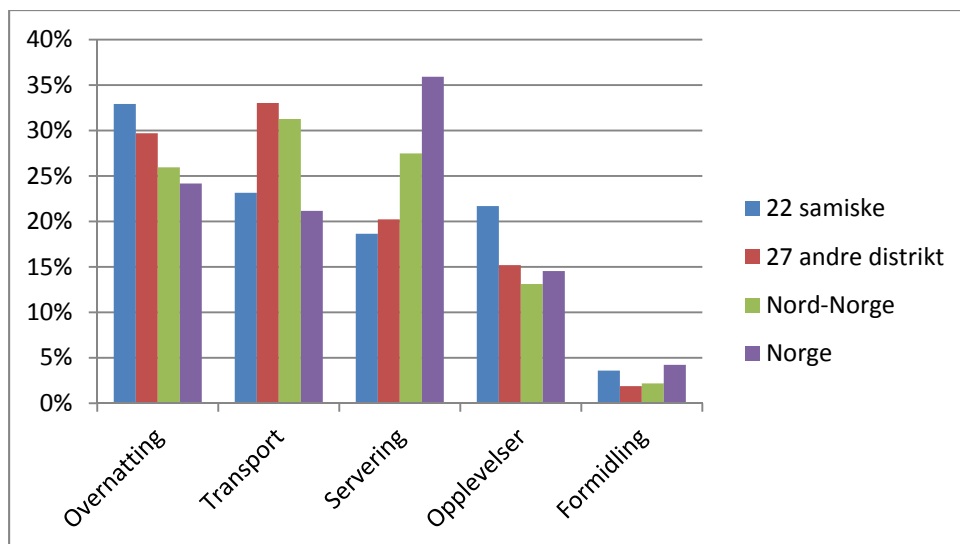
De store reiselivsselskapene er registrert utenfor STN-kommunene, selv om den lokale sysselsettingen disse genererer er registrert i den aktuelle kommunen. Det er et begrenset antall virksomheter innen reiseliv i STN-kommunene. I det følgende tar vi med virksomheter med 15 ansatte eller mer<sup>31</sup> som er registrert i STN-kommunene, innenfor transport, overnatting og opplevelser. Det er følgende fem virksomheter innenfor transportbransjen; Bjørklids ferjerederi i Lyngen, Stokland bilruter i Hábmer-Hamarøy, Boreal transport Nord AS i Nordkapp, Widerøe AS i Lakselv, og Select Service Partner avdeling Evenes. Videre er det fire større overnattingsbedrifter: Rica hotell i Kárásjohka-Karasjok, Thon hotell i Guovdageaidnu-Kautokeino, Tjeldsundbrua kro og hotell i Tjeldsund, samt Arctic hotell drift i Lakselv. Til slutt er det seks opplevelsesvirksomheter med over 15 ansatte; Nordkapphallen, Árran lulesamisk senter i Divtasvuodna-Tysfjord, stiftelsen Nordnorsk fartøyvernsenter i Gratangen, RidduDuottarMuseat i Kárásjohka-Karasjok, Nordlandsmuseet Hamarøy (Hamsunsenteret), og Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark. Sistnevnte består av hovedkontor i Nordkapp, med muséer i Hammerfest, Måsøy, Nordkapp, Gamvik og Berlevåg (det vil si med avdelinger både i og utenfor STN-kommunene).

Reiselivsnæringen utgjør 4,8 prosent av sysselsettingen i STN-kommunene (jfr tabell 3.1). Reiselivsnæringen står for høyest andel av sysselsettingen i de to kommunene Divtasvuodna-Tysfjord og Hábmer-Hamarøy (det lulesamiske området) med 8 prosent. (Her er bl.a. Arran, Nordlandsmuseet Hamarøy (Hamsunsenteret), Stokland bilruter), I fjordområdene i Vest-Finnmark er reiselivsnæringen 6 prosent (bl.a. Nordkapphallen, Museene for kystkultur, Boreal transport) Mens i de øvrige STN-regioner er reiselivsnæringen lavere enn gjennomsnittet for STN-regionene. I 2012 arbeidet 890 personer i reiselivet i STN-kommunene. Dette er fordelt på 293 personer i overnattingsbransjen, 206 personer i transportbransjen, 193 personer i opplevelsesbransjen, 166 personer i serveringsbransjen og 32 personer i formidlingsbransjen.

Sammenlignet med de andre distriktskommunene i Nord-Norge, er sammensetningen av reiselivet i STN-kommunene tydelig forskjellig. STN-kommunene har flere sysselsatte innen overnatting, opplevelser og formidling, og færre innen transport og servering. Totalt sett er andelen sysselsatte i reiselivsnæringen en anelse høyere i STN-kommunene sammenlignet med de øvrige kommunene i Nord-Norge, henholdsvis 4,8 og 4,3 prosent (jfr. tabell 3.1 og 3.2).

---

<sup>31</sup> Tall fra 2009-12.



Figur 4.6: Sysselsettingsstatus (antall ansatte) 2012 i STN-kommuner, andre distriktskommuner i Nord-Norge, Nord-Norge og Norge.

Kilde: SSB, registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Sammenlignet med hele landet og med Nord-Norge som helhet, har både STN-kommunene og de andre distriktskommunene i Nord-Norge en lav andel sysselsatte i serveringsbransjen. Dette kan forklares av utvalget kommuner både blant STN-kommunene og de andre distriktskommunene i Nord-Norge, er distriktskommuner, og distriktskommuner har vanligvis lite utbygde senterfunksjoner som spisesteder.

STN-kommunene har imidlertid en større andel sysselsatte innenfor opplevelsesbransjen enn de øvrige kommunegruppene. Opplevelsesbransjen i STN-kommunene er imidlertid i stor grad preget av offentlige virksomheter som museer.

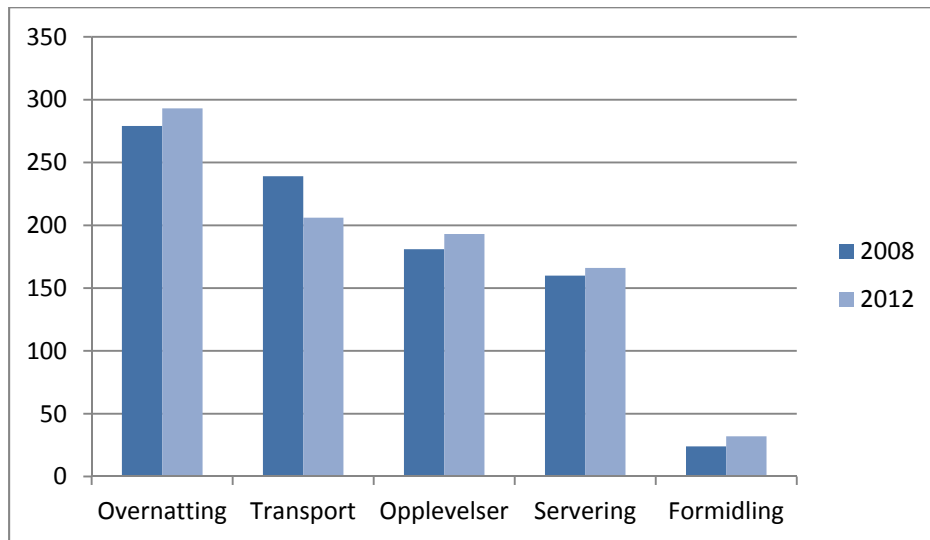
#### 4.4.2 Utviklingstrekk for sysselsetting i reiselivsnæringen

Hvis vi går tilbake til 2003, har det vært en nedgang på rundt 65 personer sysselsatt i reiselivet i STN-kommunene, noe som tilsvarer en nedgang på seks prosent (jfr. tabell 3.1). Nedgangen har skjedd innenfor serverings-, overnattings- og transportbransjen. Vi har da tatt høyde for at en del av nedgangen innenfor transport ikke er reell, da den skyldes skifte av næringskode på virksomhet for kategorien «ruteflyging» (gjelder Harstad/Narvik lufthavn i Evenes og Banak i Porsanger).

I STN-kommunene har det i hele perioden 2003-2012 vært en nedgang i sysselsetting i tre av de fem hovedbransjene; overnatting, servering og transport. For transport er det store svingninger i sysselsettingstallene for sjøtransport, med 2011 som et år med lav sysselsetting, noe som kan forklare mye av nedgangen. De samme store svingningene finnes innenfor overnattingsbransjen også.

De siste årene, altså i perioden 2008-2012, har det imidlertid vært en vekst på en prosent på antall sysselsatte i reiselivet i STN-kommunene. Det har vært en økning i serverings- og overnattingsbransjen, etter en nedgang i perioden 2003-2007. Fra 2008 har økningen vært på 33 prosent i formidlingsbransjen, 7 prosent i opplevelsesbransjen, 5 prosent i

overnattingsbransjen, og 4 prosent i serveringsbransjen. I opplevelsesbransjen har den klart største veksten foregått innenfor drift av museer.



Figur 4.7: Sysselsettingsutvikling fra 2008 til 2012. Sysselsetting i reiselivsbransjen i STN-kommunene, antall ansatte.

Kilde: SSB, registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Sysselsettingstallene som er benyttet registreres årlig i november. Dette innebærer at tallene som ligger til grunn for denne analysen representerer lavsesongen i reiselivet. Dette innebærer at det i realiteten er langt flere sesongansatte i reiselivsnæringen enn våre tall skulle tilsi. Det er altså en stor grad av deltidsbeskjeftigelse rundt reiselivsnæringen. Dette gjelder i stor grad opplevelsesbransjen, som sjelden har helårsansatte medarbeidere. En spørreundersøkelse gjennomført blant reiselivsbedrifter i Nord-Norge (Enger et al., 2013), viser at tre av fire bedrifter har sesongansatte, og de fleste bruker sesongansatte i juni, juli og august.

#### 4.4.3 Verdiskaping i dag

Beregnet omsetning for alle bedrifter i reiselivsnæringen i STN-kommunene som gjennomsnitt for 2011 og 2012 var på 848 mill. kroner, med en verdiskaping i form av summen av driftsresultat og lønnsutgifter på til sammen 340 mill. kroner<sup>32</sup>.

Reiselivsnæringen i STN-kommunene omsatte med det for 808 000 kroner pr ansatt i regnskapspliktige bedrifter. Verdiskapingen pr ansatt var som gjennomsnitt for 2011 og 2012 på 323 000 kroner<sup>33</sup>, og var høyest innen persontransport, og lavest innen servering. Sammenlignet med andre distriktskommuner i nord var verdiskapingen pr. ansatt vesentlig høyere i STN-kommunene, men lavere enn i hele Nord-Norge.

<sup>32</sup> Dette er basert på regnskapstall fra bedrifter som omfatter ca. 60% av sysselsettingen i reiselivsnæringen i STN-kommunene. I datagrunnlaget for verdiskaping inngår kun bedrifter som har hovedkontor i kommunene som kartleggingen omfatter. Det innebærer at verdiskaping i for eksempel hoteller som inngår i hotellkjeder som Rica og Thon, ikke registreres, da deres hovedkontor ligger utenfor de samiske kommunene.

<sup>33</sup> Gjennomsnitt for årene 2011-2012.

Forskjellene i sammensetning av reiselivsnæringen mellom STN-kommunene, de øvrige distriktskommunene og Nord-Norge som helhet kan muligens forklare forskjellene i omsetning og verdiskaping. En god del av opplevelsesattraksjonene i samiske områder er dessuten offentlig finansierte (museer, andre institusjoner), og en del av bidraget til omsetning og verdiskaping er derfor offentlige midler.

I Nord-Norge er transport og overnatting de to største bransjene. Imidlertid er det opplevelsesbransjen som har hatt sterkest vekst i verdiskaping de siste årene (Enger et.al. 2013). Dette forklares av en generell trend i reiselivsmarkedet, samtidig som det har vært stor vekst i antall cruisepassasjerer – som ønsker opplevelser når de er i land. Opplevelsesbransjen rommer imidlertid ikke bare tilreisende kunder, men også lokale kunder på for eksempel museer og badeland.

#### **4.4.4 Utfordringer og vekstmuligheter for reiselivsnæringen i samiske kommuner**

##### **Generelle utfordringer**

Menon og Nordlandsforskning's sektoranalyse av reiselivsnæringen i Nord-Norge (Enger et.al. 2013) peker spesielt på fem utfordringer: svekket konkurranseevne gjennom svært høy reallønnsvekst, vekst i byer og stagnasjon i distrikter, fragmentert næring med små og finansielt svake selskaper, lavt lønnsnivå, lav formell kompetanse og spesialiseringsnivå, og tilgjengelighet som en flaskehals da man er lokalisert langt fra markedene. To generelle utfordringer som også kan trekkes frem, er sesongavhengighet og rekruttering av arbeidskraft.

##### ***Sesongavhengighet***

Sesongstrukturen i reiselivet innebærer høyest aktivitet om sommeren. Da STN-kommunene i liten grad er byer, er utfordringene spesielt store, med et svært begrenset lokalmarked. Slik sett kan vi betrakte sesongavhengigheten i STN-kommunene som enda større enn i Nord-Norge for øvrig.

##### ***Rekruttering av arbeidskraft***

Tilgangen på arbeidskraft er et usikkerhetsmoment for reiselivsnæringen generelt. Med lengre sesonger utover skoleferiene er det vanskeligere å rekruttere arbeidskraft lokalt, og dette handler også om motivasjon og holdninger. For eksempel viser en studie av holdninger til serveringsbransjen, at dagens 16-åringer ikke har tenkt seg til denne bransjen (Bakkevig Dagsland, 2013). Studien peker på at bransjen bør presentere seg selv på nye måter. Økt arbeidsinnvandring har foreløpig blitt løsningen på rekrutteringsutfordringene.

##### ***Endringer i etterspørselen – muligheter for opplevelsesbransjen***

En ny studie av reiselivet knyttet til Nordkapp, viser at det nå er en forandring på gang, som innebærer at et økende antall kunder etterspør den typen opplevelser som de små og alternative reiselivsaktørene tilbyr. I takt med denne etterspørselen, vokser disse mindre selskapene (Viken og Aarsæther, 2013). De små selskapene er i større grad lokalbaserte. Dette innebærer vekstmuligheter for de lokale selskapene, på bekostning av de store kjedene.



En studie av vinterturister i Nord-Norge i 2013, peker på at det er ved å fokusere på de emosjonelle og kunnskapsmessige elementene i opplevelsen aktivitetsbedriftene bør utvikle seg og styrke sin konkurranseposisjon (Prebensen 2013). Videre er det pekt på at det trenges en profesjonalisering av presentasjonen av opplevelsesaktiviteter; når attraksjoner ikke gjør det bra, skyldes det i stor grad at man har trodd at temaet selger seg selv (Jensen 2013).

Med utgangspunkt i at STN-kommunene har en større andel sysselsatte innenfor opplevelsesbransjen enn de øvrige kommunegruppene, og er preget av offentlige virksomheter som museer, kan vi peke på mer attraktive museer som en utfordring og vekstmulighet.

Det ble i slutten av 2012 igangsatt et treårig utviklingsprosjekt for samiske reiselivsbedrifter i Nord-Norge, med vekt på bl.a. nettverkssamarbeid, markedsrettet produktutvikling og kompetanseutvikling. Prosjektet har som mål at samisk kultur og historie skal være en hovedgrunn til å reise til Nord-Norge, og prosjektet skal bl.a. arbeide med å få fram gode reiselivsprodukter og gjøre slike produkter lettere tilgjengelige i markedet, men også utarbeide etiske retningslinjer for samisk reiseliv (Origo 2014).

#### **4.5 Medie- og kulturnæringer i samiske områder – sysselsetting, bedriftsstruktur og økonomi**

Medie- og kulturnæringene er viktige i de samiske områdene, da disse ofte er eksplisitte uttrykk for samisk språk og kultur, og har slik sett stor betydning utover det næringsmessige. Det gjelder både i form av musikk, litteratur, kunsthåndverk, kunst m.m., formidlet gjennom museer, medier m.m.. Medie- og kulturnæringene er i sammenheng med kunnskapsinnhentingene noe smalere avgrenset enn tidligere (Lie 2012, Espelien og Gran 2011, Haraldsen et al. 2008). Noen av kulturnæringene i kunnskapsinnhentingene er derfor lagt til reiselivsnæringen (Enger et al. 2013), og det gjelder i hovedsak opplevelsesbedrifter og attraksjoner. I de samiske områdene er museene sysselsettingsmessig de største attraksjonene, og disse er altså en del av reiselivsnæringen, og ikke med her i medie- og kulturnæringene<sup>34</sup> (jfr også kap. 4.4). Kunsthåndverk er også i kunnskapsinnhentingene tatt ut av kulturnæringene og lagt sammen med annen industri, mens bl.a. bokhandlere er plassert i varehandelen, og interesseorganisasjoner under annen personlig tjenesteyting.

Det vi har kalt Media og kulturnæringer (jfr. tabell 3.1) omfatter da forlag, aviser, radio/fjernsyn, film, design, kunst, bibliotek, idrett og telekommunikasjoner/databehandling. Det siste representerer da informasjonsnæringen og omfatter kabelnett, programmering, databehandling, web-portaler og konsulentvirksomhet innen IKT. Media, informasjon og kulturnæringer omfatter knapt 3 prosent av sysselsettingen i de 22 STN-kommunene, omtrent samme andel som i landsdelen, men det dobbelte av andelen i de 27 andre distriktskommunene i nord (jfr. tabell 3.2.). Sett i forhold til landet er likevel andelen relativt lav. Vi har tidligere sett at kulturnæringene er sterkest representert i Indre Finnmark

---

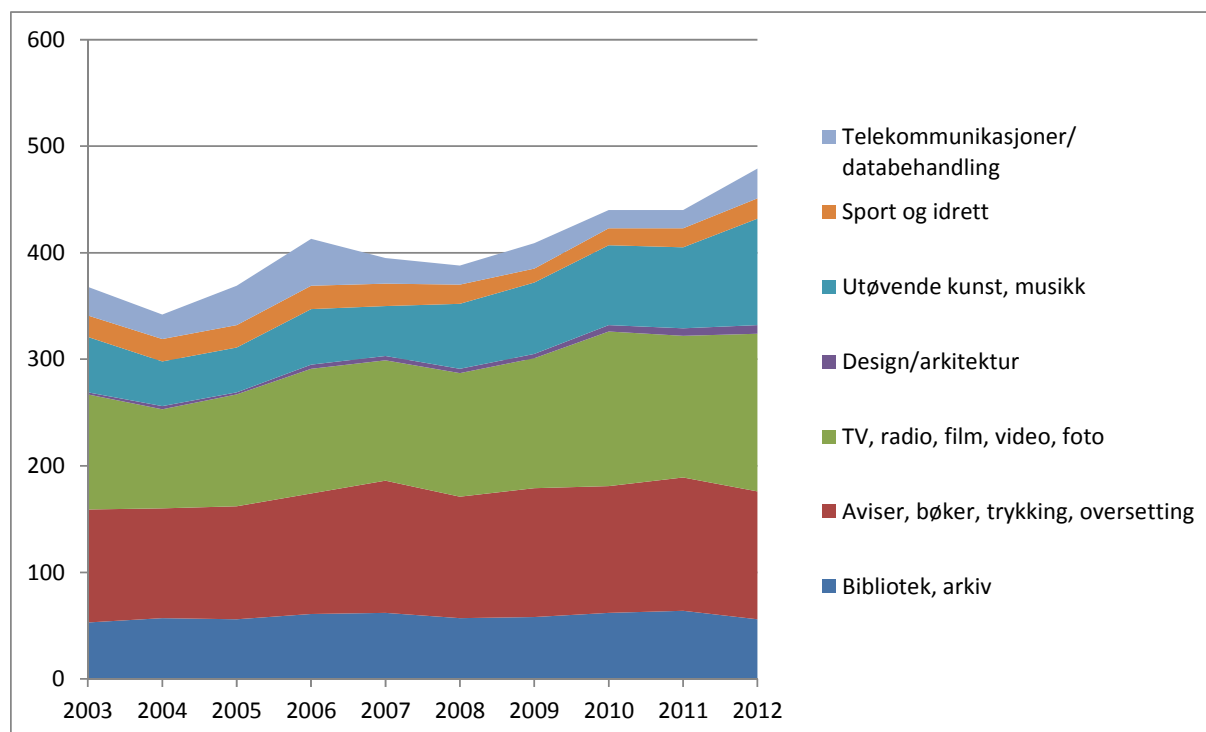
<sup>34</sup> Vi har valgt å forholde oss til gjensidig utelukkende næringsavgrensninger, slik at en bransje (detaljert næring) altså bare finnes innen en næring. Det kan argumenteres for at noen bransjer tilhører flere næringer, f.eks. både kulturnæring og reiselivsnæring, men for ryddighetens skyld har vi altså valgt gjensidig utelukkende næringskategorier.

knyttet til sentrale samiske medie- og kulturinstitusjoner, særlig i Kárásjohka-Karasjok, og svakt representert i de fleste fjord- og kystkommune (Lie 2012). Av STN-regionene har følgelig de to samiske sentrene Karasjok/Kautokeino klart høyest andel sysselsatt i medie- og kulturnæringene, og der er andelen 9 prosent. I øvrige regioner er andelen bare 1-2 prosent.

#### 4.5.1 Vekst i medie- og kulturnæring i samiske områder – innen TV/radio og utøvende kunst/musikk

Sysselsettingen i media, informasjons- og kulturnæringene i STN-kommunene har jevnt økt i løpet av det siste tiåret, og det meste av veksten har kommet innen etermedia og utøvende kunst/musikk. Dette er en vekst som er større enn veksten i landsdelen og landet, og klart større enn i andre distriktskommuner i nord, noe som tilsier at det er en unik vekst som er knyttet til de samiske områdene. Veksten skyldes delvis satsingen på NRK Sapmi, og delvis en vekst innen musikk og visuell kunst, både i antall musikere, kunstnere og relatert virksomhet.

Aviser, bøker, oversetting m.m. er fortsatt en stor kulturnæring i STN-kommunene, og bibliotek og arkiver sysselsetter også mange, men det har ikke vært vekst i disse næringene/sektorene. Disse to næringene utgjør klart større andel av media, informasjon og kulturnæring i STN-områdene enn i andre distriktskommuner i nord. Innslaget av informasjonsnæring i form av telekommunikasjon og databehandlingsvirksomhet er derimot svært lite i STN-kommunene, og dette er langt viktigere i andre distriktskommuner i nord.



Figur 4.8. Sysselsatte i media, informasjon og kulturnæring i samiske områder 2003-12.

Kilde: Registerbasert sysselsettings-statistikk, SSB, bearbeidet av Norut Alta.

#### 4.5.2 Medie- og kulturnæringenes bedriftsstruktur og økonomi

I den studien Norut Alta gjennomførte av kulturnæringene i samiske områder i fjor (Lie 2012), viste vi at næringene var preget av små og svært små bedrifter, med få eller ingen ansatte. Særlig gjaldt dette utøvende kunst/musikk, men også de andre kulturnæringene var preget av små enheter. En del av enhetene er så små at de neppe er heltidsvirksomheter, og det er derfor ikke uvanlig med annet arbeid ved siden av, og kulturnæringsvirksomheten blir da binæring, eller sagt på en annen måte, inngår i en næringskombinasjon.

Generelt er mange av kulturnæringsbedriftene også enkeltpersonsforetak, og dermed ikke regnskapspliktige. Det er derfor ikke mulig å gi et godt bilde av økonomien i en samlet kulturnæring. Indikatorer for omsetning og verdiskaping kan vi bare gi for enkelte virksomheter innen enkelte kulturnæringer. Det gjelder i) aviser, forlag og trykkeri, ii) utøvende kunst og musikk iii) IKT. Totalt utgjør disse knapt halvparten av de som er sysselsatt i medie- og kulturnæringene i STN-kommunene.

De fleste aviser, forlag og trykkeri i STN-kommunene er selskap med regnskapsopplysninger, og de største virksomhetene er avisene Sagat i Porsanger og Sami Aviisa i Kárásjohka-Karasjok, og forlaget Davvi Girji som også holder til i Kárásjohka-Karasjok. I tillegg er det noen mindre aviser, og noen trykkerier, totalt 11 bedrifter. Disse bedriftene hadde samla driftsinntekter på 72 mill. NOK i 2011 og 75 mill. NOK i 2012, noe som gir en omsetning pr. ansatt på ca. 770.000 NOK. Verdiskapingen i disse bedriftene, beregnet som summen av driftsresultat og lønnskostnader, var på henholdsvis 36 mill. NOK i 2011 og 39 mill. NOK i 2012, som pr. ansatt er på ca. 400.000 NOK. Driftsresultatet var nær balanse i 2011 og svakt positivt i 2012, men dette er virksomheter med ideelle formål som i liten grad budsjetterer med overskudd. Det offentlige innslaget i finansieringen av virksomheten antas å være betydelig i både samiske aviser og forlag, uten at vi har nærmere oversikt over dette.

Innenfor de andre kulturnæringene dominerer altså enkeltpersonsforetak, eller offentlige virksomheter (NRK, bibliotek, arkiv), og regnskapsinformasjon er begrenset til en mindre del av virksomhetene. Innenfor utøvende kunst/musikk finnes noen større virksomheter i STN-kommunene, som det også er regnskapsinformasjon om. De største er Beaivvás Sámi Teáhter og Duodjeinstituhtta i Guovdageaidnu-Kautokeino, Finnmark festivalarrangør i Porsanger, Riddu-Riddu-Festivála i Gáivuotna-Kåfjord. Totalt 12 slike virksomheter hadde driftsinntekter på 50 mill. NOK i 2011 og 51 mill. NOK i 2012, og en verdiskaping på 22 mill. NOK i 2011 og 24 mill. NOK i 2012. Dette gir en omsetning pr. ansatt på i størrelsesorden 990.000 NOK, og en verdiskaping pr. ansatt på ca. 460.000 NOK. Det aller meste av verdiskapingen var lønnskostnader, da driften omtrent gikk i balanse. Dette er også som forventet, da virksomhetene har ideelle formål og trolig også i betydelig grad er offentlig finansiert.

De fleste kulturnæringsvirksomhetene som produserer varer og tjenester for salg, innen utøvende kunst/musikk, film/video/foto, design, litteratur og oversetting, er små bedrifter uten regnskapsinformasjon. Totalt dreier det seg om ca. 150 bedrifter i STN-kommunene. Denne underskogen av kulturnæringsbedrifter hadde det vært interessant og visst mer om økonomien i, men det krever egne undersøkelser som rettes direkte mot disse bedriftene.

Informasjonsbedriftene, som altså driver med telekommunikasjoner og databehandling, utgjør en liten del av media, informasjons- og kulturnæringene i STN-kommunene. Og her er det også mange små enkeltpersonsforetak som vi i ikke vet mye om økonomien i. Men også et titalls bedrifter med regnskapsinformasjon, flest innen programmering og konsulentvirksomhet innen IKT. Totalt hadde disse driftsinntekter på ca. 14 mill. NOK i både 2011 og 2012, og en verdiskaping på knappe 6 mill. NOK i 2012. I 2011 var verdiskapingen mye svakere, på grunn av et sterkt negativt driftsresultat. De fleste virksomheter innen denne bransjen er altså små i STN-områdene, noe også det samla sysselsettingstallet tydelig viser.

#### **4.5.3 utfordringer og muligheter for samiske medier og kulturbaserte næringer**

En utfordring for samiske medier og kulturbaserte næringer er at de har et "lite hjemmemarked" og derfor er sterkt avhengig av offentlig støtte. For alle medier og kulturuttrykk som er språkbaserte er det de samiskspråklige områdene som er det primære nedslagsfeltet, og særlig lite er "hjemmemarkedet" for de minste samiske språkene; lulesamisk og sørsamisk. De samiske språkområdene er imidlertid grenseoverskridende, og dekker områder i Norge, Sverige og Finland, og for de minste samiske språkene utvides "hjemmemarkedet" betydelig når områdene i Sverige tas med. Den mest tydelige fellesnordiske samiske satsing er samarbeidet om daglige fjernsynsnyheter i form av "Oddasat", der NRK Sápmi har en sentral rolle. Potensialet i form av et større grenseoverskridende marked er i mindre grad utnyttet av aviser og forlag.

Uansett grenseoverskridelse, vil det språklige "hjemmemarkedet" for samiske medier være begrenset sammenlignet med det norske markedet. Både med grunnlag i språkpolitiske og kulturpolitiske målsettinger blir det derfor gitt betydelig offentlig støtte til samiske medier og kulturinstitusjoner, og kulturbaserte næringer. Denne finansieringen av helt klart politisk betinget, og evt. endringer i språk- og kulturpolitikk vil kunne påvirke rammevilkårene for samiske medier og kulturinstitusjoner. Dette gjelder også de samiske kulturinstitusjonene som bibliotek, arkiv, museer m.m., da disse så å si er fullfinansiert over offentlige budsjetter.

For samisk kunst, musikk, film, kunsthåndverk, design m.m. er situasjonen en litt annen. Markedet utenfor de samiskspråklige områdene er mye viktigere, og både samiske kunstnere, musikere, designere og filmregissører har nådd ut både nasjonalt og internasjonalt. Her ligger også muligheter for samisk litteratur dersom den blir oversatt til andre språk, men dette er selvsagt en kostnad. I hvilken grad samisk kunst, musikk, film og litteratur blir prioritert i norsk (og svensk og finsk) kultureksport er også et spørsmål. Det satses betydelig fra nasjonale kulturmyndigheter på promotering av enkelte musikere, forfattere og kunstnere, samt filmer, utenfor Norges grenser, og her kunne det vært et tydeligere samisk innslag.

Med unntak av media og kulturinstitusjoner, er de kunst- og kulturbaserte bedriftene svært små og økonomisk sårbare. Som enkeltpersonsforetak er disse lite robuste virksomheter, og de aktuelle personene kombinerer gjerne kunst- og kulturvirksomheten med jobb innen andre næringer eller sektorer. Det er da en utfordring å gjøre dette til bedriftsøkonomisk lønnsom virksomhet. Og det er da heller ikke nødvendigvis målet for de som driver denne virksomheten, de lever gjerne mer "for kunsten enn av kunsten".

En utfordring og mulighet som både er knyttet til de etablerte kulturinstitusjonene som museer, og som også er relevant for kulturarrangement og opplevelsesbedrifter (som i denne studien er plassert i reiselivsnæringen), er koblingen mellom kultur og reiseliv. Disse institusjonene og arrangementene er autentiske attraksjoner i de samiske områdene, som det i det moderne reiselivet er økende etterspørsel etter. Etterspørsel etter emosjonelle og kunnskapsintensive opplevelser er økende, og spørsmålet er om kulturinstitusjoner og arrangement i samiske områder er seg bevisst sin rolle som attraksjoner i så måte? Og i hvilken grad disse inngår som del av et helhetlig reiselivstilbud på stedet eller i regionen? Her er det trolig et uutnyttet potensiale.

## **4.6 Ulik status og utfordringer for de prioriterte næringene**

De prioriterte næringene i denne studien er altså primærnæringer og relatert industri, samt tjenestenæringene reiseliv og kulturnæringer. Disse har svært ulike utgangspunkt og ulike utfordringer, og det er ikke på alle felt mulig å sammenligne næringene. Vi må likevel oppsummere dette kapitlet med en form for sammenligning av de viktigste økonomiske størrelser. Men først litt om disse næringenes plass i STN-kommunene:

### **4.6.1 De prioriterte næringers rolle i STN-kommunene**

Totalt arbeider det nærmere 4000 personer i primærnæringene og reiselivs- og kulturnæringene, noe som utgjør 21 prosent av sysselsettingen i STN-kommunene. Fiskerinæringen er den største av disse med 8 prosent av sysselsettingen, landbruk og reindrift sysselsetter til sammen 6 prosent, mens reiseliv- og kulturnæring til sammen har 7 prosent av sysselsettingen. Betydningen av disse næringene er som vi har sett ulik i de ulike STN-regionene, og i sum er de prioriterte næringene viktigere i regionene i Finnmark enn de øvrige STN-regionene i Troms og Nordland.

Øvrige næringer og sektorer utgjør altså 79% av arbeidslivet, så de næringer som er belyst i dette kapitlet omfatter altså en mindre del av det materielle grunnlaget for bosettingen i STN-kommunene. Sysselsettingen i resten av arbeidslivet i STN-kommunene fordeler seg med 12 prosent i øvrig industri, bergverk og bygg og anlegg, 21 prosent i andre tjenestenæringer og 46 prosent i offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester. Tjenestenæringene og de offentlige tjenestene er selvsagt avhengig av aktivitet i primærnæringer og reiselivs- og kulturnæringer, og er slik sett knyttet til de prioriterte næringene, men det materielle grunnlaget for bosettingen i STN-kommunene er altså betydelig breiere enn de næringene som er belyst her. Annen industri og bergverk er også basisnæringer i tradisjonell forstand, mens bygg og anlegg og enkelte tjenestenæringer også kan ha slike roller. Og offentlige institusjoner, og da særlig samiske institusjoner, kan også ha en rolle som materielt grunnlag for bosetting. De næringer og sektorer som ikke har en slik rolle er lokal tjenesteyting som ikke strekker seg ut over kommunens grenser, som varehandel, annen privat tjenesteyting og kommunal tjenesteyting som barnehager, grunnskole og eldreomsorg.

### **4.6.2 En sammenligning av sysselsetting og økonomi i prioriterte næringer**

Som beskrevet i delkapitlene om de enkelte næringene er det ulik tilgang til og følgelig ulik dekning av data om den økonomiske driften i noen av næringene. For landbruk og reindrift

er dekningen god på grunn av egne sektordata for disse næringene, mens fiske og fangst er dårlig dekket på grunn av at mange fiskere er registrert som enkeltpersonforetak, og der foreligger ikke regnskapsdata. For havbruk er dekningen svak fordi mye av oppdrettsvirksomheten i STN-kommunene er styrt og ledet utenfra. Det er samme forklaring på at fiskeindustri og reiselivsbedrifter heller ikke er fullgodt dekket i bedriftsdata. For medie- og kulturnæringene er det de mange enkeltpersonforetakene som gir dårlig dekning av regnskapsdata.

Et annet forhold som kompliserer sammenligning er de ulike definisjonene av de økonomiske indikatorene. Her er det landbruk og reindrift som skiller seg ut, ved at omsetning måles i produksjonsinntekter i stedet for driftsinntekter, og verdiskaping ved nettoprodukt og vederlag for arbeid og kapital i stedet for driftsresultat + lønnsinntekter.

Tabell 4.4. Sysselsetting og estimat for økonomiske indikatorer for de prioriterte næringene i STN-kommunene (tall i parentes er mest usikre). Status sysselsetting i 2012, og økonomi som gjennomsnitt for 2011 og 2012.

	Sysselsetting		Økonomi				
	Syssel-satte	Årsverk	Data-dekn.	Omsetning/ inntekter		Verdiskaping	
	Antall (Reg-Syss)	Landbruks-telling og reindrifts-regnskap	Andel dekket med øk. indikator	Drifts- eller produksjonsinntekter i mill. NOK (estimat)	Pr årsverk / ansatt i tusen NOK	Nettoprodukt eller driftsresultat + lønnsutgifter (estimat)	Pr. årsverk / ansatt i tusen NOK
Landbruk og landbruksindustri	630	700	75 %	430	610	170	230
Reindrift og slakteri	470	950	100 %	370	390	130	140
Fiske og fangst	690		36 %	(1200)	(1700)	(620)	(930)
Havbruk	270		36 %	(2000)	(7400)	(410)	(1430)
Fiskeindustri og salg	500		69 %	1800	3600	290	790
Reiseliv	890		61 %	850	810	340	320
Medie- og kultur	490		40 %	(380)	(780)	(170)	(350)
<b>Sum</b>	<b>3940</b>			<b>7030</b>	<b>1800</b>	<b>2130</b>	<b>540</b>

(Kilder: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB, bearbejdet av Norut Alta-Áltá, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Totalregnskap for reindriftnæring, PorffForvalt).

