

Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
Akersgata 59

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
18 JAN 2005	
04/2771-109	
Ark.	013
Avd.	RA / SSA / MAG

Vår ref:#68659/1 Deres ref:04/2771-4 MAG Oslo, 14. januar 2005

Høring på Distriktskommisjonens utredning

Med dette følger NITO sitt innspill til Distriktskommisjonene sin innstilling (NOU 2004:19). NITO er Norges største fagorganisasjon for ingeniører og teknologer med mer enn 50 000 medlemmer og organiserer i hovedsak ingeniører med treårig høgskoleutdanning. Med dette innspillet ønsker NITO å vektlegge en distriktpolitikk basert på aktiv politisk styring av omstilling, uten at en lar markedsmekanismer dominere i for stor grad. NITO mener en må ta hensyn til hva som er funksjonell distriktpolitikk, og samtidig se mulighetene som ligger i distriktenes egenart og mangfold.

For å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret er det nødvendig at kommunene har et basistilbud til sine innbyggere, som skole, helse etc. NITO har en visjon om "ingeniøren som garantist for velferdssamfunnet", og mener derfor våre medlemmer spiller en viktig rolle i utviklingen av levedyktige distrikt og regioner.

NITO slutter seg til kommisjonens visjon som bygger på en videreutvikling av *attraktive og livskraftige lokalsamfunn gjennom et aktivt og konkurransedyktig næringsliv og likeverdige tjenestetilbud i hele landet, med sikte på å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.*

1. Viktige ressursbaserte distriktsnæringer og utfordringer

Kommisjonen peker på at mye av grunnlaget for verdiskapingen i Norge ligger i de naturressursene vi har. Samtidig pekes det på at bedriftenes konkurranseevne i mindre grad enn tidligere knyttes til eksklusiv tilgang til naturressurser og andre stabile naturgitte fortrinn. Det å være i forkant av konkurrentene er f.eks. blitt et viktig konkurransefortrinn.

Nye vekstsnæringer tenderer til å søke andre lokaliseringsbetingelser enn de som finnes i distriktene.

Landbruk, skogbruk, fiskeri og havbruk er utgangspunkt for viktige verdiskapingsystemer. Reiselivsnæringen har utviklet seg til å bli en viktig næring i distriktene. I tillegg er det andre næringer og tema som er viktige for et distriktsbasert næringsliv. Vi vil her peke på noen områder som NITO ønsker å uttale seg om.

Petroleumsvirksomhet

I utredningen slås det fast at potensialet for distriktene knyttet til petroleumsbasert virksomhet ikke er godt nok utnyttet. Utvalget peker på at oljeindustrien velger å bygge på eksisterende samarbeid og kompetansemiljø, i stedet for å vurdere nye leverandører. Dette krever at myndighetene legger sterkere føringer rundt utforming og gjennomføring av konsesjonspolitikk, slik at vi får en leverandørutviklingspolitikk som gir likeverdige vilkår også for nye aktører.

- NITO mener petroleumsbasert virksomhet i distriktene i større grad må komme distriktene til gode. Der utbyggingsaktivitet foregår, må dette også komme det lokale næringsliv til gode.
- Samtidig vil NITO understreke at vi må ha et langsiktig perspektiv på utnyttningen oljeforekomstene i Norge. Utvinningen må gå over tid og oljevirkosomhet bør ikke dominere i den grad at den ødelegger for øvrig næringsutvikling i lokalmiljøet.

Gasskraft

NITO etterlyser en offensiv strategi for industriell utnyttelse av gass i Norge. Her ligger et stort verdiskapingspotensiale. Det er politisk enighet om å legge til rette for økt bruk av naturgass i Norge. Utbygging av nødvendig infrastruktur for å realisere målsettingen, vil imidlertid ikke skje uten at myndighetene i startfasen bidrar til dette. Myndighetene bør derfor bidra til oppbygging av et norsk distribusjonsnett for naturgass til steder der det finnes lønnsomme anvendelser basert på andre forutsetninger for kalkuleringer enn de regjeringen har benyttet.

