

Knut Onsager, Torjus Bolkesjø og Bjørn Moen

Regionalpolitikk og utviklingssamarbeid i Østfold



Forord

Dette er en av delrapportene fra prosjektet "Regional utvikling i Sørøst-Norge". Andre rapporter fra prosjektet er:

- Onsager, K. Amundsen, A.B., Bolkesjø, T. og Foss O. (2003): Historiske spor, omstillinger og regionaliseringer i Østfold. NIBR-rapport nr. 2003:7. Hovedrapporten.
- Bolkesjø, Torjus (2003). Entreprenørskap i Østfold. TF-rapport 202.
- Onsager, K. og Sæther, B. (2003): Kunnskapsøkonomi og klynger. En analyse av prosesser og betingelser bak framvekst og utvikling av en kunnskapintensiv næringsklynge i Halden. NIBR-rapport 2003:4.
- Onsager, K. (2003): Regionale effekter av statlig politikk i Østfold. NIBR-notat 2003:107.

Prosjektet har vært finansiert av Norges Forskningsråd under programmet Regional utvikling (REGUT). Denne rapporten er skrevet av forskere ved NIBR og Telemarksforskning. Torjus Bolkesjø (TF) har skrevet kapitlene 3.2.2, 3.3.2., 3.3.3 og 3.3.5, og ellers gitt mange kommentarer til de ulike delene av rapporten. Bjørn Moen (NIBR) har skrevet kapitlene 3.2.3 og 3.3.7. De øvrige kapitlene er skrevet av Knut Onsager (NIBR).

Oslo, februar 2003

Ove Langeland

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Figuroversikt.....	5
Sammendrag	6
Summary.....	10
1 Innledning	14
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	14
1.2 Metode og data.....	15
1.3 Oppbygging av rapporten.....	15
2 Teori og utviklingstrekk.....	16
2.1 Teoretiske perspektiver på regional utvikling og politikk	16
2.2 Norsk regionalpolitikk og endringer	22
2.2.1 Regionalpolitikk som politikkområde	22
2.2.2 Hovedendringer i regionalpolitikken	28
2.2.3 Organisering av den regionale utviklingspolitikken	33
2.2.4 Det lokale nivået i utviklingspolitikken	35
2.2.5 Det regionale nivået utviklingspolitikken	38
2.2.6 Fra forvaltnings- til utviklingsregioner	44
3 Regionalpolitikk, aktører og nye strategier i Østfold.....	46
3.1 Generelt om regionalpolitikken i Østfold.....	46
3.1.1 Den store regionalpolitikken.....	46
3.1.2 Den lille regionalpolitikken.....	55
3.1.3 Den regionale utviklingspolitikken	56
3.2 Regionale utviklingsaktører og -strategier	56
3.2.1 Østfold fylkeskommune (ØFK)	58
3.2.2 Statens nærings- og distriktsutviklingskontor (SND)	69
3.2.3 Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA).....	78
3.2.4 Arbeidsmarkedsetaten i Østfold (AETAT)	80
3.2.5 Primærkommunene og ABS-regionene	82

3.2.6	Kunnskapsorganisasjoner.....	83
3.2.7	Mellomliggende utviklingsorganisasjoner	97
3.2.8	Nærings- og arbeidslivsorganisasjoner	101
3.3	Nye regionale samhandlingsarenaer og utviklingsamarbeid.....	103
3.3.1	Samhandlingsforum	104
3.3.2	Østfold Industriooffensiv (ØIO)	108
3.3.3	Østfold Byoffensiv (ØBO).....	117
3.3.4	Østfold Bygdeoffensiv	127
3.3.5	Regionalt FoU-samarbeid mellom kunnskapsorganisasjoner og næringsliv.....	129
3.3.6	Østlandssamarbeidet	136
3.3.7	Grenseregionalt samarbeid (Intereg).....	142
4	Sammenfattende analyse og konklusjoner	148
4.1	Nye utviklingstendenser i Østfold.....	148
4.2	De regionale offensivene – resultater og erfaringer	154
4.3	Utsikter og utfordringer.....	157
	Litteratur	160
Vedlegg 1	Informanter.....	164
Vedlegg 2	Samlede statlige overføringer til Østfold (2000).....	165
Vedlegg 3	Oversikt over offentlig virkemidler og tiltak for støtte og utvikling av næringer og regioner i Østfold 1995-2001.....	168

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Historikk for utviklingen av distrikts-og regional-politiske institusjoner i Norge.</i>	43
Tabell 3.1	<i>SNDs oppgavestruktur</i>	70
Tabell 3.2	<i>SNDs virkemidler(tilskudd inkl tilskudd til dekking av tap) i 2000 fordelt på departementer. Mill kr. (St meld 36 (2000-2001): tab 8.2).....</i>	70
Tabell 3.3	<i>Sysselsettingseffekter og kostnader per. arbeidsplass av SND-prosjekter 1994-96. Østfold og landet (kilde: Bræin og Hervik 2002)</i>	75
Tabell 3.4	<i>BU-midler fordelt etter formål i landet og Østfold 1999-2002. (kilde: Landbruksdep. Rundskriv M-16/2001: Midler til bygdeutvikling 2002).....</i>	80
Tabell 3.5	<i>Finansieringskilder for virksomheten i Østfold Industrioffensiv.....</i>	109
Tabell 3.6	<i>Bruken av midlene i ØIO fordelt på år</i>	109
Tabell 3.7	<i>Prosjekttypen og ressursbruk på ulike områder.</i>	112
Tabell 3.8	<i>Bevilgninger under ulike strategier og innsats-områder pr 31.12.01</i>	120
Tabell 3.9	<i>De to største fellesprosjektene og det største prosjektet i hver enkelt kommune innen ØBO</i>	122
Tabell 3.10	<i>Østfolds andel av ulike typer forskningsmidler for landet totalt sammenlignet med utvalgte fylker.....</i>	131
Tabell 3.11	<i>Fylkesvis fordeling av midler i PROGIT 1995-2001 ...</i>	135
Tabell 3.12	<i>De 35 intereg-prosjektene som Østfold fylkeskommune har medfinansieringen har vært fordelt slik på prosjektkategorier (mill.kr.).....</i>	145
Tabell v2.1	<i>Statlige overføringer til Østfold og landet (2000) (Kilde: Ørbech 2002).</i>	166
Tabell v2.2	<i>Statlig overføringer til utviklingstiltak for bedrifter, næringer og region. Østfold og landet (2000) (Kilde:Ørbech 2002).....</i>	167
Tabell v 1.3	<i>Oversikt over offentlig virkemidler og tiltak for støtte og utvikling av næringer og regioner i Østfold 1995-2001.</i>	169

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Utviklingstendensene i nærings- og innovasjons- politikken i europeiske land (C. Nauwelaers 2001).</i>	19
Figur 3.1	<i>Sentrale aktører og organisasjoner i det regionale utviklings-og innovasjonssystemet.</i>	57
Figur 3.2	<i>Østfolds andel av tilskudd innen ulike tilskudds- kategorier for perioden 1993- 2000 samlet. Prosent. (kilde: SND)</i>	72
Figur 3.3	<i>Lån og tilskudd (1000 kr) gjennom SND pr arbeidsplass (1999) samlet for årene 1993-2000 Rangert etter tilskudd. Kilde: Utkjøringer fra SNDs registerdata</i>	73
Figur 3.4	<i>SNDs tilskudd i Østfold fordelt på næring. Samlet beløp. for perioden 1993-2000. 1000 kr. Kilde: Utkjøringer fra SNDs registerdata. Løpende kr.....</i>	74
Figur 3.5	<i>Finansieringen av Intereg-midler i Østfold.</i>	144

Sammendrag

Knut Onsager, Torjus Bolkesjø og Bjørn Moen

Regionalpolitikk og utviklingssamarbeid i Østfold

NIBR-rapport 2003:3

Rapporten belyser først generell regionalteori og egenskaper ved norsk regionalpolitikk og endringer i de senere årene. Deretter presenteres mer inngående empirisk dokumentasjon av nye regionalpolitiske tendenser og utviklingssamarbeid i Østfold fylke. Fra å ha en svak regionalpolitikk har Østfold det siste tiåret utviklet en mer aktiv regional utviklingspolitikk, blant annet gjennom flere regionale ”offensiver” og utviklingssamarbeid, både internt og eksternt. I rapporten belyses prosesser, aktører og organisering knyttet til disse nye regionaliseringsprosessene, og vi drøfter hvordan dette har bidratt til å styrke regional utviklingsevne og attraksjonskraft.

Regionalpolitikk – generelle begreper og endringstrekk

I rapporten skilles det mellom den store og lille regionalpolitikken i statlig regi på den ene siden, og den regionalt forankrede utviklingspolitikken på den annen. Endringer i den statlige politikken har over lengre tid blitt utfordret av, og i noen grad selv bidratt til å styrke, grunnlaget for en mer aktiv regional utviklingspolitikk i fylkene. Den lille regionalpolitikken har gradvis blitt utvidet med nye og flere virkemidler innrettet mot regional utvikling i hele landet, samtidig som virkemiddelforvaltningen har blitt mer desentralisert. Nylig har sentrale myndigheter gitt fylkeskommunene økte rammeoverføringer og fullmakter for å kunne fylle rollen som regional utviklingsaktør. Den regionale utviklingspolitikken har på sin side over lang tid blitt styrket gjennom mer aktive utviklingsaktører i regionene, nye tiltak for å styrke de regionale kunnskapsmiljøene og innovasjonssystemene, og utviklingssamarbeid internt og eksternt.

Regionalpolitikk og nye regionaliseringsprosesser i Østfold

Bakgrunnen for at man fikk en mer aktiv utviklingspolitikk i Østfold fra tidlig på 1990-tallet var en kombinasjon av utfordringer knyttet til

høy arbeidsledighet og internasjonalisering (EØS, WTO-avtalene, og et mulig EU-medlemskap), og nye muligheter knyttet til statlig støtte og virkemidler for regional omstilling og utvikling. Sentralt i utviklingspolitikken var flere regionale omstillings- og utviklings-samarbeid internt i fylket (Østfold Industriooffensiv, Østfold Byoffensiv, Østfold Bygdeoffensiv), og nye eksterne samarbeidstiltak (Østlandssamarbeidet, Grenseregionale samarbeid med Vest-Sverige).