Uansett forskjeller i hvordan de økonomiske indikatorene er målt, kan vi fastslå at det er noen store økonomiske forskjeller mellom næringene (Tabell 4.4). Det er ikke overraskende at landbruk og særlig reindrift skiller seg ut med lav omsetning pr. årsverk. Når omsetning i de andre næringene regnes pr. ansatt, og vi vet de hadde vært enda høyere dersom de var regnet pr. årsverk, er forskjellene reelt enda større enn i tabellen. Særlig er omsetningen høy i havbruk og fiskeindustri, men også høy i fiske og fangst. Det er betydelig usikkerhet omkring tallene for havbruksnæringa og fiske og fangst, på grunn av begrenset tallgrunnlag. Men for havbruksnæringen ser vi ingen grunn til å tro at omsetningen pr. ansatt er lavere i fremmedeide bedrifter. For fiske og fangst er tallene i tabellen basert på de fiskeriselskapene som er registrert som AS eller partsrederi, og disse disponerer høyst sannsynlig større fartøy enn enkeltpersonsforetakene i fiske og fangst. Det er grunn til å anta at omsetningen pr. ansatt er noe lavere i de mindre fartøyene.

De samme forskjeller kommer fram i sammenligningen av verdiskapingen i de prioriterte næringene. Fiskerinæringene har klart høyest verdiskaping pr. ansatt, og lavest er den i landbruk og særlig reindrift, der den altså er regnet pr. årsverk. Vi ser også at verdiskapingen pr. ansatt i reiselivs- og kulturnæringene er beskjeden, men hadde denne vært regnet i forhold til årsverk hadde den trolig vært noe høyere, da begge næringer er preget av en del deltids- og sesongsysselsetting, og årsverksinnsatsen følgelig er lavere enn antall ansatte. Målt i verdiskaping er havbruk den næring som kaster mest av seg pr. ansatt, fulgt av fiskeriene og deretter fiskeindustrien. Her skal det legges til at tallene for fiskeriene altså er basert på de største fartøyene, og at verdiskapingen pr. ansatt i hele fiskeflåten trolig er noe lavere.

I landbruk, reindrift, medie- og kulturnæring er driftsresultatet i sum nær 0, så hele verdiskapingen utgjøres av lønnskostnader eller vederlag for arbeid. Dette gir små muligheter for akkumulering av kapital, og begrenser utviklingspotensialet i næringene. I reiselivsnæringen i STN-kommunene er det i sum et positivt driftsresultat, selv om vi ser at dette varierer en del fra år til år. I 2011 utgjorde driftsresultatet 15 prosent av verdiskapingen, i 2012 var andelen bare 8 prosent, det resterende var altså lønnskostnader.

Det er først og fremst i fiskeriene vi finner at driftsresultatet utgjør en stor del av verdiskapingen, slik at eierne altså årlig kan akkumulere kapital. I fiske og fangst utgjorde driftsresultatet 40 prosent av verdiskapingen i 2011, mens andelen var 20 prosent i 2012. I fiskeindustrien var de tilsvarende tallene 31 prosent i det gode året 2011, og 16 prosent i 2012. Havbruk står imidlertid i en særstilling, da driftsresultatet både i 2011 og 2012 utgjorde 55-56 prosent av verdiskapingen. Over halvparten av verdiskapingen gikk altså til eierne, mens omkring 45 prosent var lønnskostnader.

Oppsummert ser vi at disse prioriterte næringene har en helt forskjellig økonomisk situasjon, der havbruk og reindrift er i hver sin ende av verdiskapingsskalaen. Landbruk og reindrift, og reiselivs- og kulturnæringene, er viktige sysselsettere i STN-kommunene, men den økonomiske betydningen av fiskerinæringen er langt større.

## 5 Befolknings- og arbeidsmarkedsutvikling i samiske områder

### 5.1 Befolkningsutvikling og befolkningsstruktur

Folketallet i de samiske områdene har lenge vært synkende. Tar vi utgangspunkt i STN-området før 2012, altså de hele kommuner og deler av kommuner som var inkludert i STN-området, ser vi en reduksjon i folketall fra 45.630 i 1990, via 41.626 i 2000 til 38.199 i 2010, og til 37.798 i 2013 (Samisk statistikk 2012, Samisk statistikk 2014). For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at dette er det nøyaktige STN-området pr. 2012, mens vi ellers i studien bruker tall på kommunenivå, og derfor bruker den tilpassede geografiske inndeling som vi har kalt STN-kommunene. Reduksjonen i perioden 1990-2010 var i STN-området på 16 prosent på 20 år, eller en gjennomsnittlig reduksjon på 0,9 prosent hvert år, og reduksjonstakten var omtrent den samme både på 1990-tallet og de første ti årene på 2000-tallet. I løpet av de samme 20 årene hadde Nord-Norge nord for Saltfjellet en liten folketallsvekst, selv om det også her var nedgang i perioden 1995-2000. Den veksten som landsdelen har hatt i folketall etter 2005 har altså ikke kommet i STN-området. Et lite lyspunkt er likevel at folketallsnedgangen de siste årene har vært svært liten.

På 1990-tallet hadde STN-området et lite fødselsoverskudd, og selv om dette langt fra kompenserte for stor netto utflytting, viste det at området da hadde en liten "egenvekst" i befolkningen. Etter årtusenskiftet forsvant fødselsoverskuddet, og en fikk etter hvert et lite fødselsunderskudd, og i dag er det altså færre som blir født enn som dør i STN-området. Dette skyldes først og fremst aldring, at en mindre andel av innbyggerne er i den alderen at de får barn, samt et visst kvinneunderskudd i aldersgruppen 20-39 år (se avsnittet senere om befolkningsstruktur). Samtidig har netto utflytting avtatt, først og fremst som følge av økende innvandring, og resultatet var fram til 2010 omtrent samme prosentvise reduksjon som på 1990-tallet.

#### 5.1.1 Befolkningsutviklingen i STN-kommuner – folketallsnedgangen har stoppet opp de siste årene

Da det ikke foreligger innvandringstall og alders- og kjønnsfordeling for deler av kommuner, har vi i resten av denne analysen valgt å forholde oss til STN-kommunene, som også nærings- og sysselsettingsanalysene er gjennomført for (jfr kap 1.3). STN-kommunene har et folketall på vel 44.000, altså noe høyere enn STN-området, fordi kommunesentrene i Lebesby, Nordkapp, Måsøy, Sørreisa, Evenes og Hábmer-Hamarøy er inkludert her, men egentlig er utenfor STN-området. Og utkantområdene i kommunene Sør-Varanger, Alta, Tromsø og Narvik som er en del av STN-området, men ikke er inkludert her, har lavt folketall. Ved å bruke STN-kommunene som analysegrunnlag, får vi også med noe mer tettstedsbefolkning, og noe mindre spredt befolkning enn i STN-området<sup>35</sup>.

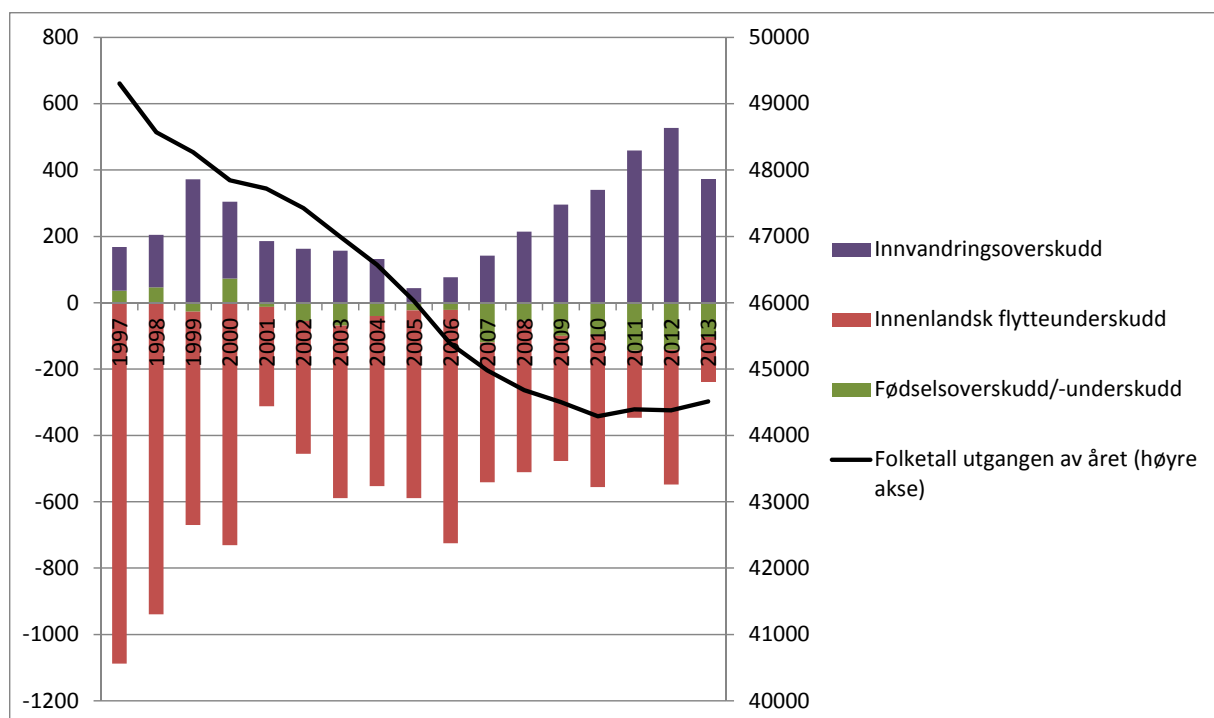
Folketallsutviklingen har vært omtrent den samme i STN-kommunene som STN-området. Om vi sammenligner folketallsnedgangen med andre distriktskommuner i nord (-10 prosent)

<sup>35</sup> I STN-området var 69% bosatt i spredtbygde strøk i 2011, og altså bare 31% i tettsteder med minst 200 innbyggere. I STN-kommunene var andelen bosatt i tettsteder på 42% samme år, bl.a. på grunn av at tettstedene Honningsvåg, Kjøllefjord, Havøysund og Sørreisa er inkludert.



det siste tiåret, var nedgangen i STN-kommunene fram til 2010 litt mindre (-8 prosent), men hovedtrekkene i befolkningsutviklingen var ellers lik andre distriktskommuner. På slutten av 1990-tallet var utflyttingen fra distriktsområder i nord svært stor, så også i STN-kommunene.

Rundt årtusenskiftet gikk det innenlandske flytteunderskuddet ned, da utflyttingen gikk tilbake, men samtidig forsvant fødselsoverskuddet, og innvandringen gikk også noe tilbake (Figur 5.1). Fra 2007 begynte folketallsnedgangen å avta, da den innenlandske utflyttingen gikk tilbake, og innvandringen begynte å øke. Etter det har innvandringen økt gradvis, og det innenlandske flytteunderskuddet har gått litt tilbake, selv om det har variert en del fra år til år. Etter 2010 har innvandring kompensert for fødselsunderskudd og innenlandsk flytteunderskudd, og folketallet har holdt seg stabilt. Den samme utviklingen har vi for øvrig sett i andre distriktskommuner i nord, som samla sett også har opprettholdt folketallet etter 2010.



Figur 5.1: Folketallsutvikling, fødselsoverskudd/-underskudd, innenlands flytteunderskudd og innvandringsoverskudd 1997-2013. STN-kommuner. Kilde: SSB

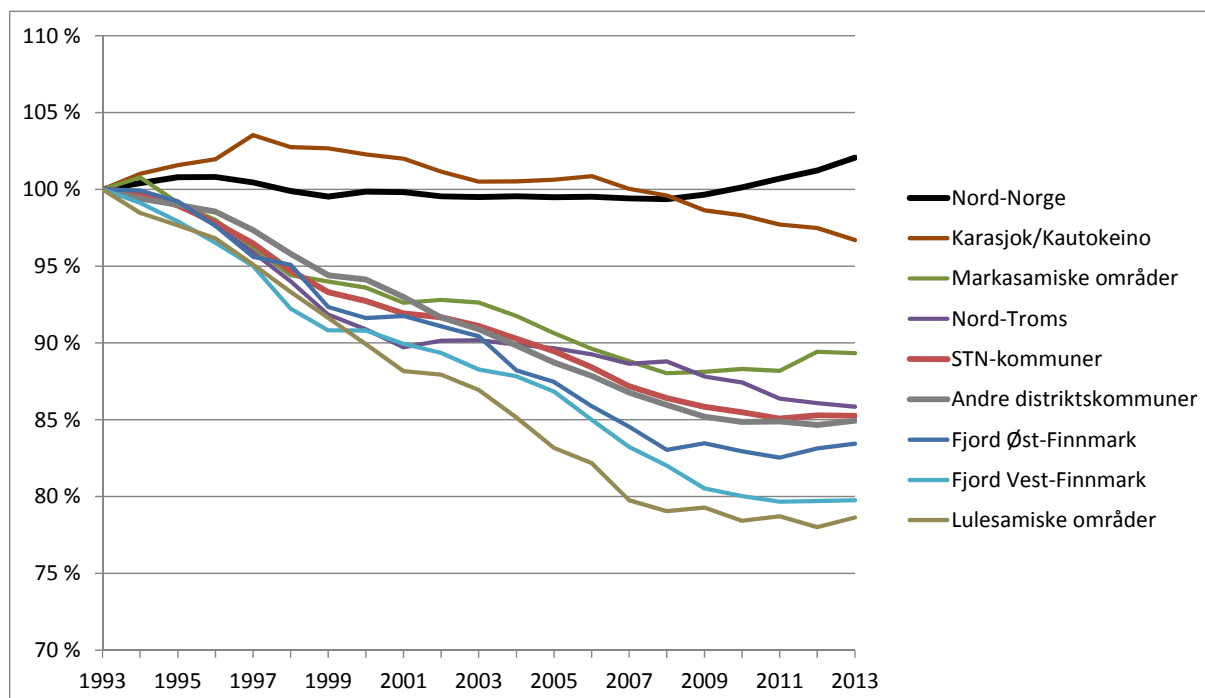
Tallene for 2013 viser en liten vekst i folketall i STN-kommunene. Innvandringen har gått ned, men den innenlandske utflyttingen har gått enda mer tilbake. Det vil være interessant å følge befolkningsutviklingen i STN-kommunene de neste årene, og se om den faktisk har snudd?

### 5.1.2 Befolkningsutviklingen i STN-regioner – ingen regioner med vekst

Befolkningsutviklingen gjennom disse tjue årene har imidlertid ikke vært den samme for alle de samiske regionene (Figur 5.2). De to samiske sentrene Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino hadde lenge en helt annen utvikling i folketall enn øvrige samiske regioner. En liten vekstperiode på 1990-tallet ble etterfulgt av svak nedgang og deretter ganske stabilt folketall. De siste sju-åtte årene har imidlertid også disse to

kommunene opplevd klar folketallsnedgang, og folketallsutviklingen i disse kommunene har dermed vært motsatt av landsdelens utvikling.

For de øvrige STN-regionene har folketallsutviklingen vært klart negativ fram til de siste ca. fem årene. Nedgangen før det var størst i de lulesamiske områdene og minst i de markasamiske områdene og Nord-Troms. De siste ca. fem årene har imidlertid tilbakegangen stoppet opp i de fleste regioner, med unntak av Nord-Troms. Den stabilisering av folketall som vi har sett antydninger til de siste årene finner vi altså igjen i de fleste regioner, men ikke i Nord-Troms og Karasjok/Kautokeino.

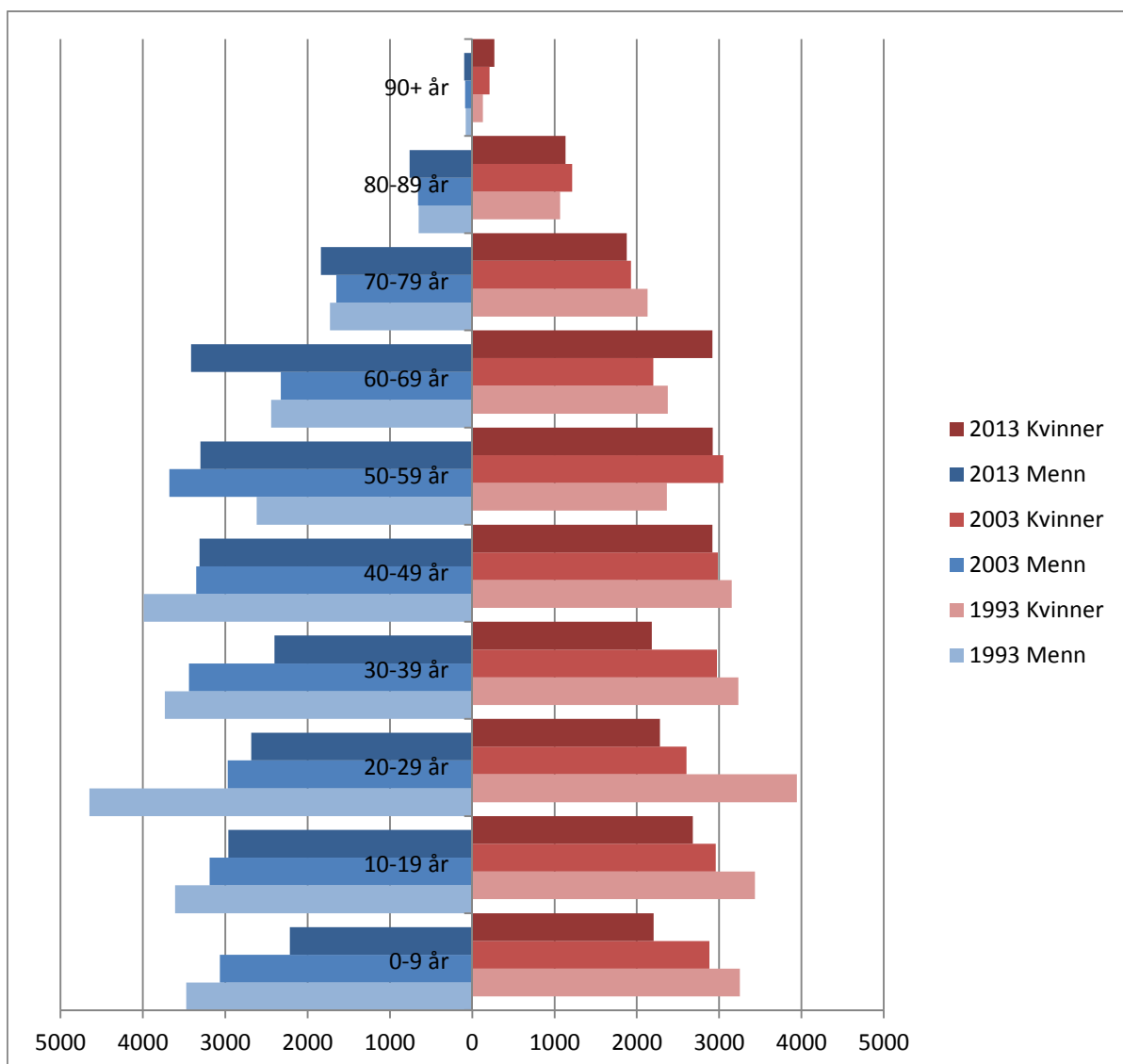


Figur 5.2: Folketallsutvikling i STN-regioner, andre distriktskommuner og Nord-Norge 1993-2013. Kilde: SSB

De ulike utviklingstrekkene i regionene har sammenheng med ulik utvikling i fødselsoverskudd, innenlands flytting og innvandring. De samiske sentrene Karasjok/Kautokeino var den eneste regionen som hadde et visst fødselsoverskudd et stykke ut på 2000-tallet, men dette er nå nesten borte. I de øvrige regioner er det klart fødselsunderskudd. Den generelle nedgangen i innenlandsk utflytting de siste seks-sju årene finner vi ikke igjen i Nord-Troms og Karasjok/Kautokeino, som altså nå er de to STN-regioner som har høyest netto utflytting innenlands. Og innvandringsøkningen som også har kommet de siste seks-sju årene har i minst grad kommet til Karasjok/Kautokeino. Disse to samiske sentrene har generelt hatt lavere innvandring, og selv om den har økt, er den klart mindre enn den innenlandske utflyttingen. Det samme er tilfelle i Nord-Troms, om enn i noe mindre grad. I de øvrige regioner har innvandringen de siste årene kompensert for fødselsunderskudd og netto utflytting innenlands, og folketallsutviklingen har vært stabil.

### 5.1.3 Befolkningsstrukturen i STN-kommuner – stadig aldring av befolkningen

I løpet av de siste to tiårene har STN-kommunene gjennomgått en kraftig aldringsprosess (Figur 5.3), på samme måte som andre distriktsområder i nord, og som også har skjedd i store deler av Nord-Norge (Angell et al. 2013). Antallet barn og unge er redusert kraftig, særlig gjelder det antall barn i alderen 0-9 år det siste tiåret. Aller størst reduksjon har det imidlertid vært i antallet unge voksne i alderen 20-39 år. Antallet 20-29-åring ble mest redusert på 1990-tallet, mens reduksjonen i antallet 30-39-åring har vært størst det siste tiåret. Antallet i aldersgruppa 40-49 år ble redusert på 1990-tallet, men har vært stabil siste tiåret. De aldersgruppene som har hatt vekst er de i alderen 50-59 år og 60-69 år, og dette selv om folketallet totalt har sunket gjennom det meste av perioden. Totalt sett har dette resultert i en kraftig aldring av befolkningen i STN-kommunene som illustrert i befolkningspyramidene nedenfor.



Figur 5.3: Endring i befolkningsstruktur etter kjønn og alder i STN-kommuner. Kilde: SSB

Aldringsprosessen som STN-kommunene har gjennomgått er den samme som andre distriktskommuner i nord har opplevd. Mens andelen barn og unge i alderen 0-19 år er redusert fra 26 til 23 prosent i STN-kommunene og andre distriktskommuner i nord, har andelen i hele Nord-Norge blitt redusert fra 27 til 25 prosent, og i landet fra 26 til 25 prosent. I dag er andelen barn og unge i STN-kommuner og andre distriktskommuner klart under landsdelens og landets andel.

Den største endringsprosessen, og som har bidratt mest til aldringen i STN-kommunene, er altså reduksjonen i antall unge voksne i alderen 20-39 år. I STN-kommunene er andelen disse utgjør av totalbefolkningen redusert fra 30 til 22 prosent i løpet av de siste tjue årene, en litt større reduksjon enn i andre distriktskommuner i nord (fra 29 til 22 prosent). Til sammenligning har reduksjonen i hele Nord-Norge vært fra 31 til 25 prosent, mens andelen i hele landet har gått fra 30 til 27 prosent. Reduksjonen i andelen unge voksne i STN-områdene forklarer også i stor grad den kraftige nedgangen i antall barn i alderen 0-9 år, da antallet i foreldregenerasjonen til disse barna er langt mindre enn tidligere foreldregenerasjoner. Da hjelper det lite at kjønnsbalansen er blitt marginalt bedre i denne aldersgruppa i løpet av de siste tjue årene, selv om det er et lite lyspunkt at antallet kvinner pr. 100 menn i aldersgruppa har økt fra 86 til 88. Kjønnsbalansen i STN-kommunene er den samme som i andre distriktskommuner i nord, og større enn den er i landsdelen (93 kvinner pr. 100 menn) og landet (95 kvinner pr. 100 menn) i denne aldersgruppen.

Veksten i aldersgruppene over 50 år har selvsagt også bidratt til aldringen. Andelen i aldersgruppa 40-59 år er økt fra 23 til 28 prosent, og i aldersgruppene over 60 år fra 20 til 28 prosent. Dagens fordeling i disse aldersgruppene er nå omtrent den samme som i andre distriktskommuner, men i og med at STN-kommunene for tjue år siden hadde en litt yngre befolkning, har aldringen skjedd raskere i STN-kommunene. Sammenlignet med landsdelen (23 prosent) og landet (21 prosent) er det andelen over 60 år som er klart høyere i STN-kommuner og andre distriktskommuner. Eldrebølgen er altså kommet lenger i distriktene i nord, og dette gjelder også for STN-kommunene. Andelen middelaldrende i aldersgruppa 40-59 år er 27-28 prosent både på landsbasis, i Nord-Norge og i STN-kommuner og andre distriktskommuner i nord.

#### **5.1.4 Befolkningsutviklingen og befolkningsstrukturen i STN-kommunene – resultat av mange års utflytting**

Hovedgrunnen til folketallsnedgangen og aldringen i befolkningen i STN-kommunene de siste tjue årene er større utflytting enn innflytting av de årskullene som vokste opp på 1970- og 1980-tallet i STN-kommunene. Vi har sett nærmere på hvordan årskullene født 1963-72, 1973-82 og 1983-92 har endret seg som følge av flytting de siste tjue årene.

De eldste årskullene født 1963-72 gjennomlevde fasen fra 20-29 år til 30-39 mellom 1993 og 2003 (Tabell 5.1). Flytting i denne perioden reduserte disse årskullene med en fjerdedel både i STN-kommunene og andre distriktskommuner i nord, mens reduksjonen i landsdelen var under halvparten. Flytteaktiviteten går ned i seinere livsfaser, og derfor er endringene i disse årskullene små det siste tiåret.

Tabell 5.1: Endringer i størrelse på tiårskull 1993-2003-2013, netto flytting gjennom aldersfaser. STN-kommuner, andre distriktskommuner og Nord-Norge. Kilde SSB

Årskull	Årskullene 1963-72		Årskullene 1973-82		Årskullene 1983-92	
	1993-2003	2003-2013	1993-2003	2003-2013	1993-2003	2003-2013
Aldersfase	20-29 til 30-39 år	30-39 til 40-49 år	10-19 til 20-29 år	20-29 til 30-39 år	0-9 til 10-19 år	10-19 til 20-29 år
STN-kommuner	-25 %	-3 %	-21 %	-26 %	-9 %	-19 %
Andre distriktskommuner	-25 %	-4 %	-20 %	-17 %	-8 %	-16 %
Nord-Norge	-11 %	0 %	-8 %	-1 %	-2 %	0 %

De neste årskullene født 1973-82 har gjennomlevd fasen fra 20-29 år til 30-39 år i løpet av det siste tiåret, og der var det også stor reduksjon gjennom denne livsfasen. Vi ser at STN-kommunene mistet en fjerdedel av kullene også i denne perioden, mens reduksjonen i andre distriktskommuner var noe mindre. Det var også store flyttetap i disse kullene mellom 1993 og 2003, da disse gikk fra å være ungdom til unge voksne, men mye av dette var nok studentflytting.

Det samme ser vi i de yngste årskullene som det siste tiåret har gjennomlevd denne aldersfasen. Vi ser også at STN-kommunene og andre distriktskommuner hadde tap av disse kullene på 1990-tallet da de gikk fra å være barn til ungdom. Mye av dette skyldes nok at foreldre flytter, og de fleste ungdommene er bostedsregistrert sammen med foreldrene, selv om ungdommene bor på hybel for å gå på videregående skole.

At årskullene født 1963-72 ble redusert kraftig på 1990-tallet, og årskullene født 1973-82 er kraftig redusert gjennom 20 år, har bidratt svært mye til den aldringen som har skjedd i både STN-kommunene og andre distriktskommuner. Og det er dette som har gitt den aldersstrukturen vi har i STN-kommunene i dag, med en aldrende befolkning nesten uten potensiale for egen vekst.

### 5.1.5 Befolkningsstrukturen i STN-kommunene – lite potensiale for egen vekst

Avslutningsvis skal vi vende tilbake til befolkningsstrukturen som utviklingen over har resultert i, da dette er det utgangspunktet STN-kommunene og –regionene har når vi ser framover i tid. I tabellen nedenfor (Tabell 5.2) er andelen de ulike aldersgruppene utgjør listet for hver hovedaldersgruppe, samt kjønnsbalansen blant unge voksne. Grønne verdier indikerer positivt utgangspunkt, med landstallene som referanse, mens røde verdier indikerer dårlig utgangspunkt i form av lav andel unge og høy andel middelaldrende og eldre.

En region utmerker seg med et langt bedre utgangspunkt enn de øvrige regionene i STN-kommunene. De to samiske sentrene Karasjok/Kautokeino har høy andel barn og unge, og relativt høy andel unge voksne. Kjønnsbalansen i denne aldersgruppa er heller ikke veldig stor. Og regionen har følgelig lav andel eldre og gamle. De øvrige regionene har i hovedsak lav andel barn/unge og lav andel unge voksne, og høy andel eldre. Nord-Troms og de lulesamiske områdene er mest preget av aldrende befolkning og skeiv kjønnsbalanse blant unge voksne.

Tabell 5.2: Aldersstruktur og kjønnsbalanse i STN-regioner, andre distriktskommuner, Nord-Norge og Norge 2013. Kilde SSB

	Andel barn/unge	Andel unge voks.	Kv. pr. 100 menn	Andel middelaldr.	Andel eldre	Andel gamle
	0-19 år	20-39 år	20-39 år	40-59 år	60-79 år	80+ år
Fjord Øst-Finnmark	21,7 %	22,2 %	90	28,1 %	23,5 %	4,6 %
Karasjok/Kautokeino	25,3 %	25,1 %	90	28,6 %	17,8 %	3,3 %
Fjord Vest-Finnmark	21,8 %	20,3 %	89	30,0 %	23,0 %	4,8 %
Nord-Troms	22,5 %	20,8 %	84	26,7 %	24,5 %	5,5 %
Markasamiske områder	23,5 %	21,0 %	89	27,2 %	22,4 %	5,9 %
Lulesamiske områder	20,9 %	21,3 %	81	27,1 %	24,2 %	6,4 %
<b>STN-kommuner</b>	<b>22,7 %</b>	<b>21,5 %</b>	<b>88</b>	<b>28,1 %</b>	<b>22,7 %</b>	<b>5,1 %</b>
<b>Andre distriktskommuner</b>	<b>23,2 %</b>	<b>21,6 %</b>	<b>88</b>	<b>27,3 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>6,0 %</b>
<b>Nord-Norge</b>	<b>24,6 %</b>	<b>24,5 %</b>	<b>93</b>	<b>27,7 %</b>	<b>18,6 %</b>	<b>4,6 %</b>
<b>Norge</b>	<b>24,8 %</b>	<b>26,7 %</b>	<b>95</b>	<b>27,2 %</b>	<b>16,9 %</b>	<b>4,4 %</b>

Totalt sett har STN-kommunene omtrent samme befolkningsstruktur som andre distriktskommuner i nord, og altså vesentlig eldre befolkning enn ellers i Nord-Norge. Det største problemet er den lave andelen unge voksne, og til dels for få kvinner i denne aldersgruppa.

## 5.2 Arbeidsmarkedssituasjonen i STN-kommunene

I denne delen av kapitlet ser vi spesifikt på arbeidsmarkedssituasjonen i STN-kommunene, som er sterkt knyttet til den demografiske utviklingen. Den reduksjonen en har hatt i de fleste yrkesaktive aldersgrupper i STN-kommunene som følge av flytting og aldring, har helt klart hatt betydning for arbeidsmarkedet. Selv om en mener sysselsettingsutviklingen er struktur- og konjunkturbasert, er tilgangen på arbeidskraft en viktig forutsetning for næringsutviklingen. Og i regioner med nedgang i sysselsetting og befolkning er det ikke gitt at næringsutviklingen og endringene i arbeidskraft går parallelt.

### 5.2.1 Utpendling fra og innpendling til STN-kommunene

STN-kommunene har som andre distriktskommuner større utpendling enn innpendling. Totalt er det 19.100 som er registrert med arbeidssted i STN-kommunene, mens hele 21.500 sysselsatte har bosted i disse kommunene. Det er 1700 som pendler inn fra andre kommuner, mens ca. 500 pendler inn fra utlandet, i kraft av å være "sysselsatte på korttidsopphold med bosted i utlandet"<sup>36</sup>. Utpendlingen er imidlertid mye større. Hele 4600 pendler ut til andre kommuner, inkludert ca. 150 som arbeider på Svalbard eller oljevirkosomhet på Sokkelen<sup>37</sup>. Utpendlerne utgjør med det 21 prosent av de sysselsatte med bosted i disse kommunene, mens innpendlerne utgjør 12 prosent av de sysselsatte med arbeidssted i STN-kommunene. Utpendlernes andel i STN-kommunene er med det høyere

<sup>36</sup> Disse er på samme måte som de sysselsatte i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken registrert i fjerde kvartal. Antallet sysselsatte utlendinger på korttidsopphold er sannsynligvis høyere på andre tidspunkt av året, særlig i de sesongbaserte næringene fiskeindustri og reiseliv. Flertallet av disse er langpendlere som er i Norge for inntil 6 måneder om gangen, men i tallene inngår også dag- og ukependlere fra nabokommuner over grensen. Det siste gjelder i hovedsak for pendling fra Finland til kommunene i Indre Finnmark.

<sup>37</sup> Svalbard og Sokkelen er registrert som "arbeidskommuner", men ikke som "bostedskommuner".

enn fra andre distriktskommuner (18 prosent), mens innpendlingen til STN-kommunene er noe lavere enn til andre distriktskommuner (14 prosent).

Dette gir en netto utpendling på 2400 sysselsatte i STN-kommunene, noe som utgjør 11% av de sysselsatte bosatt i STN-kommunene. Tilsvarende tall for andre distriktskommuner er en netto utpendling på 1700, som utgjør 6 prosent av de bosatte sysselsatte. STN-kommunene har altså betydelig større netto utpendling enn andre distriktskommuner i nord.

Størst netto utpendling har naturligvis de kommunene som ligger nær større senter, og Sørreisa og Skånland står alene for nesten halvparten av den samla netto utpendlingen, i hovedsak til henholdsvis Lenvik (Finnsnes) og Harstad. Sett i forhold til størrelsen på kommunen, er det også størst netto utpendling fra disse to kommunene, fulgt av Lavangen, Gáivuotna-Kåfjord, Storfjord, Kvalsund, Unjárga-Nesseby, Gamvik og Gratangen. Bare to kommuner har større innpendling enn utpendling, og det er Evenes og Kárásjohka-Karasjok.

Det er generelt flest menn som pendler ut, og så er også tilfelle i fra STN-kommunene. De utgjør nesten 2/3 av både utpendlerne og innpendlerne. Det er også naturlig nok flest pendlere i de største næringene eller sektorene; innenfor bygg og anlegg, varehandel, transport, samt offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialsektoren. Sett i forhold til størrelsen på næringene og sektorene utgjør utpendlingen størst andel innen bergverk og utvinning, bygg og anlegg, transport, informasjon og kommunikasjon og forretningsmessig tjenesteyting. Det er i hovedsak de samme næringene i STN-kommunene som har høyest andel innpendling, men innslaget av utenlandsk innpendling er særlig avgrenset til noen næringer; forretningsmessig tjenesteyting, bygg og anlegg og reiseliv.