Elektrisk kraft

Våre vannkraftressurser har hatt stor betydning for utviklingen i mange regioner og distrikter. Næringen har gitt arbeidsplasser og inntekter, og billig kraft har vært et fortrinn i utviklingen av norsk industri. Direkte eierskap i kraftressurser har sikret kommuner og fylkeskommuner inntekter som har blitt brukt til verdiskaping og sikring av velferdsgoder. Det er viktig å sikre at denne inntekten kommer det lokale og regionale nivået til gode også i framtiden. Etter hvert som kraftprisen industrien betaler blir mer markedsbasert, reduseres distriktenes viktige lokaliseringfortrinn for kraftkrevende industri.

Endring har vært et kjennetegn ved kraftsektoren de seneste 10-15 årene. Konkurransen, effektivisering og harde krav til avkastning har aktualisert salg og realisering av verdiene som det offentlige har i kraftforsyningen. På den annen side er det i liten grad gjennomført undersøkelser av hvilke lokale eller regionale effekter et slikt salg kan ha for en kommune eller en fylkeskommune som selger eierandelene i det lokale kraftverket. En undersøkelse

gjennomført på oppdrag fra NITO, Tekna og EL & IT Forbundet¹ viser imidlertid at **eierskapsforholdene** synes å være viktig for kraftselskapenes målsettinger og regionale aktivitet. **Regionale ringvirkninger** fra kraftselskapene er betydelig. De statlig eide selskapene har fokus på tradisjonell kraftvirksomhet i ulike regioner i Norge som så vel som i utlandet, og de har hovedkontor i hovedstadsregionen. De regionale selskapene har derimot stor og økende virksomhet utover kraftvirksomheten og de genererer store ringvirkninger for øvrig sysselsetting og verdiskaping i regionene med bakgrunn i selskapets og de ansattes innkjøp av varer og tjenester, inntekter til det offentlige, utbygging av infrastruktur, hovedkontor og satsing på næringsutvikling og velferd for innbyggerne.

NITO mener:

- Sammenhengen mellom kraftforsyningens eierskap og dets regionale betydning må tas i betraktning ved eventuelt salg. **Salgsvurderinger** som eierne av kraftselskapene evt. gjør, må inkludere analyser av sannsynlig tapt regional aktivitet som følge av nedbemanning og svekkede ringvirkninger, størrelse på salgsgjavnst samt muligheten til å erstatte tapt aktivitet gjennom vekst i det regionale næringslivet².
- Kraftkrevende industri er viktig for mange lokalsamfunn. Dersom den totale kraftpris (kraftpris, nettleie, avgift) overstiger det nivået som industrien ser seg i stand til å betale, vil utflagging eller nedleggelse være aktuelt. Dette vil kunne få negative ringvirkninger for de lokalsamfunn som blir berørt.
- Lave kraftpriser er viktig for å beholde kraftkrevende industri i distriktene. Elektrisk kraft er dermed både en viktig næring for distriktene og utgjør en sentral rammebetingelse.

2. Rammebetingelser og viktige arbeidsområder

Forskning og utdanning

En viktig forutsetning for å utløse verdiskapingspotensialet er forskning og utdanning. Regionalt nivå anses å ha den nødvendige nærhet slik at det kan utvikles et funksjonelt samspill mellom næringsliv, kunnskapsmiljøer og myndigheter (kunnskapsregioner). Kunnskapsparke, næringshager og inkubatorer vil kunne gi positive ringvirkninger i et større geografisk område. Det er fortsatt slik at geografisk nærhet forenkler samspill og kunnskapsdeling. En nasjonal vekststrategi baserer seg på en utvikling/framvekst av sterke og innovative næringsmiljø og dette fordrer et samspill mellom bedrifter, kunnskapsmiljøer og myndigheter.

- NITO mener at myndighetene må stimulere skolen til å introdusere realfag på en engasjerende måte allerede på grunnskolenivå. Å få flere til å velge realfag i skolen er

¹ Sand og Bjørnstad (2004): "Kraftforsyningens eierskap og betydning for regional næringsutvikling". Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.

² Negative virkninger på nedbemanning og regionale kjøp synes å være i størrelsesorden 10 og 30 % nedgang for selskaper som NTE, Lysc, BKK og HEAS hvis mer enn 50 % av eierandelene overtas av en eksterne eier (Sand og Bjørnstad 2004).

viktig også i et distriktperspektiv. Teknologisk utvikling har bidratt til å opprettholde mange arbeidsplasser i distriktene.