Disse satsingene har utløst betydelig statlige, fylkeskommunale og private utviklingsmidler de siste årene. Formålet har gjennomgående vært å styrke Østfolds utviklingsevne (verdiskaping, innovasjon, nye arbeidsplasser) og attraksjonskraft (som bo- og arbeidsted, investeringsområde, profilering). I samsvar med nyere innovasjons-teori har mange av tiltakene dreid seg om å styrke kompetansen, nettverkene og samarbeidsevnen i regionen. Effekter av slike tiltak er imidlertid vanskelig å måle og skille fra andre effekter, samtidig som effektene av slike tiltak som oftest har en diffus og langsiktig karakter, som er vanskelig å vurdere fullt ut i nåtid. Dette skaper utfordringer for de vurderinger som gjøres av slike tiltak i politikk og samfunn. De evalueringer som foreligger fra satsingene i Østfold tyder på begrensede kortsiktig sysselsettingseffekter, men betydelig langsiktige effekter for den regionale utviklingsevnen. Sistnevnte knyttes til en rekke nye samarbeidstiltak som har bidratt til økt ”institusjonell tetthet” mellom bedrifter, kunnskapsorganisasjoner, kommuner og fylkeskommune, både i Østfold og eksternt til Østlandet og Vest-Sverige. En rekke nye engasjementer, samarbeid og nettverk er etablert mellom de nevnte aktører og organisasjoner. Dette har også bidratt til å øke bevisstheten og kompetansen om regionalt utviklings-arbeid av ulike typer. Alt dette er forhold som vil kunne ha verdi på lengere sikt. De regionale omstillings- og utviklingsprogrammene i Østfold har således bidratt til kunnskapsoppbygging, utvikling av nye samarbeidsarenaer og nettverk, samt styrket profileringen av regionen. Slik sett har de virket etter intensjonene. Om gjennomføringen kunne vært mer ”effektiv” har ikke vi kunnet vurdere på grunnlag av foreliggende dokumentasjon.

Utfordringer

Generelt kjennetegnes dynamiske regioner av en aktiv kunnskaps-utveksling og samarbeid mellom myndigheter, næringsliv, utdannings- og forskningssystem og frivillige organisasjoner. Det er samfunn som er åpne for eksterne impulser, innflyttere og nye ideer, og de politiske systemene fungerer godt og er ofte sentrale i samfunnsdebatten. I slike regioner arbeider myndighetene aktivt med å styrke samhandlingen, skape nye møteplasser, utviklingskoalisjoner og forpliktende

partnerskap, samtidig som de i egne organisasjoner internaliserer kunnskapssamfunnets krav til åpenhet og samarbeids-orientering.

Østfold har en del av disse egenskapene, men har også en del mangler. Fylket har spesielle utfordringer med å styrke egen utviklingsevne, for å redusere negative effekter av Oslodominans og konjunkturelle svingninger. En viktig strategi vil da være å utvikle mer dynamiske og attraktive småbyregioner, og styrke samarbeidet mellom dem internt og eksternt mot Østlandet for øvrig og mot grenseregionen. De senere årenes regionale offensiver og utviklingssamarbeid i Østfold har bidratt med verdifulle erfaringer og nettverk på en måte, som vil ha verdi videre framover. Men Østfold står også ovenfor generelle utfordringer med å styrke samarbeidet mellom næringslivet, kunnskapsorganisasjonene, statlig og (fylkes-) kommunale virkemiddelmyndigheter i fylket. Det å overvinne institusjonelle barrierer mellom ulike aktører og sektorer i det regionale utviklings- og innovasjonssystemet krever imidlertid langsiktig utviklingsarbeid.

Østfold fylkeskommune har tidligere hatt mange begrensinger som har hemmet rollen som utviklingsaktør. Lite forpliktende planer, få virkemidler, små ressurser og svak legitimitet har medvirket til dette. Fra i år har fylkeskommunen imidlertid fått kraftig økning i statlige rammeoverføringer til regional utvikling, og utvidede oppgaver som sentral utviklingsaktør i samarbeid med de regionale statsetatene, private organisasjoner og sivilsamfunnet. Fylkeskommunens strategiske utviklingsarbeid og gjennomføringer må i økt grad knyttes tettere opp mot andre virkemiddelaktører, utviklingsorganer og interessegrupper i samfunnet.

Med utgangspunkt i Østfolds spesielle utfordringer, står fylkeskommunen ovenfor betydelig utfordringer. Den nye rollen vil kreve betydelige interne omstillinger i organisasjonen. Fra å være tjeneste- og planprodusent skal fylkeskommunen bli en mer aktiv tilrettelegger og samarbeidspartner i regionen. Det vil kreve en mer engasjerende og oppmuntrende fylkeskommune, som deltar i de kunnskapsutviklende prosessene, hjelper aktører til å nå fram til relevant kunnskap og samarbeidspartnere i regionen. Fylkeskommunen må utvikle økt politisk og administrativ kapasitet, og evne til å delta både i langsiktig og kortsiktig tiltaksarbeid. Den må klare å utvikle et tettere samarbeid med kommunene, næringsliv og frivillige organisasjoner, som den også skal fungere som serviceorgan ovenfor. Det vil kreve nye måter å organisere arbeidet på, mer prosjektorganisering, samarbeid med kommuner i regionråd, deltakelse i ulike former for utviklingsselskap. Det vil kreve at fylkeskommunen også blir et mer aktivt politisk organ i de felles visjonsdannende prosessene i området, samtidig som den

fungerer som et aktivt utenrikspolitisk organ som fremmer fylkets interesser i samarbeid med andre regioner, nasjonalstat og internasjonalt. Om fylkeskommunen skal klare å fungere i rollen som utviklingsaktør er det i tillegg viktig at sterke aktører i næringslivet og det statlige byråkratiet ser på fylkeskommunen som interessant og viktig. Det er kanskje den største utfordringen for Østfold ?

Summary

Knut Onsager, Torjus Bolkesjø and Bjørn Moen

Regional policy and development partnerships in the County of Østfold

NIBR Report 2003:3

The report starts off by reviewing regional theory and the main features of Norway's regional policy, noting the changes it has undergone in recent years. A closer examination follows, with empirical documentation, of new tendencies in regional policy and growth partnerships in the county of Østfold. From a relatively weak start a decade ago, Østfold turned its regional policy into a far more pro-active instrument. The steps taken to accomplish this aim include several regional 'offensives' and growth partnerships within the county and beyond. The report describes processes, players and structures involved in the turnaround, and we discuss how it helped facilitate regional growth and appeal.

Regional policy – general terms and trends

The report distinguishes between macro and micro regional policy, with central government policy on the one hand and regionally anchored growth policy on the other. The need for a more pro-active regional policy in the counties was a challenge to central government and has itself fuelled developments in that direction. For some time now, new tools have been added to stimulate regional growth throughout the country and the administration of growth policy tools has been decentralised. It was not long ago that central authorities expanded the county councils' block grants and widened council powers to strengthen their growth developing role. Regional growth policy has furthermore been strengthened over a considerable period of time with the influx of more dynamic interests to the region, along with fresh initiatives to enhance regional knowledge environments, innovation systems and new intra- and interregional partnerships.

Regional policy and regionalisation processes in Østfold

It was a combination of high unemployment and internationalisation (EØS, WTO agreements, and potential EU membership), on the one hand, and new opportunities related to central government support, incentives aimed at promoting regional restructuring and growth, on the other, that sparked this new pro-active growth policy approach in Østfold. Key elements in the policy were the several instances of intra- (the Østfold Industry Offensive, Østfold Urban Offensive, and Østfold Rural Offensive) and interregional partnerships (Eastern Norway County Network, Border Collaboration with Western Sweden), all pursuing a restructuring and growth agenda. These efforts have brought about an injection of funds from central and regional government and the private sector in recent years. The major rationale has been to enhance Østfold's growth capacity (value creation, innovation, new jobs) and appeal (as an area to live in, to invest in, along with image promotion). Many of these measures were targeted at competence-, network- and partnership-building. It is difficult to measure or separate out the effects from other effects, not least because they are often diffuse and extended over time. This is a complicating factor in the evaluation of policies and social measures. The evaluations that have been completed of the Østfold case indicate limited short-term employment gains, but substantial long-term capacity gains. This last factor is the result of a number of new partnerships between manufacturers, knowledge organisations, local and county councils in Østfold and elsewhere in Eastern Norway and Western Sweden contributing to 'institutional concentration'. A number of new agreements, partnerships and networks have been established between these interests and organisations, raising awareness and building know-how, identifying problems and opportunities, and stimulating a learning environment related to long-term regional growth. The regional restructuring and growth-oriented programmes in Østfold have stimulated competence-building, the development of new arenas for collaboration and networks, and boosted the region's image. They have therefore worked in line with intentions. Whether they could have been more 'effective' is impossible to say given the data available at the present time.

Challenges

In general, what defines a dynamic regions is an active exchange of know-how, collaboration involving the authorities, the private sector, education and research, and the voluntary sector. A dynamic community is a community that is open to ideas from the outside, to in-migration and new thinking. It is a place where political systems

work well and play a visible role in public debates. Dynamic regions have authorities that strive to facilitate interaction, create fresh meeting places, strengthen growth coalitions and binding partnerships at the same time as they, within their own organisations, take on board and put into practice the transparency and willingness to collaborate that distinguishes the knowledge society.

Østfold possesses some of these qualities, but there are shortfalls too. The county needs to boost its own growth capacity to alleviate the negative impact of Oslo dominance and economic cycles. A feasible strategy would be to design more dynamic, attractive urban areas, enhancing internal and external cooperation with other parties in the Eastern Norway region and border regions with Sweden. The regional offensives and growth partnerships we have seen in recent years have generated lessons and networks of permanent value. But Østfold needs to expand connections with and between the private sector, knowledge organisations, and the central and county authorities that implement the policy instruments. Demolishing the institutional barriers that divide partners and sectors involved in growth and innovation is, however, a long-term project.