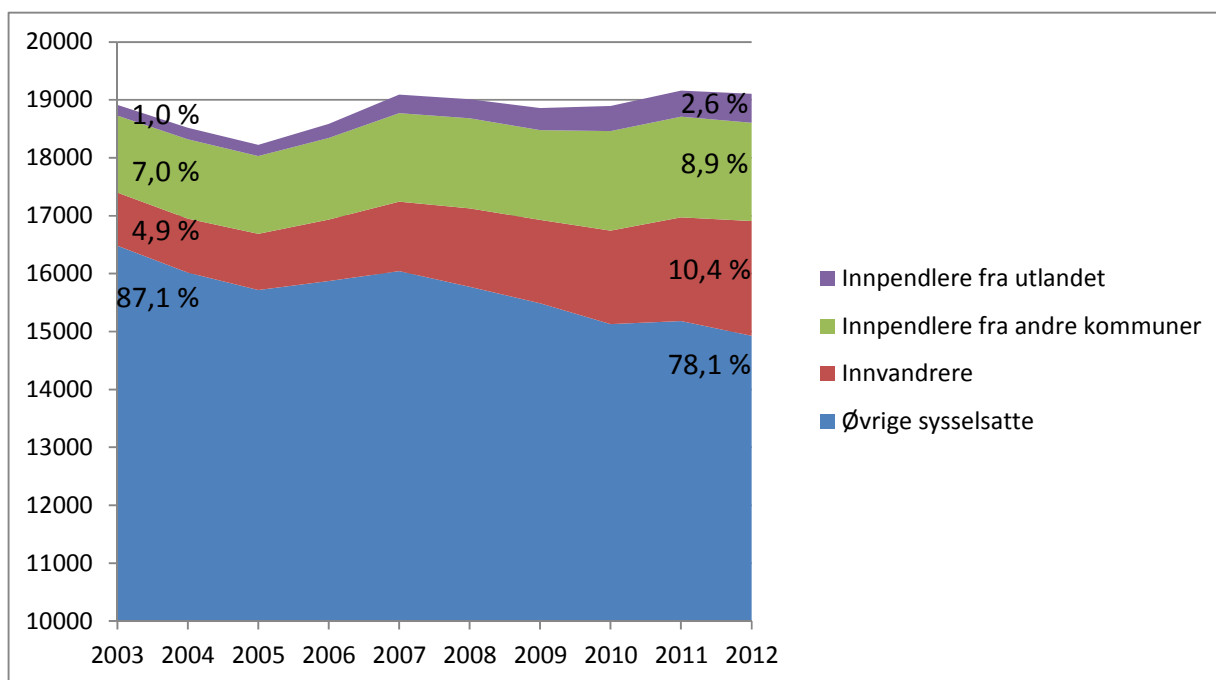
Andelen er også høg innen mer spesifikke bransjer som fiskeindustrien, og deler av varehandelen. Antallet utlendinger er ellers også betydelig i offentlig sektor, og det er klart flest i helse- og sosialsektoren.

I løpet av det siste tiåret er det innpendlingen til STN-kommunene som har økt, mens utpendlingen først økte, men deretter har gått tilbake til samme nivå som for ti år siden.

Både den innenlandske innpendlingen og innpendlingen fra utlandet har økt, den innenlandske fra 1300 til 1700, og pendlingen fra utlandet fra knapt 200 til knapt 500. Netto utpendling har derfor gått tilbake fra 3100 i 2003 til dagens nivå på 2400.

### **5.2.2 Arbeidskraftsituasjonen i STN-kommunene**

Som vi så i avsnittet om næringsutviklingen har sysselsettingsutviklingen i STN-kommunene totalt sett vært ganske stabil siste tiåret. Det var en nedgang i sysselsettingen fram til 2005, og så en klar økning til 2007, men deretter stabil sysselsetting. Endringene reflekterer generelle konjunkturer, men mens landet og landsdelen også har hatt vekst etter 2007 har det ikke vært vekst i STN-kommunene. Det har det heller ikke vært i andre distriktskommuner i nord, så den generelle sysselsettingsutviklingen i STN-kommunene er lik den i øvrige distriktskommuner i nord.



Figur 5.3: Sysselsatte med arbeidssted i STN-kommunene etter bosted og bakgrunn. Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB.

På grunn av aldring i befolkningen har innslaget av "egenprodusert" arbeidskraft i STN-kommunene gått klart tilbake det siste tiåret (Figur 5.3). Dette er blitt kompensert med innvandring og innpendling. Arbeidsinnvandringen har økt i både landet og landsdelen, og da særlig de siste fem årene. Dette er en innvandring som også har kommet i distriktene, og som vi ser av figuren også i STN-kommunene. Andelen sysselsatte som er innvandrere er fordoblet fra 5 til 10 prosent i STN-kommunene i løpet av dette tiåret.

Det betyr at nesten 2000 av de sysselsatte med arbeidssted i STN-kommunene er innvandrere. Sammenlignet med andre distriktskommuner i nord er innslaget av innvandrere i arbeidslivet litt høyere i STN-kommunene. Det er særlig kystkommuner som trekker opp denne andelen, og kommunene Gamvik, Lebesby, Måsøy har omkring 20 prosent innvandrersandel i arbeidslivet. Andelen er imidlertid betydelig i de aller fleste kommuner, og er altså økende.

Innpendlingen har som vi har beskrevet i forrige avsnitt også økt det siste tiåret, og andelen de utgjør av sysselsettingen har økt fra 8 prosent til 11 prosent. Den innenlandske innpendlingen utenfra til STN-kommunene er noe lavere i STN-kommunene (9 prosent) enn i andre distriktskommuner (11 prosent), mens innpendlingen fra utlandet er litt høyere i STN-kommunene (3 prosent) enn i andre distriktskommuner (2 prosent). Antallet utenlandske innpendlere til STN-kommunene har blitt mer enn fordoblet, og den innenlandske innpendlingen har også økt klart.

Totalt er det nå altså 1700 som pendler fra andre kommuner inn til STN-kommunene, mens det er knapt 500 som pendler inn fra utlandet. Den innenlandske innpendlingen kommer mest fra nabokommuner som ligger utenfor STN-området. Av STN-kommunene er det de



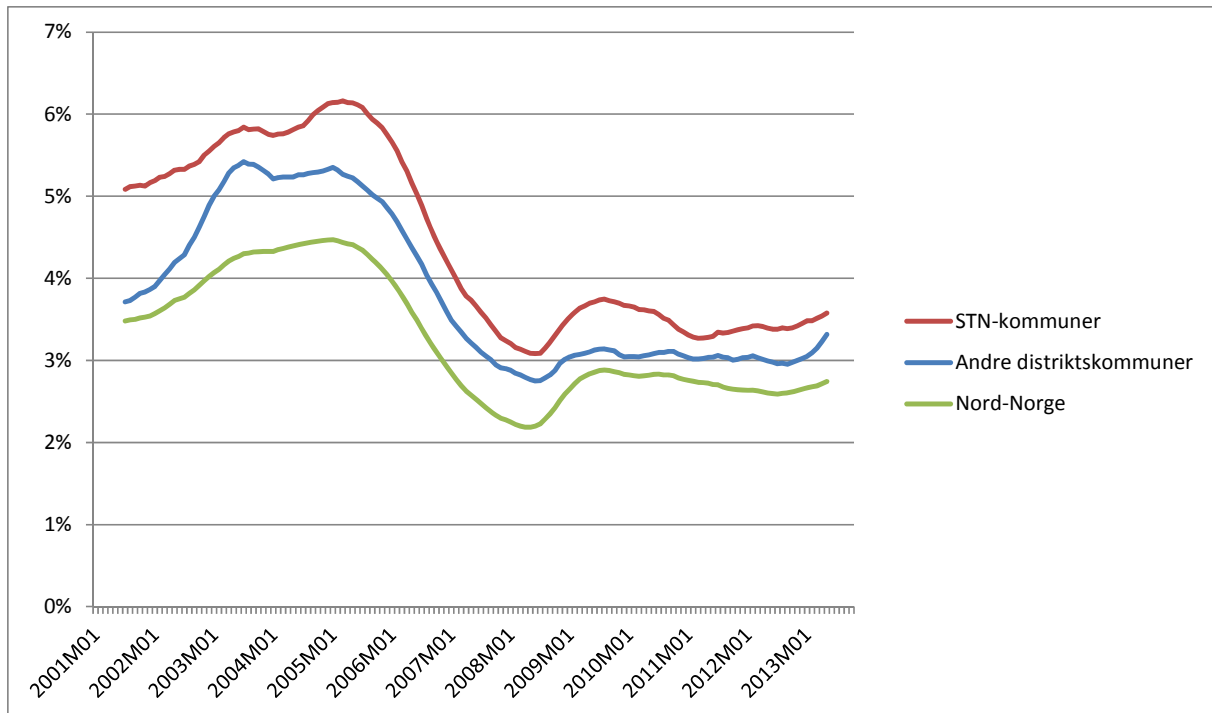
små omlandskommunene Kvalsund og Evenes som har størst prosentvis innenlandsk innpendling, og da mest fra sine "egne regionale senterregioner" Hammerfest og Harstad, som de har enda større utpendling til. Det samme gjelder i noen grad Skånland, Gratangen, Sørreisa og Unjárga-Nesseby som også er omlandskommuner. Innpendlingen er ellers størst der det er nabokommuner innen dagpendlingsavstand, så i det meste av Finnmark er innpendlingsandelen lav. Utlendinger som er registrert på korttidsopphold utgjør størst del av arbeidslivet i Kvalsund, og dernest i Lyngen, Storfjord og Kárásjohka-Karasjok. I sistnevnte kommune er det trolig en del dagpendling fra Finland som utgjør en stor del av de "sysselsatte på korttidsopphold".

### 5.2.3 Mindre "ledig" arbeidskraft i STN-kommunene enn tidligere

Andelen yrkesaktive steg klart i vekstperioden 2005-07, både i STN-kommunene, sammenlignbare distriktskommuner i nord, som ellers i Nord-Norge. Etter det har yrkesdeltakelsen blitt gradvis redusert i både landsdelen, STN-kommunene og de sammenlignbare distriktskommunene. Noe av nedgangen de siste årene skyldes aldring i den yrkesaktive befolkningen, og er dermed mer et resultat av naturlig avgang enn av endringer i arbeidsmarkedet. Yrkesdeltakelsen blir regnet av antall personer i alderen 15-74 år, og en lav andel av både de yngste og de eldste er derfor yrkesaktive. De store etterkrigskullene er nå nærmere 70 år, og er i stor grad gått ut av arbeidslivet. Og selv om yrkesdeltakelsen øker svakt i de eldre gruppene, har den gått mer tilbake i yngre aldersgrupper de siste årene, på grunn av at en økende andel tar høyere utdanning.

For å få en tydeligere beskrivelse av utviklingen på arbeidsmarkedet er ledighetsutviklingen en bedre indikator. STN-kommunene har gjennom hele det siste tiåret hatt høyere registrert arbeidsledighet enn andre distriktskommuner og landsdelen (Figur 5.4). Forskjellene var imidlertid større før vekstperioden 2005-2008 enn den har vært de siste årene. Denne vekstperioden resulterte i et kraftig fall i arbeidsledigheten både nasjonalt og i Nord-Norge til 2008. Som vi ser av figur 5.4. var fallet i ledigheten enda større i STN-kommunene enn i andre distriktskommuner og landsdelen som helhet. Finanskrisen ga en viss vekst i arbeidsledigheten til 2009, men etter det sank ledigheten igjen fram til 2011. Etter 2011 har den registrerte arbeidsledigheten steget svakt i STN-kommunene, mens den ellers i landsdelen har vært stabil. I andre distriktskommuner har arbeidsledigheten steget klart i 2013, og forskjellen i ledighetsnivå mellom STN-kommunene og andre distriktskommuner er liten i dag. Når en ser på de store linjene er det det store fallet i ledighet fra tidlig på 2000-tallet til dagens relativt lave ledighetsnivå som er den store endringen.

De lange linjer i ledighetsutviklingen, i yrkesaktivitet, og den generelle aldringen av arbeidsstyrken, gir klare indikasjoner på at egenprodusert arbeidskraft i STN-kommunene kan bli en mangelvare når en ser framover i tid. Det er imidlertid fortsatt et potensiale for å redusere utpendlingen, og på den måten "frigjøre" arbeidskraft som allerede er bosatt i STN-kommunene til arbeid i STN-kommunene. Det forutsetter at arbeidsplassene i STN-kommunene kan konkurrere i attraktivitet med arbeidsplassene utenfor. Og alt tyder på at konkurransen om arbeidskraften vil øke, både mellom regioner og mellom næringer og sektorer.



Figur 5.4: Andel av arbeidsstyrken registrert helt arbeidsledige i STN-kommuner, andre distriktskommuner i Nord-Norge og hele landsdelen 2001-13. Tolv måneders glidende gjennomsnitt. Kilde: Registrert arbeidsledighet SSB/NAV

Betydninga av innvandring og innpendling for sysselsettingen har altså økt siste tiåret, og forventes å øke, særlig dersom STN-kommunene får nærings- og sysselsettingsvekst. Og det er arbeidsinnvandring og innpendling fra utlandet som har økt mest, og dette synliggjør at også STN-kommunene deltar i den internasjonale konkurransen om arbeidskraften. Og alt tyder på at denne arbeidskraften vil kunne spille en større rolle i arbeidslivet i STN-kommunene i framtida. I hvilken grad og på hvilken måte utenlandsk arbeidskraft vil øke er selvsagt også et spørsmål om hvilken kompetanse som vil bli etterspurt, og hvilken kompetanse den eksisterende arbeidskraften i STN-kommunene kan tilby. Vi har ikke hatt ressursrammer til å gå nærmere inn på analyser av kompetansen i arbeidskraften i denne studien, og kan derfor ikke belyse dette her.

## 6 Samiske institusjoner

### 6.1 Avgrensning og definisjon

I årenes løp har det vokst fram en rekke samiske institusjoner i Nord-Norge. Noen steder er dette små enheter med kanskje bare en eller to ansatte, mens det andre steder er store viktige institusjoner som står for en betydelig del av sysselsettingen i den respektive kommunen. For å kunne si noe om disse institusjonenes omfang mht. sysselsetting og deres betydning og ringvirkninger i sine respektive lokalsamfunn, må vi først prøve å nærme oss en definisjon av hva en samisk institusjon er.

Sametinget utarbeidet en institusjonsmelding i 2008 (Samerådets melding om samisk institusjonsutvikling), og Sametingsrådet betrakter samiske institusjoner som virksomheter som *springer ut av og fungerer i en samisk samfunnssammenheng og samisk offentlighet*. I institusjonsmeldingen opereres det med to ulike former for samiske institusjoner:

- institusjoner der Sametinget fordeler hoveddelen av eller hele driftstilskuddet
- institusjoner der statlige myndigheter fordeler hoveddelen av eller hele driftstilskuddet

Sametinget er gjennom sin politikk og virkemiddelapparat en viktig aktør for å utvikle og styrke samiske institusjoner:

Sametingsrådets institusjonspolitiske mål er å legge forholdene til rette for at samiske institusjoner skal være sentrale aktører og premissleverandører for samisk samfunns- og demokratiutvikling. Gjennom samisk institusjonsutvikling vil den samiske sivile offentlighet i større grad ha kontroll og styring over egen språk-, kultur- og samfunnsutvikling. Sametingsrådet ser på institusjonsutvikling som en viktig del av infrastrukturetableringen i samiske områder (Institusjonsmeldingen, 2008).

Vi vil bruke Sametingets definisjon og todeling av samiske institusjonen i den videre presentasjonen. Hvordan institusjonene blir finansiert vil dermed ligge til grunn for den videre disposisjonen. Det kan imidlertid være samiske institusjoner som befinner seg i randsonen hvor finansieringen kan komme fra ulike offentlige kilder, slik at det til sammen blir hovedsakelig offentlig finansiering. Det kan derfor være tilfeller hvor en kanskje ikke vil bruke betegnelsen samisk institusjon, men heller samisk næringsaktør. Slike eksempler kan være samiske forlag, mediebedrifter osv.

Når det gjelder utdanningsinstitusjoner har vi valgt å ta med de spesifikt samiske videregående skolene (i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino) og høyere utdanningsinstitusjonene (Samisk høgskole i Guovdageaidnu-Kautokeino), men ikke andre generelle tilbud på samme nivå selv om også andre delvis gir et samiskspråklig og kulturelt tilbud. For eksempel har vi valgt å holde Senter for samiske studier ved Norges arktiske universitet utenfor. Vi har også valgt å holde samiske politiske organisasjoner utenfor, likedan samiske idrettsorganisasjoner.

Ut i fra den geografiske avgrensningen i Kunnskapsinnhenting har vi valgt å ta med samiske institusjoner i Nord-Norge (og utelukker dermed institusjoner lenger sør). Hele

landsdelen dekkes og i denne delen er det ikke begrenset til STN-området, slik vi har gjort i analysen tidligere i denne rapporten.

I den videre redegjørelsen av samiske institusjoner vil vi vektlegge institusjonenes funksjon, sysselsettingstall, og type kompetanse som etterspørres. I vedlegg er de samiske institusjonene listet opp kommunevis, der det også framkommer antall sysselsatte<sup>38</sup>. Vi må presisere at disse tallene er usikre, men er den beste oppstillingen vi har greid å framskaffe, og tallene må tolkes med forsiktighet.

## 6.2 Samiske institusjoner hvor Sametinget fordeler hoveddelen eller hele driftstilskuddet

Gruppen av institusjoner der Sametinget fordeler hoveddelen eller hele driftstilskuddet finner vi i Sametingets budsjetter under teater, kulturhus og kulturformidlingsinstitusjoner, museer, festivaler og forlag.

Sametinget yter direktetilskudd til to **samiske teatre**, Beavváš i Guovdageaidnu-Kautokeino med 21 ansatte og Syd-samisk teater/Áarjelsaemien teatre i Mo i Rana med 2 faste stillinger. Begge teatrene har i tillegg ansatte på kortere kontrakter. Beavváš er et samisk teater etablert i 1981. Formålet er å aktivere egne samiske kilder, inspirer, fornye, motivere, utvide og bringe fram samisk kultur, samt skape forståelse mellom ulike kulturer. Áarjelsaemien teatre ble etablert i 1985, og skal arbeide for å fremme og utvikle sørsamisk scenekunst. Sørsamisk språk og kultur skal stå sentralt i arbeidet. Teateret har også en avdeling på svensk side i Tärnaby. Teatrene sysselsetter skuespillere, teknisk og administrativt personale.

De **samiske kulturhus og kulturformidlingsinstitusjoner** har vokst fram i samiske områder utenfor det nordsamiske kjerneområdet, hvor det har vært nødvendig med en spesiell innsats for å styrke de samiske funksjonene. Å ha en lokal samlokalisering har vært et bevisst valg som Sametinget har lagt til grunn for institusjonsbyggingen de er med på å støtte gjennom sitt virkemiddelapparat.

Árran lulesamisk senter i Divtasvuodna-Tysfjord er en samisk institusjon i seg selv med et markert bygg og arbeidsfellesskap, men huser også en rekke institusjoner som har ulike funksjoner i det lulesamiske samfunn. Det er vanskelig å telle antallet sysselsatte med ulike deltidsstillinger, men 27 er et tall som er knyttet til alle husets funksjoner (språksenter, fjernundervisning, språkforskning, barnehage, museum, duodji-lokaler, konferansedrift). Árrans formål er å sikre, utvikle og videreføre samisk kultur, språk og samfunnsliv i lulesamisk område, men har også et ansvar for støtte opp om lulesamisk språk i hele landet. I tillegg leier NRK Sápmi og Sametinget lokaler hos Árran. Kompetansen de ansatte på Árran innehar spenner over et vidt felt innenfor lulesamisk språk, kultur, historie, arkeologi og pedagogikk.

<sup>38</sup> Tallene er fremkommet på ulike måter og fra ulike kilder; gjennom offentlig statistikk, de ulike institusjonenes web-sider, Sametingets oversikter, samt ulike studier Norut har gjort i de samiske områdene de siste årene. Tallene som gis i de ulike kildene kan variere ved at noen bruker antall sysselsatte som kan være heltidsstillinger og deltidsstillinger, mens andre bruker årsverk.

Senter for nordlige folk i Manddalen, Gáivuotna-Kåfjord, ble åpnet i 2011 og gjorde plass til flere samiske institusjoner i kommunen. Senteret springer ut av Aja samiske senter<sup>39</sup>, men har også fått nye funksjoner. Senter for nordlige folk er overbyggingen, men flere samiske institusjoner finner sitt virke i huset (språksenteret, Samtidsmuseet for nordlige folk, Nord-Troms museum, Samisk arkiv, Riddu Riđđu). Huset har også kafé og konferanse/forsamlingslokale. Eksakt antall ansatte som har sitt virke på dette huset er det vanskelig å få oversikt over, antakelig 20-25 personer. Sametinget og NRK Sápmi leier også her lokaler. Kompetansen som er samlet under ett tak på Senter for nordlige folk spenner over et vidt felt fra nordsamisk språkkompetanse, museums- bibliotek- og arkivkompetanse, samt kulturutøvelse, administrasjon, og kantinedrift.

Várdobáiki på Evenes fikk status som kultursenter i 2002, og har som formål å videreføre markasamisk språk, kultur og samfunnsliv i nordre Nordland og Sør-Troms. Under paraplyorganisasjonen inngår samisk språksenter, kultursenter med ungdomssenter, Márkomeannu samiske barnehage, friluftsmuseum og helserelevante prosjekter med totalt 15 ansatte.

Av de mindre kulturhus/kulturformidlingsinstitusjoner finner vi Sijti Jarnge i Hattfjelldal (4 ansatte i deltidsstillinger), Sjøsamisk kompetansesenter i Billefjord, Porsanger (2 stillinger), og Pitesamiske senter i Beiarn (1). De ansatte har lokalhistorisk kunnskap.

**Samiske språksentre** inngår i alle de større kulturhusene/sentrene (Árran, Senter for nordlige folk, Várdobáiki). Men i andre kommuner er disse lokalisert på andre måter, enten for seg selv uten andre samiske institusjoner i nærheten, eller i en viss nærhet til relevante institusjoner eller samarbeidsparter. Dette henger sammen med ulik organisering der noen av språksentrene er en del av kommuneadministrasjonen, men ikke nødvendigvis lokalisert på rådhuset (Gáivuotna-Kåfjord, Porsanger, Unjárga-Nesseby, Tromsø, Storfjord), mens andre er stiftelser (Divtasvuodna-Tysfjord), aksjeselskap (Deatnu-Tana, Alta), andelslag (Evenes). Av de 9 samiske språksentrene i Nord-Norge er det bare senteret i Storfjord som er flerspråklig med også finsk/kvensk språk.

Hovedpilaren i de samiske språksentrene er samiske språkkurs, og de ansatte har god kompetanse i de respektive samiske språk pluss at noen språksentre har fokus på spesielle dialekter eller dialektord. Mye av virksomheten er tilrettelagte kurs eller prosjekter hvor gjerne lokale personer engasjeres på timebasis (eks. duodji, mattradisjoner, innsamling av samiske stedsnavn). Antallet ansatte ved hvert språksenter varierer ut i fra organisering og økonomi, men om deltidsstillinger slås sammen til årsverk vil tallet ligge på mellom 2 og 6.

Flere av kulturhusene/sentrene huser også **museer** med egne ansatte; dette gjelder Árran lulesamisk senter, Vardobáiki museum, Senter for nordlige folk. En annen viktig samisk museumsinstitusjon er RidduDuottarMuseat med ansatte i Kárásjohka-Karasjok (De samiske samlinger, 10 ansatte), i Lakselv (Porsanger museum, 1 ansatt), Kokelv (Kokelv sjøsamiske museum i Kvalsund (1), og Kautokeino bygdetun (2). Tana og Varanger museumssiida er en

---

<sup>39</sup> Etablert som et bygdehus for samiske aktiviteter i 1996.

annen museumsinstitusjon med hovedsete i Varangerbotn (9 ansatte) og mindre enheter i Deatnu-Tana (3) og Sør-Varanger; Øst-samisk museum (1) og Saviomuseet (1). Museumssiidaen kom inn på Sametingets direkte tilskudd til kulturhuspotten i 2013, og fungerer nå formelt som et kulturhus.

Samisk senter for samtidskunst har 7 ansatte og er lokalisert i Kárásjohka-Karasjok. Senteret har sin hovedfinansiering fra Sametinget. Høyere museumsfaglig utdanning finnes blant flere ansatte på de ulike museene samt ansatte med lokal kulturkunnskap.

Flere samiske **kulturfestivaler** mottar støtte fra Sametinget. De største har også fast ansatte, men det meste av aktiviteten baserer seg på frivillig arbeid. Riddu Riđđu-festivalen i Manndalen har to fast ansatte, Márkomeannu i Evenes/Skånland har en ansatt, og Påskefestivalene i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har en ansatt hver.

Samiske **forlag** får finansiert det meste av sin produksjon gjennom tilskudd fra Sametinget. De tre store forlagene finner vi i Indre Finnmark; DAT i Guovdageaidnu-Kautokeino, Davvi Girji og ČálliidLágááduš i Kárásjohka-Karasjok. Forlagene produserer samiske lærebøker, skjønnlitteratur for voksne og barn, samt faglitteratur. DAT har også musikkproduksjon. I tillegg finnes mindre forlag Idut, (Porsanger) ABC Company E-skuvla (Kárásjohka-Karasjok), og enkeltmannsforetak.

### 6.3 Samiske institusjoner finansiert av statlige myndigheter

I gruppen samiske institusjoner der statlige myndigheter fordeler hoveddelen eller hele driftstilskuddet finner vi en rekke ulike institusjoner som Sametinget, Samisk høgskole, Samisk videregående skole, helseinstitusjoner (SANKS og Finnmarksklinikken), Samisk helseforskning samt NRK.

**Sametinget** er den største enkeltinstitusjon med til sammen 160 ansatte. I tillegg til å være en viktig kompetansearbeidsplass hvor størstedelen av stillingene krever høyere utdanning, er Sametinget en arena hvor samisk er arbeidsspråk og brukes i muntlig og skriftlig kommunikasjon. Størstedelen av de ansatte har sitt kontorsted på Sametingsbygget i Kárásjohka-Karasjok (66). Andre viktige lokaliteter har Sametinget i Guovdageaidnu-Kautokeino (34) hvor avdeling for opplæring, språk, og kultur har sin hovedvirksomhet. Denne avdelingen er samlokalisert med Samisk høgskole på Diehtosiida. Videre har Sametinget kontor på Drag i Divtasvuodna-Tysfjord (14) hvor de ansatte er samlokalisert med Árran lulesamisk senter, og Varangerbotn i Unjárga-Nesseby kommune (14) hvor de ansatte har sine kontorer på Varanger Samiske Museum. Mindre avdelingskontor finner vi i Manndalen i Gáivuotna-Kåfjord (6), Tromsø (8), samt på Evenes (2). Utenfor Nord-Norge og denne studien har Sametinget kontorsted i Snåsa med 9 ansatte. I tillegg til de administrativt ansatte har Sametinget en politisk ledelse på 7 personer.

**Samisk høgskole** i Guovdageaidnu-Kautokeino er på samme måte som Sametinget i Kárásjohka-Karasjok en hjørnestein i den samiske institusjonsfloraen, med rundt 100 ansatte. Høgskolen flyttet inn i et helt nytt bygg, Diehtosiida, i 2009. Høgskolen har mange ansatte med høyere universitetsutdanning innenfor ulike fag.

I tillegg til høyskolen og Sametingets kontorer har Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – Gáldu, Samisk arkiv, Det internasjonale fag- og formidlingscenteret for reindrift-ICR, samt Samisk spesialpedagogisk støtte- SEAD<sup>40</sup>, kontorer i bygget. Gáldu har 4 ansatte, Samisk arkiv 3, ICR 3, og SEAD 2.

Av **medieinstitusjoner** er det NRK Sápmi som er den største med 112 ansatte. De aller fleste av disse jobber ved hovedkontoret i Kárásjohka-Karasjok, men det er avdelingskontor i Guovdageaidnu-Kautokeino (9 ansatte), Deatnu-Tana (3), Divtasvuodna-Tysfjord (2), og enmannskontor i Gáivuotna-Kåfjord og Tromsø. I tillegg til journalistisk kompetanse har NRK teknisk og økonomisk kompetanse.

I tillegg til NRK finnes andre samiske medier hvor eierskapet kan være både offentlig og privat, men hvor størstedelen av inntektene kommer gjennom statlig pressestøtte. De største er avisa Ságat (32) med hovedsete i Lakselv, og Ávvir -Sámi Aviisa (17) i Kárásjohka-Karasjok.

Det finnes et par samiske **helseinstitusjoner** som gir et tilrettelagt tilbud for den samiske befolkningen. SANKS står for Samisk nasjonalt kompetansesenter - psykisk helsevern, og er en del av Helse Finnmark HF og en integrert del av spesialisthelsetjenesten for psykisk helsevern og rus. Senteret har ansatte i Kárásjohka-Karasjok (66), Lakselv (48) og Divtasvuodna-Tysfjord (1).

Finnmarksklinikken i Kárásjohka-Karasjok er en offentlig spesialinstitusjon for behandling av mennesker med rusmiddelproblemer, og har et særlig ansvar for den samiske befolkningen. Klinikken har 26-27 ansatte (22 årsverk). Spesialisthelsetjenesten for rus og psykiatri er for tiden under omorganisering, og det er foreløpig ikke avgjort om noe av tilbudet skal flyttes mellom Porsanger og Kárásjohka-Karasjok. Ansatte ved SANKS og Finnmarksklinikken besitter kompetanse innenfor helsefeltet.

I tillegg til helseinstitusjonene finnes Samisk helseforskning, som er et senter under Universitetet i Tromsø. Senteret får grunnfinansiering fra Helse- og omsorgsdepartementet, og har ansatte i Tromsø (5), Kárásjohka-Karasjok (3), Evenes(1), Guovdageaidnu-Kautokeino (1)<sup>41</sup>. Senterets mål er å fremme interdisiplinær og tverrfaglig forskning og utviklingsarbeid på helse og levekår blant den samiske befolkningen i Norge. Ansatte har forskningskompetanse.

**Reindrifftsforvaltningen** har 33 ansatte på 5 ulike kontorer i Nord- Norge. Hovedkontoret i Alta har 16 ansatte, det finnes også kontorer i Kárásjohka-Karasjok (10), Guovdageaidnu-Kautokeino (6), Andselv i Målselv (6), og Fauske (5). Reindrifftsforvaltningen er et statlig forvaltningsorgan i saker som angår reindrift. De overordnede målene for forvaltningen av reindriften, er fastlagt i Stortingsmelding nr. 28 (1991-1992) og de årlige reindrifftsavtalene.

---

<sup>40</sup> SEAD inngår som en del av Statped – et nasjonalt statlig spesialpedagogisk støttesystem som skal gi spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til SEADs hovedkontor i Guovdageaidnu-Kautokeino, er det ansatte i Kárásjohka-Karasjok, Alta, Divtasvuodna-Tysfjord og Røros.

<sup>41</sup> I tillegg til Oslo (1) og Snåsa (1)

Reindriftsforvaltningens hovedkontor i Alta er saksutreder for Reindriftsstyret, mens Reindriftsforvaltningens seks lokalkontorer saksutreder for områdestyrene. Reindriftsforvaltningens øvrige hovedoppgaver er arealforvaltning, ressurovervåkning, forvaltning av virkemiddelordninger og forskrifter, vedlikehold av grensegjerder samt veiledning og informasjon til reindriftsutøverne. Kompetansen som de ansatte besitter spenner over et vidt felt innenfor biologi, juss, økonomi, GIS, areal, samt reindriftsfaglig realkunnskap. Reindriftsforvaltningen er nylig slått sammen med Statens landbruksforvaltning, og områdekontorene blir sammenslått med Fylkesmannen i de aktuelle fylkene med reindrift.

**Rettsapparatet** i og rundt **Indre Finnmark tingrett** (IFT) ved Tana Bru må også anses for å være en samisk institusjon. IFT er førsteinstansdomstol for kommunene Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjohka-Karasjok, Porsanger, Deatnu-Tana og Unjárga-Nesseby. Tingretten har 7 ansatte. Samisk språk brukes både muntlig og skriftlig i retten, og retten har kunnskap om samisk rettstradisjon. To ansatte har høyere juridisk utdanning med spesialkompetanse i samisk rettspraksis, fire er saksbehandlere og en er språkmedarbeider. I tillegg kommer Finnmarkskommisjonen med 7 ansatte. Disse har blant annet juridisk og historisk utdanning. Finnmarkskommisjonens avgjørelser kan bringes inn for Utmarksdomstolen. Denne er ennå ikke operativ, og er i ferd med å bygges opp i Deatnu-Tana.

Videre følger en drøfting av samiske institusjoners betydning i noen utvalgte case-kommuner. Vi har valgt Gáivuotna-Kåfjord, Unjárga-Nesseby og Divtasvuodna-Tysfjord. Alle ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, det vil si at samisk og norsk er likestilte språk. I praksis betyr dette at alle har rett til å bli betjent på samisk når de henvender seg til offentlige etater i kommunen. I Divtasvuodna-Tysfjord er dette lulesamisk, i de to andre kommunene er det nordsamisk. Vi har ikke utført noen ny datainnsamling som grunnlag for disse casestudiene, men baserer oss på egne og andres studier som omfatter disse kommunene.

## 6.4 Nærmere om casekommuner

### 6.4.1 Gáivuona suohkan/Kåfjord kommune

Den samiske institusjonsbyggingen i Gáivuotna-Kåfjord, Nord-Troms, må ses på bakgrunn av lange tradisjoner med sjøsamisk bosetning<sup>42</sup>, men hvor sterk fornorskingspolitikk bidro til at den sjøsamiske kulturen og språket var i ferd med å forsvinne. Med krigen og nedbrenningen forsvant samiske hus og levemåte, og det var få som brukte samisk språk til daglig. Ennå på midten av 1970-tallet tilhørte det samiske den private sfære. Å være same i Gáivuotna-Kåfjord var noe en hverken kunngjorde overfor seg selv eller andre (Høgmo, 1986). I 2013 var 20,5 % av stemmeberettigede til Stortingsvalget i kommunen innskrevet i valgmannallet til Sametinget. Selv om dette ikke er et godt mål på kommunens «samiskhet» og innbyggernes samiske identitet, gir det en indikasjon på andelen som har tatt et aktivt valg med å melde seg inn i valgmannallet og som gir stemmerett til Sametingsvalget.

<sup>42</sup> Ved folketellingen i 1930 er 52 % av befolkningen registrert som samer.



Den eldste organisasjonen som vedlikeholdt samisk tradisjon var den læstadianske menighet. Her ble det både snakket samisk og tolket til samisk. En annen viktig institusjon som har vernet om de sjøsamiske tradisjoner i nyere tid er husflidslagene. Husflidslagene og særlig husflidslaget i Manndalen har vært en viktig arena for å ta vare på å utvikle sjøsamisk håndverk. Allerede i 1983 ble deler av kommunen innlemmet i virkeområdet for Samisk utviklingsfond, som etter søknad fra næringsutøvere kan gi støtte til typiske samiske og sjøsamiske næringer. Gjennom fondet vurderte man det slik at det å støtte samisk språk og kultur ikke var tilstrekkelig. Det materielle grunnlag for de samiske samfunn måtte også sikres. Da kommunen kom med i forvaltningsområdet for samisk språk i 1992, var dette den av de opprinnelige samiske forvaltningskommunene hvor fornorskningen hadde nådd lengst, og det var nødvendig å gjøre noen viktige grep for å ta språket og den sjøsamiske kulturen tilbake. Mye motstand og fordommer måtte bekjempes. I 1994 ble samisk saksenter opprettet som en del av den kommunale administrasjonen, og som et viktig virkemiddel for å oppfylle kravene om tospråklighet. Saksenteret ble en spydspiss for å organisere tiltak og starte språkkurs slik at det glemte språket kunne tas tilbake. Da de samiske saksentrene ble evaluert (Nygaard, 2012) ble nettopp de mange språkkursene over snart 20 år trukket fram. Over 300 personer har fått en formalisert kompetanse i samisk språk, og er gitt en mulighet til å bruke denne i yrkeslivet og privat. Mange har valgt å gå videre til høyere nivå, og et eksempel som trekkes fram er nordsamisk semesteremne som Samisk høyskole arrangerte i Manndalen i 1997, med 16 deltakere. Disse som ble uteksaminert utgjør i dag grunnstammen av samisklærere i skolen i Gáivuotna-Kåfjord og nabokommunene, og noen har gått inn i stillinger som språkkonsulenter eller ansatte i saksentra.

Saksenteret i Gáivuotna-Kåfjord ble etablert i Manndalen, bygda hvor det samiske språket har stått sterkest, og hvor det etter hvert skulle bygges opp flere samiske institusjoner. Disse var plassert under Aja samiske senter, som etter hvert ble omorganisert til Senter for nordlige folk, i nye ombygde lokaler som ble innviet i 2011. Her er saksenteret samlokalisert med Nord-Troms museum, Samtidsmuseet for nordlige folk, Sametinget, NRK Sapmi, Samisk bibliotek og Riddu Riddu-festivalen. Det finnes også duodjiutvalg og reiselivsaktører på huset. Senteret har som hovedmålsetning å styrke bruken av og interessen for samisk språk, samt være en ressurs og et kompetansesenter i språk- og kulturarbeid lokalt og regionalt. På huset snakkes det samisk, og det å ha en arena hvor flere ulike samiske institusjoner møtes daglig har en verdi for å skape en aktiv språkarena og et fellesskap for de ansatte. Kompetansen kan utnyttes på tvers av institusjonene og gi synergier.