Utdanningspolitikk og næringsretta forskningspolitikk spiller en sentral rolle for innovasjon og nyskaping. Det norske utdanningssystemet med regionale høyskoler og Universiteter har bidratt til regional vekst og omstilling. Arbeidsdeling slik at fagmiljøene i større grad konsentreres er viktig.

Instituttsektoren har en viktig regional funksjon sett i forhold til problemstillinger som er sentrale for den enkelte region.

FoU kunnskaper må også kobles til mindre sentrale deler av landet. Kommisjonen peker på at slik det er nå går både selektive midler gjennom NFR og generelle virkemidler (SkatteFUNN) til sentrale områder. Kommisjonene peker på at distriktnæringslivet i mindre grad har blitt fanget opp av FoU og innovasjonsrettede finansierings- og tilretteleggingsordninger. At dette mønsteret endres og utvides er avgjørende for å nå målet om realisering av potensialet for nyskaping i distriktene.

NITO mener

- det er avgjørende for utviklingen av levedyktige kunnskapsregioner å støtte opp under kompetanseintensive næringsmiljøer med base i regionene. FoU kunnskaper og nasjonale virkemidler må i større grad komme distriktene til gode.
- Forskning og utdanningsmiljøer må holde et høyt internasjonalt nivå og at det derfor er viktig med en nasjonal samordning av viktige satsingsområder innen forskning. NITO støtter kommisjonen i at det ikke trenger å være en motsetning mellom størrelse og nivå på forskningsmiljøene og kvaliteten på forskningen.
- Samtidig er det viktig å unngå fragmentering av fagmiljø. Samlede miljøer er nødvendig for at Norge skal kunne hevde seg internasjonalt.

Infrastruktur

Gode transportforbindelser er viktig for næringslivet i distriktene. NITO mener en større del av Norges statlige kapitalstyrke bør rettes mot investeringer i infrastruktur. Det er behov for økte bevilgninger til samferdselsområdet generelt, både innen vei, sjøtransport og jernbane, som danner knutepunkt for næringslivet. NITO oppfatter imidlertid et godt utbygd og vedlikeholdt veinett som grunnsteinen i den nasjonale infrastrukturen på samferdselsområdet. Dette er etter NITOs syn viktig av to årsaker:

- Bedre infrastruktur gir raskere og sikrere transport
- Sikrer kompetanse og produktutvikling som kan benyttes på et overnasjonalt plan

Også andre former for infrastruktur er avgjørende for verdiskaping. Kommunikasjonsmessig infrastruktur har stor betydning for Norge. På den ene siden har kommunikasjonsteknologien muliggjort kommunikasjon over store avstander. På den andre siden er næringslivet blitt mer relasjonsorientert. God IKT-infrastruktur er en forutsetning for utvikling av et næringsliv i distriktene. Der markedsgrunnlaget er for lite for kommersiell utbygging er offentlig engasjement nødvendig.

I en OECD - rapport pekes det på at Norge har en fragmentert IT-politikk og manglende koordinering innenfor feltet som bidrar til verdisløsing. Bredbånd vil ha stor betydning for norsk konkurransekraft framover, blant annet gjennom å legge grunnlag for økt verdiskaping i næringslivet og bedre kvalitet i offentlig sektor. Dette må bygge på en utbyggingsmodell med samordning og koordinering av infrastruktur, slik at en unngår strukturproblemer og områder uten bredbåndstilbud.

- NITO mener at et offentlig engasjement er nødvendig for å oppmuntre til utbygging av trådløst bredbånd der hvor markedsgrunnlaget er for lite for kommersiell utbygging.

Gründerkultur

Som kommisjonen riktig påpeker, er mange av de største industribedriftene lokalisert til distriktene, og er såkalte hjørnesteinsbedrifter. Den øvrige bedriftsstrukturen i distriktsnorge er preget av enkeltmannforetak og småbedrifter. Også disse bedriftene er i stor grad knyttet til bruk av lokalt råstoff. Innbyggernes kreativitet og gründerkultur er imidlertid også en viktig ressurs for distriktene. Det ligger en utfordring i å bedre potensialet for arbeidsplasser ved å bedre etableringsvilkår og driftsvilkår for denne type bedrifter. En aktiv gründerkultur er avgjørende for levedyktige distrikter

Kommisjonen peker på at det er mangel på risikovillig kapital i distriktene. Liten grad av forutsigbarhet og en usikker økonomisk situasjon er til hinder for tilflytting og etablering, i tillegg opplever også mange et stringent regelverk som et hinder. I noen tilfeller er WTO og EØS regler til hinder for å kunne gi aktiv støtte til etableringer, men som kommisjonen påpeker utnyttes ikke rammene og dermed mulighetene innenfor EØS sitt regelverk.