Constraints have earlier put a limit on Østfold County Council's ability to promote growth. Plans have been vague, incentives few, resources small and legitimacy low. But from this year, block grants to the county council for regional development have been increased, and tasks it shares with central government agencies, the private sector and civil society have also expanded. The county council's strategic efforts to promote growth needs to create stronger alliances with other interested parties, organisations and interest groups in the community.

These challenges require Østfold County Council, as an organisation to change, from being a service provider and planner to a pro-active facilitator and partner in the region. It must become more outgoing, more encouraging, it must take a fuller part in knowledge-generating processes, helping organisations and businesses to obtain the relevant information and liaise with potential partners in the region. It must work more closely with local councils, the private and voluntary sectors, for whom it provides services. Working practices will have to be changed, promoting project work, collaboration with local councils on regional councils, participation in various types of growth companies. The county council must become a more active political partner in the common vision-generating processes in the area, while pro-actively pursuing the interests of the region *vis-à-vis* other regions, national government and other countries. If the county

council is to meet these responsibilities, it is vital that it is seen by the private sector and central government as an interesting and essential partner. This is the challenge facing Østfold County Council.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Norsk distrikts- og regionalpolitikk har gjennomgått betydelige endringer de senere årene. Den statlig politikken har blitt preget av et endret fokus, nye og flere virkemidler har kommet til, og det geografisk virkeområde er utvidet. Det har blitt en økt vektlegging av mål og virkemidler for regional utvikling i hele landet, og ikke bare næringssvake distrikter. I denne utviklingspolitikken er fylkeskommunene tiltenkt en hovedrolle som regional utviklingsaktør (st.meld.nr.19 2001-2002). Samtidig har regionale aktører i ulike deler av landet, riktignok med ulik styrke og på ulike måter, i større grad hevdet sine regionalpolitiske interesser, utformet sin politikk, strategier og virkemidler for regional utvikling.

I rapporten belyses viktige egenskaper og endringstrekk ved norsk regionalpolitikk og organisering gjennom de siste tiårene, før vi dykker ned og gir en mer inngående beskrivelse og analyse av regionalpolitikk og utviklingsaktører i Østfold. Vi ser her på hvilke regionalpolitiske tradisjoner Østfold har hatt, hvordan og hvorfor det er utviklet en mer aktiv utviklingspolitikk det siste 10- året. Her går vi inn og belyser bakgrunnen til, og egenskapene ved, flere av de nye regionale utviklingstiltakene, som er iverksatt, inkludert hvilke aktører og interesser som har stått sentralt. Videre belyser vi betydningen disse har hatt for regional handlings- og utviklingsevne, og på hvilken måte. Noen av spørsmålene som reises i den forbindelse er også i hvilken grad institusjonsbyggingen har bidratt til kompetanseheving og nyskaping innenfor eller utenfor de sterkeste industrimiljøene og maktgrupperingene, og om man har fått til en bredere mobilisering for utvikling og nyskaping lokalt og regionalt ? Til slutt kommer vi inn på hvilke erfaringer man kan trekke ut av de nye regionale utviklings-tiltakene i Østfold, og hvilke sentrale utviklingspolitiske utfordringer man står ovenfor og hvordan kan de møtes.

1.2 Metode og data

Studien er basert på et kvalitativt design med bruk av forskningslitteratur og offentlig tilgjengelige dokumenter. Vi startet med en teori- og begrepsgjennomgang om regionalpolitikk som politikk-område, før vi gjennomførte den empirisk studien av norsk regionalpolitikk generelt og Østfold spesielt der vi særlig analyserte utviklingspolitikk og tiltak, samt de nye regionaliseringsprosessene i fylket. Foruten informasjon fra dokumenter har vi supplert med enkelte informantintervjuer med representanter for ulike organisasjoner (se oversikt i vedlegg). Vi har også brukt dokumentasjon i form av evalueringer som er gjort av utviklingsprogrammene og satsingene i Østfold de senere årene. Det er en løpende henvisning til disse i rapporten.

1.3 Oppbygging av rapporten

Rapporten presenterer først generelle teorier og begreper knyttet til regionalpolitikk og utviklingsprosesser, før generelle utviklingstrekk i norsk regionalpolitikk og organisering omtales. De påfølgende kapitlene er en empirisk beskrivelse av regionalpolitikken og utviklingsaktørene i Østfold, og med vekt på fylkesnivået. Mot slutten analyseres regionalpolitikken og utviklingssystemet i Østfold mer i sammenheng, og vi trekker fram viktige endringer som har skjedd på aktør- og systemnivå de siste årene. Helt til slutt drøftes utsiktene og utfordringene for en mer proaktiv utviklingspolitikk og systemutvikling i Østfold framover.

2 Teori og utviklingstrekk

2.1 Teoretiske perspektiver på regional utvikling og politikk

Regionalforskningen og -politikken henter inspirasjon fra ulike teori- og fagtradisjoner, som noe forenklet kan grupperes i henholdsvis eksogene og endogene perspektiver. Disse representerer ulike innfallsvinkler til analyse og forklaring av regional utvikling og ubalansert vekst, og gir politikker med ulike fokus.

De *eksogene regionalperspektivene* har tradisjonelt analysert og forklart regional utvikling med utgangspunkt i økonomiske, demografiske eller politiske strukturer, relasjoner og påvirkninger mellom områder. Perspektivet har vært inspirert av ulike fag og tilnærminger som nyklassisk økonomisk teori, tradisjonell innovasjonsteori, polarisert vekstteori og arbeidsdelingsteorier. I regionalforskning og -politikk har slike perspektiver blitt knyttet til en 'sentrum-periferi'-tradisjon i forståelsen av regional utvikling. De økonomiske teoriene dannet mye av grunnlaget for den tidlige nærings- og regionalpolitikk i mange land, som var knyttet til statlige moderniseringsprosjekter og tiltak for vekstspredning fra sentrum til periferi. Dette var en type "ovenifra- og ned"-politikk der periferien ble definert som et "problemområde" som trengte statlige "moderniserings"-prosjekter og virkemidler.

I *endogene regionalperspektiver* belyses i større grad prosesser og betingelser for regional utvikling med utgangspunkt i område-spesifikke ressurser, aktører og responser. Dette er et perspektiv på regional utvikling med fokus på nedenfra-og-opp prosesser i samspill med eksterne impulser og rammevilkår. Forskning på dette feltet har vært representert ved ulike fag som økonomi, historie, sosiologi og geografi, men som har hatt et felles fokus på institusjonelle og kontekstuelle perspektiver ved analyse av regional utvikling.

Innenfor geografisk forskning har områders ressurser og kapabiliteter gjerne blitt knyttet til egenskaper ved det institusjonelle apparatet, kunnskapene og ferdighetene, naturressursene og infrastrukturene, og samspillet mellom disse elementene (Maskell et.all. 1998). Mye oppmerksomhet har blitt rettet mot institusjonelle forhold (inkl. sosio-kulturelle forhold) som virker stimulerende eller hemmede på utviklingsprosesser i området. Med dette har også historiske betingelser blitt trukket sterkere inn i mange analyser.

Områdekapabiliteter bygger i stor grad på historisk utviklede ressurser, som utgjør viktige betingelser for nåværende og framtidig utvikling. Regional kapabilitet påvirkes også av områders plass innenfor overregionale strukturer, inkludert økonomiske og politiske sentrum-periferi-relasjoner. Analyser av regionale ressurser og kapabiliteter gir imidlertid nye innsikter som kan belyse andre viktige elementer som fører til ujevn utvikling mellom regioner, og er således komplementært til tradisjonelle sentrum-periferi-perspektiver.

Innenfor de institusjonelle perspektiver belyses det institusjonelle apparatet som en kompleks blanding av historisk skapte institusjoner (verdier, praksisbasert kunnskap, holdninger til samarbeid etc.) og nyere institusjoner (eks. virkemidler for nettverk, innovasjon, miljøreguleringer etc) som samvirker med hverandre. Dette institusjonelle apparatet virker inn på regioners lærings-, innovasjons- og utviklingsevne. I denne sammenheng er institusjoner i form av uformelle konvensjoner, erfaringsbasert kunnskap, samarbeidspraksiser og relasjoner viktige immobile ressurser og ikke-markedsbaserte avhengigheter som har stor betydning for lærings- og innovasjonsevnen i områder.

Endogene perspektiver på regional utvikling har de senere årene blitt sterkt knyttet til egenskaper ved kunnskaps- og læringsøkonomien (Lundvall 1992, Cooke and Morgan 1998), som er inspirert av evolusjonær økonomisk teori og innovasjonsteori. Dette er teorier hvor kunnskap og innovasjon vurderes som nøkkelfaktorer og –prosesser i økonomisk utvikling, og hvor territorielle forhold trekkes inn med betydning for innovasjonsevne. Innovasjon knyttes her til komplekse, sosiale læringsprosesser der tause og kontekstuelle kunnskapsformer er viktige, også for evne til å utnytte mer kodifiserte kunnskapsformer. Innovasjoner utvikles og endres kontinuerlig gjennom bruk og spredning, og fasene mellom invensjon, innovasjon og spredning blir dermed mer utvasket. I kontrast til klassisk

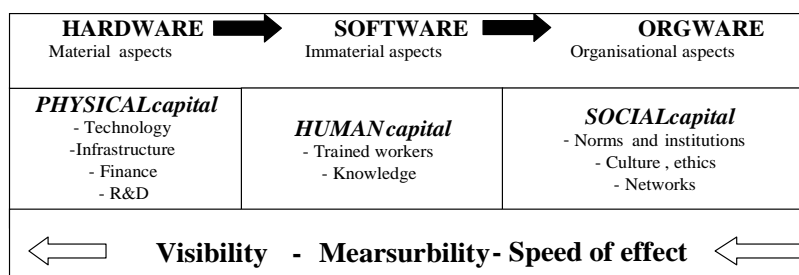
innovasjonsteori er dette et perspektiv som belyser læring og innovasjon som desentraliserte, og neden fra og opp prosesser¹.