Men senteret er også viktig i sin utadrettede virksomhet med den posisjonen det har i bygda og kommunen for øvrig. Det ligger rett ved siden av Manndalen skole, hvor over 70 % av elevene har samiskopplæring, og Fossen barnehage med samisk avdeling. Det å ha senteret i umiddelbar nærhet er av stor verdi for barn og unge, og en rekke aktiviteter med samisk innhold finner sted på senteret. En viktig faktor for å få opp interessen for det samiske hos ungdommen har vært den årlige Riddu Riddu-festivalen. Festivalen har ungdomsleir og har på mange måter bidratt til å ufarliggjøre og alminneliggjøre samisk språk og kultur i kommunen, og blir trukket fram som en årsak til at mange elever velger samisk på skolen. Festivalen har satt kommunen og bygda på kartet.

Gjennom de samiske institusjonenes virksomhet i Manndalen er det opprettet en rekke kompetansearbeidsplasser som har betydning sysselsettingsmessig. Nærmere 20 ansatte i en kommune med ca. 700 arbeidsplasser, betyr at knapt 3% arbeider i slike institusjoner. Institusjonene gir arbeidsmuligheter for en spesialisert samisk kompetanse i et område med et begrenset arbeidsmarked. Det gir ungdom et signal om at valg av samisk språk i skolen gir mulighet for arbeid på hjemmeplassen. Samtidig er institusjonene med på å støtte opp om samisk språk og kultur i skoleverket og barnehagen, og bidrar til at kommunen oppfyller sine forpliktelser med hensyn til tospråklighet. Men, minst like viktig, er betydningen av de samiske institusjonene for å styrke den samiske identiteten i kommunen. Uten disse institusjonene hadde neppe det samiske stått like sterkt i kommunen.

#### **6.4.2 Unjárga-Nesseby kommune**

Unjárga-Nesseby er en liten kommune innerst i Varangerfjorden i Øst-Finnmark med det meste av bosetningen i Varangerbotn og på kirkestedet Nesseby. Reindrift, fjordfiske og offentlig forvaltning er viktig for sysselsettingen. I Unjárga-Nesseby kommune har et stort flertall av innbyggerne samisk bakgrunn. Fornorskingsperioden har satt sine spor og mange av dagens voksne i kommunen har mistet språket. I kommunens språkplan anslås det at ca. 60-70 prosent av kommunens befolkning er tospråklige, og snakker både samisk og norsk. Til tross for at såpass mange er tospråklige i kommunen, er det samiske språket fortsatt truet ettersom det er flest eldre som snakker samisk. Den generasjonen som i dag er på rundt 40 år betegnes for å være den tapte generasjon med hensyn til språkbruk. Det finnes også mange med et passivt samisk språk, som forstår men ikke snakker. I Unjárga-Nesseby ble samisk ansett for å være et «hjemmespråk». Det var nødvendig å igangsette aktiviteter og tiltak for å styrke og synliggjøre det samiske språket også på andre arenaer og for å løfte statusen til språket. Flere påpeker imidlertid at det samiske språket etter en lang periode i nedgang nå synes å være på vei opp igjen, og viser til den positive utviklingen i barnehagen og skolen, med en økning av andelen barn i samiskspråklig barnehage. Også her kan vi bruke data over andelen stemmeberettigede til Stortingsvalg som har valgt å melde seg inn i valgmanntallet til Sametinget. 55,8 % har tatt et aktivt valg med å stå i valgmanntallet, noe som indikerer en sterk samisk tilhørighet blant innbyggerne i kommunen.

Kommunen huser tre viktige samiske institusjoner; Tana og Varanger museumssiida hvor også Sametinget er samlokalisert, og Isak Saba språksenteret. Alle holder til i Varangerbotn, museet på nedsiden av E6 mot sjøen, og språksenteret i et eldre hus nedenfor den nye skolen.

Som en av de seks første kommunene ble Unjárga-Nesseby i 1992 innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk. Det innebærer at kommunen skal være tospråklig hvor samisk og norsk er likestilt, etter bestemmelsene i Samelovens språkregler. Kommunen får tildelt tospråklighetsmidler og kommunen har siden 1992 utarbeidet egne kommunale språkplaner. Etter etableringen av språksentrene i Porsanger, Gáivuotna-Kåfjord, Tysfjord og Evenes, kom det i 2001 en uttalelse fra Sametinget med ønske om å etablere tilsvarende språksentre også andre steder. Unjárga-Nesseby kommune anså det som en mulighet til å styrke arbeidet med det samiske språket, og kommunestyret vedtok at kommunen skulle få et eget språksenter som ble gitt mulighet til å jobbe med språket. Behovet for et språksenter i Unjárga-Nesseby var begrunnet i språksituasjonen i kommunen, og fikk navnet Isak Saba

etter sambygdingen og den første samiske stortingsrepresentant. Opprettelsen av språksenteret kan ses på som en del av realiseringen av tospråklighetspolitikken. Fra 2002 har senteret fått årlig grunnstøtte fra Sametinget, og ble organisert under kommunens virksomhet, men altså i et eget bygg utenfor rådhuset. Kommunen valgte å legge kommunens språkkontor og språkmedarbeidere under senteret slik at det til sammen er 5 ansatte. Synliggjøring av samisk språk og kultur var en viktig del av det nye språksenterets virksomhet og det ble dermed også viktig å få en lokalisering i sentrum av kommunen som også er godt synlig for kommunens innbyggere. Kommunens tospråklighetsmidler finansierer store deler av virksomheten, men språksenteret søker også om ekstern finansiering til prosjekter.

Tana og Varanger Museumssiida har sin administrasjon ved Varanger samiske museum, og har altså mindre museumsinstitusjoner i nabokommunene med Tana museum, Østsamisk museum i Neiden og Savio-muséet i Kirkenes. Varanger samiske museum har røtter tilbake til tidlig 80-tall da kommunen kjøpte opp en privat samling med museumsgjenstander.

Museumsinstitusjonsoppbyggingen i Varangerbotn startet på begynnelsen av 90-tallet, og har etter hvert fått en særstilling i lokalsamfunnet med hovedfokus på kulturminner og lokalhistorie. Selve museumsbygget ble reist i 1994, og parallelt er det blitt bygget opp en kultursti rundt de samiske kulturminnene på Mortensnes litt lenger ut på nordsiden av fjorden, hvor det også er reist et informasjonsbygg. Det samordnede forvaltningsansvaret for kulturminneområdet på Mortensnes er lagt til Sametinget, mens Varanger samiske museum tar seg av den kulturhistoriske formidlingen. Ved museet i Varangerbotn er det i dag 9 ansatte med museumsfaglig utdanning. I tillegg kommer flere deltidsstillinger i sommersesongen.

I rapporten «Kulturminner og verdiskaping i Nord-Norge» (NIKU, Rapport 66) er Unjárga-Nesseby kommune en av casekommunene som er blitt vurdert i forhold til verdiskaping knyttet til deler av de samiske institusjonene. I rapporten heter det at museumsvirksomheter og kulturminnene har hatt en positiv effekt på selvfølelsen og den lokale identiteten. Institusjonene har økt stedets attraktivitet og har bidratt til at yngre mennesker etablerer seg i kommunen. Det er skapt et arbeidsmarked for folk med høyere utdanning. Videre fungerer museet som et møtested for ulike aktiviteter som skaper samhold og trivsel. Blant annet arrangerer museet Vuonnamárkanat – det årlige samiske markedet som har historie tilbake til 600-tallet.

Den samiske kulturarven som kan oppleves gjennom de samiske institusjonene i kommunen er en viktig del av reiselivssatsingen i Varangerområdet. Det er et potensiale til for å videreutvikle disse attraksjonene i reiselivssammenheng, men samtidig er det en klar bevissthet om at det ikke skal tilrettelegges for masseturisme, men heller satses på kvalitet og nisjemarkeder.

Sametinget har 14 ansatte i Varangerbotn, og er derfor en viktig samisk institusjon sysselsettingsmessig. Ansatte innenfor flere avdelinger har sitt kontor i her, og det er ingen spesifikk avdeling som er lagt til Varangerbotn. En viss dominans finnes innenfor museumsfag og arkeologi med spesialkompetanse innenfor disse fagene. Institusjonen har nå blitt så stor at den vokser ut av sine leide lokaler i Varanger samiske museum, og har blitt

større enn sine utleiere. På sikt vil derfor Sametinget planlegge for nye lokaler utenfor museet.

For en liten kommune som Unjárga-Nesseby er opp mot 30 arbeidsplasser knyttet til samiske institusjoner en svært viktig del av sysselsettingen, de utgjør faktisk 8 % av arbeidsplassene i kommunen. Og det gir ikke minst mulighet for kompetansesarbeidsplasser som krever høyere utdanning. Gjennom oppbyggingen av de samiske institusjonene er det skapt en aksept for det samiske elementet i lokalsamfunnet og en arena for formidling av lokalhistorie og kultur. De samiske institusjonene har en sterk forankring i sitt lokalmiljø og er en arena for bruk av samisk språk.

### 6.4.3 Divtasvuodna-Tysfjord kommune

Divtasvuodna-Tysfjord er den viktigste lulesamiske kommunen i Norge og ligger på begge sider av Tysfjorden i Nordland. Kjøpsvik er kommunesenteret. Dette er en viktig industrikommune med industribedrifter både i Kjøpsvik og på Drag, ellers er kommunal sektor viktigst for sysselsettingen. Mye av den samiske befolkningen er bosatt rundt Drag, en fergetur fra Kjøpsvik. Musken innerst i Hellekofjorden var en annen viktig samisk bygd, men med stor utflytting og nedlegging av skolen er innbyggertallet svært lavt. Fornorskningen var kommet svært langt i kommunen, og det lulesamiske språket var i ferd med å dø ut da de samiske institusjonene ble etablert i kommunen. I dag er 18,5 % prosent av de stemmeberettigede til Stortingsvalget i Divtasvuodna-Tysfjord også registrert i Sametingets valgmanntall. Dette gir et visst inntrykk av en økende samisk identitet, men for mange har den samiske bakgrunnen vært vanskelig å erkjenne. Divtasvuodna-Tysfjord kommune ble innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk så sent som 1.januar 2006 og er den eneste lulesamiske kommunen i forvaltningsområdet. Vedtaket om å søke om å bli tatt inn i forvaltningsområdet for samisk språk ble fattet med et knapt flertall, slik at det var betydelig motstand i kommunestyret mot dette. Det samiske står sterkest i bygda Drag hvor det finnes parallelle klasser med undervisning på lulesamisk, og hvor stadig flere barn har samiskopplæring.

En viktig del av den lulesamiske institusjonsbyggingen finner vi på Drag der det lulesamiske senteret Árran er lokalisert. Det er også på Drag størstedelen av den lulesamiske befolkningen holder til. Vel halvpartene av innbyggerne i Dragsområdet identifiserer seg som lulesamer, mens mange flere nok stammer fra den sjøsamiske befolkningen som ble fornorsket før lulesamene bosatte seg inne i fjordarmene i kommunen fra 1700-tallet og framover. Språksituasjonen preges av at mange bare har et passivt språk som det er vanskelig å ta i bruk. En sameforening så dagens lys i Divtasvuodna-Tysfjord i 1979, og denne var sentral i arbeidet med å få opprettet et lulesamiske senter. Árran ble stiftet i 1994 som en institusjon som skulle arbeide med samiske språk, museum og duodji. Samisk barnehage som var opprettet noe tidligere ble raskt underlagt Árran, mens et studiesenter så dagens lys på slutten av nittitallet på bakgrunn av at foreldre etterspurte fjernundervisning i samisk.

Språksenteret ble opprettet i 1999, og i 2001 kom det inn under Sametingets direktetilskuddsordning for samiske språksentre. Siden starten har Árran vokst slik at det i dag har 24 årsverk iberegnet faste og midlertidige stillinger. I tillegg til de ansatte i barnehagen, har seks personer stillinger som er direkte knyttet til språkarbeid. To er

språkkonsulenter mens fire jobber fortrinnsvis med fjernundervisning, selv om det er noe samarbeid på tvers med hensyn til fjernundervisning og voksenopplæring. I tillegg er en lærer også involvert i et prosjekt med Universitetet i Tromsø. Mávsulasj-prosjektet tar sikte på å dokumentere og beskrive lulesamisk språk og blant annet utarbeide et brukervennlig digitalt arkiv. Slik arbeidet er organisert er språksenterets virksomhet en integrert del av arbeidet ved Árran.

Árran julevsáme guovdásj fikk fra starten av et eget, meget godt synlig bygg med samisk preg. Dette rommer i tillegg til kontorlokaler, auditorium, peisestue og kantine, også museumsdrift, fjernundervisningsstudio, barnehage og lokaler egnet for duodji. Árran driver dessuten forlaget Báhko gjennom sitt datterselskap Lulesamisk næringscenter AS. Universitetet i Nordland har en full stilling i lulesamisk språk lokalisert i språkavdelingen, mens en lingvist fra Universitetet i Tromsø har delvis tilhold på Árran. I tillegg leier NRK-Sápmi og Sametinget kontorlokaler. Sametinget er med sine 14 stillinger er av de største institusjonene, og de fleste ansatte jobber innenfor språk og kultur. Denne høyere kompetansen er bygget opp over mange år, og er viktig både for Sametinget og Divtasvuodna-Tysfjord. Samlet sett utgjør kompetansen som finnes på Árran og hos deres leieboere et stort, sterkt og mangfoldig miljø som er en svært viktig ressurs for det lulesamiske språket, kulturen, lokalmiljøet og kommunen for øvrig.

Det har imidlertid ikke alltid vært lett å finne den nødvendige kompetansen for å dekke de ulike stillingene ved Árran. Delvis konkurrerer de ulike institusjonene innen Árran (og de som leier kontorer der) om den samme arbeidskraften, men også utenfor huset er den lulesamiske språkkompetansen etterspurt i skoleverket. En viktig forutsetning for å øke den lulesamiske språkkompetansen har vært språksenterets tilbud sammen med videregående tilbud ved Knut Hamsun vgs. og Nordland universitets tilbud med bachelor i lulesamiske språk. Ved universitetet i Bodø er 20 studenter i gang med bachelorgrad. I alt regner en med at kun 650 personer snakker lulesamisk i Norge.

Árrans formål er å sikre, utvikle og videreføre samisk kultur, språk og samfunnsliv i lulesamisk område, men har også tatt på seg et nasjonalt ansvar for lulesamisk språk. Gjennom fjernundervisningen når de ut til store deler av landet med språkopplæring. For øvrig er lulesamisk bosetting konsentrert til området mellom Ballangen og Saltenfjorden, men senteret har i tråd med anbefalinger i Sametingets institusjonsmelding også tatt på seg et ansvar for det pitesamiske miljøet noe lenger sør i Nordland. Så langt gjelder dette museum og et duodji-prosjektet. Árran ble opprettet som en offentlig stiftelse og har beholdt denne styreformens fram til i dag.

Uten Árran som et samlende hus med flere ulike samiske institusjoner hadde nok revitaliseringen av det samiske språket og aksepten for den lulesamiske kulturen i lokalsamfunnet vært adskillig svakere enn den er i dag. Med mye motstand mot det samiske har det tatt lang tid å skape en felles identitet, og noen vil vel hevde at det ennå er et stykke igjen før dette målet er nådd. Árran er en av de få stedene hvor lulesamisk brukes i det daglige i kommunen, og en viktig kompetansearbeidsplass for flere med en spesialisert og høyere utdanning i lulesamisk språk og kultur. Totalt arbeider vel 40 personer i ulike samiske institusjoner i Divtasvuodna-Tysfjord, noe som utgjør 5% av arbeidsplassene i kommunen, og følgelig en større andel av arbeidsplassene på vestsiden av Tysfjorden.

## 6.5 Analyse og framtidige utfordringer for samiske institusjoner

Her vil vi prøve å samle trådene i en analyse av funnene og framtidige utfordringer for de samiske institusjonene. Oversikten over de samiske institusjonene og dypdykket i 3 kommunecase har vist at disse institusjonenes er svært viktige som sysselsetter av kompetansesarbeidskraft i sine lokalsamfunn. I enkelte kommuner der det samiske arbeidslivet er dominerende vil de samiske institusjonene være «hjørnesteinsbedrifter» som legger grunnlaget for store deler av sysselsettingen i kommunen. Gjennom disse har en bygget opp en kompetanse og faglig kvalitet som både det samiske samfunnet og storsamfunnet etterspør. Slike eksempler ser vi i Kárásjohka-Karasjok med Sametinget, NRK Sapmi, Samisk videregående skole og forlagsbransjen og i Guovdageaidnu-Kautokeino med Samisk høgskole, Sametinget og Samisk videregående skole. I disse samfunnene vil det også være en større variasjon av arbeidsplasser som er knyttet til samisk kompetanse og kunnskap, og en mulighet til å velge mellom arbeid i flere samiske institusjoner. En stor del av stillingene i de samiske institusjonene krever en spesialisert og høyere utdanning, og i mindre lokalsamfunn (utenfor de samiske kjerneområdene) er ofte de samiske institusjonene en av få som etterspør denne typen kompetanse. Institusjonene gir jobbmulighet til enkeltpersoner med denne kompetansen, men tilbyr også jobbmuligheter for andre yrkesgrupper som ikke krever samme spesialisering (renhold, kantinedrift, vaktmestertjenester, regnskap osv.) og alle disse sysselsettingsmulighetene danner grunnlaget for opprettholdelse av familiebosetning i lokalsamfunnene. Institusjonene kjøper også varer og tjenester i sitt nærområde, og bidrar dermed indirekte til sysselsetting i annen virksomhet.

Vi vil spesielt framheve de samiske institusjonenes betydning som identitetsbygger i de samfunnene hvor det samiske har stått svakt. De samiske institusjonene har vært med på eller kanskje til og med vært drivkraften i å bygge opp en stolthet rundt egen samisk identitet hos mange som hadde mistet denne gjennom fornorskningen eller som ikke tidligere har hatt et bevisst forhold til egen samisk bakgrunn. I de lokalsamfunnene hvor det er bygget opp samiske kulturhus har disse fremstått som samiske fyrtårn, og vært møteplasser og publikumsarenaer for en rekke samiske aktiviteter. De har også vært utstillingsvindu for samisk kultur og historie for tilreisende, og for skole og barnehager i regionen. Den synergieffekten som disse husene har for å samle den samiske kompetansen og innholdet under ett tak, og skape arenaer for bruk av samisk språk, fremheves som essensiell. Men institusjonene har også bidratt til å ufarliggjøre det samiske overfor det norske samfunnet rundt og delvis bygget ned barrierer og stridigheter som har eksistert i ulike tidsrom.

Sametinget har et sterkt fokus på å støtte opp om samiske institusjoner gjennom sin drifts- og prosjektstøtte, og er en viktig premissgiver for en rekke samiske institusjoners eksistens og virke. Mye har endret seg i det samiske institusjonslandskapet som Sametinget støtter siden den forrige institusjonsmeldingen ble skrevet i 2008, og det nye Sametingsrådet vil sette i gang arbeidet med en ny institusjonsmelding som er berammet til 2014. De framhever at det er behov for å se på modellen med kulturhus der flere samiske institusjoner nå ønsker å gå inn i eksisterende hus. Det kan også bli aktuelt å initiere nye samiske kulturbygg som kan huse flere samiske institusjoner. Dette er krav som har kommet

opp i byer utenfor de samiske kjerneområdene som samisks hus i Tromsø, Alta og Oslo. Dette har og bakgrunn i flyttestrømmer og det faktum at stadig flere samer bor i disse byene og ønsker en arena for samiske aktiviteter.

De samiske institusjonene er fremdeles i oppbyggings- og konsolideringsfasen, og de vokser både i bredden ved at nye institusjoner opprettes eller får en mer forutsigbar fremtid ved å få sikret finansiering, men også ved at mange institusjoner vokser med flere ansatte og får nye oppgaver. Vi har sett at lokalitetene kan bli for små – slik som i Varangerbotn, og det blir behov for å skaffe nye lokaliteter eller foreta utbygginger.

Organisatoriske utfordringer kan være knyttet til ulikt eierskap og organisatoriske løsninger for de ulike samiske institusjonene. Måten institusjonene er organisert på har som regel bakgrunn i hvor initiativet til opprettelsen kom fra, og hvor de har sin faglige og Eiermessige forankring. Ofte er det mange ulike eiere som ønsker å påvirke organisasjonenes retning, og dette kan komme i konflikt med viktige finansørers ønsker om utvikling og kanskje delvis «strømlinjeforming» av institusjonene.

De fleste samiske institusjonene opplever økonomiske utfordringer knyttet til driften. Dette kan ha bakgrunn i at finansieringen ikke har økt i takt med økte oppgaver og antall ansatte, men har også med ulik type finansiering å gjøre. En rekke institusjoner ligger inne som faste poster på enten Sametingets eller ulike departementers budsjett, men svært mange er avhengig av søknadsbaserte prosjektmidler og ad hoc-finansiering hvor en konkurrerer med andre samiske institusjoner og nasjonale kulturaktører om knappe midler. Usikkerhet rundt framtidig finansiering kan oppleves som en hemske for å knytte til seg kompetent arbeidskraft. Faste stillinger er mer attraktive og lettere å rekruttere til enn prosjektstillinger.

De samiske museene er eksempler på institusjoner som sliter med finansiering av drifta. Etter at Sametinget tok over forvaltningsansvaret for samiske museer (den samiske forvaltningsreformen), har flere kommuner og fylkeskommuner trukket seg ut eller redusert sin finansiering til disse museene. Dette var ikke hensikten da museene fremdeles er avhengig av denne finansiering, og Sametinget er ikke tilført midler for å kompensere for dette bortfallet. Det kan være behov for å se på muligheten til større egenfinansiering av driften gjennom kommersialisering, gjerne gjennom et tettere samarbeid med opplevelses- og reiselivsnæringen. Det er også utfordringer rundt vedlikehold av de samiske kulturhusene der driften skal stå for mindre vedlikehold, men hvor større utbyggingsbehov eller oppgradering krever annen offentlig finansiering.

Ulikt eierskap og driftsformer kompliserer ansvarsforhold rundt finansiering av denne typen oppgaver. De institusjonene som ikke har sin hovedfinansiering fra Sametinget, men får sin finansiering og oppdragsbeskrivelse direkte fra ulike departementer, har andre typer utfordringer der statlig politikk og prioriteringer legger premissene for framtidige utviklingsmuligheter.

### 6.5.1 Rekruttering av arbeidskraft – spisskompetanse og språkkompetanse

Rekruttering av arbeidskraft til de samiske institusjonene er en stor utfordring, særlig hvis stillingene krever spesialisert og høyere utdanning, i tillegg til kompetanse i samiske språk<sup>43</sup>. Mange samiske institusjoner er lokalisert i små lokalsamfunn der det generelle utdanningsnivået ikke er så høyt, hvor få har den formelle kompetansen som institusjonene ønsker å knytte til seg. F.eks. at det er vanskelig nok å få rekruttert førskolelærere, og ytterligere vanskelig om det skal være en førskolelærer med samiskkompetanse. Ofte må kompetansen hentes utenfra, eller kompetanse bygges opp gradvis av lokalt ansatte som får formalisert sin realkompetanse eller tar etterutdanning. I de mest fornskede områdene er det flere eksempler på at det har gitt mer stabil arbeidskraft ved å satse på at lokale med språkkompetanse får tatt en relevant høyere utdanning (f.eks. førskolelærer, sykepleier osv), framfor å gi samiskkompetanse til noen som kommer utenfra med spesialisert utdanning. Med relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten vil det være enklere å motivere både ungdom og voksne til å skaffe seg en utdanning som gir mulighet for arbeid ved en samisk institusjon. Men vi ser også at de samiske språksentrene har hatt en viktig rolle i å heve og formalisere den samiske språkkompetanse i de områdene de er virksomme. I noen områder kan språksenteret kompensere for manglende språkutdanningsinstitusjoner i nærheten, og i dag er mye av senterenes undervisning lagt opp virtuelt og mottas fra Tromsø eller Guovdageaidnu-Kautokeino.

Ansettelse ved de samiske institusjonene krever ofte god samisk språkkompetanse, enten direkte ved at oppgavene er knyttet til formidling og bruk av samisk språk i publikumskontakt, men også indirekte som en del av kulturkompetansen. Mange av de samiske institusjonene sliter med å få tak i kompetansen, og særlig innenfor språk som krever høyere utdanning, kan det være vanskelig å rekruttere til mindre plasser. I de områdene hvor samisk har stått svakt og ikke har vært en del av dagligspråket, er det spesielt vanskelig å finne kompetansen. I sørsamiske og lulesamiske områder er det utfordrende der det er få som utdannes til å gå inn i denne typen stillinger, og kompetansen trengs ikke bare i de samiske institusjonene, men også i den kommunale skolen, i kommuneadministrasjonen som språkkonsulent eller i arbeidet med læremiddelutvikling.

Vi ser at en del samiske institusjoner finner denne kompetansen over grensen, fra samiske områder i Sverige, Finland eller Russland, og kan tilby både faste og midlertidige stillinger. Dette er selvfølgelig en stor styrke for de institusjonene som får tak i denne kompetansen, men gir også et inntrykk av at samiskkompetente i disse landene har færre valgmuligheter med hensyn til relevant jobb. Dette er trolig et uttrykk for at den samiske institusjonsbyggingen er kommet adskillig lenger på norsk side av grensa.

### 6.5.2 Stor konkurranse om arbeidskraften i helseinstitusjonene

De samiske helseinstitusjonene ivaretar en viktig funksjon ved å ha både helsefaglig kompetanse og samisk språk- og kulturkompetanse. Dette er en kompetanse det har tatt lang tid å bygge opp, og forslag om å flytte funksjoner mellom kommuner bidrar til å skape

---

<sup>43</sup> Her må det også understrekes at det vil være snakk om språkkompetanse både i nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, der det er mange eksempler på at spesialisert fagkompetanse og språkkompetanse i lulesamisk og sørsamisk er særlig vanskelig å rekruttere.



usikkerhet for de ansatte med denne høyst spesialiserte kompetansen, og samtidig usikkerhet om denne kompetansen faktisk blir å finne ved disse spesialiserte institusjonene. Framskrivninger på nasjonalt nivå viser at spesielt innenfor helseinstitusjoner kan en anta at det blir stor konkurranse om arbeidskraften. Anslagene<sup>44</sup> på underdekning av helse- og sosialpersonell frem mot 2035 er større nå enn i tidligere beregninger, da antallet eldre øker sterkt fra 2020 frem til 2035, og det er de eldste som er de største brukerne av helsetjenester. Behovet for helsepersonell som også har samisk kompetanse, både i spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten, øker dermed også. Beregningene antyder en underdekning særlig på helsefagarbeidere og sykepleiere på henholdsvis 57 000 og 28 000 årsverk på landsbasis i 2035.

Det er ulike måter de samiske helseinstitusjonene kan møte disse utfordringene på. Behovet for spesialisert kompetanse, som for eksempel psykologer og psykiatere, kan lettere møtes ved å samarbeide nært med utdanningsinstitusjonene, for eksempel om relevante praksisplasser. Samtidig som det vil bli behov for mer spesialisert kompetanse, vil det også være behov for større breddekompetanse. For eksempel har enkelte av de små samiske kommunene høstet gode resultater når de har satset på utdanning av egne voksne innbyggere for å øke større andel fagutdannede helsefagarbeidere (Gaski, 2012). Erfaringer blant annet fra Unjárga-Nesseby kommune viser at om arbeidsgiveren over lang tid har høyt fokus på å jobbe systematisk med kompetanseheving, oppfølging og tilrettelegging underveis av de som velger å ta fagbrev, samt tilby 100 prosent stillinger når kompetansen er oppnådd, er sjansen stor for å lykkes.

### **6.5.3 Betydningen av frivillig arbeid**

I denne analysen har hovedfokuset vært på mer økonomiske faktorer, og arbeidsmarkedet med antallet sysselsatte har derfor vært viktig. Vi vil gjerne understreke at en viktig del av de samiske institusjonenes virke gjøres av frivillige og ildsjeler som ikke finnes i noen lønns- eller sysselsettingsstatistikk. Det er jo er vel nettopp ildsjeler som er drivkraften til det som etter hvert er blitt institusjoner. Dette er tydelig gjennom hele oppbyggingen og etableringen av den samiske offentlighet og samiske institusjoner, fra Sametinget til de ulike festivaler og kulturarrangement. Også i dag stiller folk opp med dugnadshjelp ved festivaler, markeder, arrangement, og mange bidrar i ulike styrer og utvalg. Disse utgjør også en svært betydningsfull del av aktiviteten og engasjementet som skapes rundt institusjonene.

---

<sup>44</sup> HELSEMOD (SSB) er en beregningsmodell for arbeidsmarkedet for helse- og velferdspersonell. Modellen bygger på forutsetninger som er gjort rede for i Roxvaag og Texmon (2012).

## 7 Virkemidler

### 7.1 Innledning

Vi har en bred tilnærming til hva som menes med «virkemidler» og har ikke sett behov for å gjøre noen stringent avgrensning. Virkemidler kan være:

- *Økonomiske virkemidler*: Endringer i støtteordninger/subsidier inkludert det samlede innovasjonsvirkemiddelapparatet, skatter og avgifter. Her finnes en rekke eksempler fra økonomiske tilskudd til bedrifter til bedriftsutvikling eller investeringer, differensiert arbeidsgiveravgift m.v.
- *Juridiske virkemidler/regelendringer*: Her kommer lover, forskrifter og konsultasjoner inn. Det kan være endringer i lover eller forskrifter, f.eks knyttet til arbeidsinnvandring og strategisk planlegging.
- *Infrastruktur* (som er et økonomisk virkemiddel, men som ofte trekkes fram som en form for «grunnlagsinvestering»), Dette kan både være fysiske infrastrukturtiltak (vei/bru/tunell) for å bidra til kortere reisetid/reduerte transportkostnader og regionforstørring og bredbånd, men også mykere infrastruktur som utdanning.

Lista over illustrerer noe av kompleksiteten i hva virkemidler er og kan være. Det er en rekke ulike måter å kategorisere ulike virkemidler, og NIBR (2014) grupperer virkemidler etter juridiske-, økonomiske-, og informative virkemidler. Som sagt så har det ikke vært nødvendig å gjøre en streng avgrensning av innholdet i begrepet «virkemidler» for dette prosjektet. Det har dessverre vært begrensede ressurser til å studere hvordan ulike virkemidler treffer STN-kommunene. Vi vil trekke fram det vi vurderer som viktige både av premisser og av hensyn som må avveies når virkemidlene skal utformes, samt angi retning for endringer.

I sektorstudiene og de tverrgående studiene som er gjennomført i kunnskapsinnhenting er det drøftet en rekke ulike virkemidler, og i kunnskapsinnhenting er en egen rapport om virkemidler under publisering (NIBR 2014). Menon & Vista Analyse (2014) drøfter effekter på verdiskapingen i Nord-Norge og landet av bruk av ulike virkemidler. Disse studiene er benyttet som bakgrunn for dette kapitlet. I tillegg er det brukt tidligere studier fra Norut og andre, samt Effektutvalgets rapport (NOU 2004:3). Disse vil i varierende grad selvsagt også være relevant for STN-kommunene. Det er også hentet data fra Sametinget, både gjennom informasjon på deres hjemmeside og gjennom en egen workshop med ansatte og politikere (jfr også kap 2).

#### ***Juridiske rettigheter sikrer samene særlig beskyttelse***

En grunnleggende premiss for hele samepolitikken og også for arbeidet med virkemidler i samiske områder er at samer har juridiske rettigheter som forplikter staten. Det gjelder i forhold til å sikre og utvikle språk, kultur og samfunnsliv, og denne retten er sikret gjennom Grunnloven §110a, den såkalte Sameparagrafen. I tillegg har Norge underskrevet internasjonale konvensjoner som forplikter ivaretagelse av samiske interesser som urfolk. Disse rettighetene er operasjonalisert i nasjonale flere lover, slik som Plan og bygningslov, Reindriftsloven, Finnmarksloven m.v. Det skjer en stadig utvikling på disse juridiske feltene og som vi så i kap 4.3.2. så er det f.eks. gjort lovendringer for å bedre samers rett til fiske, slik at dette er et felt i stadig utvikling. Likevel ligger det i spenningsfeltet jus og politikk

muligheter for vurderinger og skjønn og det er her diskusjonen om virkemidler blir særlig viktig og interessant. Slik sett har samiske hensyn en sterkere juridisk beskyttelse enn andre politikkområder som også er sektorovergrepene, og som trenger samordning, slik f.eks. likestillingspolitikk, distrikts- og regionalpolitikk m.v.

### ***Andre internasjonale forpliktelser***

I utformingen av næringsmessige virkemidler vil også EØS-regelverket sette grenser for hvordan virkemidler kan utformes og dimensjoneres slik at de ikke fremstår som konkurransevridende i forhold til andre geografiske områder.

### ***Kjennetegn med arbeidslivet i STN-kommunene***

Før vi går nærmere inn på virkemidlene vil vi kort oppsummere noen viktige kjennetegn ved arbeidslivet i STN-kommunene. Her er det stor offentlig sektor, både kommunal og statlig, inkludert samiske institusjoner (totalt ca 46 prosent av sysselsettingen). Primærnæringene er viktigere i disse kommunene enn for landsgjennomsnittet, og det private næringslivet for øvrig er i stor grad konsentrert om tjenestesektoren rettet inn på det lokale markedet. Det er svært lite industri i STN-kommunene. Disse kjennetegnene er viktig å være klar over når virkemidler skal drøftes.

## **7.2 Virkemidler spres på flere forvaltningsnivå**

Det er staten som har ansvar og setter rammer for virkemiddelbruken. Landets lovverk gir rammer og i tillegg legger internasjonal rett og avtaler (f.eks. EØS-avtalen og urfolkskonvensjoner) begrensninger på hva som kan gjøres. I noen sammenhenger delegeres virkemidlene til andre forvaltningsnivå eller offentlige institusjoner, selv om staten har det overordnede ansvaret. I tillegg til at staten bestemmer nivå gir de også økonomiske rammer og staten benytter også muligheten til å styre virkemiddelbruken og prioriteringer gjennom tildelingsbrev og andre styringssignaler. Både fylkeskommunene og kommunene har fått overført økonomiske virkemidler som er næringsrelatert. Dette er f.eks. regionale utviklingsmidler (for fylkeskommunene) og kommunale næringsfond (kommunene). Så når det skjer reduksjoner i nivået på virkemidlene fra statens side, får det betydning for hva de øvrige forvaltningsnivåene får å rutte med. F.eks. er det foretatt reduksjoner i midlene til regional utvikling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til fylkeskommunene for 2014. Det vil igjen få betydning for hva fylkeskommunene kan prioritere, både direkte gjennom tilskudd og det som de viderefører til Innovasjon Norge (IN) som igjen tildeles regionalt næringsliv.

I tillegg er det flere statlige organer eller «etater» som har ansvar. Innenfor næringsutvikling gjelder det særlig Innovasjon Norge (IN), SIVA og Norges forskningsråd (NFR). Sametinget disponerer også næringsrelaterte virkemidler og har STN-området som særskilt nedslagsfelt. Dette siste kommer vi tilbake til seinere i dette kapitlet.