NITO mener

- En troverdig distriktpolitikk må omfatte finansieringsmuligheter i forbindelse med etablering. Økt tilgang til risikokapital og bedre veiledning for etablerere er en forutsetning for et innovativt næringsmiljø i landet generelt og distriktene spesielt. Gode prosjekter bør støttes uavhengig av geografisk beliggenhet. EØS-reglementet må utnyttes fullt ut.
- NITO mener mye av byråkratiet som oppfattes som hindringer er nødvendige regler for å ivareta samfunnsmessige hensyn. En viktig årsak til at de ofte ønskes fjernet er at

bedrifter og enkeltpersoner mangler både tid, forståelse og kompetanse til å etterkomme alle kravene. Det bør etableres flere tilbud for bedrifter og enkeltpersoner som opplever problemer med å etterkomme slike krav, slik at de lettere kan tilegne seg kunnskap om disse kravene.

3. Helsepolitikk og distriktspolitikk

En målsetting med å fristille statlig virksomhet ved for eksempel konkurranseutsetting og privatisering, har vært å skille politisk myndighetsutøvelse og driftsansvar. Dette gjelder også innen helsesektoren, en sektor som har avgjørende betydning for at kommunene og staten skal kunne opprettholde et av dagens viktigste velferdstilbud, nemlig et tilgjengelig og kvalitativt godt helsetilbud for befolkningen.

Hva som oppleves som en kvalitativ god helsetjeneste vil variere, avhengig av behandlingsbehovet. Når det gjelder behandlingsforløp med høyt volum, enkle prosedyrer og dermed mindre behov for spisskompetanse, oppleves nærhet til tilbudet som en viktig kvalitet for brukerne. I Norge har man valgt å utvikle tilbud og kompetanse innen høyspesialisert medisin ved flere helseforetak over hele landet. Sett i forhold til befolkningsgrunlaget mener NITO at høyspesialisert medisinsk behandling kun bør tilbys ved et begrenset antall helseforetak. Dette vil gi en kvalitativ god og trygg tjeneste, styrke fagmiljøene og kan stimulere til økt forskningsaktivitet.

Med innføringen av helsereformen har de fleste lokalsykehus fått endrede vilkår og flere har fått en betydelig reduksjon i behandlingstilbudet.

Spesialisthelsetjenestens til dels ensidige fokus på de høyspesialiserte medisinske behandlingene, har forsterket en allerede manglende samordning mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten. Det er viktig å bygge på den kompetansen som finnes rundt lokalsykehusene og i primærhelsetjenesten. Ved å opprette Distriktsmedisinske senter som et nært samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten vil befolkningen få et riktig, kvalitativt godt og kostnadseffektivt helsetilbud lokalt.

- NITO vil anbefale at myndighetene avventer resultatet av en evaluering av helsereformen før det vedtas nye strukturelle endringer innen spesialisthelsetjenesten.

4. Styringsmuligheter

En helhetlig og målrettet distrikts- og regionalutvikling krever politisk styring og samordning på områder som har betydning for den geografiske utviklingen.

New Public Management – inspirerte forvaltningsmodeller vektlegger blant annet effektivitet og resultatmåling og økt fristilling av etater og statlige selskaper. Dette gjør at den politiske styringen av sektoren blir redusert ved at formelle styringsmekanismer svekkes. Effektivalget oppsummerer i sin analyse at denne utviklingen fører til mindre fokus på distrikts- og regionalpolitikk og mer ensidig fokus på sektorpolitiske mål. At vekst i offentlige utgifter skal holdes nede, samt økte krav til effektivitet og at sektorpolitiske målsettinger skal nås med begrensede ressurser, er noe som har ført til omlegginger mange mener har rammet distriktene hardt.