I økonomisk teori har man mest belyst hvordan kunnskapsakkumulasjon og selvforsterkende vekstprosesser gir opphav til økonomisk utvikling. I forskningen har dette ført til mye fokus mot studier av nasjonale og regionale suksesshistorier. Mindre oppmerksomhet har vært rettet mot selvforsterkende prosesser som fører til stagnasjon og nedgang som følge av innoverskuende aktører, sterke bånd og nettverk for resirkulering av kjent kunnskap. I nettversteorien omtalt som svakheten ved sterke bånd, der bånd som binder over tid blir til bånd som 'blinder' fordi aktørene forankres så sterkt til et bestemt sett av rutiner og relasjoner, at de ikke er ajour med nye teknologier og riktige samarbeidspartnere. Da oppstår innlåsningsproblemer som blir et hinder for regional omstilling og nyskaping. Dette kan være knyttet til ujevne regionale maktstrukturer. Regionale utviklingsprosesser påvirkes av de maktstrukturene som gjennomtrenger området. Viktige maktstrukturer kan knyttes til ulike næringsmakt, dvs. organisasjoner og institusjonaliserte praksiser som er forankret til de ulike næringssystemer som gjennomtrenger et område (Herrigel 1993). Ulike næringssystemer har ofte aktører og organisasjoner med ulike kapasitet og evne til å påvirke regionale organisatoriske strukturer og institusjonaliseringsprosesser, inkludert utformingen av felles regionale problemforståelser og utviklingstiltak. Ulik næringsmakt går ikke bare på foretak og bransjers ulike størrelse og kontroll med strategisk viktig ressurser, men også på deres evne til å påvirke utformingen av felles problemforståelser og utviklingstiltak gjennom ressurser, representasjon og deltagelse. Ujevn næringsmakt kan skape hindre for utvikling og implementering av en horisontal innovasjonspolitik forankret til et bredere regionalt utviklingsengasjement. Det kan forsterke regionale innlåsningsproblemer og redusere evnen til å utnytte potensialer i regional nyskaping og engasjement for utviklingspolitikk.

Det økte fokuset på kunnskapssamfunnet og absolutte konkurransefortrinn, har sammen med handelsliberalisering og internasjonal kostnadskonkurranse, bidratt til at endogene perspektiver har fått et sterkt gjennomslag i nærings- og regionalpolitikken i europeiske land de senere årene (Nauwelaers 2001).

¹ I klassisk innovasjonsteori var søkelyset ensidig rettet mot formell og vitenskapsbasert kunnskap, og der invensjon, innovasjon og spredning var knyttet til enkle linære enveisprosesser som spredde seg fra sentrum til periferi som ringer i vannet.

Figur 2.1 *Utviklingstendensene i nærings- og innovasjonspolitikken i europeiske land (C. Nauwelaers 2001).*



Med dette har tiltak for å styrke human og sosial kapital kommet mer i fokus for innovasjonspolitikken. Tradisjonelle tiltak knyttet til materielle investeringer, utdanning, FoU og vitenskapsbasert kunnskapsoverføring har ikke lenger en eksklusiv plass i denne politikken. Human og sosial kapital er oppvurdert som viktige komplementære ressurser til finansiell og fysisk kapital for vellykket innovasjon. Særlig har organisatoriske tiltak kommet mer i fokus for politikken, og tilhørende virkemidler for å stimulere eller støtte utviklingen av lærende nettverk og dialogbaserte utviklingssamarbeid. Generelt skaper imidlertid denne typen virkemidler utfordringer for de myndigheter og samfunn som støtter en slik politikk. Økt satsing på kunnskap og organisatoriske forhold gjør det vanskeligere enn før å måle resultatene av politikken. Effektene er ofte av ekstern, diffus og langsiktig karakter. I det politiske spillet har det også vist seg at mangelen på tallbaserte effekter av virkemidler for nettverksutvikling har vært noe sårbar for politiske konjunkturer.

Dette skiftet i fokus har imidlertid også endret kravet til offentlige myndigheter og deres utviklingsrolle. Politikk for å utvikle de immaterielle ressursene krever myndigheter som i større grad enn før er tilretteleggere og samarbeidspartnere, og som bidrar til å styrke de organisatoriske sidene av lærings- og innovasjonssystemene. Myndighetenes rolle som samarbeidspartnere er videre knyttet til evnen de selv har til å internalisere grunnleggende prinsipper om læringsorientering, åpenhet og samarbeid, ved siden av den tradisjonelle rollen som forvalter og regulator. Det øker kravet til å utvikle en mer interaktiv offentlig myndighet og forvaltning på flere nivåer, og som evner å involvere andre aktører og interesser i samarbeid og forhandling (Amin & Thrift 1998). En interaktiv styring og myndighet vil kreve mobilisering og representasjon av et mangfold

av aktører, også de uten næringsmakt. For regionale myndigheter er helhet i utviklingsarbeidet viktig nettopp gjennom å stimulere bred medvirkning i læringsprosesser og utviklingsarbeid, uten at man trenger å tape strategisk retning av den grunn. Myndighetene må motvirke at læringsprosesser og kunnskapsnettverk låses inne eller avgrenses til sterke bånd og nettverk i korporative organer og aktørgrupper med stor næringsmakt. Et utviklingsperspektiv basert på bred medvirkning handler om demokrati og engasjement i utviklingspolitikken, og har betydning for å utløse bred nyskaping, forebygge innlåsnings-problemer og utstøting gjennom sosio-økonomisk polarisering (Lundvall og Borrás 1996).

I nærings- og innovasjonspolitikken har et økende fokus blitt rettet mot å utvikle sterke verdiskapingsmiljøer. Dette har blitt knyttet til behovet for å utvikle en mer kontekstspesifikk politikk, som igjen ofte knyttes til *regional klyngepolitikk* og *horisontal innovasjonspolitik* i *regionene*. Klyngepolitikk handler generelt om strategier, tiltak og virkemidler for å øke interaksjonen og samarbeidet mellom aktører i et regionalt/ nasjonalt miljø (og viktige eksterne miljøer) for å styrke innovasjons-, vekst- og konkurransevnen. Tiltak for å oppgradere regionale agglomerasjoner til klynger, innovative nettverk og utvikle mer komplette regionale innovasjonssystemer, representerer ofte sentrale elementer i en 'smal' klyngepolitikk. Tiltak knyttet til den regionale utviklingen også i videre forstand enn dette, har også betydning for klynger og verdiskapingsmiljøers utviklingsevne, slik det å styrke regionens robusthet (eks. allsidig næringsmiljø, region- 'forstørrelse'), funksjonalitet (eks. trad.infrastrukturer) og attraktivitet (steds- og bomiljøkvaliteter) for å tiltrekke seg ressurser utenfra (arbeidskraft, entreprenører, kompetanse, investeringkapital etc.) inngår ofte i en bredere forståelse av klyngepolitikk.

Klyngepolitikk utvikles derfor gjennom nedenfra og opp prosesser, men kan bli stimulert og understøttet av nasjonale virkemidler (generelle, selektive) og ulik sektorpolitikk (næring, FoU, utdanning, regional). Klyngepolitikk er på denne måten en *kontekst-sensitiv* nærings- og innovasjonspolitik tilpasset spesifikke forutsetninger og barrierer i et regionalt næringsmiljø. Det finnes ingen generell suksesspolitikk som virker i alle regioner, selv om lærdommer kan trekkes av politikk og virkemidler som har gitt suksess i andre regioner. I en smalt definert klyngepolitikk for å styrke klyngeutviklingen og innovativ kapabilitet i regionale agglomerasjoner kreves ofte tiltak for å styrke samarbeid og nettverk mellom bedriftene, og å bygge opp det institusjonelle støtteapparatet som omgir bedriftene og som kan styrke deres utviklingsevne. Tillit og samarbeid mellom bedrifter kan i noen grad skapes intensjonalt

gjennom å utvikle regionale fellesgoder, som er tilgjengelig og fordelaktige for grupper av bedrifter i en region. Det er imidlertid ofte også behov for tredjeparter (eks. regionale utviklingsselskap), som kan drive proaktiv veiledning og rådgiving, og oppmuntre til samarbeid og nettverk mellom aktører. Mellomliggende partnere er ofte nødvendig for å engasjere bedrifter, kunnskaps-organisasjoner og myndigheter i fellesskap, koordinere fellesstrategier og initiativ samt skape nye møteplasser og samhandlingsarenaer, og dermed økt tillit i et miljø. Innslaget av, og egenskapene ved andre kunnskapsorganisasjoner i regionen er også viktig for regional utviklingsevne. Både innovasjons- eller teknologisentra samt tilgang på kunnskapsintensive produsent-tjenester av et visst omfang er viktig. Disse spiller en viktig mellomrolle både som lytteposter for teknologi-utvikling, virkemidler og rammevilkår eksternt, og som organisasjoner som har nærkontakt med bedriftene, deres behov og muligheter. I tillegg er det av stor betydning å bygge ned institusjonelle barrierer mellom de erfaringsbaserte næringsmiljøene og vitenskapsbaserte utdannings- og forskningsmiljøene i et område. Viktige i denne sammenheng er utdannings- og FoU-organisasjoner. Gjennom samarbeid med bedrifter og bransjer kan utdanningen og opplæringen utvikles inn mot lokale utviklingsbehov. Høgskoler og universiteter utdanner og formidler høyskolekandidater, men kan også spille viktige roller som formidlingssentraler og nettverksinstitusjoner for teknologioverføring til regionalt næringsliv, og stimulere til nyskaping og entreprenørskap. Ellers spiller spesialiserte FoU-institusjoner ofte en viktig rolle for den innovative kapabiliteten i dynamiske regioner, mens i andre regioner er det ofte sterke institusjonelle barrierer mellom småbedriftsmiljøer og FoU-organisasjonen. Småbedriftene mangler ofte evnen til å nyttiggjøre seg FoU og til å samarbeide med FoU-institusjoner, som på sin side ofte er preget av innoverskuende akademiske kultur.

Offentlige myndigheter og virkemidler kan ikke i seg selv skape dynamiske regioner, men de kan bidra til å redusere samarbeids- og innovasjonsbarrierer, og stimulere til samarbeid og utvikling av en horisontal innovasjonspolitik i regionene. Her har lokale og regionale myndigheter, regionale statsetater og statlige sektor-institusjoner, en viktig tilretteleggende og støttende rolle som enkeltaktører og samarbeidspartnere. Sistnevnte for å etablere utviklingskoalisjoner, partnerskap og samhandlingsarenaer mellom myndighets- og virkemiddelorgan, bedrifter og kunnskaps-organisasjoner i regionen, foruten å være proaktive aktører knyttet til denne typen perspektiver i sine egne strategiske planleggings-prosesser i regionen.