## **7.3 Statlig (sektor)politikk er viktig**

### ***Samepolitikken og samiske institusjoner***

Et politikkområde som er særlig viktig for de samiske områdene er selve samepolitikken. Grunnlaget for den er at samisk språk, kultur og samfunnsliv har sterk juridisk beskyttelse, både gjennom nasjonale lover og internasjonale konvensjoner. Dette er grunnlaget for all

samepolitikk, og slik også for valg av virkemidler. Dette er viktige overordnede spørsmål, vi lar de likevel ligge, for slik vinklingen i dette prosjektet er, vektlegges de sysselsettings- og næringsmessig sider av samepolitikken. Da er det i første rekke etableringen av de mange samiske institusjoner (jfr kap 6) som vi fokuserer på. I de mest sentrale samiske kommunene, Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárásjohka-Karasjok, vil samiske institusjoner utgjøre en «basinæring» i den forstand at de utgjør henholdsvis ca 20 og ca. 30 prosent av arbeidslivet i disse kommunene. At dette også i stor grad er høykompetanse arbeidsplasser gjør det viktig for «bredden» i arbeidslivet, disse stillingene krever gjerne både en fagkompetanse og kompetanse i samisk språk. STN-kommunene er også distriktskommuner, og en generell utfordring for distriktskommuner er å få etablert høykompetansearbeidsplasser. De samiske institusjonene tilfører derfor arbeidslivet i STN-kommunene viktige tilskudd. Også i de øvrige STN-kommunene utgjør disse «samiske spesialistarbeidsplassene» viktige arbeidsplasser (jfr kap 6) og bidrar til et «bredere» arbeidsmarked også i disse kommunene.

### ***Ulike sektorpolitikker har ulike geografiske nedslagsfelt***

I starten av 2000-tallet gjorde Effektutvalget en gjennomgang av hvilken virkning ulike statlige politikkområder har for distrikter og regioner (NOU 2004:2). Denne viser at den politikken som føres innenfor de ulike sektorene er svært viktig for det som skjer i regionene, og langt viktigere enn den tradisjonelle distrikts og regionalpolitikken (som KMD har ansvaret for). Bl.a. viste Effektutvalget at fremveksten av velferdskommunene har vært svært viktig. Dette sikrer tjenestetilbudet til alle landets innbyggere uavhengig av bosted. Dimensjoneringen av kommunal sektor, etter befolkningens behov, med færre barn og flere eldre er også noe av forklaringen på at undervisning er blitt redusert, mens helse- og sosialtjenester har økt i STN-kommunene.

Så vil det jo også være slik at ulike deler av landet, og de ulike STN-kommunene vil være ulikt berørt av de forskjellige statlige politikkområdene. Fiskeripolitikken berører naturlig nok sterkest kyst- og fjordområdene. De regelendringene som er gjort i fiskeripolitikken for fiske for de minste båtene (under 11 meter) og tilleggskvoten (jfr kap 4.3) vil ha direkte virkning for STN-kommunene. Men også den øvrige fiskeripolitikken, med strukturering av flåten, hvordan fordeling av kvotene er m.v. har betydning. Statens reindriftspolitik, og de økonomiske ordningene som ligger i reindriftsavtalen har stor virkning for STN-områdene, ettersom en stor del av landets reindriftsnæring befinner seg her. Statens politikk for erstatning ved rovdyrtaap har også stor virkning for økonomien i reindriftsnæringen og dermed STN-kommunene (jfr. kap 4.2). Dette er to helt sentrale virkemidler for økonomien i reindriften. Hvordan landbrukspolitikken utformes er også viktig for STN-kommunene, og innretningen i jordbruksavtalen i forhold til type bruk vil ha betydning. Om nye mineralselskap får starte virksomhet i STN-kommunene (jfr. kap 9) vil det ha direkte virkninger, men også statens satsing på kartlegging av mineraler er et virkemiddel for mineralnæringen. Videre har endringene i forsvarspolitikken hatt ulike regionale virkninger, ut i fra hvor sterkt forsvarrets tilstedeværelse har vært i ulike regioner. I de regionene forsvaret har bygd ned sin virksomhet er sysselsettingen direkte påvirket. Dette ser en også eksempler på innenfor STN-kommunene (f.eks. Porsanger, Guovdageaidnu-Kautokeino). Statens satsing på høyere kompetanse og FoU vil også særlig ha nedslagsfelt der utdanningsinstitusjonene og FoU-miljøene befinner seg. I STN-kommunene vil det nok i beste fall være Guovdageaidnu-Kautokeino, med Samisk høyskole, som vil ha befatning med denne politikken. Slik kan en gå gjennom politikkområde for politikkområde, eller sektor for

sektor. Den generelle statlige politikken innenfor et felt gir geografiske utslag, og så spørres det om det blir utilsiktede virkninger som gjør at det bør iverksettes særskilte virkemidler for STN-området.

### ***Omorganiseringer i statlige etater***

De siste årene har det vært en gjennomgående omorganisering og ( gjerne kalt) effektivisering av svært mange statlige sektorer og etater. Dette har bl.a. resultert i at mange sektorer som tidligere var til stede i alle kommuner nå er omorganisert slik at hvert kontor betjener flere kommuner og større regioner og oppgavene digitaliseres og spesialiseres. Det ser en f.eks. innen skatt, politi, NAV (tidl. Aetat) m.v. Lie (2003) viser hvordan statlig sektor er blitt bygd ned i distriktskommuner men har vokst i sentrale kommuner. De fleste av STN-kommunene er klart distriktskommuner, og gjennom de ulike sektorene og etatenes mange omorganiseringer har også STN-kommuner mistet lokale tilbud og stillinger. Slik sett har det vært en sakte og gradvis nedbygging av ulike statlige oppgaver som tidligere ble utført i den enkelte kommune. Selv om det ikke nødvendigvis utgjør så mange stillinger i hver enkelt kommune, så bidrar det til at arbeidslivet blir svakere og «tynnere».

### ***Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms***

Kommunene i Finnmark og Nord-Troms, tiltakssonen, har sterke regionalpolitiske virkemidler. 15 av de 22 STN-kommunene<sup>45</sup> kommer inn under ordningen med Tiltakssonen. Dette er en «virkemiddelpakke» som består av flere ulike tiltak, både bedriftsrettede virkemidler (fritak for arbeidsgiveravgift, og redusert elavgift) og personrettede virkemidler (nedskrivning av studielån, økt barnetrygd og personskattelette). Virkningene av disse tiltakene er nylig gjennomgått (Angell et al. 2012). Nettopp en miks av flere typer virkemidler ser ut til å ha en god virkning for å stabilisere bosettingen, særlig gjelder dette de personrettede tiltakene. Desto flere virkemidler en person mottar, desto mer bofast er denne personen. Det betyr at de som mottar både nedskrivning av studielån, økt barnetrygd og redusert personskatt er langt mer bofast enn de som kun mottar skattelette. Virkemidlet økt barnetrygd ble fjernet med virkning fra 2014, så nå gjenstår kun nedskrivning av studielån og personskattelette som personrettede tiltak slik at denne virkemiddelpakken er dermed svekket. Økt barnetrygd er et treffsikkert virkemiddel i forhold til personer med barn, en gruppe mange distriktskommuner ønsker å trekke til seg, så det var en overraskende endring.

Analysen (Angell et al. 2012). viser at på lang sikt (5 år) er det vanskelig å påvise virkninger av fritak for arbeidsgiveravgiften for sysselsettingen. Dels kan det være at effektene avtar over tid, og dels kan det være måten modellen er utformet på. Fritak for arbeidsgiveravgift har effekt på kort sikt, og har, ikke overraskende, størst virkning for tjenesteytende (og dermed de mer arbeidsintensive) næringene. Et poeng denne gjennomgangen i mindre grad går inn i er hvordan ulike næringer på ulike måter nyter godt av virkemidlet fritak for arbeidsgiveravgift. Dette har jo virkning for alle næringene som har arbeidstakere. De næringene som er dominert av selvstendige, uten ansatte, har ikke samme nytte av denne ordningen. Særlig i primærnæringene, både jordbruk, reindrift og fiske, som jo er viktige næringer i STN-kommunene, er det mange som ikke har ansatte. Slik sett blir fritak for

---

<sup>45</sup> Det er altså 7 av STN-kommunene, disse ligger i Troms og Nordland, som ikke er med i Tiltakssonen. I tillegg er det 10 kommuner i Finnmark som ikke er STN-kommuner som er med i Tiltakssonen.

arbeidsgiveravgift relativt sett mindre viktig her, utfra hvordan næringslivet er organisert. Offentlig sektor, både kommune og stat, kommer inn under fritaket for arbeidsgiveravgift, slik at de nyter godt av dette virkemidlet.

### **Statlig politikk er viktig**

Staten har som nevnt et særskilt ansvar, også juridisk, for å sikre samiske rettigheter. Dette ligger til grunn. Så kan en ta for seg politikkområde for politikkområde. Vi lar det bli med eksemplene overfor for å illustrere at statlig politikk er viktig for STN-kommunene på flere områder enn de direkte virkemidlene som rettes inn mot disse områdene. Det gjelder både direkte statlige bevilgninger (til kommunesektor, undervisning osv.), hvordan staten organiserer sin forvaltning, men også statlig regelverk og sektorpolitikk for næringer (f.eks. fiskeri, landbruk, reindrift, mineralnæring) og næringsvirksomheter. Statens samepolitikk og bevilgninger til samiske tiltak er selvsagt også viktig for STN-kommunene, og oppbyggingen av de samiske offentlige institusjonene har vært svært viktig, særlig for Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárásjohka-Karasjok.

## **7.4 Økt bruk av virkemidler virker**

Det er gjennomført en egen studie av virkemidler (NIBR 2014) i kunnskapsinnhenting. Denne gjennomgår en generell begrunnelse for å ta i bruk virkemidler, viser ulike forvaltningsnivå, samt typologiserer virkemidler på forskjellige måter. Ettersom utfordringene i Nord-Norge er sammensatt argumenterer NIBR for å bruke «virkemiddelpakker», slik at en setter inn flere virkemidler som virker samtidig og slik sett forsterker hverandre for å få størst mulig effekt. Gjennom arbeidet med kunnskapsinnhenting er det konkretisert fem hovedutfordringer for landsdelen:

- Tilgang på arbeidskraft og kompetanse
- Omfang av forskning og innovasjon
- Tilgang på infrastruktur og markedsadgang
- Kapitaltilgang
- Arealtilgang

Med utgangspunkt i disse utfordringene drøfter NIBR (2014) ulike virkemiddelpakker som omfatter:

- En kombinasjon av virkemidler som bidrar til attraktive lokalsamfunn vil kunne bidra til å øke befolkningen og dermed tilgangen på arbeidskraft.
- Innvandring kombinert med andre virkemidler vil samtidig øke tilgangen på arbeidskraft og verdiskapingen.
- Satsing på FoU og utdanning henger sammen og vil kunne øke både kompetansenivået til arbeidskraften og kunnskapsinnholdet i produksjonen.

De trekker også inn de analysene av effekter av ulike virkemidler som er gjort ved hjelp av en økonomisk likevektsmodell (NOREG) som er utviklet i kunnskapsinnhenting (Menon 2014). Gjennom denne modellen analyseres langsiktige virkninger (for 2030 og 2060), eller scenarier, ved å satse sterkere både på de prioriterte næringene fra kunnskapsinnhenting og virkninger av politikktiltak (virkemidler), samt kombinasjoner av disse. Virkemidlene som er drøftet i modellen er:

- økt innvandring

- Satsing på infrastruktur
- Økt satsing på FoU
- Økt investering i utdanning

Alle scenarioene i modellen fører til økt verdiskaping. Det betyr at det ved hjelp av virkemidler er mulig å øke verdiskapingen i Nord-Norge og i mange tilfeller øker også verdiskapingen i resten av landet som en følge av virkemiddelbruk i Nord-Norge. Men slik modellen (og scenariene) er bygd opp varierer produktivitetseffektene mellom de ulike scenarioene og dermed mellom bruk av ulike virkemidler. Dette er som ventet, og skyldes også en effekt av hvordan modellen er bygd opp.

## 7.5 Sametingets virkemidler

Sametinget la i 2011 fram en egen næringsmelding (Sametingets melding om næringsutvikling, 2011). Her er det et ønske om å koble sammen ulike næringer til en mer felles strategi for næringsutvikling i samiske områder. Meldingen vektlegger etablering av private virksomheter, og offentlig sektor omfattes ikke (op.cit side 4). Et utgangspunkt er et variert næringsliv, og ikke en avgrensning til tradisjonelle samiske næringer, som defineres som fiske, jordbruk, reindrift, duodji og utmarksnæringer samt kombinasjoner mellom disse. I tillegg er samisk reiseliv, forstått som reiseliv der samiske kulturelementer utgjør en sentral del, vektlagt. Videre legges det vekt på innovasjon og nyskaping. Meldingen konkluderer med fem innsatsområder for den videre satsingen:

- Rammebetingelser for primærnæringene
- Attraktive lokalsamfunn
- Kulturnæringer
- Innovasjon, forskning og verdiskaping
- Kompetanseheving og nyetableringer.

### 7.5.1 Økonomiske tilskudd

Sametinget gir tilskudd<sup>46</sup> til næringsrettede tiltak og støtter språk, kunst og kulturprosjekter. I tillegg gis det støtte til utviklingsprosjekter i barnehage og skole. Utfra fokuset i dette prosjektet, vil derfor også denne delen vektlegge ordninger som kan ha mer direkte næringsmessig betydning.

Tilskuddene som Sametinget gir har en innretning i forhold til småskala virksomhet. Støttesatsene som opereres med er gjerne i intervallet 30 000.- kroner til 600 000.- kroner, og i særskilte tilfeller opp mot 750 000.- kroner. Flere ordninger har en grense for hvor stor andel av kostnadene som kan bli dekket av slike tilskudd (mellom 35 prosent og 50 prosent). Sametinget kan gi støtte uavhengig om et tiltak har fått støtte fra andre offentlige instanser

---

<sup>46</sup> Kilde for denne delen er: <http://www.sametinget.no/Stipend-og-tilskudd>

(kommune, fylkeskommune, Innovasjon Norge m.v) eller ikke. I noen tilfeller kan en søker ha fått avslag fra andre instanser men får tilskudd fra Sametinget, i andre tilfeller kan støtten fra Sametinget komme i tillegg til støtte fra andre kilder.

### **Økonomisk tilskudd til næringsvirksomhet**

Sametinget støtter primærnæringene, i første rekke marine næringer og jordbruk men også reindrift inngår i målsettingen. Dette omfatter f.eks. tilskudd til kjøp av fartøy eller andre investeringer, støtte til investeringer i jordbruk, inkludert kjøp av melkekvoter. Det er en egen tilskuddsordning for kombinasjons- og utmarksnæring, samisk reiseliv og samisk kulturnæring. Søkere som er bosatt innenfor geografisk avgrensede områder (STN-området) kan søke, det kreves generelt ikke at søkeren må være same. I tillegg kan det gis tilskudd til kulturnæringer og tilleggsnæring i reindrift i hele landet. I en workshop med Sametinget høsten 2013 ble det trukket fram at ordningen med støtte til kjøp av fiskefartøy har vært populær. Utfordringen ligger i at etter at STN-området ble utvidet er det blitt større søkning til denne ordningen, det krever strengere prioriteringer for de totale økonomiske rammene er ikke økt, og da vil flere kunne oppleve å få avslag. Et poeng er om det er behov for å øke de økonomiske tilskuddsrammene når det geografiske virkeområdet utvides. I workshopen med Sametinget ble det påpekt at innen landbruk og reindrift er de generelle støtteordningene produksjons- og volumorientert, og at det er behov for virkemidler som stimulerer til mer produktutvikling og videreforedling med tanke på nye nisjer i matmarkedet. Det ble også etterlyst mer satsing på samarbeids- og nettverksprosjekter, både i næringene og i forhold til videreforedling- og salgsleddet.

Sametinget gir også tilskudd til regional utvikling, til tiltak som gjennomføres i fylker Sametinget har samarbeidsavtale med.

Det er en egen næringsavtale for duodji<sup>47</sup> (samisk håndverk) og Sametinget gir ulike tilskudd til duodji. Det omfatter driftstilskudd, tilskudd til utvikling og investeringstiltak, etablererstipend og tilskudd til salgsfremmende tiltak. I tillegg omfatter det sykepenger og fødselspenger, tilsvarende med reindrifftsavtalen og jordbruksavtalen. Elever i videregående skole og studenter som tar høyere utdanning på heltid innen duodji, kan videre søke om stipend.

De siste årene har Sametinget bevilget om lag 35 mill kroner årlig til ulike **næringstilskudd**, i budsjettet for 2014 er det satt av ca 38 mill kroner. Av dette er 17,5 mill kroner til duodji (næringsavtalen, duodjiinstituttet, rekruttering). Videre er det satt av 8 mill kroner til primærnæringene, 7 mill kroner til attraktive lokalsamfunn<sup>48</sup> og 5 mill kroner til verdiskaping og nyetableringer (Sametingets budsjett for 2014). En annen post er regionale utviklingsmidler, denne er på 2,5 mill kroner (for 2014).

<sup>47</sup> Her stilles det krav om at søker skal fylle kriteriene for å stå i Sametingets valgmanntall.

<sup>48</sup> Dette er tiltak til næringsutvikling og bedriftsutvikling og skal bl.a. bidra til flere bedrifter, særlig innen service og småindustri (Kilde: Sametingets budsjett for 2014)



### **Økonomiske tilskudd til språk og kultur**

Det er flere ulike tilskuddsordninger innen språk- og kulturfeltet. Formålet med disse ordningene er først og fremst å fremme samisk språk, kultur og kunst, og begrunnelsen for disse støtteordningene er ikke primært næringsrettet. Dette omfatter ordningen som tilskudd for arena for kunst og kunstformidling, tilskudd til kulturtiltak, støtte til musikk, litteratur og tegneserier, støtte til kulturminner og støtte til samiske forlag. Likevel vil det være slik at støttetiltak til flere av disse formålene også kan føre til (økt) næringsvirksomhet, selv om kunstnerne og kulturarbeiderne ikke nødvendigvis ser på seg selv som næringsutøvere. Det kan være prosjekter som fører til at flere kan gjøre levebrød ut av kunst og kultur og det har betydning for omfanget av kulturnæringer (jfr. også kap 4.5). Et spørsmål som ble drøftet på en workshop med Sametinget var i hvilken grad samiske kunstnere, musikere, forfattere, filmskapere med et potensielt marked utenfor Norges grenser omfattes av norske ordninger for kultureksport? Norge satser betydelig på enkeltutøvere, og her kunne også samiske kunstnere vært prioritert. Det ble også stilt spørsmål ved hvor godt samiske kunstnere formidles i Norge og i våre naboland. Sametinget gir stipend til elever som har samisk på videregående skole, og studenter som tar kompetansehevende kurs på høyskole/universitet. Ordningen stimulerer til at flere lærer seg samisk, får formalisert sin språkkunnskap og kan gå inn i stillinger i privat og offentlig sektor hvor samisk språk er etterspurt og i enkelte kommuner en forutsetning for å virke i arbeidslivet.

**Sametingets tilskudd til Samisk kultur** har en ramme på 103 mill kroner i 2014, flere av tiltakene som det gis støtte til vil også være relevant næringsmessig. Det gjelder innenfor alle hovedgruppene, både innenfor kulturinstitusjonene (festivaler, teater, forlag), støtte til samiske kunstnere og støtte til samisk media. Selv om begrunnelsene for tilskudd til disse feltene ikke primært er næringsrettet, vil noe av dette ha virkning for kulturnæringer. På workshopen med Sametinget ble koblingen til reiseliv drøftet, og samiske museer, festivaler og opplevelsesbedrifter er viktige attraksjoner. Her etterlyses virkemidler som gjør bl.a. museene til attraktive attraksjoner, og som setter kulturattraksjonene inn i et stedegent reiselivsprodukt.

Et annet moment ved Sametingets støtteordninger er at en kan tenke seg at støtteordninger innenfor barnehage og skole, særlig det som omfatter utviklingstiltak og støtte til utvikling av materiell, kan ha næringsmessig betydning, dersom det gjennomføres av foretak og ikke direkte gjennom skolen/barnehagen.

## **7.5.2 Andre virkemidler Sametinget disponerer, med betydning for verdiskaping**

### **Samarbeidsavtaler**

Sametinget har etablert samarbeidsavtaler med en rekke fylkeskommuner og kommuner. Flere av disse avtalene omfatter samarbeid om næringsutvikling<sup>49</sup> (f.eks. samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune 2013-2016). Sametinget har også samarbeidsavtale med Innovasjon Norge, og der er det fokusert på næringsutvikling i

---

<sup>49</sup> I tillegg har Sametinget utarbeidet samarbeidsavtaler om bruken av tospråklighetsmidler, både med relevante fylkeskommuner og kommuner.

samiske områder. Samarbeidet skal bidra til å styrke utveksling av kunnskap om samisk kultur og næringsutvikling, samt få frem gode prosjekter som vil styrke verdiskaping i næringslivet. De gjeldende samarbeidsavtalene med kommunene ser i første rekke ut for å omfatte de kommuner som får midler til tospråkligspråkligarbeidet, og det er i første rekke forvaltningskommunene etter samisk språklov, og disse avtalene omfatter i første rekke andre tema enn næring.

### ***Planlovens regler – og innsigelsesrett***

I all samfunnsplanlegging skal naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv sikres (PBL §3-1). Paragrafen, som var ny ved siste revisjon av Plan- og bygningsloven, gir blant annet Sametinget innsigelsesrett i planprosesser, slik som i kommuneplaner, men også i større utbyggingsplaner som krever konsekvensutredninger. Innsigelsesretten i forhold til kommuneplanprosesser gir Sametinget mulighet til å stoppe planlegging av utbyggingstiltak som kan redusere verdiskapningen i samiske næringer. Som regel dreier det seg om reindrifta som får innskrenket bruk av arealer til beiteland. I kommuneplansammenheng har Sametinget benyttet seg av innsigelsesretten, f.eks. i forhold til Alta kommune og andre. Et eksempel på Sametingets bruk av innsigelsesretten i konsekvensutredninger er Nussirs konsekvensutredning for mineralutvinning i Kvalsund. Det er ikke bare Sametinget som ivaretar samiske interesser gjennom PBL. Det kan også være kommuner, Fylkesmannen og Reindriftsadministrasjonen.

### ***Konsultasjon med sentrale myndigheter***

Sametinget har en konsultasjonsavtale med sentrale myndigheter. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, som lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger, og omfatter alle ideelle og materielle former for samisk kultur. I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter, er det geografiske virkeområde for konsultasjoner de tradisjonelle samiske områder. Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget konsulteres i saker som er viktig for det samiske samfunnet, dette kan være relevant for verdiskaping og næringsutvikling i samiske områder. Konsultasjonsavtalen gir ikke Sametinget vetorett, og det finnes eksempler der det ikke er oppnådd enighet gjennom konsultasjoner, for eksempel Mineralloven.

## **7.6 Behov for endringer av virkemidler?**

I denne delen vil vi ikke foreslå konkrete endringer av virkemidler. Til det har ikke denne studien vært detaljert nok. Vi vil påvise noen dimensjoner som må tas stilling til i spørsmål om dimensjoneringen av virkemidlene og hvordan de kan treffe STN-kommunene bedre.

- Utfordringene framover vil i første rekke omhandle den mismatch det er mellom forventet tilgang på arbeidskraft og det samlede arbeidslivet, både offentlig sektor og privat næringsliv, sine framtidige behov for arbeidskraft. Her vil det være viktig å sette i verk tiltak som å tiltrekke seg mer arbeidskraft. Dette vil være en utfordring for hele landsdelen, og i enda sterkere grad for STN-området (og andre distriktsområder). Personrettede tiltak, og tiltak for å gjøre disse områdene mer attraktive som bosteder kan være en vei å gå. Mange, men ikke alle av STN-kommunene nyter godt av virkemidlene gjennom «Tiltakssonen for Finnmark og

Nord-Troms» som har både personrettede og bedriftsrettede tiltak. De personrettede virkemidlene er her svekket fra 2014, ved at virkemidlet økt barnetrygd er fjernet. Dette er ikke i tråd med anbefalinger om at de personrettede virkemidlene i stedet bør styrkes gitt den framtidige konkurransen om arbeidskraft (Angell et.al. 2012).

- Tiltak for å øke lokalsamfunnenes attraktivitet som bosted kan øke tiltrekningskraften på nye innbyggere og tilbakeflyttere.
- Endringer i statlig sektorpolitikk vil få ulik virkning for ulike regioner i STN-kommunene, avhengig av hvordan de er berørt. Innen fiskeripolitikken er det gjort endringer for å sikre samiske rettigheter, det er regelverk for hvordan samiske interesser skal ivaretas i forhold til andre næringer f.eks. gjennom reguleringer i plan – og bygningsloven. Det må sikres at det er ressurser og kompetanse til å ivareta disse samiske rettighetene, både i Sametinget og i kommuner/fylkeskommuner.
- Sametinget disponerer noen økonomiske virkemidler, til språk og kultur, som kan ha næringsmessige virkninger samt næringstilskudd. Næringstilskudd gis til innbyggere i STN-området. Når dette geografiske området utvides øker presser på næringsvirkemidlene. Det bør vurderes å øke rammen til disse tilskuddene.

## 8 Vekstmuligheter i samiske områder

### 8.1 Prognoser for næringsutvikling, sysselsetting og arbeidskraft

#### 8.1.1 Framtidig sysselsettingsbehov i næringer og sektorer – prognoser mot 2030

I sektorstudiene og studien av attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner er det laget prognoser og scenarier for framtidig næringsutvikling i Nord-Norge. I hver sektorstudie er det laget prognoser dersom utviklingen fortsetter som nå (referansealternativ), og prognoser for vekst dersom "alt legges til rette" for de aktuelle næringene (maksalternativ). For marin sektor (Winther et al. 2013) og mineralnæringen (Vista analyse og Sweco 2013) er det laget prognoser for sysselsettingsutvikling i begge alternativ. For reiselivsnæringen (Enger et al. 2013) og "annen industri" (Espelien et al. 2013) er det framskrevet sysselsettingsutvikling for referansealternativet, mens det i sektorstudien av fornybar energi (Strategi og analyse 2013) ikke er laget prognoser for sysselsettingsutvikling. En næring som ikke er drøftet i sektorstudiene er olje/gassutvinning, og det er derfor ikke laget egne prognoser for denne og relaterte næringer, utover de generelle prognoser som er laget for industri og tjenesteyting i sektorstudien av "annen industri". I tillegg til sektorstudienes prognoser er det i et eget prosjekt gjennomført modellkjøringer i modellen NOREG (Menon og Vista analyse 2014), som viser forventet vekst i verdiskaping, bl.a. dersom det legges til rette for enkelte næringer. Denne studien viser størst vekstpotensiale i marine næringer (olje og gass er ikke et alternativ her), men mer tverrgående politikksatsinger på utdanning, FoU og økt innvandring gir også stor vekst ifølge disse kjøringene.

I denne studien har vi, på samme måte som i studien av attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner (Angell et al. 2013), sammenstilt sektorstudienes prognoser, her tilpasset til de samiske områdene konkretisert til STN-kommunene. Også i denne studien vektlegges tidshorisonten fram til 2030, altså knappe to tiår fram i tid. Prognosene er justert og tilpasset til næringsstruktur og sammensetning av de viktigste næringene og sektorene i STN-kommunene sammenlignet med landsdelen<sup>50</sup>. Det skal likevel understrekes at prognosen er utarbeidet for hele landsdelen. En nedskalering til STN-kommunene øker usikkerheten, og de aktuelle tallene må ses på som anslag for mulig framtidig næringsutvikling i STN-kommunene.

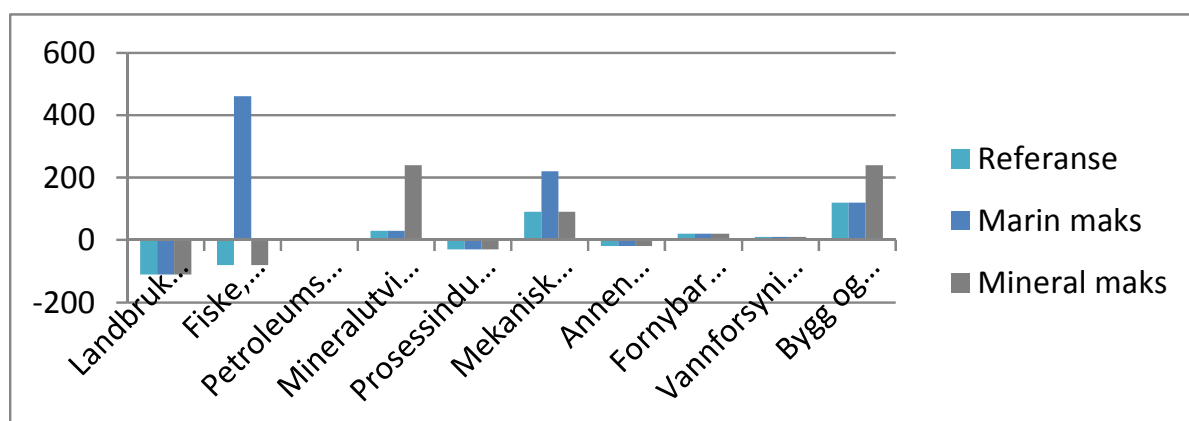
I figur 8.1. og 8.2 nedenfor er prognosene for sysselsettingsvekst eller –nedgang i STN-kommunene fram mot 2030 fordelt på næringer og sektorer. Referanseprognoser for primærnæringer, utvinning, industri og bygg og anlegg, er presentert i første figur, supplert med maksalternativ for marin sektor med virkninger i leverandørindustri, og maksalternativ for mineralnæring med virkninger i bygg og anleggsnæringen. Det er ikke gjennomført

<sup>50</sup> For maksalternativet for marin sektor er prognosene tilpasset at det i STN-kommunene primært er innen fiskeoppdrett det forventes vekst. Den store forventede veksten innen biomarin industri og nye marine næringer forventes i første rekke lokalisert til de mest sentrale regionene i landsdelen. For maksalternativet for mineralnæringen er det lagt til grunn at det pågår betydelig utvinningsvirksomhet samt foreligger store reserver i STN-kommunene. I denne næringen vil det derfor kunne bli stor vekst dersom "alt legges til rette". Øvrige næringer og sektorer er justert etter forskjeller i utviklingstrekk mellom STN-kommuner og landsdelen siste tiåret. Det er for offentlig sektor tatt hensyn til forventet forsert aldring av befolkningen, og det er derfor ingen vekst i undervisning, men stor vekst i helse- og sosialtjenester.

ringvirkningsanalyser av maksalternativene, bare lagt inn mulige effekter i sterkt relaterte næringer basert på respektive sektoranalyser. Maksalternativene er basert på at "alt legges til rette" for denne ene næringen, men skal i så fall være en mulig og realistisk utviklingsbane.

Vi vil videre presisere at det ikke er laget egne prognoser for petroleumsutvinning i sektoranalysene, og at slike prognoser viser stort vekstpotensiale i f.eks. Finnmark (Lie, Berg-Nilssen og Vik 2013). Foreløpig er det imidlertid ingen slik aktivitet i STN-kommunene<sup>51</sup>, og derfor heller ingen vekst i prognosene for dette området. Men som kjent er det planer for ny petroleumsaktivitet utenfor kysten av Finnmark, og foreslått ilandføring av olje til bl.a. Nordkapp, men ingen beslutninger er tatt. Evt. olje- og gassutvinning i Barentshavet vil selvsagt påvirke de samiske områdene, særlig dersom aktivitet blir lokalisert til STN-kommuner.

Øvrige næringer og sektorer innen tjenesteyting er presentert i figur 8.2. Her vil vi igjen presisere at det ikke er regnet på ringvirkninger av maksalternativene for marin sektor og mineralnæringene på tjenestenæringer og -sektorer, så for disse næringene er det bare laget prognose for referansealternativet.



Figur 8.1. Prognose for endret sysselsettingsbehov i primærnæringer, utvinning, industri og bygg og anlegg i STN-kommunene fram mot år 2030. Kilder: Sektorstudiene, Statistisk sentralbyrå og beregninger av Norut Alta-Áltá

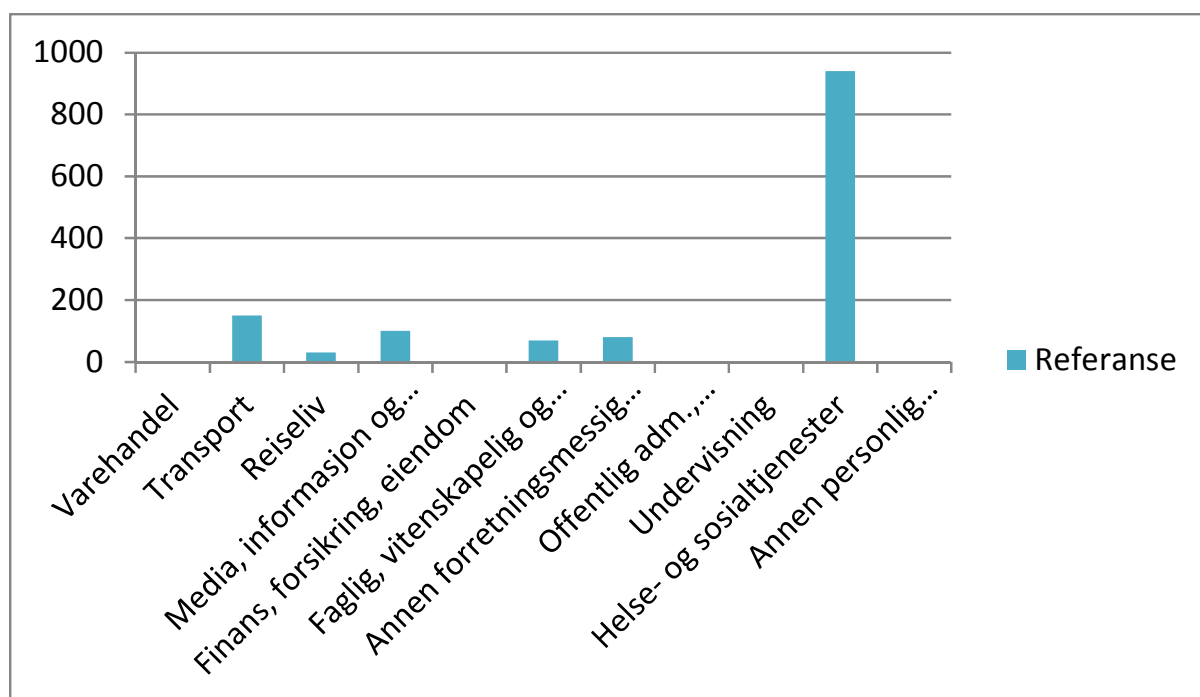
Samla sett gir referansealternativet en svak vekst i sysselsettingsbehov i STN-kommunene på 7 prosent eller knappe 1400 sysselsatte fra dagens 19.100 til 20.500 sysselsatte i 2030. Dette tilsier en årlig sysselsettingsvekst på 0,4 prosent, eller 4 prosent i løpet av et tiår. Den tilsvarende veksten i prognosen for referansealternativet for hele landsdelen er på 0,6 prosent pr år, 6 prosent pr tiår og 11 prosent for hele perioden fram mot 2030, så veksten i STN-kommunene forventes å være klart lavere.

Det gjelder også for de to maksalternativene, selv om de altså gir større vekst i noen næringer og dermed større totalvekst enn referansealternativet. I alternativet hvor marin

<sup>51</sup> Omkring 40 sysselsatte fra STN-kommuner pendler til næringsvirksomhet innenfor petroleumsutvinning/-tjenester i Hammerfest og Harstad. Dette dreier seg om pendling fra nabokommuner som ligger i STN-området (Kvalsund og Skånland/Evenes). Omkring 70 pendler til petroleumsvirksomhet i Norskehavet eller Nordsjøen.

sektor får utløst sitt makspotensiale forventes en vekst på ytterligere nærmere 600 sysselsatte i STN-kommunene, primært i fiskeoppdrett, fiskeindustri og relatert industri. I alternativet hvor mineralnæringene får vokse slik det er potensiale for, forventes i så fall en vekst på omkring 300 sysselsatte, i mineralutvinning og bygg og anlegg.