Innen spesialisthelsetjenesten har NewPublic Management-innspilte forvaltningsmodeller kombinert med manglende langsiktighet fra det statlige eierskapet, ført til at tunge fagmiljøer over hele landet nå hevder at de begrensede økonomiske ressursene kommer i direkte konflikt med de helsepolitiske målsetningene i dette landet. Erfaringer fra andre land bla. New Zealand har vist at det offentlige helsevesenet nærmest ble rasert etter at New-Public-Management gjorde sitt inntog i sektoren. NITO mener at det må gjøres en kritisk vurdering av hvor vidt denne typen forvaltningsmodeller egner seg for grunnleggende velferdsordninger.

- NITO kan ikke se at en rendyrking av bestiller-rollen inn mot autonome fagmiljøer med høy profesjonalitet kan gi kvalitetsmessige eller økonomiske gevinster på lang sikt. En De Facto -rapport om innføring av denne modellen i Kommunalavdeling teknisk utbygging i Bergen konkluderer som følgende: "Administrasjon og byråkrati øker fordi det går mye tid med til å beskrive, definere kvalitetskrav, måle og rapportere. Fagpersoner opplever en begrensning i forhold til å gjøre selvstendige faglige vurderinger."
- NITO mener at internt fokus på total kvalitet vil bevisstgjøre og motivere til best ressursutnyttelse og rasjonalitet.

5. Distriktpolitiske virkemidler

Utvalget har en problemforståelse basert på at det er den brede distriktpolitikken som har størst betydning, men at denne blir stadig mindre utnyttet politisk, blant annet som en følge av sektororganisering. De peker videre på at det finnes handlingsrom for både den brede og den smale distriktpolitikken, spørsmålet er snarere om det finnes politisk vilje.

- NITO mener generelle og selektive midler må utfylle hverandre, og tiltakene innrettes slik at de bidrar til å øke næringslivets innovasjonssatsing. SkatteFUNN og Søkornordningen bør utvides.

Den brede distriktpolitikken består av generelle virkemidler. Differensiert arbeidsgiveravgift har vært et slikt virkemiddel. Distriktskommisjonen er av den oppfatning at signaler fra EU-kommisjonene må tolkes slik at det er åpnet for å *gjeninnføre regionalt differensiert*

arbeidsgiveravgift. De viser til 'Handlingsromutvalget' som har gjort konkrete vurderinger av tiltak der det finnes flere muligheter for støtteordninger. Dette gjelder for eksempel støtte til kompetanseheving i bedrifter, FoU, økt sysselsettingstiltak, utbygging av infrastruktur og fysiske nyinvesteringer.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et generelt virkemiddel som har gjort det billigere å bruke arbeidskraft og bidratt til å øke etterspørsel etter arbeidskraft i aktuelle områder. Målt i kroner er redusert arbeidsgiveravgift det største enkelttiltak blant distriktpolitiske begrunnede tiltak.

- NITO går inn for en gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

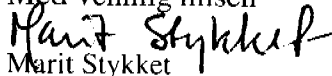
Den smale distriktpolitikken dreier seg om direkte bedriftsretta midler som skal styrke fylkenes muligheter til utforming av egne strategier, utvikle regionale fortrinn og tilpasses regionale utfordringer. Kommisjonen peker på at det er en overordnet strategi å utnytte handlingsrommet i den smale distriktpolitikken.

- NITO slutter seg til at noe må gjøres for at generelle ordninger i større grad treffer målgrupper i distriktsnorge og at handlingsrommet i den smale og næringsrettede politikken må benyttes.
- NITO mener en bør kunne ta i bruk tiltaksvirkemidler i utvalgte områder for å stimulere lokal tiltakslust. NITO mener en må ha et virkemiddelsystem som tar hensyn til de geografiske forskjellene.

Selektive virkemiddel skal tildeles etter bestemte kriterier og skal gi økt støtte til investeringer. Dette skal igjen bidra til spissede næringsstrategier med en regional dimensjon.

- NITO understreker behovet for statlige initierte såkorn- og investeringsfond som i større grad bidrar til mer privat kapital til investeringer og nyskaping. (Vi ser imidlertid behovet for andre aktører som kan gå inn og dele risikoen.)
- NITO mener en bedre koordinering og samordning av distriktpolitiske virkemidler, samt en styrking av virkemiddelapparatets kompetanse må være et mål.

Med vennlig hilsen



Marit Stykket
President i NITO
Telefon 22 05 35 96