2.2 Norsk regionalpolitikk og endringer

2.2.1 Regionalpolitikk som politikkområde

Norsk regionalpolitikk² ble opprinnelig utviklet som distriktpolitikk³ for å sikre en balansert regional utvikling. Det sentrale virkemiddelet var å sørge for statlig støtte til utbygging av infrastruktur og næringsvirksomhet i svake regioner, for derigjennom å skape varig og lønnsom sysselsetting. Tilsvarende er gjort i mange andre land, men Norge var relativt tidlig ute med spesielle distrikts-politiske virkemidler. Målene og innretningen på norsk distriktpolitikk har hatt en tvetydig karakter (Hersoug 1988). På den ene siden har dette vært en del av en generell politikk for økonomisk vekst og optimal utnyttelse av produksjonsressursene på nasjonalt nivå. På den annen side har den tatt sikte på å dempe de negative regionale følgene av denne samme vekstprosessen. Denne spenningen mellom målsetting om vekst og utjevning har preget politikken, og vektleggingen mellom dem har variert over tid. Senere har distriktpolitikken blitt utvidet og omdefinert til en bredere regionalpolitikk for vekst og utvikling i hele landet, ikke bare et smalt politikkområde for distriktene. Så selv om denne spenningen fortsatt preger dagens eksplisitte regionalpolitikk, har veksthensynet kommet mer i fokus i forhold til utjevningshensynet.

I vid forstand utøves i dag regionalpolitikk på mange politiske og administrative nivåer. Det drives av lokale og regionale styresmakter, men også av enkeltstater og overnasjonale institusjoner. Tendensen de siste tiårene er imidlertid et økt regionalpolitisk engasjement på kommunalt, fylkeskommunalt og overnasjonalt nivå, og der nasjonalstaten på ingen måte lenger har noe monopol på å drive regionalpolitikk (Teigen 1999).

Norske myndigheter definerer regionalpolitikken som den ”samla offentlige innsatsen fra staten, fylkeskommunene og kommunene for å fremme en ønsket samfunnsutvikling i alle deler av landet” (St.meld.

²*Politikk er* virksomhet som går ut på å formulere problemstillinger, få problemstillingene akseptert som bindende for det offentlige apparat, og organisert kontinuerlig problemløsende virksomheter rundt dem. Et politikkområde kan beskrives gjennom hvilke verdier som er dominerende, hvilke profesjoner som deltar i problemløsningen, hva slags teknologi profesjonene bruker og hvordan politikkområdet er organisert (Bukve 1994).

³Dvs. før dette som *gjenreisingspolitikk* etter andre verdenskrig, hvor de første tiltakene var spesifikt rettet mot en industrialisering og modernisering av Nord-Norge.

nr. 31, 1992-93). Men i videre er forstand er regionalpolitikk all politikk som påvirker regional utvikling, eller sagt på en annen måte: all politikk har regionale utfall og implikasjoner. Derfor må man skille mellom den eksplisitte regionalpolitikken og nasjonalstatens øvrige politikk som implisitt regionalpolitikk. Den eksplisitte regionalpolitikken, dvs. den opprinnelige distriktpolitikken og dagens regionalpolitikk for alle regioner i landet, omtales ofte som den "lille" og "smale" regionalpolitikken. Nasjonalstatens øvrige politikk har som implisitt regionalpolitikk vært viktigere for utviklingen i regionene, og er derfor også kalt den "store" og "brede" regionalpolitikken. Skillene liten-stor har vært knyttet til størrelsen på budsjettene⁴, og smale-brede til spennvidden av politikkkfeltet⁵. Begrepene har hatt et perspektiv på regional politikk og utvikling som en lineær statlig "ovenfra-og ned"-politikk som har blitt satt i verk i regionene. Men foruten de oppgaver kommuner og fylker har blitt pålagt eller oppmuntret til å sette i verk fra sentrale myndigheter og organ, har aktører i regionene (i kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner, bedrifter m.m.) også selv tatt mange initiativ på egen hånd og i samarbeid for å styrke utviklingen lokal/regionalt. En viktig del av regionalpolitikken er således også knyttet til denne typen forankret regional utviklingspolitikk. Derfor omfatter begrepet regionalpolitikk både:

- 1) den *statlige 'implisitte' regionalpolitikken* (store/brede politikken) knyttet til makroøkonomisk politikk og sektorpolitikken⁶,
- 2) den *statlige 'eksplisitte' regionalpolitikken* (lille/smale politikken) som omfordeler og stimulerer utvikling i bestemte regioner man ellers mener ville kommet dårlig ut,
- 3) den *regionale utviklingspolitikken* som en områdeinitiert og -forankret politikk for økonomisk og sosial utvikling i regionene.

Hovedfokuset i rapporten er avgrenset til regionalpolitikken av type 2 og 3, med særlig fokus på sistnevnte som en territorielt orientert og

⁴Eks. er landbruksavtalen og inntektsoverføringene til kommunene er deler av den store politikken, og hver for seg mange ganger større enn de eksplisitte regionalpolitiske bevilgningene over statsbudsjettet.

⁵Dvs. den store regionalpolitikken spenner over et større politikkkfelt, som finanspolitikk, næringspolitikk, offentlig sektorpolitikk m.m.

⁶ Med *makroøkonomisk politikk* menes vanligvis finans- og pengepolitikken, som legger rammebetingelser for prisstigning, rentenivå, valutakurser og reallønn m. *Sektorpolitikken* er knyttet til ulike sektorer i samfunnet, og styres i større grad av de enkelte departementer. Her ligger landbruks-, handels-, nærings-, utdannings-, forsknings- og velferdspolitikken m.m.

forankret utviklingspolitikk. Denne utvikles i større og mindre grad gjennom et samspill mellom "nedenifra og opp"- og "ovenifra-og-ned"-prosesser, knyttet til henholdvis egne lokale/regionale utviklingsinitiativ og tiltak, og oppfølging av statlig politikk og oppgaver knyttet til det hierarkiske forvaltningssystemet. Regionalpolitikken av type 2 og 3 står i kontrast til type 1, som mer er knyttet til implisitte regionale effekter av en funksjonelt orientert makro- og sektorpolitikker, men som på sin måte bidrar til ulike regionale effekter, responser og utviklingstiltak knyttet til type 2 og 3. I det følgende skal vi kort se litt nærmere på egenskapene ved disse ulike politikkområdene.

Den store (implisitte) regionalpolitikken er knyttet til de romlige implikasjonene av makroøkonomisk politikk⁷ knyttet til finans-, penge- og handelspolitikk, men også til ulike typer av sektorpolitikk. Dette er politikkområder som normalt er knyttet til nasjonale mål, og i liten grad er en del av den eksplisitte regionalpolitikken. Finanspolitikken med sin disponering av statsinntekter, samt tilhørende skatte-, avgifts- og trygdepolitikk, har implisitte regionale effekter. I noen grad brukes de riktignok også som et eksplisitt regionalpolitisk virkemiddel, som gjennom regionalt differensiert arbeidsgiveravgift og redusert skatt for nøkkelpersonell i Nord-Troms og Finnmark.. Penge- og rentepolitikken brukes i liten grad som eksplisitt regionalpolitikk, selv om den har regionale konsekvenser. Eksempelvis ga tidligere devalueringer fordeler for typiske eksportregioner, mens typiske importregioner tapte på det. Tilsvarende kan man si om dagens rentepolitikk, som skaper større problemer for eksportorienterte regioner enn andre. Internasjonale avtaler og økonomisk integrasjon har imidlertid gjort det vanskeligere å bruke pengepolitikken som et eksplisitt regionalpolitisk virkemiddel.

Handels- og næringspolitikken har oftere fungert regionalpolitisk og vært brukt for å ivareta regionale interesser. WTO- og EØS-avtalene har imidlertid redusert muligheten til å bruke handelspolitikk som regionalpolitisk virkemiddel. Næringspolitikken er et stort område, både som eksplisitt og implisitt regionalpolitikk. Selv om mye av næringspolitikken ikke har utalte regionalpolitiske mål har det vært,

⁷De regionale konsekvensene av makroøkonomisk politikk er normalt utilsiktene, mens tilnærmet alle økonomiske virkemidler som skal ha tilsikta regionalpolitisk effekt har vært mikroøkonomiske. Men det er også mange mikroøkonomiske virkemidler som er rettet mot hele næringer uten regional differensiering, og de regionale virkningene blir således også utilsikta, selv om de kan være store og viktige.

og er mange eksempler på det motsatte (eks. tidligere industripolitikk, jordbrukspolitikken).

Offentlig sektorpolitikk er også en del av den makroøkonomiske politikken i den forstand at den er avgjørende for omfanget på den samlede offentlige sektor. Det er gjennom sektorpolitikken mye av infrastrukturen i samfunnet bygges ut, og som lenge har vært en sentral del av regionalpolitikken. Utbygging av vei, vann, kloakk og næringsområder, samt telekommunikasjoner, høyskoler og universiteter, har som sektorpolitikk vært en del av den implisitte regionalpolitikken, men fordi lokaliseringen er viktig blir dette også intenderte regionale virkninger. De fleste offentlige godene har en regional rekkevidde, og det er avgjørende hvordan nasjonen fordeler slike midler. Lokaliseringen av infrastrukturer som jernbane, og senere hovedvegnettet, flyplasser, høyskoler og universitet, vil mange hevde er langt viktigere for den regionale utviklingen, enn de mikroøkonomiske bedriftsretta virkemidlene eller den allmenne makroøkonomiske styringen av økonomien. Samtidig som dette har vært knyttet til en nasjonal fordelingspolitikk, har den konkrete lokaliseringen og tidspunktet for den ofte vært knyttet til sterke lokale og regionale aktører og interesser.