Den klart største sysselsettingsveksten i STN-kommunene mot 2030, uansett alternativ, forventes å komme i helse- og sosialtjenester. Dette er en direkte følge av eldrebølgen, og det vil være behov for nesten 1000 flere sysselsatte i denne sektoren. Det arbeider i dag allerede 4700 personer eller en fjerdedel av alle sysselsatte i STN-kommunene i helse- og sosialtjenester, og denne andelen vil i så fall øke til 27 prosent i 2030. Det ventes ellers i referansealternativet litt sysselsettingsvekst i transport, kulturnæringer, faglig og forretningsmessig tjenesteyting.



Figur 8.2: Prognose for endret sysselsettingsbehov i tjenestenæringer og offentlig sektor i STN-kommunene fram mot år 2030. Kilder: Sektorstudiene, Statistisk sentralbyrå og beregninger av Norut Alta-Áltá

### 8.1.2 Avgang i næringer og sektorer fram mot 2030 øker behovet for ny arbeidskraft

Vekstanslagene i prognosene som er laget i kunnskapsinnhenting for næringer og sektorer i STN-kommunene, er altså at det totalt vil være bruk for i størrelsesorden 1400-2000 nye sysselsatte i løpet av de kommende to tiårene. Det totale behovet for ny arbeidskraft i denne perioden vil imidlertid være langt større, da en stor del av dagens sysselsatte vil gå av med pensjon i løpet av perioden. I STN-kommunene vil 43 prosent av dagens sysselsatte bli pensjonister fram til 2030, mot 38 prosent av de sysselsatte i Nord-Norge som helhet. Dette summerer seg til at vel 8000 sysselsatte i STN-kommunene vil bli pensjonister i løpet av perioden. STN-kommunene har altså i dag en eldre arbeidsstokk enn landsdelen som helhet.

Andelen som kommer til å bli pensjonister vil variere mellom næringer og sektorer, og nærmere halvparten av dagens sysselsatte i kraft- og vannforsyning, transport, finans, faglig tjenesteyting, offentlig administrasjon, undervisning og personlig tjenesteyting vil gå av de neste knapt 20 årene. Størst absolutt avgang forventes i de største næringer og sektorer, og innenfor helse- og sosialsektoren vil omkring 2100 gå av, mens antallet i offentlig administrasjon er 1100 og undervisning 900. Det innebærer at over 4000 av dagens offentlig ansatte vil gå ut av arbeidslivet. Marin sektor, landbruk og reindrift, bygg og anlegg, varehandel og transport vil hver få en avgang på mellom 500 og 600 sysselsatte i løpet av perioden. Totalt er det forventet en avgang på over 8000 sysselsatte fram til 2030.

Summen av avgangen og økningen i arbeidskraftbehovet slik det er prognostisert i sektorstudiene, indikerer behovet for ny arbeidskraft i næringer og sektorer i STN-kommunene. Behovet for ny arbeidskraft vil uansett være klart størst i helse- og sosialsektoren, der det i løpet av de to knappe tiårene mot 2030 må rekrutteres over 3000 nye sysselsatte. Siden det ikke forventes vekst i offentlig administrasjon og undervisning vil behovet for ny arbeidskraft her være lik avgangen, og altså omkring 1000 i hver av disse sektorene.

Dersom marin sektor får vekst som i maksalternativet, vil det i marin sektor også være behov for vel 1000 nye sysselsatte, og i så fall får også leverandørindustrien noe vekst og dermed økt behovet for ny arbeidskraft til ca. 300. Dersom mineralnæringen får vekst som i maksalternativet økes arbeidskraftbehovet i mineralnæringen og bygg og anlegg, og behovet for ny arbeidskraft vil samlet kunne nærme seg 1000 sysselsatte, men da flere i bygg og anlegg enn mineralnæringen på grunn av avgangen fra bygg og anleggsnæringen.

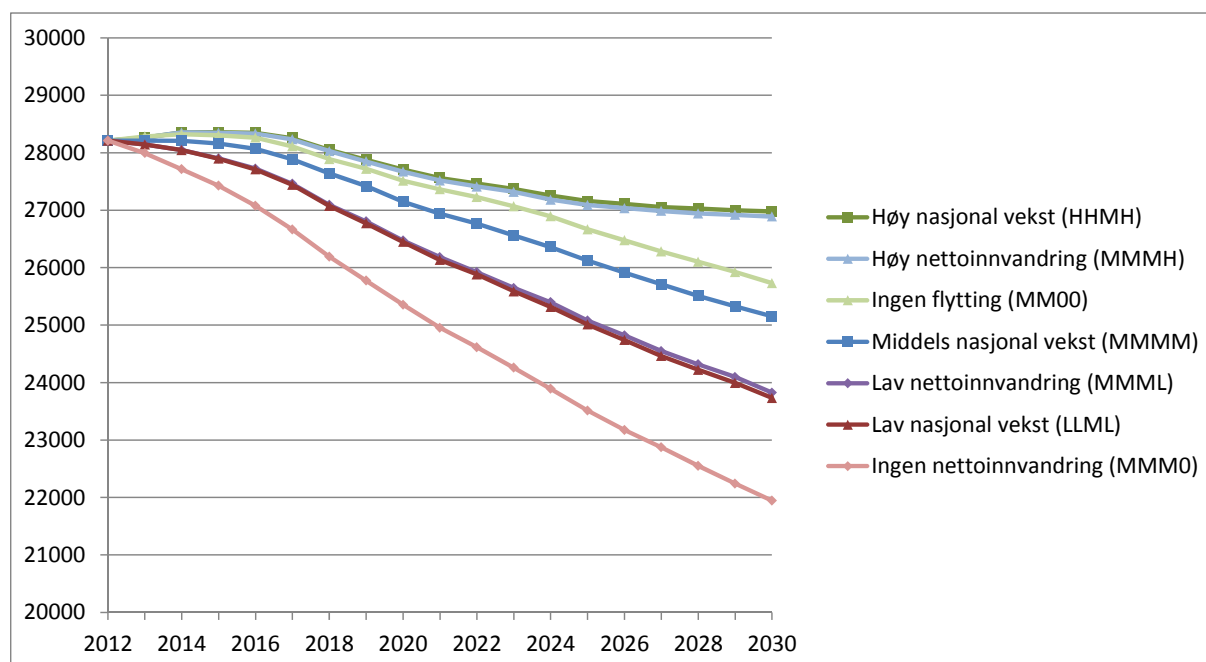
Dette betyr at det i sum vil være behov for omkring 10.000 nye personer i perioden fram til 2030 for å fylle forventet vekst og forventet avgang i arbeidslivet. Forskjellen i vekst mellom referansealternativet og maksimalalternativene for vekst i marine næringer og mineralnæringene utgjør inntil 700 sysselsatte, og er altså liten sammenlignet med den store avgangen som forventes.

### **8.1.3 Framtidig utvikling i tilgjengelig arbeidskraft – ikke nok til å møte behovene**

Det neste spørsmålet er om det økte arbeidskraftbehovet som er skissert i prognosene for 2030 i STN-kommunene kan dekkes av egenprodusert arbeidskraft? Vi gjennomførte en slik analyse for hele Nord-Norge i studien av "attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner", og fant da et betydelig gap mellom forventet næringsutvikling og tilgjengelig arbeidskraft, et gap som særlig økte når en nærmet seg 2030 (Angell et al. 2013). Og vi har sett at en økende andel av arbeidskraften som er sysselsatt i STN-kommunene det siste tiåret kommer fra innvandring og innpendling. Med den nedgangen STN-kommunene har hatt i folketall siste tiåret, forventer vi at det også i dette området er et betydelig gap mellom forventet etterspørsel og tilbud av arbeidskraft.

Vårt utgangspunkt er at den yrkesaktive befolkningen befinner seg i aldergruppene 20-69 år. En befolkningsframskrivning for disse aldersgruppene vil derfor gi uttrykk for forventet tilgjengelig arbeidskraft. I dag er det vel 28.000 personer i disse aldersgruppene bosatt i STN-kommunene. Ifølge de nyeste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå, vil ikke

dette tallet stige nevneverdig, men tvert imot gå tilbake allerede om få år (se figur 8.3). Dette gjelder for alle framskrivningsalternativer<sup>52</sup>, men hvor stor nedgangen blir er avhengig av flere faktorer, der innvandringen har størst betydning.



Figur 8.3: Framskrivninger av befolkningen i alderen 20-69 år i STN-kommunene fram mot 2030 i ulike framskrivningalternativer. Kilde: SSB, Befolkningsframskrivninger.

Ved høy nettoinnvandring, omtrent på nivået vi har hatt de siste fem årene, vil befolkningen i yrkesaktiv alder synke minst (Figur 8.3). I de to alternativene med høy innvandring vil antallet gå litt ned og tilnærmet stabilisere seg omkring 27.000 i 2030. Det er liten forskjell mellom de to alternativene høy nasjonal vekst (HHMH) og høy nettoinnvandring (MMM), noe som betyr at det først og fremst er innvandringen som gir denne relativt sett stabile utviklingsbanen for tilgangen på arbeidskraft.

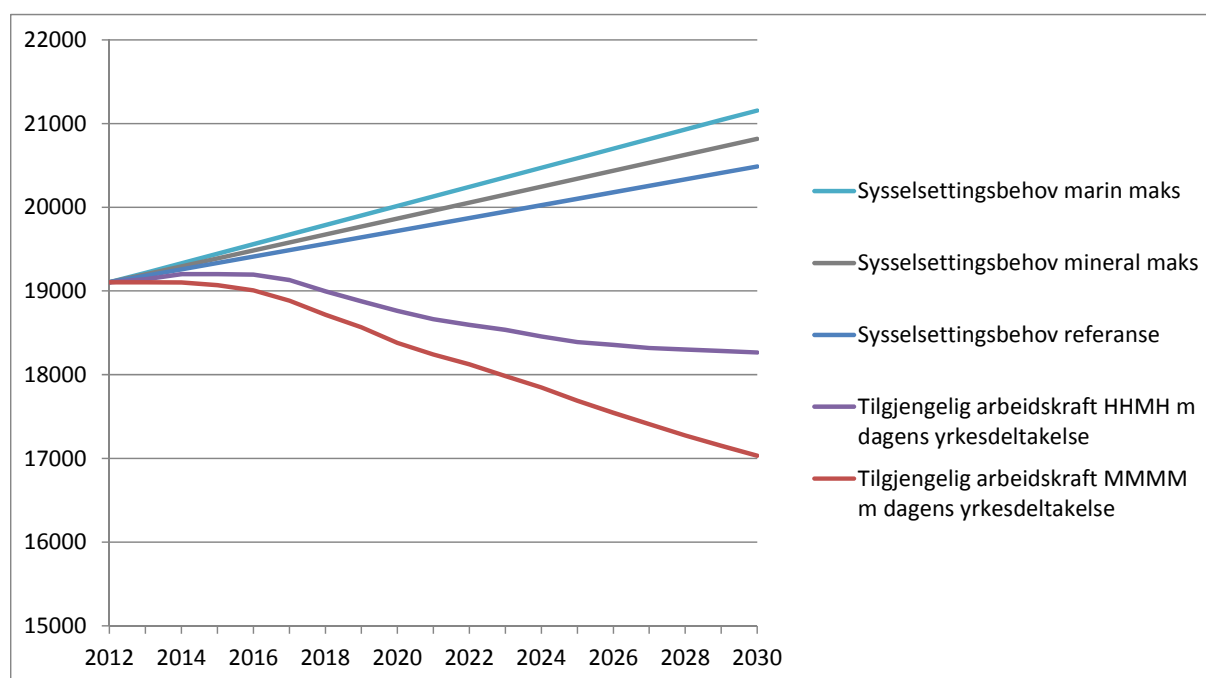
Hovedalternativet, kalt middels nasjonal vekst (MMMM), der alle demografiske komponenter settes til et mellomalternativ, gir imidlertid en mye klarere nedgang i tilgangen på arbeidskraft. Her er innvandringen satt til et noe lavere nivå enn det den er i dag, og så gradvis synkende mot det nivået innvandringen hadde de første årene på 2000-tallet (før høykonjunkturperioden 2005-08). Dersom dette slår til synker antallet ned mot 25.000 i yrkesaktiv alder i 2030, noe som altså utgjør en reduksjon på over 3000 eller ca. 11 prosent. Dette er faktisk lavere enn et rent teoretisk alternativ uten flytting og innvandring, da innenlands netto utflytting vil være større enn innvandringsoverskuddet. De øvrige

<sup>52</sup> Statistisk sentralbyrå opererer med følgende fire komponenter i sine forutsetninger i befolkningsframskrivninger: fruktbarhet, forventet levealder, innenlandsk flytting og innvandring. Disse beregnes igjen utfra tre nivå, et lavalternativ (L), mellomalternativ (M) og høyalternativ (H), der bokstavkombinasjonene refererer til den overnevnte rekkefølgen av komponentene. I tillegg er det for komponentene innvandring og flytting laget teoretiske 0-alternativ uten innvandring og flytting. Hovedalternativet, med middels nasjonal vekst angis MMMM, der alle komponentene er satt til mellomalternativet.



alternativene med lav eller ingen innvandring, gir enda større reduksjon i antallet personer i yrkesaktiv alder i STN-kommunene fram mot 2030. Dette er imidlertid ikke alternativer som synes realistiske gitt den nærings- og arbeidsmarkedsutvikling som.

Med den yrkesdeltakelsen som er i STN-kommunene i dag, innebærer alternativene med høg innvandring at den tilgjengelige arbeidsstyrken holder seg på dagens nivå noen få år, for så gradvis å synke fram mot 2025 for deretter å flate litt ut. Dette innebærer en gradvis reduksjon i den tilgjengelige arbeidsstyrken på nærmere 1000 personer til 2030. Ved hovedalternativet vil reduksjonen i den tilgjengelige arbeidskraften bli større, og utgjøre vel 2000 personer.



Figur 8.4: Prognoser for framtidig sysselsettingsbehov og framskrivninger av tilgjengelig arbeidskraft i STN-kommunene fram mot 2030. Kilder: Sektorstudier og SSB, Befolkningsframskrivninger.

Figur 8.4 viser "gapet" mellom framtidig sysselsettingsbehov og tilgjengelig arbeidskraft i STN-kommunene. Uansett prognoseralternativ og befolkningsframskrivningsalternativ vil «gapet» øke mot 2030, da prognosene viser vekst i næringer og sektorer, men nedgang i yrkesaktiv befolkning. Dette gapet mellom etterspørsel og tilbud i arbeidsmarkedet i STN-kommunene i 2030 vil i følge prognosene minst være på 2200 og maksimalt på 4100 personer, og dette tilsier en underdekning av arbeidskraft på mellom 11 og 19 prosent i forhold til etterspørselen. Dette er en klart større underdekning enn i hele landsdelen hvor det forventes en underdekning på mellom 2 og 11 prosent (Angell et al. 2013).

Forutsetningen om yrkesdeltakelse på linje med i dag er selvsagt diskutabel, da en kan tenke seg noe høyere yrkesdeltakelse dersom arbeidsledigheten reduseres, færre blir uføre, og flere står lenger i arbeid. Sammensetningen av arbeidsstyrken vil imidlertid også endre seg, både med hensyn til bakgrunn, kompetanse, alder og kjønn, og dette kan påvirke

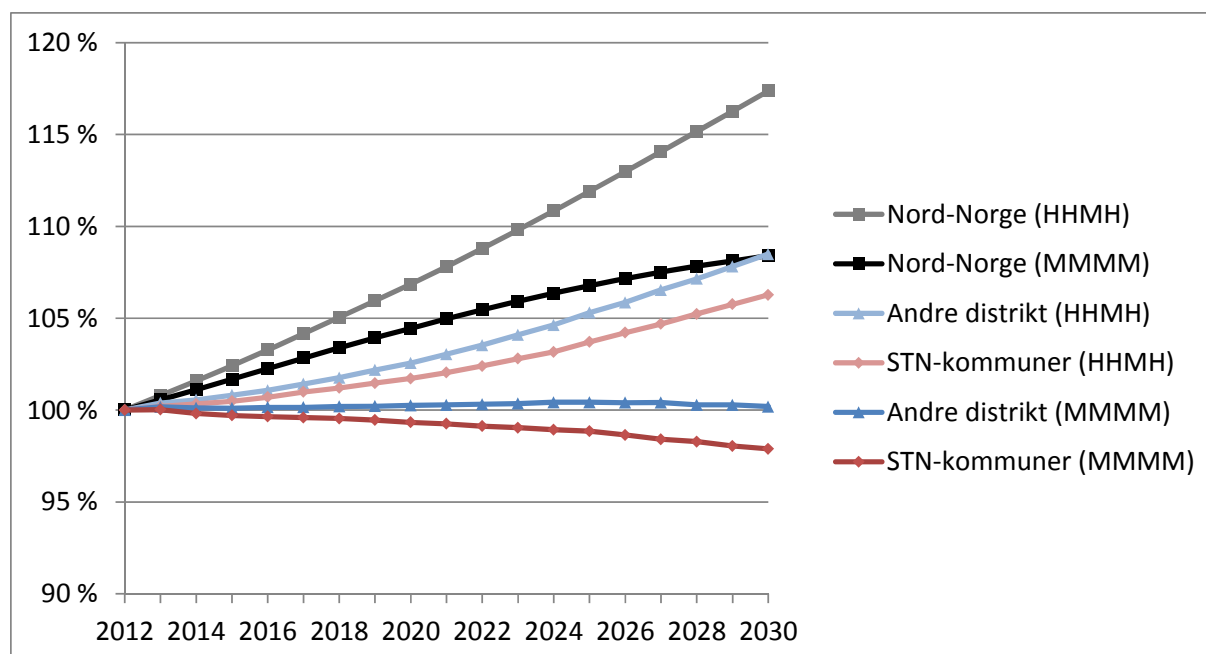
yrkesdeltakelsen i begge retninger. Det må uansett skje store endringer i yrkesdeltakelsen om det skal endre vesentlig på bildet som vi ser i figuren over.

En måte å øke den tilgjengelige arbeidskraften på er ved reduksjon av utpendling. Som nevnt har utpendlingen fra STN-kommunene gått noe tilbake de siste årene, men den er fortsatt relativt høy sammenlignet med andre distriktskommuner. Noe av dette skyldes som nevnt at enkeltkommuner blant STN-kommunene ligger nær sentra (f.eks. Hammerfest, Finnsnes, Harstad), og disse omlandskommunene har stor utpendling til sine respektive senter. Det er tvilsomt om denne "nabokommunependlingen" som er basert på korte reiseavstander vil bli redusert nevneverdig, utviklingen har tvert om gitt økt slik "nabokommunependling" det siste tiåret i Nord-Norge. Og hele landsdelen vil i 2030 være i en situasjon der det vil være stor konkurranse om arbeidskraften (Angell et.al. 2013), og det er da et åpent spørsmål om det er mulig å redusere utpendlingen.

## 8.2 Framskrivninger av befolkningsutvikling og befolkningsstruktur i STN-kommunene

### 8.2.1 Framskrivninger av folketall i STN-kommuner – lavere vekst enn landsdelen

Det er også av interesse å se på framskrivninger for hele befolkningsutviklingen i STN-kommunene. Som vi så foran vil antallet personer i yrkesaktiv alder ifølge befolkningsframskrivningene gå tilbake, og spørsmålet er om dette også gjelder for yngre og eldre befolkning, og hvordan dette påvirker den framtidige befolkningsstrukturen i STN-kommunene? Og om det er forskjeller mellom forventet befolkningsutvikling i de ulike regionene innenfor STN-området?



Figur 8.5: Framskrevet utvikling i folketall i STN-kommuner, andre distriktskommuner i nord og i hele Nord-Norge mot 2030, 2012=100 prosent. Alternativene middels nasjonal vekst (MMMM) og høy nasjonal vekst (HHMH). Kilde SSB, befolkningsframskrivninger.

Vi har her valgt å avgrense oss til de to framskrivingsalternativer som vi anser for mest realistisk, og vår vurdering er at det er stor sannsynlighet for at den reelle utvikling i STN-kommunene vil ligge et sted i dette spennet, se figur 8.5. Hovedalternativet er basert på middels parametre for fruktbarhet, forventet levealder, innenlandsk flytting og innvandring (MMMM). Høyvekstalternativet (HHMH) er bl.a. basert på høy innvandring, og det er denne parameteren som utgjør hovedskillet i utvikling mellom de to alternativene. Som figuren viser er det imidlertid klar forskjell mellom utviklingsbanene til hovedalternativet og høyvekstalternativet. Ved hovedalternativet vil folketallet gå svakt tilbake i STN-kommunene, nedgangen vil i løpet av perioden være på 2 prosent, eller i størrelsesorden 0,1 prosent årlig. Ved høyvekstalternativet vil folketallet i STN-kommunene stige med vel 6 prosent fram mot 2030, noe som tilsvarer en vekst i overkant av 0,3 prosent pr. år i gjennomsnitt. Med høyvekstalternativet vil veksten være stigende og nå et nivå på 0,5 prosent årlig omkring 2030. Veksten vil likevel være litt svakere for STN-kommunene enn for de andre distriktskommuner nord for Saltfjellet, som i dette framskrivingsalternativet får en vekst i folketall på 8 prosent til 2030. Vi ser også at framskrivingene av folketallet i hele landsdelen viser klart høyere vekst enn i STN-kommuner og andre distriktskommuner nord for Saltfjellet, og fordi det er byene som forventes å stå for befolkningsveksten.

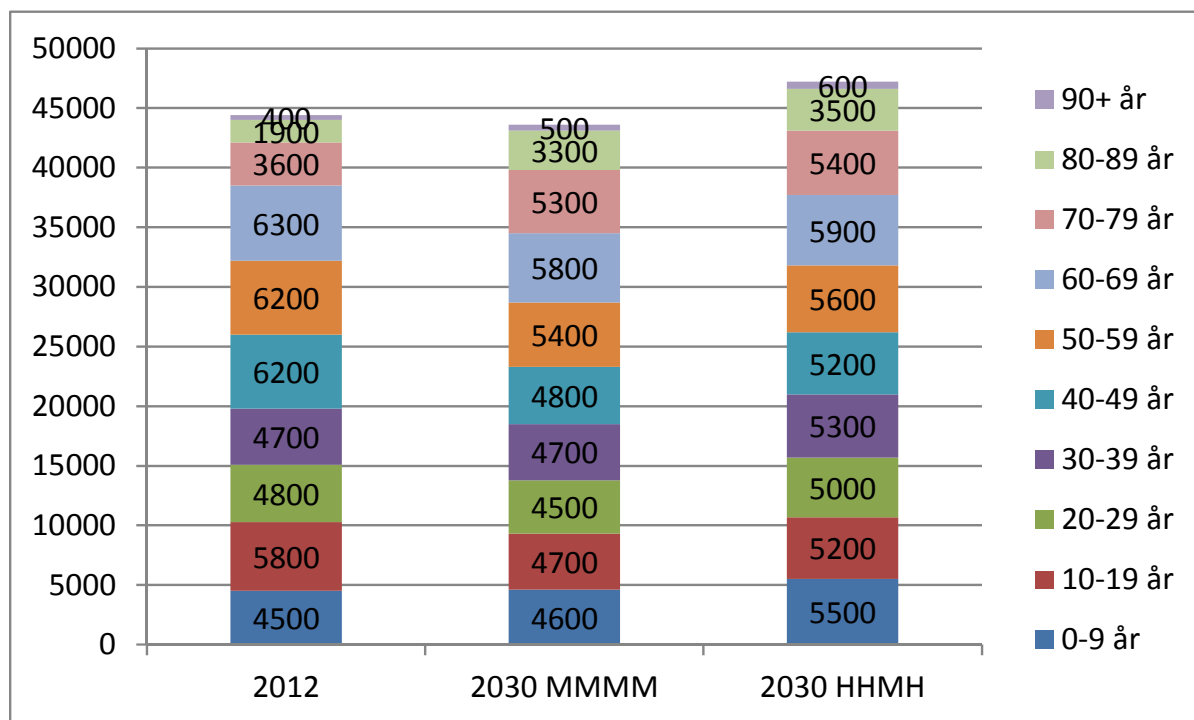
I absolutte tall er dagens befolkning i STN-kommunene 44.400. I hovedalternativet vil folketallet gå ned til 43.500 og i høyvekstalternativet vil folketallet derimot stige til 47.200 i 2030. Som nevnt tror vi på en utvikling som ligger et sted mellom disse to utviklingsbanene. Forventninger om vekst i næringer og sektorer gir også forventninger om noe vekst i folketall. Men det forventes også hard konkurranse om arbeidskraft mellom næringer, sektorer og regioner, og hvorvidt STN-kommunene vil klare å tiltrekke seg den arbeidskraften som er nødvendig er et åpent spørsmål. Og aldringen av befolkningen er en prosess som er tung å snu.

### **8.2.2 Aldring av befolkningen i STN-kommuner fram til 2030**

Vi har sett nærmere på hvordan aldersstrukturen i STN-kommunene vil kunne utvikle seg i de to mest aktuelle framskrivingsalternativene, se figur 8.6. I hovedalternativet (MMMM) vil altså det totale folketallet gå svakt tilbake. Antallet barn i alderen 0-9 år forventes stabilt, mens antallet unge 10-19 år går klart tilbake. Antallet unge voksne i alderen 20-29 år går noe tilbake, mens antallet 30-39-åringene holder seg. I aldersgruppene 40-49 år og 50-59 år forventes stor tilbakegang, mens antallet i aldersgruppen 60-69 år går noe tilbake. Størst vekst blir det i aldersgruppene 70-79 år og 80-89 år, altså blant pensjonistene. Dette vil i så fall medføre at andelen barn og unge (0-19 år) går ned fra 23 til 21 prosent i 2030, mens andelen unge voksne (20-39 år) vil være stabil på 21 prosent. Andelen middelaldrende (40-59 år) vil gå klart ned fra dagens 28 til 23 prosent, mens andelen i den eldste yrkesaktivalderen (60-69 år) vil gå ned fra 14 til 13 prosent. Andelen pensjonister (70+ år) vil øke kraftig fra 13 til 21 prosent i 2030. Oppsummert medfører hovedalternativet altså en klar aldring av befolkningen i STN-kommunene, der det bare er de over 70 år som øker vesentlig i antall og andel.

I høyvekstalternativet (HHMH), som bl.a. innebærer høy innvandring, forventes tydelig vekst i folketall i STN-kommunene fram til 2030. Her er det også forventninger om vekst i antall barn 0-9 år, antall 30-39 åringer, og i antall eldre over 70 år. Men nedgangen i antall unge

10-19 år, og i aldersgruppene 40-69 år er tydelig også i dette alternativet. Andelen middelaldrende (40-59 år) vil også i dette alternativet gå ned fra 28 til 23 prosent, og andelen i 60-åra fra 14 til 12 prosent. Hovedbildet for dette alternativet er at andelen barn og unge (0-19 år) vil holde seg på dagens nivå (23 prosent), og andelen unge voksne (20-39 år) holder seg på dagens nivå (21 prosent). Andelen voksne går ned. I dette framskrivingsalternativet er det bare andelen pensjonister (70+ år) som vil øke, (fra 13 til 20 prosent).



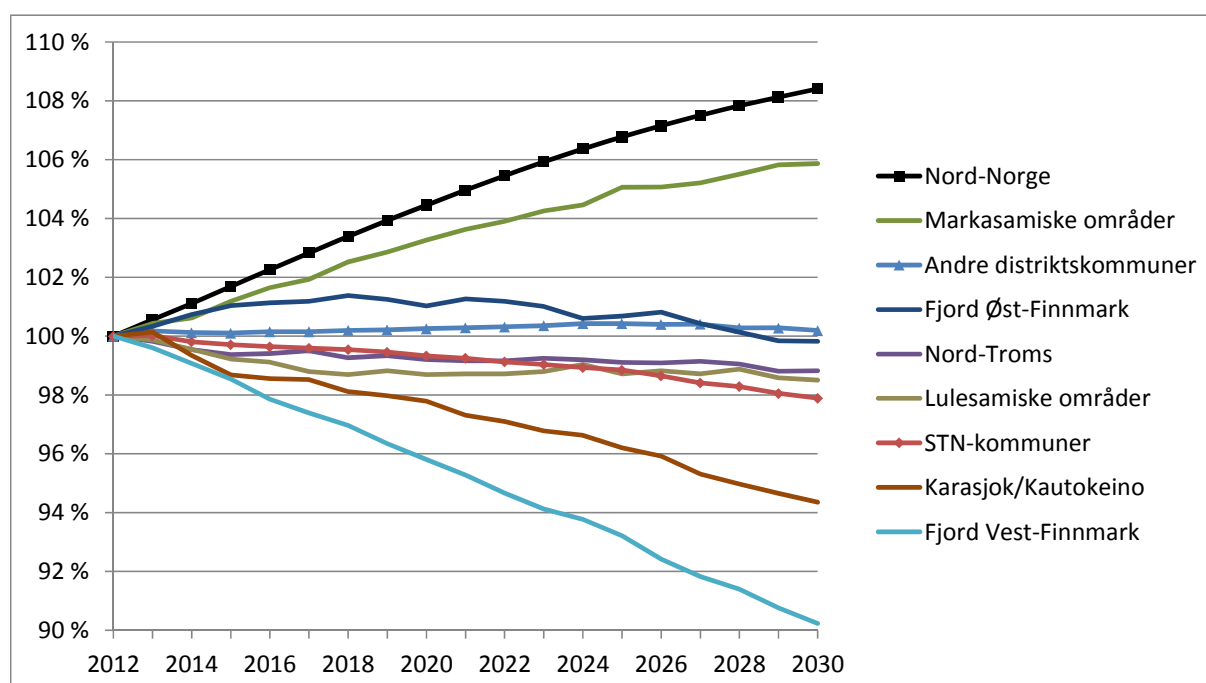
Figur 8.6: Befolkningsstruktur i STN-kommunene i 2012, og i 2030 i to befolkningsframskrivingsalternativ, hovedalternativet (MMMM) og høyvekstalternativet (HHMH). Kilde: SSB, befolkningsframskrivinger

Den sterke økningen i andel eldre (70 år og eldre) i begge alternativer viser altså at eldrebølgen kommer uansett, og vil stille STN-kommunene overfor store utfordringer. Dette vil være felles utfordringer for øvrige distriktskommuner i nord, og også i stor grad for hele landsdelen. Endringene vil medføre at antall pensjonister pr person i yrkesaktiv alder vil øke klart, og dermed også en økning i den totale "forsørgerbyrden" målt i antall barn/unge og eldre pr. person i yrkesaktiv alder, se Tabell 8.1. I hovedalternativet (MMMM) vil brøken for antall barn/unge (0-19 år) pr. person i yrkesaktiv alder (20-69 år) holde seg på 0,37 som i dag, mens brøken for antall pensjonister (70+ år) pr. person i yrkesaktiv alder vil stige kraftig fra 0,21 til 0,36. Den totale "forsørgerbyrden" ((antall barn/unge + pensjonister)/(personer i yrkesaktiv alder)) vil i dette alternativet stige fra 0,57 til 0,73. Til sammenligning vil den totale forsørgerbyrden for hele landsdelen i dette hovedalternativet være på 0,67 i 2030. Den største forskjellen sammenlignet med hele Nord-Norge er at STN-kommunene vil ha betydelig høyere andel eldre, og selv om andelen barn/unge vil være litt lavere enn i landsdelen, vil STN-kommunene dermed ha høyere "forsørgerbyrde"

I høyvekstalternativet (HHMH) vil brøken for barn/unge pr person i yrkesaktiv alder stige fra 0,37 til 0,40, mens brøken for antall pensjonister pr. person i yrkesaktiv alder vil stige fra 0,21 til 0,35. Den totale forsørgerbyrden stiger da til 0,75 i dette framskrivingsalternativet, noe høyere enn de 0,70 som er det tilsvarende tallet for hele Nord-Norge. Også i dette alternativet vil det være andelen eldre som gir høyere forsørgerbyrde i STN-kommunene enn i landsdelen som helhet.

### 8.2.3 Det forventes ulik befolkningsutvikling og ulik befolkningsstruktur i ulike STN-regioner

Befolkningsframskrivningene viser også ulike utviklingsbaner for de ulike STN-regionene. Vi har her valgt å se på hovedalternativet (MMMM), se figur 8.7. I dette alternativet forventes det altså samla sett for STN-kommunene en svak nedgang i folketall fram mot 2030.



Figur 8.7: Framskrevet utvikling i folketall i STN-regioner, andre distriktskommuner i nord og i hele Nord-Norge mot 2030, 2012=100 prosent. Alternativet middels nasjonal vekst (MMMM). Kilde SSB, befolkningsframskrivninger.

Nedgangen forventes ifølge befolkningsframskrivningen å bli størst i fjordområdene i Vest-Finnmark, en nedgang på nærmere 10 prosent fram til 2030, eller 0,6 prosent nedgang årlig. De samiske sentrene Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárásjohká-Karasjok har også samla sett en klar prognose for nedgang, med nærmere 6 prosent til 2030, eller vel 0,3 prosent hvert år. De lulesamiske områdene, de fire Nord-Troms-kommunene og fjordområdene i Øst-Finnmark vil ifølge denne befolkningsframskrivningen ikke få vesentlige endringer i folketall. Det er bare i de markasamiske områdene det er forventninger om vekst i folketall, og veksten der beregnes til 6% fram til 2030, eller vel 0,3 prosent i gjennomsnitt pr. år. At det er vekstprognoser for denne regionen, kan henge sammen med nærhet til sentrene Harstad, Narvik og Finnsnes. Kommunene Evenes, Skånland og Gratangen ligger omkring

fylkesgrensen og tilhører henholdsvis Harstad og Narvik BA-regioner. Og Sørreisa er nærmeste omlandskommune til Lenvik og tilhører denne BA-regionen.

I høyvekstalternativet (HHMH) er de innbyrdes forskjellene mellom regionene de samme som i hovedalternativet, men de fleste regioner får positiv befolkningsutvikling. Bare i fjordkommunene i Vest-Finnmark er det i dette framskrivingsalternativet forventet svak nedgang i folketallet. Den forventede veksten fram mot 2030 varierer fra 3 prosent i Karasjok/Kautokeino til 15 prosent i markasamiske områder.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis samsvar mellom forventet folketallsutvikling og forventet framtidig befolkningsstruktur. De regionene som har den minst "tilårskomne" befolkningen i dag, vil få mindre forsørgerbyrde i 2030 enn de øvrige regionene (se Tabell 8.1). Det gjelder for Karasjok/Kautokeino og fjordkommunene i Øst-Finnmark, selv om det altså ikke forventes folketallsvekst i disse regionene. Og selv om det forventes rimelig stabil utvikling i de to lulesamiske kommunene, er aldersstrukturen slik at det forventes lav andel i yrkesaktiv alder, og dermed svært høy forsørgerbyrde i 2030. For alle regioner gjelder imidlertid at forsørgerbyrden vil stige klart uansett framskrivingsalternativ.