Bruk av inntektene i offentlig sektor til sentraladministrasjon, statlige sektorer og lokal forvaltning har ellers svært store regionale fordelingsvirkninger. Kanaliseringen av statlige investeringer og konsum til regioner som trenger stimulans, samt omlegginger av sektorpolitikk (eks. omstilling i helse- og sosialsektor, nedskalering av forsvaret m.m.) kan ha store regionale virkninger. Statlig sektorpolitikk er ofte delegert til fylkeskommuner og kommuner som iverksetter statlig politikk. Utgiftene til dette finansieres av staten via det kommunale inntektssystemet. Dette inntektssystemet har både storkommune- og småkommunetillegg, og det er lagt inn eksplisitte regionale differensieringer i forhold til spredt bosetting.

Statlige og kommunale tjenester har blitt viktigere for å nå ett av målene i regionalpolitikken; mest mulig like levekår i alle deler av landet. Offentlig sektor yter tjenester innen oppvekst, utdanning, helse- og sosialvesen i alle regioner, også i de regioner der det ikke ville vært et marked for slike tjenester innen privat sektor. Sentrale deler av den offentlig sysselsettingen fungerer her som en automatisk stabilisator (Teigen 1999). Eksempelvis eldresektoren, hvor regioner med forgubbing og økende gjennomsnittsalder som følge av uttynning og større andel over pensjonsalder gir større overføringer via det kommunale inntektssystemet og rekruttering av flere unge (oftest kvinner) til eldreomsorgen. Eldresektoren skaffer dermed regionen

både inntekter utenfra i form av overføringer og arbeidsplasser. Når det gjelder de store statlige servicebedriftene som NSB, Postverket, Televerket og Statskraft, har også de hatt regionalpolitisk betydning, men disse har de senere år blitt omorganisert og enkelte fristilt, som gjør at Stortinget ikke på samme måte som tidligere kan komme inn med direkte styring etter regionale kriterier.

Den lille (eksplisitte) regionalpolitikken er basert på statlig skjevfordeling av økonomiske innsatser og virkemidler mellom regioner, for å stimulere til økt sysselsetting og levekår i områder som ellers ville kommet dårlig ut. Den eksplisitte regionalpolitikken har i statsbudsjettet og stortingsmeldinger vært knyttet til følgende poster⁸:

- differensiert arbeidsgiveravgift
- investeringstilskudd og egenkapital til bedrifter (SND)
- oppstartings- og markedsføringstilskudd til bedrifter (SND)
- regionalt retta omstillingsbevilgninger (FKM)
- bygdeutviklingsfondet (FMLA/SND)
- kommunal og annen offentlig infrastruktur (kommuner/FKM/FM)
- kommunale næringsfond (avviklet i 2002)

Av enkeltpostene er skattetapet av differensiert arbeidsgiveravgift den klart største, og fungerer som en automatisk og løpende subsidiering av arbeidskraft og dermed driftsstøtte til distriktnæringslivet. Norsk regionalpolitikk har vært sterkt påvirket av dette virkemiddelet, noe som til dels er uintendert (Teigen 1999). Det er virkemidlene under DU/SND som var tiltenkt denne hovedrollen, men disse virkemidlene har en del motsatte kjennetegn som rene mikroøkonomiske virkemidler, i form av kapital- og arbeidskraftsubsidiering, og de er både vurderings- og engangsbasert. Bygdeutviklingsfondet (FMLA/SND) gir støtte til nye næringer i tilknytning til landbruket og har mye av de samme kjennetegn som SND-virkemidlene. Gradert arbeidsgiveravgift og SND-virkemidlene har imidlertid noen fellestrekk, og det er at de er insentiver som tar sikte på å påvirke beslutninger og tilpasninger i

⁸ Alle disse virkemidlene er mikroøkonomiske, mens den differensierte arbeidsgiveravgiften er et makroøkonomisk virkemiddel. Differensieringen virker som regionalt differensiert makroøkonomisk politikk, og den påvirker lønnsutgiftene i bedriftene og derfor også den mikroøkonomiske virkemåten. I nærings-, distrikts- og regionalpolitikken har de mikroøkonomiske virkemidlene dominert, dvs. med den hensikt å påvirke avgjørelser og tilpasninger i bedriftene. De fleste mikroøkonomiske virkemidlene er enten kapital-, arbeidskraft- eller infrastrukturorienterte.

bedriftene i de regionene som har tilgang til slike virkemidler, og som får en direkte konkurransefordel.

Infrastrukturiltak er knyttet til tilrettelegging for næringsareal og – bygging, samt vei, vann og kloakk. Nyere infrastrukturiltak er knyttet til tilrettelegging for moderne kommunikasjoner, FoU-tiltak, etterutdanning og kompetanseheving, støtte til kompetansesentra, forskningsstiftelser m.m..

Den regionale utviklingspolitikken knyttes her til en territorielt forankret utviklings-politikk som initieres og/eller iverksettes av lokale og regionale aktører og samarbeids-organer i et område. En utviklingspolitikk kan i vid forstand oppfattes som den samlede offentlige, korporative og private innsats i et område for å styrke regionenes langsiktige økonomi, sysselsetting og velferdsgrunnlag. I en mer snever forstand kan utviklings-politikken knyttes til regionens egen nærings-og stedsutviklingspolitikk.

Generelt vil den regionale utviklingspolitikken utvikles gjennom en samspill mellom "bottom-up"- og "top-down"- prosesser av aktører mellom makro- og mikronivået i regionalpolitikken⁹. Her kan regnes lokale og regionale, offentlige, korporative og private aktører, samarbeid og utviklingsorganer tilknyttet plan-, styrings- og innovasjons-systemene (dvs. kommunale og fylkes-kommunale næringssetater og utviklingsorgan, SND, FMLA, utdannings- og FoU-institusjoner, kompetansesentra, og private foretak som i kraft av egen størrelse, eller funksjoner er aktører på nivået mellom bedrifter på mikronivået og sektorer på makronivået). Og det betyr at man må regne inn både de oppgavene kommuner, fylkeskommuner og statlige organer blir tillagt eller oppmuntra til å ta seg av fra statens side, ved siden av de initiativ disse selv tar på egen hånd i området.

På dette området har offentlige, korporative og private aktører og utviklingsorgan i regionene lenge spilt viktige roller gjennom samarbeid for intern utvikling og samordning, samt om å trekke til seg ressurser og investeringer utenfra. Selv om de fleste er offentlige godene med en regional rekkevidde (eks. til jernbane, hovedvegnettet, flyplasser, høyskoler og universiteter) er knyttet til en nasjonal

⁹ Oppdelingen i makro- og mikronivå er utilstrekkelig for analyse av regionalpolitikken. På aktørnivået kan mesonivået defineres som aktører mellom stat og bedrift/individ, og her står fylkeskommuner, kommuner og ulike halvoffentlige selskaper og organisasjoner sentralt. Men mesonivået kan også avgrensnes funksjonelt, som eksempelvis bygging av nettverk mellom bedrifter, samordningen av mikro- og makroøkonomiske virkemidler, mellom forvaltningsnivåene osv.

fordelingspolitikk, har den konkrete lokaliseringen og tidspunktet for den ofte vært knyttet til sterke regionale aktører og interesser. I kapittel 2.2.3 omtales organiseringen og endringene i regional utviklingspolitikk mer inngående.

2.2.2 Hovedendringer i regionalpolitikken

Regionalpolitikken i Norge (som i EU-landene) har de siste tre tiårene gjennomgått flere viktige endringer. Dette har vært utvidelser av støtteordningenes geografiske virkefelt, antallet støtteberettigede bransjer og tallet på virkemidler og gjennomføringsorgan er gradvis utvidet (Arbo og Aarsæther 1994, Bukve 2001). Virkemidlene har blitt vridd fra subsidiering av kapital til arbeidskraft, og den tidligere sterke oppmerksomheten på industri har blitt avløst av et sterkere fokus på utbygging og omlokalisering av offentlige tjenester, hvor også regional planlegging og samordning i forhold til annen sektorpolitikk fikk en viktigere status, samt vekstspredning av privat service. I denne prosessen ble distriktpolitikken utvida til en bredere regionalpolitikk med hele landet som virkeområde. Dette var en politikk som i større grad også inkluderte den regionale fordelingen av sektorpolitikken utenfor distriktsutbyggingsektoren, som også reflekterer et stigende politisk ambisjonsnivå med stadig flere hensyn og interesser bygget inn i regionalpolitikken. I tillegg ble den rådende problemsforståelsen i økt grad utfordret av en oppfatning om ”sentrum som problem for periferien”, med et ”nedenifra og -opp”-perspektiv nært knytta til en strategi for lokal og regional råderett over virkemidler (Arbo & Aarsæther 1994¹⁰).

Den statlige regionalpolitikken har imidlertid endret fokus og innretning gjennom de siste 10-20 årene på følgende måter (Grimsrud

¹⁰Iflg. Arbo & Aarsæther (1994) har distriktpolitikken vært preget av både endring og kontinuitet. Innsatsen har hele tiden vært rettet mot nærings- og sysselsettingsutviklingen, og kompensering av næringsgeografiske ulemper og støtte til industrielle investeringer, særskilte skatteregler, utbygging av infrastruktur, transportstøtte etc. Selv om målet om økonomisk vekst i økt grad har kommet i forgrunnen på bekostning av fordeling, skjer det under andre betingelser nå enn i tidligere. Forfatterne beskrev et regionalpolitisk prosjekt i Norge ved inngangen til 1990-tallet der man forsøkte å kombinere energien fra desentraliseringspolitikken (dvs. fra statlig sektorforvaltning til samordning i kommunal regi og endret rolledeling i regionalpolitikken) med en økt satsing på teknologisk vitalisering i regionenes næringsliv (dvs. knyttet til teknologi- og næringspolitisk strategi for kunnskapsamfunnet med økt fokus på teknologispredning, og kompetanseheving fra tilbudside- og etterspørselsorientert til nettverks- og arenaorientering).

& Onsager 1992, Arbo & Aarsæther 1994, Amdam, Isaksen og Matland Olsen 1995, Bukve 2001):

- mål om økonomisk vekst har kommet i forgrunnen på bekostning av fordeling og utjevning,
- økt desentralisering av tiltak og ansvar,
- økt satsing på teknologisk vitalisering og innovasjon i regionalt næringsliv,
- det geografiske virkeområdet er utvidet til hele landet.
- virkemidlene er utvidet til flere næringer og former for utvikling, dvs. både mot næringsutvikling, steds- og nærmiljøutvikling.