Tabell 8.1: Forholdet mellom barn/unge (0-19 år) og eldre i pensjonsalder (70+ år) pr. person i yrkesaktiv alder (20-69 år) for STN-regioner, andre distriktskommuner, landsdelen og landet

Framskriving	Hovedalternativ (MMMM) 2030			Høyvekstalternativ (HHMH) 2030		
	barn/unge	pensjonister	Sum forsørgerbyrde	barn/unge	pensjonister	Sum forsørgerbyrde
Indikator	0-19 år/20-69 år	70+ år/20-69 år	(0-19+70+år)/20-69 år	0-19 år/20-69 år	70+ år/20-69 år	(0-19+70+år)/20-69 år
Fjord Øst-Finnmark	0,36	0,33	<b>0,69</b>	0,39	0,32	<b>0,71</b>
Karasjok/Kautokeino	0,35	0,30	<b>0,65</b>	0,38	0,29	<b>0,67</b>
Fjord Vest-Finnmark	0,34	0,38	<b>0,72</b>	0,36	0,37	<b>0,73</b>
Nord-Troms	0,38	0,40	<b>0,77</b>	0,40	0,39	<b>0,80</b>
Markasamiske områder	0,39	0,34	<b>0,72</b>	0,42	0,33	<b>0,75</b>
Lulesamiske områder	0,42	0,42	<b>0,85</b>	0,45	0,42	<b>0,87</b>
<b>STN-kommuner</b>	0,37	0,36	<b>0,73</b>	0,40	0,35	<b>0,75</b>
<b>Andre distrikt</b>	0,39	0,35	<b>0,74</b>	0,42	0,34	<b>0,77</b>
<b>Nord-Norge</b>	0,39	0,28	<b>0,67</b>	0,42	0,27	<b>0,70</b>
<b>Norge</b>	0,39	0,23	<b>0,62</b>	0,42	0,23	<b>0,65</b>

## 9 Avslutning og drøfting

I dette avslutningskapitlet forsøker vi å trekke trådene fra analysene av næringsutvikling, næringer og samiske institusjoner, av arbeidskraft og befolkningsutvikling, og drøftingen av virkemidler. Og som i forrige kapittel er fokuset på framtidig utvikling, bl.a. med grunnlaget i prognoser for framtidig næringsutvikling og befolkningsframskrivninger. Utgangspunktet er fortsatt de prioriterte næringene, status og framtidsmuligheter, men her drøfter vi også de nye næringene, og de utfordringene som møtet mellom nye og tradisjonelle næringer gir. Et annet utgangspunkt for drøftingen er også betydningen av de samiske institusjoner og av offentlig sektors rolle i samiske områder. Dette samles så i et avsnitt om framtidig utvikling i næringer og sektorers samlede betydning for arbeidskraft og befolkningsutvikling. Som en avslutning drøftes virkemidler for samisk samfunnsutvikling, og de veivalg en står overfor ved utforming og vektlegging av virkemidler som påvirker samiske samfunn.

Kapitlet tar altså opp hvordan urfolks rettsgrunnlag trer inn når samiske tradisjonelle næringer utfordres i møtet med «nye» næringer, herunder havbruk, mineral og fornybar energi. Stortinget tilføyte i 1988 en ny bestemmelse til Grunnloven, § 110 a, med følgende ordlyd: «Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.» De samiske institusjonene bidrar til å ivareta retten til å utvikle samisk språk og kultur. Tradisjonelle samiske næringer er en del av den samiske kultur og er direkte vernet etter Grunnlovens bestemmelse. Det materielle grunnlaget for kulturen, herunder tradisjonelle samiske næringers bruk av naturressursene er også omfattet av vernet. Grunnlovsparagrafen er inspirert av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter § 27, og har lagt grunnlaget for andre lover og forskrifter hvor disse rettighetene blir operasjonalisert. Eksempler er Reindriftsloven, innsigelsesmyndigheten hjemlet i Plan- og bygningsloven og Sametingets konsultasjonsrett i viktige saker for den samiske befolkning.

### 9.1 Næringsutfordringer og vekstmuligheter

#### 9.1.1 Ulike utfordringer for de prioriterte næringene

##### *Landbruk og reindrift – svak økonomi og ikke forventninger om vekst*

De landbaserte primærnæringene i samiske områder har store økonomiske utfordringer, og er sterkt avhengig av offentlige tilskudd, og reindriften også av erstatningsordninger. Lave inntekter og lav verdiskaping gir problemer i konkurransen om arbeidskraft, selv om reindriften ser ut til å klare rekrutteringen noe bedre enn landbruksnæringen, og reindrift har en særegen stilling som samisk kulturbærer, og er den eneste næringen hvor det kreves at utøverne må være same. Reindriften har større utfordringer enn landbruk i konkurransen om landarealer med nye næringer, fordi inngrep reduserer tilgjengelig beiteareal.

Med fortsatt store overføringer har disse matproduserende næringene likevel noen muligheter knyttet til arktisk og økologisk matproduksjon, og ikke minst økende etterspørsel etter lokal og kortreist mat. Det er også et potensiale for tettere kobling til reiselivsnæringen og utvikling av reiselivsprodukter relatert til landbruk og reindrift. Dette krever imidlertid produktutvikling og markedsarbeid, for å finne de aktuelle markedsnisjer

for både matprodukter og reiselivsprodukter. En utfordring i mange av STN-kommunene i denne sammenhengen er små hjemmemarkeder, og storavstand til større markeder. Det skal likevel understrekes at selv med betydelig produktutvikling vil disse næringene ikke greie seg uten stor andel offentlig støtte.

I sektoranalysene som har sett framover i tid er ikke landbruk og reindrift fokusert, men det er laget prognoser for utviklingen i landbruk (inkl. reindrift) i Nord-Norge i rapporten om annen industri (Espelien et.al 2013). Det er forventet nedgang i sysselsetting som følge av fortsatt strukturrasjonalisering, noe som innebærer at produksjonen opprettholdes med mindre arbeidsinnsats enn tidligere. Dette er nok sannsynlig for landbruket, men det er mer usikkert om det vil skje innen reindriften, der arbeidsinnsatsen har vist seg å være mer stabil enn reintall og produksjon. Framtidige reintallsreduksjoner kan gi nedgang i sysselsetting, men det er ingen entydig sammenheng eller utvikling i reindriftnæringen.

### ***Marine næringer – sterkere økonomi og forventninger om vekst i havbruk***

Alle de marine næringene er altså økonomisk i en helt annen kategori enn landbruk og reindrift, selv om det også i disse næringene er økonomiske utfordringer. Rekruttering er en stor utfordring. Innen fiske og fangst kan manglende rekruttering skyldes at det er kostbart for unge fiskere å få kjøpt båt med kvote. Et problem her er at bankfinansiering av båt og bruk er avhengig av sikkerhet i kvote, og den spesielle tilleggskvoten i STN-området vurderes som usikker av långivere. Det er likevel noen unge i STN-området, særlig i Øst-Finnmark, der en kan kombinere torskefiske (i åpen gruppe) med krabbefiske, som de siste årene har satset på fiskeriene, og Sametingets tilskuddsordning har bidratt til kjøp av fartøy. Et problem i en del fjordområder er imidlertid manglende leveringsmuligheter, og dette er selvsagt størst problem for de minste og mest lokale fartøyene. Etter strukturendringene som har vært er det svært få større båter igjen, men disse tar likevel størstedelen av fangsten.

Fiskeindustrien gjennomgikk for ca. 10 år siden en stor rasjonalisering, og mye av den tradisjonelle filetindustrien ble borte. Fortsatt sliter den gjenværende delen av filetindustrien med lønnsomheten, mens saltfisk- og tørrfiskproduksjonen har gått bedre. Flere bedrifter, særlig innen filetindustrien, sliter med å få tak i råstoff, og det er flere som påpeker at leveringsforpliktelsene som er til flere landanlegg (også innen STN-området) ikke blir overholdt. En stor utfordring for fiskeindustrien har i lang tid vært rekruttering av arbeidskraft, og en har blitt mer og mer avhengig av utenlandsk arbeidskraft, også i STN-kommunene. Sesongvariasjoner vanskeliggjør både rekruttering av arbeidskraft og stabil drift av anleggene, noe som igjen skaper leveringsutfordringer for fangstleddet. Mulighetene knyttet til produktet villfanget fisk er store i dagens matmarked, men spørsmålene er om produktene er godt nok tilpasset denne etterspørselen. Det er også en utfordring med stabil logistikk for å frakte fersk fisk til markedene. Det kreves produktutvikling og markedsarbeid, og tilpasninger i hele verdikjeden fra fangst til salg.

Havbruket har vokst i Nord-Norge og STN-kommunene spesielt, og står i dag for en betydelig del av verdiskapingen i primærnæringene, selv om noe av verdiskapingen altså går til eiere utenfor STN-kommunene. Økonomisk går næringen godt, men også den har som fiskeindustrien rekrutteringsutfordringer, og innslaget av pendling og utenlandsk arbeidskraft øker. For å ekspandere videre trenger næringen nye lokaliteter, og da kan det oppstå interessekonflikter med andre næringer og hensyn. Reguleringen av tillatelser og



lokaliteter for fiskeoppdrett er den viktigste rammebetingelsen for denne næringen framover.

I sektorrapporten for fiskerinæringen (Winther et.al 2013) er det ikke forventning om sysselsettingsvekst i den "normal" prognosen som benevnes «referansealternativet». Dersom "alt legges til rette" for næringen kan den imidlertid oppnå betydelig vekst, også i STN-områdene. Det er først og fremst innen havbruk at det er potensiale for produksjons- og sysselsettingsvekst, mens det i liten grad ventes vekst i fiske og fangst og fiskeindustri selv i dette "maksalternativet" for fiskerinæringen.

### ***Reiselivs- og kulturnæringene – marginal økonomi, men forventninger om noe vekst***

Reiselivsnæringen i STN-området er som ellers i nord en næring med små og finansielt svake selskaper. Næringen er sterkt preget av sesonger, der sommeren er høysesong. Videre er det lavt lønnsnivå, lav formell kompetanse og lavt spesialiseringsnivå, og rekruttering av arbeidskraft er et problem, særlig fordi en i liten grad kan tilby helårsarbeid. Avstander fra befolkningskonsentrasjoner, og et svært begrenset lokalmarked, er også en ulempe for reiselivsnæringen i STN-området. Mulighetene for reiselivet ligger i økende etterspørsel etter emosjonelle og kunnskapsmessige elementer i reiselivsopplevelsen. Her har opplevelsesbedrifter basert på samisk kultur muligheter, herunder også museer og kulturinstitusjoner og arrangementer. Dette er unike og autentiske attraksjoner som er etterspurt, gjerne sammen med naturopplevelser. Utfordringen for reiselivet i samiske områder er også profesjonalisering av produkt og markedsarbeid, og fokus på de markeder som etterspør de nisjeprodukter som kan tilbys i samiske områder. Koblingen mellom reiseliv og kulturnæring kan videreutvikles, der de samiske kulturnæringene er attraksjonene for reiselivet.

Medie- og kulturnæringene er imidlertid også noe som står på egne bein, selv om de økonomisk sett ikke produserer vesentlig økonomisk overskudd. En begrensning for samiske medier, litteratur m.v. er det begrensede språklige hjemmemarkedet. Samiske aviser, radio og tv er derfor avhengig av tilskudd for å drive, og språk- og kulturpolitiske hensyn forsvarer denne finansieringen. Samisk musikk, film, kunst og kunsthåndverk m.m. kan imidlertid ha et større marked, og noen artister, komponister, kunstnere og filmskapere har nådd ut til et langt større publikum. Hvorvidt det satses nok på "eksport" av dette ut av Norge er et åpent spørsmål.

I sektorrapporten som belyser reiselivsnæringen i nord (Enger et.al 2013), er det små forventninger om vekst i sysselsetting. Økt satsing på vinterturisme kan redusere sesongvariasjonene, men veksten i sysselsetting vil ifølge prognosene være beskjeden, og det er i første rekke sesongutvidelse som kan oppnås, og med det noen grad av overgang fra deltid- til heltidssysselsetting. For kulturnæringene er det forventninger om noe sysselsettingsvekst i Nord-Norge (Espelien et.al 2013), og også i STN-kommunene som har hatt klar vekst det siste tiåret. Mulighetene til kobling mellom samisk kultur og reiseliv gir et ekstra potensiale for noe sysselsettingsvekst i disse områdene.

### 9.1.2 Nye næringer og utfordringer i samiske områder

#### ***Havbruksnæringen har tatt i bruk arealer i konkurranse med tradisjonelle arealinteresser***

Havbruk er på mange måter en ny næring som har kommet til de samiske områdene i løpet av de siste tiårene, og næringen har ingen spesifikk samisk dimensjon. Det er tilstedeværelsen og bruk av arealer i samiske fjord- og kystområder som gjør denne primærnæringen aktuell her, og som altså gir betydelig verdiskaping og sysselsetting i STN-kommuner. Tildelingen av tillatelser og lokaliteter har imidlertid i en del områder møtt motstand, da andre arealinteresser har brukt og bruker de aktuelle lokalitetene. De tradisjonelle samiske næringene fjordfiske og sjølaksefiske har blitt berørt av en del av de nye lokalitetene, og havbruksnæringens arealbruk har også påvirket fisketurisme og elvefisket.

#### ***Mineralnæringen også i konkurranse med tradisjonelle arealinteresser***

Gjennom ekstra bevilgninger til NGU er det gjennomført en storstilt kartlegging av mineralressurser i nord. Det er store nasjonale forventninger til utvikling av mineralnæringen i nord, også i STN-kommunene hvor det er påvist betydelige mineralressurser (Didriksen et.al 2013). Også utenlandske selskaper og eierinteresser finner områdene attraktive for utvinning. Ressursforvaltningen styres imidlertid av staten, men eventuelle utbygginger har lokale konsekvenser.

Det pågår i dag uttak av mineraler i Divtasvuotna-Tysfjord (kalk, kvarts) og Deatnu-Tana (kvarts), og ellers uttak av stein, grus og sand i flere kommuner. Og det er noe pendling til gruvevirksomhet i kommuner utenfor STN-kommunene, bl.a. til Stjernøya i Alta (nefelin) og til Svalbard (kull). Det er imidlertid større dimensjoner over de planer som foreligger for kobbergruven Nussir i Kvalsund, og til dels også planene om kobber-/gullgruve i Guovdageaidnu-Kautokeino. Forekomster av industrimineraler i Sørreisa (dolomitt), Skånland og Evenes (kalk), og basemetaller i Kvænangen, Porsanger og Kárásjohká-Karasjok, kan også danne grunnlag for uttak av mineraler.

Uttak av mineraler er et inngrep som påvirker de tradisjonelle næringene, og særlig er det potensiale for arealkonflikter med reindriften. Graden av interessekonflikt med reindriften avhenger av omfanget av inngrepet, viktigheten av arealene som beslaglegges, og hvorvidt effektene er direkte eller mer indirekte slik at reinen unngår områder, og slik sett påvirker inngrep hele reinflokkens bevegelser og beitemønstre.

De tre operative gruvene i Finnmark – Sydvaranger gruver i Kirkenes, Sibelco Nordic på Stjernøya i Alta og Elkem Tana i Austertana - berører i ulik grad reindriften i området, og selskapene har over tid kommet fram til løsninger for å redusere skadevirkningene. For eksempel stoppes dagbruddsdriften på Stjernøya i de mest sårbare månedene for reindriften. Større utfordringer knytter seg til planene om oppstart av nye gruver. Mest aktuelle er kobberdrift ved Nussir i Kvalsund og kobber/gulldrift hos Arctic Gold i Guovdageaidnu-Kautokeino. Konsekvensutredningen av Nussirs planer viser stor påvirkning på leien reindriften i Østre sone bruker til flytting, og reindriften i området er imot etableringen. Nussir planlegger imidlertid ikke landdeponi som ville hatt enda større konsekvenser for reindriften, men planene om sjødeponi støtter mot en annen tradisjonell næring, fjordfisket.

Fagmyndigheter har ulike oppfatninger om effektene av sjødeponi i Repparfjorden på fiskebestand og fiskerierne i fjorden, og saken er nå til behandling på regjeringsnivå.

I de tidligere områdene til Bidjovagge gruver ønsker det svenske gruveselskapet Arctic gold å starte gruvedrift. Området ligger hovedsakelig i Guovdageaidnu-Kautokeino kommune, men har også virkninger i Nordreisa. Selskapet har utarbeidet planprogram som kommunestyret i Guovdageaidnu-Kautokeino med hjemmel i plan- og bygningsloven ikke har ønsket å gå videre med. Hensynet til reindrifta og dennes viktighet for kultur og næringsgrunnlaget i kommunen, er den viktigste grunnen til avslaget i denne kommunen hvor reindriften sysselsettingsmessig er den største næringen. Reindriftas interesser ble av et knapt flertall i kommunestyret sett på som viktigere enn muligheten til nye arbeidsplasser, skatteinntekter og tilførsel av kapital til en «skrapet» kommunekasse. Gruveselskapet arbeider likevel videre med planene.

### ***Planer om utbygging av fornybar energi utfordrer tradisjonelle arealinteresser***

Det er betydelig potensiale for utbygging av fornybar energi i nord, og det gjelder også i samiske områder, og ikke minst i reindriftsområder da store deler av arealet i Nord-Norge utgjør reinbeiteland. Både i hele landsdelen og i STN-kommunene er det i første rekke landbasert vindkraft og utbygging av mindre vassdrag, det som kalles småkraft, som det er potensiale og planer for (Halvorsen et.al 2013). Det er noen planer for større vannkraftverk som er meldt til konsesjonsbehandling hos Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), flertallet av disse prosjektene er i Nordland og noen i Troms. Blant STN-kommunene er det Storfjord, Gratangen og Tysfjord som berøres av slike planer. Planene for småkraftverk er også klart flest i Nordland og Troms, selv om det også er enkelte planer i Finnmark.

Potensialet for utbygging av landbasert vindkraft er derimot størst i Finnmark og Nordland. Det er planer for utbygging i STN-kommunene Gamvik, Lebesby, Måsøy og Kvalsund, men også i andre kommuner i Finnmark. Lenger sørover berøres STN-kommunene Storfjord i Troms og Tysfjord i Nordland som huser planer for vindkraftutbygging, i tillegg til en rekke andre kommuner utenfor STN-kommunene. Både for vindkraft og småkraft vil utbyggingene i stor grad skjer i reinbeiteland, selv om påvirkningen varierer etter utbyggingens omfang, og viktigheten av reinbeiteområdene for reindriften. Både vindkraft og vannkraftutbygging vil også påvirke andre tradisjonelle næringer som landbruk og ikke minst reiselivsbedrifter som bruker de aktuelle arealene. Landbruket er imidlertid ofte grunneier, og er de siste årene blitt en av pådriverne for utbygging av småkraftverk.

Det er også på lang sikt planer om havbasert vindkraft, og slike utbygginger har potensiale til å påvirke fiskerinæring og havbruk.

### ***Interessemotsetninger mellom «nye» næringer og tradisjonelle samiske næringer***

I møtet mellom disse tre «nye» næringene og de tradisjonelle samiske næringene som er omtalt i denne rapporten, har samiske næringsinteresser rett til å uttale seg og bli hørt. Lovgrunnlaget, for eksempel gjennom Reindriftsloven, innsigelsesmyndigheten hjemlet i Plan- og bygningsloven og Sametingets konsultasjonsrett, gir medbestemmelse i viktige saker for samiske næringsinteresser og befolkning og skal gi mulighet til å påvirke på viktige politikkområder og i konkrete konfliktsaker. Sametingets mulighet til å kreve saker opp til konsultasjon med aktuelt departement, skal ivaretar samiske interesser på overordnet nivå,

for eksempel ved endringer i lovverk eller forskrifter, mens enkeltsaker gjerne håndteres på lokalt nivå gjennom kommunens planprosesser og hjemlet i Plan og bygningsloven. Å kreve sin rett fordrer imidlertid en rekke ressurser, og i møtet med kapitalsterke næringer vil tradisjonelle samiske næringer ha mange utfordringer med å nå fram. Muligheten for å skape nye arbeidsplasser i nye næringer med høy verdiskaping kan bli satt opp mot tradisjonelle næringer med lav verdiskaping. Dette er altså et spørsmål om både økonomiske verdier og om arealer. Både i forhold til vindkraftutbygging og mineralvirksomhet presses reindrifta til å avgi arealer, noe som gradvis begrenser muligheten til verdiskaping i næringa. Ofte kommer slike krav om å avstå arealer på toppen av andre krav om arealer til hyttebygging, veier, kraftlinjer.

## 9.2 Samiske institusjoner og offentlig sektor

### 9.2.1 Samiske institusjoner spiller en viktig rolle – men usikkerhet om framtida

I kapittel 6 kommer det fram at det er nesten tusen arbeidsplasser direkte knyttet til samiske institusjoner i Nord-Norge, og i snitt utgjør dette 5 prosent av sysselsettingen i STN kommunene, mens det for enkeltkommuner har langt større betydning. F.eks. utgjør samiske institusjonene en bærebjelke i arbeidsmarkedet i kommunene Kárásjohka-Karasjok (ca 30 prosent av sysselsettingen) og Guovdageaidnu-Kautokeino (ca 20 prosent av sysselsettingen). Men også andre kommuner har forholdsvis mange arbeidsplasser knyttet til samiske institusjoner som en følge av spesialiserte samiske tilbud, eller samiske kulturhus (Porsanger, Deatnu-Tana, Unjárga-Nesseby, Gáivuotna-Kåfjord, Divtasvuodna-Tysfjord og Evenes). Institusjonenes virke fører også til en rekke ringvirkninger for annet næringsliv som leverer varer og tjenester, og bidrar slik sett både direkte og indirekte til verdiskapingen i disse samfunnene.

De samiske institusjonene har gitt viktig bidrag til sysselsetting og grunnlag for bosetning i lokalsamfunn som i ulik grad er preget av nedgang i folketallet. Uten disse institusjonene ville befolknings- og sysselsettingsutviklingen trolig vært enda mer negativ. De samiske institusjonene er ofte en av få arbeidsgivere som etterspør høyere kompetanse, og tilbyr viktige kompetansearbeidsplasser som STN-kommunene har lite av. Ofte etterspørres svært spesialisert fagkunnskap i kombinasjon med kunnskap i samisk språk og kultur. Sysselsettingen i de samiske institusjonene bidrar slik sett til å styrke utdanningsnivået i kommunen, og gir også signal til ungdom, også de som er utflytta, at valg av spesialiserte utdanningsveier kan gi gode jobber på hjemstedet. En annen dimensjon er de samiske institusjonenes rolle for å styrke den samiske identiteten i lokalsamfunnene. Institusjonene er et sted der de ansatte bruker det samiske språket i sin kommunikasjon internt og utad, noe som bidrar til å opprettholde og videreutvikle viktige språkarenaer. De samiske kulturhusene fremstår også med et fellesskap der blanding av ulike kompetanser kan gi faglige synergieffekter, samt å bidra til mer stabil sysselsetting ved de mindre enhetene. Institusjonene er ofte også møteplasser for samiske aktiviteter i lokalsamfunnet og står for arrangementer som kan styrke lokalbefolkningens samiske identitet.

De samiske offentlige institusjonene (innen forvaltning, utdanning m.v) er en del av et offentlig system i forhold til økonomiske bevilgninger. For en rekke av de øvrige samiske institusjonene (og også til en viss grad de offentlige institusjonene) er det delvis usikre

økonomiske rammebetingelser, fordi mye av aktiviteten og stillingene er prosjektfinansierte. Det bidrar til usikkerhet og at det går med mye tid til å skaffe finansiering Sektorpolitikk fra norske myndigheter, den nasjonale samepolitikken og Sametingets prioriteringer påvirker rammene og forutsigbarheten for de samiske institusjonene. En annen utfordring for mange institusjoner er vansker med å rekruttere en spesialisert kompetanse som også er samiskspråklig, og som derfor er sterkt etterspurt. Konkurransen foregår på flere plan; mellom samiske institusjoner i samme kommune eller i ulike kommuner, med andre arbeidsgivere i kommunen, for eksempel offentlig sektor som skoleverket, og med andre faglige institusjoner i en «ikke-samisk» kontekst.

## **9.2.2 Betydningen av offentlig sektor i de samiske områdene**

De samiske institusjonene tilhører både offentlig og privat sektor, men er i stor grad finansiert med offentlige midler. Sametinget, Samisk høgskole og Reindriftsforvaltningen er statlige institusjoner/etater, og det er også de videregående skolene i Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárásjohká-Karasjok. De videregående skolene ellers i STN-kommunene er fylkeskommunale. Spesialisthelsetjenester ved Samisk nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsevern (SANKS) er en del av det statlig eide Finnmarkssykehuset (Helse Finnmark), mens NRK Sapmi er del av statsaksjeselskapet NRK. Samiske kulturinstitusjoner ellers som museer, forlag, teater, festivaler og media som aviser er stort sett organisert som stiftelser eller selskap, men driften er i betydelig grad basert på offentlig støtte. Øvrig statlig virksomhet i STN-kommunene inkluderer generelle statsetater som Forsvar, politi, rettsvesen, NAV m.m.

Den største offentlige sektoren i STN-kommunene er kommunal sektor, som omfatter helsetjenester, grunnskole, barnehager og kommunal forvaltning og administrasjon. Størrelsen på kommunesyssetningen er i betydelig grad knyttet til behov i undervisnings- og helsesektor, og er slik sett avhengig av befolkningsstørrelse og befolkningsutvikling. Den kommunale syssetningen er en viktig del av totalsyssetningen, og spesielt viktig for kvinner. Mange av disse stillingene krever spesialisert høyere kompetanse (sykepleiere, leger, førskolelærere, lærere mv.), og særlig kvinner har kvalifisert seg til disse stillingene.

Totalt utgjør offentlig sektor hele 46 prosent av syssetningen i STN-kommunene, mot 43 prosent i Nord-Norge som helhet, og 34 prosent på landsbasis. Den høyere andelen i nord er bl.a. knyttet til at flere tjenester i nord er offentlige på grunn av mindre markeder for slike tjenester, til at avstander er store og smådriftsulemper gir behov for forholdsvis flere syssettede i undervisning og helse, og til at privat sektor i en del områder har hatt nedgang og offentlig sektors andel dermed har økt. Den enda høyere andelen syssettet i offentlig sektor i STN-kommunene er dels knyttet til de samiske institusjonene, og dels til at disse kommunene i enda større grad enn landsdelen er små og spredtbygde.

Den sterke avhengigheten av offentlig syssetning er både en styrke og en svakhet for STN-kommunene. Det gir på den ene siden en robusthet mot økonomiske konjunkturer og andre forhold som kan ramme næringslivet i områdene. På den andre siden gir det en sårbarhet for "politiske konjunkturer", både knyttet til satsingen på offentlig tjenesteyting i distriktene, og til satsingen på samiske institusjoner.

### 9.3 Samfunnsutvikling ved vekst i samiske områder

#### 9.3.1 Vekst i næringer og sektorer gir mangel på arbeidskraft

Vi har sett at de tradisjonelle samiske næringene landbruk og reindrift sliter økonomisk, og har utfordringer på flere felter. Fiskeriene er i en bedre økonomisk stilling, selv om det også er utfordringer, og en sliter også med rekrutteringen. Reiselivs- og kulturnæringene er under utvikling, og selv om økonomien er marginal i dag, er det noe potensiale for videreutvikling, selv om en neppe kan regne med en kraftig vekst.

Ifølge sektoranalysene som er gjennomført i kunnskapsinnhenting er det likevel størst potensiale for vekst i havbruk og nye marine næringer, og i mineralnæringen. I tillegg er det et betydelig potensiale for utbygging av fornybar energi. Dette er «nye» næringer, og ikke blant de tradisjonelle samiske næringene. Disse «nye» vekstnæringene er imidlertid store arealbrukere, og konkurrerer om areal med de tradisjonelle samiske næringene. Dersom disse skal vokse for å utnytte det potensialet som ligger i næringene, kan det gå på bekostning av arealbruk for de tradisjonelle samiske næringene. Norge har særskilte (juridiske) forpliktelser overfor samene. Dette må være retningsgivende. Det vil ut i fra dette også være en avveining mellom ulike næringsinteresser. Dette har prinsipiell betydning og kan ikke overlates til at de berørte næringsaktørene for at de skal bli enig. Det kan fort gi en ulik maktposisjon, f.eks. i tilfeller der reindriftsutøvere fra et reinbeitedistrikt skal forhandle med mineralselskaper. Selvsagt må de berørte aktørene kobles inn og lyttes til. Det kan også være muligheter til å finne måter hvor de ulike næringene kan leve side om side. Uansett har staten særlige forpliktelser overfor samiske interesser.

Om noe av potensialet i de aktuelle nye næringene blir realisert, vil det kreve betydelig tilførsel av arbeidskraft, referansealternativet viser et behov på 7 prosent eller knappe 1400 sysselsatte i 2030, i tillegg skal en dekke behov i offentlig sektor og dekke inn de som går ut av arbeidslivet (avgang). Som vi har beregnet må en forvente et «gap» mellom etterspørsel og tilbud i arbeidsmarkedet i 2030 i spennet mellom 2200-4100 personer, noe som tilsier en underdekning av arbeidskraft på mellom 11 og 19 prosent i forhold til etterspørselen. STN-området har en langt større underdekning enn Nord-Norge, hvor det forventes en underdekning på mellom 2 og 11 prosent (Angell et al. 2013). Som vi har sett har STN-kommunene allerede blitt mer avhengig av innvandring og innpendling for å dekke det arbeidskraftbehovet en har i dag, så denne avhengigheten av tilførsel av arbeidskraft utenfra vil i så fall bare øke.

Når vi vet at eldrebølgen vil komme fortere i STN-kommunene enn i landsdelen og landet, og behovet for helsepersonell er det som vil stige klart mest, betyr det at det blir sterk konkurranse om arbeidskraften mellom næringer og sektorer i framtida. Her har STN-kommunene de samme utfordringer som andre distriktsområder, og som i stor grad hele Nord-Norge har når vi ser noen tiår framover i tid.

#### 9.3.2 Befolkningsutviklingen – vekst avhengig av innvandring

Befolkningsframskrivninger mot 2030 indikerer at STN-kommunene er avhengig av høy innvandring for å få litt befolkningsvekst. Med middels innvandring, som i hovedalternativet

i SSB's befolkningsframskrivninger, vil folketallet i STN-kommunene etter hvert gå tilbake. Potensialet for egenvekst i befolkningen er lite på grunn av en befolkningsstruktur med lav andel unge voksne, noe som er et resultat av større utflytting enn innflytting i denne livsfasen over lang tid. En kanskje enda større utfordring er den aldringen som befolkningen i STN-kommunene, ifølge befolkningsframskrivingene, står foran. Denne kommer uansett framskrivingsalternativ. Andelen eldre over 70 år, kommer til å stige, og særlig vil andelen over 80 år stige når vi nærmer oss 2030. Dette gir store behov innen helse og omsorg, og det vil ta en betydelig del av arbeidsstyrken. Antallet yrkesaktive i forhold til de som er i aldersgruppene som ikke er yrkesaktive; barn/unge og eldre, vil gå ned. Dette er en stor utfordring for alle distriktsområder, og vil altså også være det i STN-kommunene.

Flytting over lang tid har bl.a. resultert i at en betydelig del av de som vokste opp i STN-kommunene nå er bosatt i byer, og den samiske befolkningen i byer har følgelig økt. Av årskullene født 1950-74 i STN-kommunene var 36 prosent bosatt i by i 2008 (Sørli og Broderstad 2011). Både byer i sør og nord har fått tilflytting fra STN-kommunene, men det er i byene i nord at de utgjør størst andel av tilflytterne. Dette illustrerer de langsiktige endringer i den samiske befolkningens bosettingsmønster, som altså har ført deler av den samiske befolkningen ut av sine tradisjonelle områder og inn til byene i landsdelen. Og det viser at avgrensningen til STN-kommunene kan bli for snever når vi snakker om den samiske befolkningen.

I denne studien er det fokus på STN-kommunene, og spørsmålet er hva som skal til for å få en best mulig befolkningsutvikling i dette området. For det første er det altså helt nødvendig med høy innvandring for å opprettholde befolkning og arbeidskraft. For det andre er det nødvendig å redusere den innenlandske utflyttingen, og/eller kompensere med økt innflytting, som f.eks. kan være tilbakeflytting fra disse byene. Begge deler vil kunne øke andelen unge voksne, og med det gi en bedre aldersstruktur og potensiale for egenvekst i befolkningen. Det siste er imidlertid også avhengig av at en oppnår god kjønnsbalanse blant de unge voksne.

### **9.3.3 Virkemidler for samfunnsutvikling i samiske områder**

I dette avsnittet vil vi skissere noen vurderinger som vil ligge til grunn for de veivalg som må gjøres i virkemiddelbruken som kan støtte opp om økt verdiskapning i STN-kommunene. Staten legger rammebetingelser og avgjør virkemiddelbruken, både for den enkelte næring og for de mer overordnede strukturelle forholdene. I tillegg avgjør også staten i hvilken grad forvaltningen av virkemidler skal gjøres av andre forvaltningsnivå, og hvilke rammer disse evt. skal få.

#### ***Statlige rammebetingelser for de ulike næringene- hvilke sektorinteresser vinner fram?***

De næringene som er sterkest vektlagt i denne studien er ressursbaserte næringer, enten med fornybare ressurser eller uttak av ikke-fornybare ressurser. Kulturnæringen og reiseliv er riktignok ikke direkte ressursbaserte næringer, men i de samiske områdene er gjerne selv disse næringene basert på naturen (f.eks. duodji, eller at bruk av natur er en del av et reiselivsprodukt). De ressursbaserte næringene er i samiske områder, så vel som i andre områder, sterkt avhengig av hvilken statlig politikk som legges til grunn. Både de

tradisjonelle samiske næringene og de «nye» næringene er sterkt avhengig av statlige satsinger, reguleringer og støtteordninger.

Landbruk og reindrift sliter med meget svak økonomi og er helt avhengig av offentlige overføringer til drift, i tillegg til at reindriften får store erstatninger for tap pga. rovdyr. Støtten til disse næringene har en bredere begrunnelse, enn de rent næringsmessige hensyn, og er knyttet til matsikkerhet, kulturlandskap m.v. samt at reindriften også er en viktig samisk kulturbærer. Statlig politikk generelt, og spesielt de økonomiske overføringene er derfor helt avgjørende for disse næringene framover.

Fiske og fangst er avhengig av tilgang på ressursene (kvoter) og reguleringer mellom de ulike fartøystypene, i tillegg til de mer markedsmessige forholdene. Innen fiskeripolitikken er det laget særskilte regler for samiske områder. Her er det gjort regelendringer for å ivareta særskilte samiske interesser, knyttet til STN-området, og dette omfatter småskala fiske (båter under 11 m). Opprettelsen av Fjordfiskerimyndigheten i januar 2014, skal styrke forutsetningene for samisk fjordfiske og dens betydning for samiske lokalsamfunn, er et ferskt eksempel på at dette feltet er i stadig utvikling.

Havbruk trenger (nye) tillatelser (lokaliteter) for å kunne ekspandere, og statlig regelverk i fht. andre reguleringer slik som maksimalt tillatt biomasse (MTB) m.v., har betydning. For foredlingsindustrien vil f.eks. håndhevingen av leveringsforpliktelsene påvirke tilgangen på fiskeråstoff.

Mineralnæringen er også avhengig av statlige rammevilkår. Staten har nylig finansiert et omfattende program for å kartlegge mineralressursene, og gir tillatelser til uttak av mineralressurser. Også fornybar energi er avhengig av konsesjoner og tillatelser gitt av statlige myndigheter.

Alle disse eksemplene viser at den statlige politikken som legges til grunn for de ulike næringene vil ha stor betydning for utviklingen også i STN-kommunene. Så spør det hvilke hensyn som vinner fram når staten fattet beslutninger. De ulike næringene har ulike interesser, i noen tilfeller er interessemotsetningene så store at den ene parten klart vinner fram på bekostning av den andre. I andre tilfeller vil det kunne være enklere å finne løsninger som gjør at næringene kan leve side om side.

Staten legger direkte rammebetingelser og føringer og finansierer utviklingen av offentlig sektor, både statlig sektor, fylkeskommunal sektor og kommunesektor. Hva som skjer her i forhold til kommunestruktur, økonomi og krav til tjenestetilbud vil påvirke også STN-kommunene direkte. Samepolitikken, og særlig politikken overfor samiske institusjonene har stor betydning for sysselsetting og lokalt næringsliv i STN-kommunene. Endringer her vil også påvirke disse kommunene direkte.

En konklusjon vil derfor være at hva slags politikk staten legger opp til, både i Samepolitikken, direkte i forhold til offentlig sektor og overfor de ulike næringene, vil påvirke utviklingen i STN-kommunene direkte. Samiske interesser har et særskilt juridisk vern. Så blir spørsmålet om samiske hensyn ivaretas godt nok en politisk vurdering når virkemidlene endres eller videreføres.



Om det legges opp til mer generell satsing på utdanning, infrastruktur, innovasjon og forskning vil det trolig være behov for å gjøre særskilte grep for at disse virkemidlene skal treffe de samiske områdene. Som vi har vist er dette i stor grad distriktsområder og ofte er næringslivet her mindre FoU og innovasjonsorientert.