Spenningen mellom målsetting om vekst og utjevning har alltid preget regional-politikken, men vektleggingen har variert over tid. Det siste tiåret er det opplagt at veksthensynet har kommet mer i fokus i forhold til utjevningshensynet. Det har blitt en politikk for økonomisk vekst og utvikling i alle regioner og ikke bare distriktene. Det har blitt en økt satsing på teknologisk vitalisering og innovasjon i regionalt næringsliv, en utvidelse av støtteberettigede næringer, flere virkemidler og gjennomføringsorgan. Virkemidlene er vridd ytterligere fra kapital og fysiske investeringer, til arbeidskraft og immaterielle investeringer. Over tid har dette også vært en politikk som i større grad enn før har hatt ambisjoner om å bygge inn stadig flere hensyn og interesser i regional-politikken, innkludert den regionale fordelingen av sektorpolitikken utenfor distrikts-utbyggingsektoren. Dette falt sammen med desentraliseringen av den statlig sektorforvaltning der samordning og virkemiddelforvaltning i økt grad ble lagt til kommunal og fylkeskommunal regi, samt regionale statsetater. I tillegg ble den rådende problem-forståelsen i økt grad utfordret av en oppfatning om "sentrum som problem for periferien", med et "nedenifra og -opp"-perspektiv nært knytta til en strategi for lokal og regional råderett over virkemidler (Arbo & Aarsæther 1994). Det økte fokuset på teknologisk vitalisering og innovasjon ble knyttet til kunnskapssamfunnet og nye endogene utviklingsmodeller. Det ga økt satsing på statlige tiltak for teknologispredning, kompetanseheving og nyskaping samt bedriftsretta virkemidler mot "myk" infrastruktur. Man fikk en mer helhetlig virkemiddelpolitikk som ikke bare har vært innrettet mot næringsutviklingen i regionene, men også steds- og nærmiljøutvikling (Amdam, Isaksen og Matland Olsen 1995). Med dette har den regionale utviklingspolitikken, som i næringspolitikken lagt økt vekt på nyskaping og vekst, og åpnet for en sterkere

integrasjon mellom distriktpolitikk, allmenn regionalpolitikk og næringspolitikk for små- og mellomstore bedrifter (Bukve 2001).

Drivkreftene bak disse endringene i regionalpolitikkenes fokus og organisering i Norge er mangesidige og motsetningsfylte. Veggeland legger vekt på at omformingen av forholdet mellom stat og marked har bidratt til å utløse en rekke av de nye regionaliserings-strategiene man har sett de siste 20 årene (Veggeland 2000). Regionene har både blitt arenaer for implementering av nyliberalistisk tankegodt, men i omformingen har regional egenutvikling blitt viktigere enn økonomisk intervensjoner for regional utjevning. Veggeland mener at selv om omfanget av statens tilbaketreking ikke skal overdrives, synes det klart at det har skjedd endringer i tenkingen og prioriteringene. Det legges større vekt på budjettmessig forsiktighet enn før, og det er en bredere politisk motstand mot for sterk vekst i offentlige budsjetter. Det er større skepsis til de makroøkonomiske intervensjoner av keynesiansk type (Veggeland 1998). Regionene må basere sin strategiske planlegging og utvikling av arbeidsplasser på egen konkurransevne mer enn statlige overføringer. Markedseffektivitet vektlegges på den måten mer enn fordelingsprinsipper når beslutninger tas. Når markeds-effektivitet foretrekkes framfor fordelingspolitikk, vil det å utløse vekstpotensialene regionalt bli viktigere. Regionene blir dermed en mer naturlige politisk enheter for strategisk utviklingsplanlegging, hvor partnerskap mellom offentlige og private aktører blir et virkemiddel for å få de beste markeds-løsningene i en globalisert økonomi. Veggeland trekker også fram fragmentering av det regionale tiltaksapparatet der flere offentlige, korporative og private aktører spiller. Fragmentering skaper behov for bedre kontroll og regulering for å gjøre markedet funksjonsdyktig. På denne måten bidrar regionaliseringen til nye reguleringsformer, som en konsekvens av pågående deregulering. En viktig del av disse nye reguleringsformene er innrettet mot utbygging og kvalitetssikring av infrastruktur, kontroll og kvalitetssikring av varer og den private velferdsproduksjonen. Man snakker om reregulering, der regionale myndigheter blir sentrale aktører som både iverksettere og produsenter av reguleringer.

Endringene i regionalpolitikken kan ellers knyttes til generelle endringer i nasjonale politisk-institusjonelle forhold gjennom myndighetenes liberalisering av handel og økonomi gjennom EØS- og WTO-avtalene. Dette har gitt reduserte handelshindre, drifts- og skjermings-støtter, økt næringslivets internasjonale konkurranse-eksponering samt en politiske konsensusen om betydningen av budsjettbalanse. Sterkt økende arbeidsledighet i hele landet fra slutten på 1980-tallet bidro til å legitimere en omlegging av nærings- og

regionalpolitikken i Norge for å stimulere til økonomisk vekst og utviklingsevne i hele landet. Mye av den nye politikken var basert på importerte modeller utviklet i EU-landene. Innenfor det regional-politiske feltet er eksempler på dette innføringen av regionale utviklingsprogram (RUP), som har klare likhetstrekk til Single Development Programmes (SDP) i EU, og ellers organiseringen av de regionale SND-kontorene som er en parallell til framveksten av integrerte regionale utviklingsorgan i mange europeiske land, og som nettopp skal ha avstand fra politisk kontroll (Bukve 2001).

En annen forklaring til endringene i regionalpolitikken legger større vekt på nedenifra og opp prosesser knyttet til et økt engasjement på lokalt og regionalt nivå. Dette knyttes til drivkrefter i form av et økt engasjementet hos lokale og regionale aktører for å få økt tilgang til, og ansvar for virkemidler, samt utvikling av samarbeid for en mer proaktiv utviklingspolitikk. Økt internasjonal konkurranse og endringer i nasjonalstatens rolle har aktualisert behovet for å styrke regioners konkurranse- og utviklingsevne. Mens enkeltregioner har lange tradisjoner for utviklingssamarbeid, har andre først gjort dette som en kriserespons på økt arbeidsledighet. Også tendenser til fornyet regional patriotisme og motstrategier har blitt trukket fram, som følge av økt erkjennelse av at egne utviklingsmuligheter hindres av en nasjonal politikk som fører til økt sentralisering (Arbo 1999). Med andre ord er en økt erkjennelse av ”sentrum som et problem for periferien” også en av drivkreftene for økt regionalisering av politikk og virkemidler.

Et annet forhold er utviklingen i et stadig mer konkurranseutsatt næringsliv med økte krav til omstilling og fleksibilitet. Dette har også blitt brukt som en delforklaring til at man har fått mer aktive private og korporative aktører på regionalt nivå som arbeider med utviklingspolitikk og –tiltak (Borgen 1995: 213-14). Dette knyttes til en generell tendens til desentralisering av det korporative apparatet. I de nordiske landene, hvor den skandinaviske samarbeidsmodellen lenge dominert, har de sentrale formaliserte, og avtalebaserte partsrelasjonene mellom arbeidsgiver- og ansatteorganisasjoner stått sterkt. Det siste tiåret er denne blitt supplert, og til dels utfordret, av mer fleksible lokale samarbeidsrelasjoner, som følge av økte omstillingskrav, og et mer konkurranseeksponert næringsliv (op.cit). En av følgene av dette er at arbeidsgiver- og ansattrepresentanter i mange tilfeller har blitt sterkere involvert på lokalt og regionalt nivå i omstillingsprosesser, og i utformingen av nye felles utviklingstiltak for å styrke muligheten for å opprettholde eksisterende bedrifter og/eller utvikle nye virksomheter. Dette har også medvirket til at lokale/regionale bransje- og fagforeninger er blitt sterkere involvert ikke bare i kriseinitierte

omstillinger, med også i mer langsiktige samarbeid for å styrke områders teknologiske infrastrukturer og kapabilitet for egenutvikling. Dette har ført til flere nye korporative utviklingsinstitusjoner i en del regioner.

Som gjennomgangen foran har vist har norske nærings- og regionalpolitikken gjennom de siste to tiårene blitt sterkere preget av målene om økonomisk vekst framfor fordeling, og virkemiddelprofilen er dreiet over mot immaterielle faktorer som kompetanse, innovasjon, nettverk og arenaskaping framfor fysiske investeringer i bedrifter, maskiner og tradisjonell infrastruktur. På denne måten har nærings- og regionalpolitikken blitt sterkere influert av nyere institusjonelle vekstteori og innovasjonsteori. Endringene i nærings- og regionalpolitikken kan således også sees på som et resultat av et nytt teoretisk-politisk begrepsapparat og rammeverk for handling tilpasset kunnskapssamfunnet. Teorier og teser om framveksten av en lærings- og kunnskapsøkonomi, har gitt politiske og økonomiske aktører argumenter for betydningen av å utvikle innovasjons- og konkurransevne gjennom samarbeid og kunnskapsnettverk for å styrke foretak og regioners kapabilitet for utvikling. Det er her mye snakk om de territorielt forankrede relasjonelle ressursene og immobile eksternaliteter, som hevdes å være viktig for utvikle vekstskapende konkurransefordeler i typiske høykostland (Amin og Thrift 1995).

Organisatorisk faller endringene sammen med endringer i statsorganiseringen og samfunnsplanleggingen i Norge, hvor mer desentraliserte og mobiliserende former for planlegging har fått økt betydning på bekostning av den instrumentelle kommando-planlegging. Med dette har også regionale multiaktørssystemer blitt viktigere i den regional planleggingen og utviklingspolitikken (Amdam 2002), og da i form av regionale utviklingssamarbeid i form av partnerskap og nettverk mellom private og offentlig aktører tilknyttet både de vertikale og horisontale styringsstrukturene.

Enkelte har vært kritisk til at perspektiver på kunnskaps- og læringsøkonomi brukes som generelle kategorier som skal være like godt egnet for analyse og veiledningen for handling i alle typer kontekster, næringer og regioner. Det man imidlertid kan hevde er at perspektivet har hatt et bredt gjennomslag som begreps- og handlingsramme for politiske og økonomiske aktører i utforming av politikk, strategier og virkemidler. Som det vil framgå senere gjelder dette også i norsk nærings- og regionalpolitikk, og i Østfold.