Vurderinger som må gjøres er:

- Bør virkemiddelaktørene som støtter private virksomheter kun vurdere bedriftsøkonomiske hensyn, eller bør det (i større grad) trekkes inn hensyn til lokalsamfunn?
- Er samiske interesser godt nok ivaretatt, slik grunnloven krever, der tradisjonelle samiske næringer står i konflikt med nye og andre næringer?
- I hvilken grad skal det satses på «små-skala»-drift, eller «stor-skala» og mer spesialisering?
- I hvilken grad skal det ved reguleringer/tillatelser for en næring (eller bedrift) tas hensyn til og endog stilles krav om at bedriften bidrar til lokal samfunnsutvikling?

En annen konklusjon er at hvis det legges opp til vekst i «nye næringer» vil det øke behovet for arbeidskraft utenfra, fordi befolkningsstrukturen innenfor STN-kommunene viser at «egenveksten» er alt for liten, det må forventes betydelig underdekning av arbeidskraft fram mot 2030. Det blir et viktig spørsmål hvordan mismatchen skal dekkes? Hvor og hvordan en skal få tak i disse hodene og hendene? Innpendling, fra utlandet eller innlandet, organisert f.eks. etter «offshoretur» kan dekke bedrifters arbeidskraftsbehov. Økt innvandring og tilflytting innenlands er andre muligheter. Uavhengig av hvordan arbeidskraften tilføres vil det påvirke lokalsamfunnene, på forskjellige vis. Vil det i så fall være slik at samiske samfunn vil ha andre utfordringer med å få tilførsel av arbeidskraft utenfra, eller vil det være slik at samiske samfunn i større grad er vant med flerkulturelle og flerspråklige lokalsamfunn?

Veivalg som må gjøres er:

- Om hovedutfordringen er mangel på arbeidskraft, vil det være mest målrettet å sette inn økte tiltak for å få tak i denne utenfra. Det taler for personrettede virkemidler.
- Hvordan vil økt innflytting og innvandring påvirke samiske lokalsamfunn samt samisk språk og kultur? Er det særskilte utfordringer for samiske samfunn?
- Bør det satses på sterk vekst dersom det fordrer ekstern kapital og eierskap og utstrakt tilførsel av ekstern arbeidskraft?
- Det er mulig med geografisk avgrensede virkemidler. Det er flere eksempler på slike i dag, som STN-området og Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Dette kan utvikles slik at virkemidler målrettes direkte til samiske områder. STN-området utgjør imidlertid ikke en sammenhengende geografisk sone, noe som særlig skaper utfordringer i STN-områder som ligger nær sentra, og som slik sett er integrert i f.eks. bo- og arbeidsmarkedsregioner som delvis ligger utenfor STN-området.
- En styrking av Sametingets næringsrettede virkemidler kan være en vei å gå. Særlig når det geografiske nedslagsfeltet for virkemidlene øker, blir det større press på de ressursene som er tilgjengelig.

## 10 Litteratur

- Angell, E, M. Aure, I.Lie, T.Ringholm, V.Nygaard (2013): Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge, rapport Norut Alta 2013:7.
- Angell, E et al. (2012): Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Norut Alta rapport 2012:2.
- Angell, E. og I. Lie (2012): Omforming av samiske lokalsamfunn? Konferansebidrag fra "Hvordan påvirker samepolitikken utviklingsprosesser i nord? 19.-20. september 2012.
- Angell, Elisabeth, Áila Márge Varsi Balto, Vigdis Nygaard, Eva Josefsen, Paul Pedersen (2012): *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*, Norut Alta rapport 2012:5
- Bakkevig Dagsland ÅH.(2013): «Image of work in the hospitality industry – is the industry preceived as an interesting emplyer?» Nordic symposium in tourism and hospitality research. Bodø og Lofoten 25.-27. September 2013.
- Bendiksen B.I. (2013): Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Driftsåret 2011. Nofima. Rapport 30. <http://www.nofima.no/filearchive/Rapport%2030-2013.pdf>
- Broderstad, A. R. og K. Sørli (2011): Flytting til byer fra distriktsoner med samisk bosetting. Samarbeidsrapport NIBR/UIT-Senter for samisk helseforskning.
- Enger, A, Jakobsen, E.W., Grünfeld, L., Løvland, J., Iversen E.K., Holmen, R.B. (2013): Sektoranalyse av reiselivsnæringen i Nord-Norge. Menon-publikasjon nr. 14/2013. Menon og Nordlandsforskning.
- Espelien, A. et al. (2013): Sektoranalyse av annen industri og næringsvirksomhet I Nord-Norge. Menon-publikasjon nr 15/2013.
- Espelien A. og Gran. A-B. (2011): Kulturnæringens betydning for norsk økonomi. Status og utvikling 2000-09. Menon-publikasjon nr. 9/2011. Rapport. Oslo
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013): Varsler ny kurs i fiskeripolitikken, Pressemelding 13.11.2013.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013 a): Verdens fremste sjømatnasjon. Meld. St. 22 (2012-2013)
- FKD (2011): Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen. Ekspertutvalg oppnevnt av FKD. [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2011/Effektiv\\_og\\_baerekraftig\\_arealbruk\\_i\\_havbruksnaeringen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2011/Effektiv_og_baerekraftig_arealbruk_i_havbruksnaeringen.pdf)
- FKD (2009): *Bærekraftig sjømat-alfa og omega. Regjeringas strategi for marin sektor*. Fiskeri- og kystdepartementet 14.mai.
- Gaski M (hovedforfatter): Tiltaksplan 2014-2016 for kompetanseutvikling i kjølvannet av samhandlingsreformen. Helse Nord og KS Nord-Norge, 2013.
- Haraldsen, T., Hagen, S.E., og Alnes P.K.. (2008): Kulturnæringene i Norge. Muligheter og utfordringer – en oppdatering av kartleggingen fra 2004. ØF—Rapport nr. 12/2008. Østlandsforskning, Lillehammer.
- Høgmo, A. (1986): «Det tredje alternativ. Barns læring av identitetsforvaltning i samisknorske samfunn preget av identitetsskifte.» Tidsskrift for samfunnsforskning, 27,395-416.
- Jensen Ø (2013):. Utvikling av et rammeverk for analyse av besøksattraksjoner: resultater fra casestudien. UiN-rapport 5/2013. Universitetet i Nordland.
- Karlstad, S. og Lie I. (2009): Verdiskapingen i reindrifta. Rapport 2009:6. Norut Alta.
- Lie, I, I. B. Nilssen og L. H. Vik (2013): Kompetanse- og arbeidskraftbehov i næringslivet i Finnmark. Arbeidsnotat 2013:1004. Norut Alta.
- Lie, Ivar (2012): Kulturnæringer i samiske områder. Sysselsetting og bedriftsstruktur. Norut Alta.
- Lie, Ivar (2003): Regionale endringer i statleg sektor. Samarbeidsrapport NIBR og NorutNIBR Finnmark. Registerbasert sysselsettingsstatistikk. Statistisk sentralbyrå, tilrettelagt av Norut Alta.

- Magnussen, T., E. Sjøfting, B. Brantzæg og P. Haukeland (2011): *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet - Rapport frå sluttevalueringa*. Bodø, NF-rapport 5/ 2011. Nordlandsforskning, Bodø.
- Menon&Vista analyse (2014):Noreg- En langsiktig markro- og regionaløkonomisk modell for Norge, med fokus på Nord-Norge. Menon-publikasjon XX.
- Mikkelsen E. og B. Hersoug (2013): Moderne marine næringer og samiske interesser. I Angell et al 2013. Hvordan påvirker samepolitikken utviklingsprosesser i nord? Alta. Norut Rapport 2013:3.
- Mosli J.H og R. Nilsen (1994): Inn fra vidda, hushold og økonomisk tilpasning i reindriffta i Guovdageaidnu 1960-93. Norut.
- Myrvoll, E.L. et.al (2013): Kulturminner og verdiskaping i Nord-Norge. NIKU-rapport 66.
- NIBR (2014):Forvaltningsplanen for Nord-Norge: Gjennomgang av virkemidler for økt verdiskaping i landsdelen. (Kommentarutgave 5. mars 2014).
- NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark  
<http://www.regjeringen.no/pages/2050081/PDFS/NOU200820080005000DDDPDFS.pdf>
- NRK (18.9.2012): Oppslaget «Dette fører til flere fiskere i øst og flykt i vest»  
[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.8327012](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.8327012)
- Nygaard, Vigdis, Áila Márge Varsi Balto, Marit Solstad, Karl Jan Solstad (2012): *Evaluering av samiske språksentre*, Norut Alta rapport 2012:6
- Origo (2014): Rapport fra år 1 av Samisk reiseliv i Nord-Norge.
- Prebensen N. (2013):Emosjonell verdi gir mer tilfredse kunder. 5.11.2013 <http://www.opplevelserinord.no>
- Prop 70 L (2011-12): Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet). Fiskeri- og kystdepartementet (FKD).
- Reindrifftsforvaltningen: Ressursregnskap for reindrifftsneringen. . Diverse årganger
- Roksvaag K, Texmon I.(2012): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2012*. Rapport 14/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Sametinget (2011):Sametingsmelding om næringsutvikling.
- Sametinget (2008): *Samiske institusjoner og det sivile samiske samfunn*. Sametingsrådets melding om samisk institusjonsutvikling.
- Solstad, Karl Jan (red.), Áila Márge Varsi Balto, Vigdis Nygaard, Eva Josefsen og Marit Solstad (2012): *Samisk språkunderekse*, NF-rapport nr 7/2012.
- Statistisk sentralbyrå (2014):.Samisk statistikk 2014. Rapporter 1/2014.
- Statistisk sentralbyrå (2012):.Samisk statistikk 2012. Rapporter 3/2012.
- Stornes, O.K., E. Kjøhn, R. Grefsrud (2005): Betydningen av landbruket for verdiskaping og sysselsetting i Nord-Norge. NILF-notat 2005:8. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Østlandsforskning.
- Strategi og analyse (2013): Sektoranalyse av fornybar energi i Nord-Norge.
- Vareide K. og H. N. Storm (2012): Regional analyse av det samiske området. Telemarksforskning. Notat 71-2012.
- Vareide K. og H.N. Storm (2011): Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet Samisk område. Telemarksforskning. Notat 35-2011.
- Vareide K. og H. N. Storm (2010): Næringsutvikling og attraktivitet Samiske områder. Telemarksforskning. Notat 55-2010.
- Viken A, Aarsæther N. (2013): Transforming an iconic attraction into a diversified destination: The case of North Cape tourism. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*,13:1.

Vista analyse og Sweco (2013): Sektoranalyse av mineralnæringen i Nord-Norge: Status og potensial mot 2030.

Winther et al (2011): Potensial for økt verdiskaping i lakse- og Ørretoppdrettsnæringen. Rapport SINTEF A 19458. SINTEF og Kontali Analyse  
[http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2011/SINTEFrappot\\_verdiskaping.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2011/SINTEFrappot_verdiskaping.pdf)

Winther et. al (2013):Sektoranalyse for de marine næringene i Nord-Norge- statusbeskrivelse og fremtidsutsiker. Rapport A24298. SINTEF Fiskeri og havbruk AS.

Økonomisk Utvalg for reindriftsnæringen: Totalregnskap for reindriftsnæringen. Diverse årganger.

## 11 VEDLEGG

### 11.1 Vedlegg til kapittel 3

Tabell V 3.1: Antall sysselsatte i kommunegruppen «Fjord Øst-Finnmark» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokaliseringskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	228	8,1 %	2,5	-6	-3 %	16 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	424	15,1 %	11,3	103	32 %	42 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	21	0,7 %	3,8	-8	-28 %	-55 %
Prosessindustri	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mekanisk industri	21	0,7 %	0,2	15	250 %	220 %
Annen industri	7	0,2 %	0,1	-21	-75 %	-57 %
Fornybar energi	29	1,0 %	1,4	4	16 %	8 %
Vann, avfall, miljø	61	2,2 %	4,1	7	13 %	-35 %
Bygg og anlegg	132	4,7 %	0,6	-5	-4 %	-36 %
Varehandel	257	9,1 %	0,7	11	4 %	-3 %
Transport	190	6,8 %	1,5	70	58 %	54 %
Reiseliv	89	3,2 %	0,7	7	9 %	5 %
Media, kulturnæring	33	1,2 %	0,2	13	65 %	44 %
Finans, forsikring, eiendom	24	0,9 %	0,3	-7	-23 %	-39 %
Faglig, vitensk. og teknisk	34	1,2 %	0,3	7	26 %	-16 %
Annen for.tj.yting	27	1,0 %	0,2	14	108 %	64 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	365	13,0 %	1,9	81	29 %	21 %
Undervisning	207	7,4 %	0,9	-90	-30 %	-39 %
Helse- og sosialtjenester	617	21,9 %	1,1	9	1 %	-21 %
Annen pers. tj.yting	31	1,1 %	0,4	-28	-47 %	-66 %
Uoppgitt næring	16	0,6 %	1,1	-22	-58 %	-53 %
<b>Total</b>	<b>2 813</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>154</b>	<b>6 %</b>	<b>-8 %</b>

Tabell V 3.2: Antall sysselsatte i «Karasjok/Kautokeino» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokalisingskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	436	15,8 %	5,0	61	16 %	35 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter :		0,1 %	0,1	-7	-70 %	-60 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0 :	:	:
Mineralutvinning	9	0,3 %	1,7	5	125 %	97 %
Prosessindustri	:	0,0 %	0,0	1 :	:	:
Mekanisk industri	:	0,1 %	0,0	0	0 %	-30 %
Annen industri	66	2,4 %	1,2	18	38 %	56 %
Fornybar energi	6	0,2 %	0,3	-1	-14 %	-22 %
Vann, avfall, miljø	6	0,2 %	0,4	0	0 %	-48 %
Bygg og anlegg	115	4,2 %	0,5	4	4 %	-29 %
Varehandel	172	6,2 %	0,4	-27	-14 %	-21 %
Transport	47	1,7 %	0,4	-6	-11 %	-16 %
Reiseliv	127	4,6 %	1,1	-19	-13 %	-17 %
Media, kulturnæring	243	8,8 %	1,6	58	31 %	10 %
Finans, forsikring, eiendom	23	0,8 %	0,3	1	5 %	-12 %
Faglig, vitensk. og teknisk	38	1,4 %	0,3	-26	-41 %	-82 %
Annen for.tj.yting	7	0,3 %	0,1	-40	-85 %	-129 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	356	12,9 %	1,9	-43	-11 %	-18 %
Undervisning	386	14,0 %	1,8	29	8 %	-1 %
Helse- og sosialtjenester	625	22,6 %	1,1	131	27 %	4 %
Annen pers. tj.yting	52	1,9 %	0,7	-17	-25 %	-44 %
Uoppgitt næring	41	1,5 %	2,8	10	32 %	38 %
<b>Total</b>	<b>2 761</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>132</b>	<b>5 %</b>	<b>-9 %</b>
:= Verdier med 5 eller færre						

Tabell V3.3: Antall sysselsatte i kommunegruppen «Fjord Vest-Finnmark» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokalisingskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	64	1,3 %	0,4	-14	-18 %	1 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	672	14,0 %	10,5	-38	-5 %	5 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Prosessindustri	6	0,1 %	0,1	1	20 %	37 %
Mekanisk industri	75	1,6 %	0,3	28	60 %	30 %
Annen industri	9	0,2 %	0,1	-26	-74 %	-56 %
Fornybar energi	85	1,8 %	2,4	39	85 %	77 %
Vann, avfall, miljø	74	1,5 %	2,9	38	106 %	57 %
Bygg og anlegg	256	5,3 %	0,7	-21	-8 %	-40 %
Varehandel	546	11,3 %	0,8	-34	-6 %	-14 %
Transport	305	6,3 %	1,4	43	16 %	12 %
Reiseliv	285	5,9 %	1,4	20	8 %	4 %
Media, kulturnæring	117	2,4 %	0,4	19	19 %	-2 %
Finans, forsikring, eiendom	95	2,0 %	0,7	52	121 %	105 %
Faglig, vitensk. og teknisk	80	1,7 %	0,4	14	21 %	-21 %
Annen for.tj.yting	83	1,7 %	0,4	-1	-1 %	-45 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	491	10,2 %	1,5	-144	-23 %	-30 %
Undervisning	442	9,2 %	1,2	-42	-9 %	-17 %
Helse- og sosialtjenester	1 008	21,0 %	1,1	-1	0 %	-22 %
Annen pers. tj.yting	87	1,8 %	0,7	-36	-29 %	-48 %
Uoppgitt næring	31	0,6 %	1,2	-21	-40 %	-35 %
<b>Total</b>	<b>4 811</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>-124</b>	<b>-3 %</b>	<b>-17 %</b>

Tabell V 3.4: Antall sysselsatte i kommunegruppen «Nord-Troms» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokaliseringskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	221	6,7 %	2,1	-65	-23 %	-4 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	222	6,8 %	5,1	-163	-42 %	-32 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	9	0,3 %	1,4	8	800 %	772 %
Prosessindustri	74	2,3 %	1,6	-5	-6 %	11 %
Mekanisk industri	48	1,5 %	0,3	29	153 %	123 %
Annen industri	16	0,5 %	0,2	-2	-11 %	7 %
Fornybar energi	36	1,1 %	1,5	-22	-38 %	-46 %
Vann, avfall, miljø	4	0,1 %	0,2	3	300 %	252 %
Bygg og anlegg	233	7,1 %	0,9	47	25 %	-7 %
Varehandel	258	7,9 %	0,6	-22	-8 %	-16 %
Transport	155	4,7 %	1,0	19	14 %	9 %
Reiseliv	129	3,9 %	0,9	28	28 %	24 %
Media, kulturnæring	35	1,1 %	0,2	16	84 %	63 %
Finans, forsikring, eiendom	23	0,7 %	0,2	-18	-44 %	-60 %
Faglig, vitensk. og teknisk	37	1,1 %	0,3	10	37 %	-5 %
Annen for.tj.yting	83	2,5 %	0,6	69	493 %	449 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	302	9,2 %	1,4	-36	-11 %	-18 %
Undervisning	299	9,1 %	1,2	17	6 %	-3 %
Helse- og sosialtjenester	971	29,6 %	1,5	157	19 %	-3 %
Annen pers. tj.yting	102	3,1 %	1,2	-6	-6 %	-24 %
Uoppgitt næring	25	0,8 %	1,4	5	25 %	30 %
<b>Total</b>	<b>3 282</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>69</b>	<b>2 %</b>	<b>-12 %</b>



Tabell V 3.5: Antall sysselsatte i kommunegruppen «Markasamisk» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokaliseringskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	137	4,2 %	1,3	-67	-33 %	-14 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	92	2,8 %	2,1	-4	-4 %	6 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	0	0,0 %	0,0	-1	:	:
Prosessindustri	12	0,4 %	0,3	-8	-40 %	-23 %
Mekanisk industri	121	3,7 %	0,8	54	81 %	51 %
Annen industri	67	2,0 %	1,0	-26	-28 %	-10 %
Fornybar energi	43	1,3 %	1,8	4	10 %	2 %
Vann, avfall, miljø	:	0,0 %	0,1	-5	-83 %	-132 %
Bygg og anlegg	259	7,9 %	1,0	10	4 %	-28 %
Varehandel	257	7,8 %	0,6	-43	-14 %	-22 %
Transport	204	6,2 %	1,4	-53	-21 %	-25 %
Reiseliv	124	3,8 %	0,9	-53	-30 %	-34 %
Media, kulturnæring	26	0,8 %	0,1	4	18 %	-3 %
Finans, forsikring, eiendom	43	1,3 %	0,4	4	10 %	-6 %
Faglig, vitensk. og teknisk	46	1,4 %	0,3	17	59 %	17 %
Annen for.tj.yting	84	2,6 %	0,6	34	68 %	24 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	455	13,8 %	2,0	-137	-23 %	-31 %
Undervisning	286	8,7 %	1,1	-115	-29 %	-37 %
Helse- og sosialtjenester	961	29,2 %	1,5	8	1 %	-21 %
Annen pers. tj.yting	53	1,6 %	0,6	-6	-10 %	-29 %
Uoppgitt næring	21	0,6 %	1,2	2	11 %	16 %
<b>Total</b>	<b>3 292</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>-381</b>	<b>-10 %</b>	<b>-24 %</b>
:= Verdier med færre enn 5						

Tabell V 3.6: Antall sysselsatte i kommunegruppen «Lulesamisk» i 2012 (4. kvartal), fordelt på næring, endring fra 2003 til 2012, og næringenes andel og lokalisingskvotient (LQ)

Næring	Status 2012 (4 kvartal)			Endring 2003-2012		
	antall	andel	LQ landet	antall	prosent	+/- landet
Landbruk, reindrift inkl. industri	34	2,1 %	0,6	-14	-29 %	-10 %
Fiske, industri, oppdrett, nye arter	56	3,4 %	2,5	-71	-56 %	-46 %
Petroleumsutvinning	0	0,0 %	0,0	0	:	:
Mineralutvinning	82	5,0 %	25,2	37	82 %	55 %
Prosessindustri	144	8,7 %	6,3	-18	-11 %	6 %
Mekanisk industri	7	0,4 %	0,1	6	600 %	570 %
Annen industri	7	0,4 %	0,2	4	133 %	151 %
Fornybar energi	48	2,9 %	4,0	5	12 %	4 %
Vann, avfall, miljø	0	0,0 %	0,0	-4	-100 %	-148 %
Bygg og anlegg	108	6,6 %	0,9	39	57 %	24 %
Varehandel	134	8,1 %	0,6	16	14 %	6 %
Transport	49	3,0 %	0,7	-8	-14 %	-19 %
Reiseliv	136	8,3 %	1,9	-47	-26 %	-30 %
Media, kulturnæring	25	1,5 %	0,3	1	4 %	-17 %
Finans, forsikring, eiendom	8	0,5 %	0,2	-7	-47 %	-63 %
Faglig, vitensk. og teknisk	8	0,5 %	0,1	3	60 %	18 %
Annen for.tj.yting	29	1,8 %	0,4	5	21 %	-23 %
Offentlig adm., forsvar, politi mv	165	10,0 %	1,5	36	28 %	20 %
Undervisning	160	9,7 %	1,2	-14	-8 %	-17 %
Helse- og sosialtjenester	413	25,1 %	1,3	48	13 %	-9 %
Annen pers. tj.yting	24	1,5 %	0,6	4	20 %	1 %
Uoppgitt næring	9	0,5 %	1,0	4	80 %	85 %
<b>Total</b>	<b>1 646</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,0</b>	<b>25</b>	<b>2 %</b>	<b>-13 %</b>

## 11.2 Vedlegg til kapittel 4

### Vedlegg: Beskrivelse av NHD-næringene som er brukt i kunnskapsinnhenting

#### Næringsinndelingen

I dette prosjektet er næringsinndelingen tilpasset sektorstudiene, de næringene som ikke inngår i sektorstudiene er forsøkt avgrenset på samme måte som lignende næringer.

**Fiskeri** følger en bred inndeling slik sektorstudien benytter, og omfatter fiskeri, fiskeindustri, oppdrett og virksomhet i forbindelse med nye marine arter.

**Landbruk** er på tilsvarende måte definert bredt og omfatter også landbruksbasert industri som slakteri og meieri.

**Mineralutvinning** er i sektorstudien smalt definert og omfatter direkte mineralutvinning, mens tilgrensende industri ikke er inkludert. Dette er fulgt opp her.

**Petroleumsutvinning** har tilsvarende smal avgrensning og omfatter bare utvinningsvirksomheten, petroleumsrettet industri er ikke inkludert her.

Industri er delt i tre:

**Prosessindustri**, metall, mineral og kjemisk, altså «den gamle tungindustrien»

**Mekanisk industri**, omfatter verft/offshore og kan knyttes til petroleumsutvinning og maritime næringer.

**Annen industri** er en restkategori for den industrien som står igjen.

**Fornybar energi** er avgrenset på samme måte som i sektoranalysen, og omfatter i første rekke vannkraftanlegg og distribusjon av elektrisitet.

**Vannforsyning, avfallshåndtering, miljørydding** er i stor grad offentlig/halvoffentlig virksomhet, og renovasjon utgjør den største delen av denne næringen.

Tjenestenæringene er også delt inn i flere:

**Reiseliv** er avgrenset på samme måte som sektorstudien, her inngår overnatting, servering, persontransport, underholdning og opplevelser.

**Media/informasjon/kulturnæringer** er i stor grad den samme som er benyttet i Noruts studier av kulturnæringer (Lie 2012, Karlstad 2005), med unntak av at noen kulturinstitusjoner som også er attraksjoner (f.eks. museer) er lagt til reiseliv. Media og kultur utgjør størst del av denne næringen, men telekommunikasjon og databehandling inngår også.

**Bygg og anlegg** er en innarbeidet næring, og omfatter både anleggsvirksomhet og byggevirksomhet.

**Varehandel** er en innarbeidet næring, og omfatter et bredt spekter av engros- og butikkhandel.

**Transport og kommunikasjon** består stort sett av godstransport og lokal persontransport (bybuss, drosje m.m.), mens all persontransport som er reiselivsrelatert er lagt dit (f.eks. turbil, passasjerbåttransport, m.m.).

**Finans/forsikring/eiendom** dekker altså bank- og forsikringsvirksomhet, samt eiendomsutleie og –forvaltning.

**Faglig og vitenskapelig tjenesteyting** består av kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting, innen bl.a. økonomi/regnskap, jus og tekniske tjenester og omfatter også forskning i frittstående forskningsinstitutt.

"**Annen forretningsmessig tjenesteyting**" er en restkategori, men domineres av reinhold, vaktjenester og andre lite kompetansebaserte tjenester.

**Personlig tjenesteyting** inneholder mye forskjellig og spenner fra frisør til kirke!

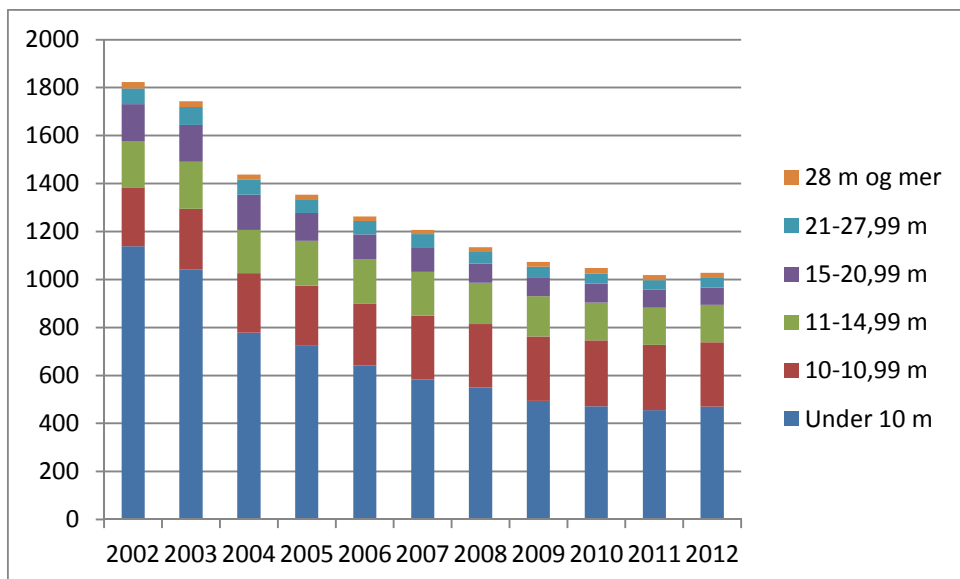
**Offentlig sektor** er ikke samlet i en egen kategori, men de tre sektorene nedenfor er skilt ut. Det kan framkomme noe privat virksomhet f.eks. innen helse og utdanning, men de private innslagene i disse sektorene i Nord-Norge er minimale.

**Offentlig administrasjon, trygdeordninger, forsvar, politi og rettsvesen** omfatter altså disse elementene, hvorav offentlig administrasjon (i kommune, fylke og stat) er størst, og dernest av forsvarets virksomhet

**Undervisning** på alle nivå fra grunnskole til høgskole/universitet. Omfatter i praksis også forskning ved universitet og høgskoler.

**Helse- og sosialtjenester** omfatter helsetjenester på alle nivå fra kommunehelsetjeneste til spesialisthelsetjeneste (sykehus), samt omsorgstjenester og sosiale tjenester. Barnehager og skolefritidsordninger er en del av denne sektoren.

**Uoppgitt næring** der vi ikke vet hva slags næringer det er snakk om.



Figur V 4.2: Antall fartøy i ulike størrelser, i de 27 andre nordnorske distriktskommunene.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell V 4.1: Antall og andel med fiske som hovedyrke og biyrke

		Antall	Endring 2003-2012	
		i 2012	Antall	Andel
22 samiske kommuner	hovedyrke	705	-154	-18 %
	biyrke	238	-254	-52 %
	Sum	943	-408	-30 %
27 andre distriktskommuner	hovedyrke	1535	-659	-30 %
	biyrke	291	-429	-60 %
	Sum	1826	-1088	-37 %
Nord-Norge	hovedyrke	4613	-1950	-30 %
	biyrke	1181	-1304	-52 %
	Sum	5794	-3254	-36 %
Landet	hovedyrke	9825	-3996	-29 %
	biyrke	2226	-2604	-54 %
	<b>Sum</b>	<b>12051</b>	<b>-6600</b>	<b>-35 %</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet

## 11.3 Vedlegg til kapittel 6: Samiske institusjoner

### Samiske institusjoner<sup>53</sup>

Region/Kommune/Institusjon	Kategori	Ansatte 2013
<b>Fjord Øst-Finnmark:</b>		
<i>Unjárga-Nesseby:</i>		
Sametinget	Offentlig administrasjon	14
Samisk språksenter	Samisk språksenter	5
Tana og Varanger museumssida	Varanger samiske museum+siida	9
<i>Deatnu-Tana:</i>		
Indre Finnmark tingrett	Rettsvesen	7
Finnmarkskommisjonen	Rettsvesen	7
Samisk språksenter	Samisk språksenter	3
Samisk nærings- og utviklingscenter-SEG	Næringsutvikling	4
Tana og Varanger museumssida	Museum	3
NRK Sapmi	Media	3
Sagat	Media	3
<i>Sør-Varanger:</i>		
Tana og Varanger museumssida	Saviomuseet	1
Tana og Varanger museumssida	Øst-samisk museum	1
<b>Karasjok/Kautokeino:</b>		
<i>Guovdageaidnu-Kautokeino:</i>		
Sametinget	Offentlig administrasjon	34
Reindriftsforvaltningen	Offentlig administrasjon, næring	6
Samisk arkiv	Del av Riksarkivet	6
Samisk høyskole	Utdanning	100
Samisk videregående skole	Utdanning	59
Samisk spesialpedagogisk støtte SEAD	Utdanning - Statped	2
Samisk helseforskning	Forskning	1
Galdu	Kompetansesenter	4
Det internasjonale fag- og formidlingscenter for reindrift	Formidling	3
Doudjeinstituthta	Duodji	11
RiddoDuotarMuseat	Kautokeino bygdetun	2

<sup>53</sup> Vi må presisere at disse tallene er usikre, men er den beste oppsetningen vi har greid å framskaffe, og tallene må tolkes med forsiktighet. Tallene er fremkommet på ulike måter og fra ulike kilder; gjennom offentlig statistikk, de ulike institusjonenes web-sider, Sametingets oversikter, samt ulike studier Norut har gjort i de samiske områdene de siste årene. Tallene som gis i de ulike kildene kan variere ved at noen bruker antall sysselsatte som kan være heltidsstillinger og deltidsstillinger, mens andre bruker årsverk. På grunn av dette har vi derfor heller ikke valgt å summere tallene.

Beaivvas	Teater	21
Påskefestivalen	Festival	1
Internasjonalt samisk filmsenter	Media	2
NRK Sapmi	Media	9
<i>Kárásjokhka-Karasjok:</i>		
Sametinget	Offentlig administrasjon	66
Reindrifftsforvaltningen	Offentlig administrasjon	10
Reindrifftsforvaltningen	Offentlig administrasjon, næring	10
Samisk videregående skole	Utdanning	52
Samisk spesialpedagogisk støtte SEAD	Utdanning - Statped	1
Samisk helseforskning	Helse	3
SANKS	Helse	66
Finmarksklinikken	Helse	26
RiddoDuotarMuseat	Museum	10
Samisk senter for samtidskunst	Kunst	7
Påskefestivalen	Festival	1
Davvi Girji	Forlag	12
CálliidLágádus	Forlag	9
DAT	Forlag	4
ABC Company E-skuvla	Forlag/digitalt underv.materiell	5
Saami Aviisa Avvir	Avis	17
NRK Sapmi	Media	90
Sagat	Media	2
Nuorttanaste	Samisk kristelig blad	3
<i>Fjord Vest-Finnmark:</i>		
<i>Porsanger:</i>		
SANKS	Helse	48
Samisk språk- og kultursenter	Språksenter	4
Sjøsamisk kompetansesenter	Formidling	2
RiddoDuotarMuseat	Porsanger museum	1
Idut	Musikk- og bokproduksjon	5
Sagat	Avis	21
<i>Kvalsund:</i>		
RiddoDuotarMuseat	Kokelv sjøsamisk museum	1
<i>Alta:</i>		
Reindrifftsforvaltningen	Offentlig administrasjon, næring	16
Alta samiske språksenter	Samisk språksenter	2
Samisk spesialpedagogisk støtte SEAD	Utdanning - Statped	2

**Nord-Troms:***Gaivuotna-Kåffjord:*

Sametinget	Offentlig administrasjon	6
Samisk språksenter	Samisk språksenter	3
Samisk bibliotekstjeneste for Troms	Bibliotek	1
Senter for Nordlige folk	Kulturhus	4
Samtidsmuseet for nordlige folk	Museum	1
Riddu Riddu	Festival	2
NRK Sapmi	Media	1

*Storfjord:*

Samisk språksenter	Samisk språksenter	2
Lásságammi	Kulturstiftelse	2

*Tromsø:*

Sametinget	Offentlig administrasjon	8
Samisk språksenter	Samisk språksenter	2
Samisk helseforskning	Forskningsinstitusjon	5
Midnight sun marathon	stiftelse + arrangement samisk uke	2
NRK Sapmi	Media	1

*Målselv:*

Reindriftsforvaltningen	Offentlig administrasjon, næring	6
-------------------------	----------------------------------	---

**Markasamiske områder:***Skånland:*

Vilgesvárri	Samisk museum/boplass	1
-------------	-----------------------	---

*Lavangen:*

Ástávuona giellagoahtie	Samisk språksenter	3
-------------------------	--------------------	---

*Evenes:*

Sametinget	Offentlig administrasjon	2
Samisk språk- og kultursenter	Språksenter	3
Samisk helseforskning	Forskningsinstitusjon	1
Vardobaiki	Kulturhus	15
Márkomeannu	Markasamisk kultur-og musikkfestival	1

**Lule- og pitesamiske områder:***Divtasvuodna-Tysfjord:*

Sametinget	Offentlig administrasjon	14
Samisk spesialpedagogisk støtte SEAD	Utdanning - Statped	1
SANKS	Helseinstitusjon	1
Arran	Kulturhus	27
NRK Sapmi	Media	2

*Fauske:*

Reindriftsforvaltningen	Offentlig administrasjon	5
-------------------------	--------------------------	---

*Beiarn:*

Pitesamisk senter	Stiftelsen Duoddare Ráffe	1
-------------------	---------------------------	---

**Sørsamiske områder (i Nord-Norge):***Rana:*

Åarjelhsaemien Teatere	Sydsamisk teater	2
------------------------	------------------	---

*Hattfjelldal:*

Sijtín Jarngé	Samisk kultur- og utviklingscenter	4
---------------	------------------------------------	---







Postboks 1463  
9506 Alta  
Besøksadr. Kunnskapsparken, Markedsgata 3

Internett: [www.norut.no/alta/](http://www.norut.no/alta/)  
E-post: [post@finnmark.norut.no](mailto:post@finnmark.norut.no)  
Telefon +47 78 45 71 00  
Telefaks +47 78 45 71 01  
Foretaksnummer NO 983 551 661 MVA

*Norut Alta er et forskningsinstitutt i forskningskonsernet Norut*