2.2.3 Organisering av den regionale utviklingspolitikken

Som omtalt foran blir den regionale utviklingspolitikken her forstått som den territorielt forankrede politikken som initieres eller iverksettes av lokale og regionale aktører og samarbeidsorganer i et område, og har som til hensikt å styrke regionens langsiktige utviklingsevne, sysselsetting og velferdsgrunnlag. I en mer snever forstand kan utviklingspolitikken avgrenses til regionalt forankret nærings- og stedsutviklingspolitikk.

Den regionale utviklingspolitikken utvikles gjennom et samspill mellom ”neden fra og opp” og ”oven fra og ned”-prosesser, men der aktører og organisasjoner på mesonivået (mellom makro- og mikronivået) er de sentrale spillerne. Dette er offentlige, private og korporative aktører, organisasjoner og samarbeid innenfor de regionale politikk-, plan- og innovasjonssystemene. Viktige aktører og organisasjoner er foruten kommunale og fylkeskommunale nærings-etater og utviklingsorgan, regionale statsorgan (SND, FMLA) og instusjoner (utdanning, FoU), mellomliggende regionale utviklingsorgan (eks. innovasjonssentra) foruten nærings- og arbeidslivets organisasjoner, samt enkelte foretak og nettverk som i kraft av størrelse eller funksjoner kan spille viktige roller på mesonivået. Regional utviklingspolitikk og strategier er imidlertid ikke bare et resultat av de initiativ og samarbeid disse aktørene tar på egen hånd eller sammen i regionen, men det påvirkes også av de oppgaver de blir tillagt eller oppmuntra til å ta seg av fra statens side (eks. kommuner, fylkeskommuner og statlige organer).

På dette området har offentlige, korporative og private aktører og utviklingsorgan i regionene lenge spilt viktige roller med gjennom samarbeid for intern utvikling og samordning, samt om å trekke til seg ressurser og investeringer utenfra. Selv om de fleste er offentlige godene med en regional rekkevidde (eks. til jernbane, hovedvegnettet, flyplasser, høyskoler og universiteter) er knyttet til en nasjonal fordelingspolitikk, har den konkrete lokaliseringen og tidspunktet for den ofte vært knyttet til sterke regionale aktører og interesser .

Mellomnivået har også spilt en rolle i forhold til samordningsproblematikken. Ettersom nasjonalstaten, statlige organ, fylker og kommuner organiserer virksomheten sin i sektorer, oppstår det *samordnings*-problemer både vertikalt og horisontalt innen og mellom sektorene. Horisontale samordningsproblemer var noe av grunn-giving for sammenslåingen av de ulike næringspolitiske organer og

DU til det nye, store SND, som forvalter både nærings- og distrikts-politiske virkemidler som enkeltbedrifter kan få tilgang på. I enkelte land har også arbeidsmarkedsvirkemidlene (eks.opplærings-tilskudd) blitt knyttet til dette integrerte organet. Vertikale samordningsproblemer mellom forvaltningsnivåene; stat, fylkes-kommune og kommune, er imidlertid vel så store i dag. Bakgrunnen er at mange oppgaver er desentraliserte fra sentralstatlig nivå til fylkes-kommuner og kommuner, og hvor samordningsproblemer har oppstått som følge av at staten fortsatt sitter med et nasjonalt ansvar som fylkes-kommuner og kommuner skal i verksette (eks. har ikke de regionale samordnings- og konfliktproblemene blitt mindre innen sektorer som sykehus, videregående skole, universitets-, høyskole, FoU). Dette er sektorer hvor lokaliseringsspørsmål også ofte skaper strid og representerer viktig indirekte regionalpolitikk. Striden er gjerne knyttet til de direkte virkningene for økt sysselsetting, man også ofte de antatte indirekte virkningene man mener økt kompetanse er som nøkkelfaktorer for regional utvikling.

Mye av det *offentlig og korporative tiltaks- og utviklingsapparatet* i kommuner og fylker har vokst fram gjennom nedenifra og opp prosesser (Bukve 1994, Teigen 1999). Like etter at DU ble etablert (1961) kom det lokale tiltakskonsulenter rundt omkring i norske distriktkommuner. DU var tiltenkt å arbeide med å skape direkte kontakt mellom det statlige finansieringsorganet og bedriftene i distriktene. Dette fungerte ikke i mange regioner ettersom små bedrifter ikke hadde ressurser til selv å posisjonere seg i forhold til DU-fondet. Dermed vokste det fram et lokalt tiltaksapparat i kommunene, som fikk to funksjoner. Den ene var å hjelpe bedrifter med å søke investerings- og lokaliseringstøtte fra DU, og det andre ble å legge til rette for bedriftsetableringer i kommunen (utbygging av industriområde, og tradisjonell infrastruktur). Etter hvert engasjerte tiltaksapparatet seg også i å tilby ferdige industrilokaler til bedrifter som ville etablere seg. Med andre ord var dette en tidlige prosesser som bidro til institusjonalisering nedenifra av en lokal og regional utviklingspolitikk. Med etableringen av den nye *fylkeskommunen* i 1975 ble tilsvarende tilretteleggings- og tiltaksfunksjoner etablert på fylkesnivået. De fleste fylkeskommuner fikk industri- og nærings-selskap, som mest hadde tilretteleggende funksjoner, men gikk av og til også inn på eiersiden i bedriftene. Også dette mellomnivået i regionalpolitikken vokste fram nedenifra. Etter hvert ble det akseptert fra statens side, og lokale tiltaksapparat på kommune- og fylkesnivå ble så tatt i bruk som iverksettere også av statlig politikk. Denne typen aktører på mesonivået spredde seg fra pionerkommuner til det meste av landet. Et annet spredningsmønster fikk man også fra industri til

andre næringer og satsingsområder. Typisk for denne perioden var at man skulle ha med både offentlige partnere og næringslivet, det vil si korporative organ. Man fikk formaliserte korporative styringsstrukturer i regionale forskningsstiftelser og kompetansesentra med styrerepresentanter fra både stat, fylke og næringsliv. Noe av tanken var at de korporative systemene samtidig skulle være nettverksbyggende.

Siden utviklingen av de offentlige og korporative tiltaks- og utviklingsorganene på mellomnivået har stått så sentralt i utviklingen av regionalpolitikken i Norge, skal vi se litt nærmere på hvordan dette utviklet seg over tid først på kommunenivå så på fylkesnivå.

2.2.4 Det lokale nivået i utviklingspolitikken

Bukve (1994) har analysert og drøftet utvikling og organisering av den lokale tiltaks- og næringspolitikken¹¹ i Norge. Dette gjør han med utgangspunkt både i oppgavestrukturane ved lokal næringspolitikk og måten det er organisert på i kommunene (dvs. relasjonene til bedriftene og overlokale forvaltningsnivåer). På dette grunnlaget knyttes utviklingen av norske kommuners næringspolitikk til tre ulike faser med hensyn til verdier, organisering, hvem som er dominerende aktører og hvilke teknologier man rår over. Vi skal se på hvordan disse fasene beskrives.

Tilretteleggingskommunen (1965-78). Kommunene sin formelle rolle i næringspolitikken var avgrensa til fysisk tilrettelegging for industriutbygging. Staten hadde hånd om både de økonomiske virkemidlene og den offentlige bedriftsrådgivingen. Men innenfor denne rammen vokste det fram en mer aktiv næringspolitikk i en rekke distriktskommuner. Kommunene la vekt på aktiv markedsføring og kontakt med bedrifter som kunne tenke seg å flytte til kommunen. Rimelige tomter og gunstig investeringsfinansiering gjennom DU var de

¹¹*Kommunal næringspolitikk* er ikke lovpålagt fra staten sin side. Foruten organiseringen innad i kommune er politikkområde først og fremst karakterisert ved at det involverer mange ulike organisasjoner og aktørtyper (kommuner, statlig forvaltningsorgan, bedrifter, etablerere), og der samspillet mellom kommunen og omgivelsene er viktig (Bukve 1994). Tidligere ble begrepet tiltaksarbeid brukt om lokalt næringsengasjement, mens begrepet lokal næringspolitikk omfatter flere elementer. I følge Bukve er tiltaksarbeid først og fremst initiativ som går ut på å kople næringsinitiativ til virkemidler og mobilisere nye initiativ som kan mates inn i virkemiddel-apparatet. Slik sett er tiltaksarbeid et virkemiddel for å aktivisere andre næringspolitiske virkemidler.

viktigste korta kommunene hadde på hånden. Gjennom tilrettelegging kombinert med utadrettet akkvisisjonsvirksomhet skulle kunne trekke til seg bedrifter utenfra. Akkvisisjonsvirksomhet vare et typisk eksempel på kopling mellom næringsinitativ og virkemiddel, som også er betegnet tiltaksarbeid over, som vokste fram innenfor tilretteleggingskommunen.

Tiltaksarbeidskommunen (1978-87). Denne utviklet seg når det kommunale tiltaksarbeidet for alvor slo i gjennom. Virksomheten ble rettet sterkere mot å utvikle lokale ressurser framfor å tiltrekke nye virksomheter utenfra. Kommunene ansatte tiltaksmedarbeidere som på ulike måter arbeidet for å utvikle nye næringstiltak. Bedriftsrådgiving, kompetanseutvikling og mobiliseringsprosjekt ble nye kommunale tiltaksstrategier.

Kommunenes næringsengasjement på 1970- og tidlig 1980-tallet er blitt betegnet som en "lausunge" innenfor den offentlig politikken med de distriktpolitiske virkemidlene som ansvarlig for farskapen (Teigen 1983). Oppfatningen på sentralt nivå var at kommunene sin rolle i næringspolitikken var avgrensa til planlegging og tilrettelegging. Men når kommunene gikk utover tilretteleggingsarbeidet og drev aktiv akkvisisjon var en viktig forutsetning at de ved siden av billige tomter og utleiebygg kunne friste med gunstige vilkår for bedriftsfiansiering via DU. Utviklingen av DU-virkemidler ga ordførere og tiltakssjefer nye sterke kort på hånden i akkvisisjonsarbeid og forhandlinger. Men mange kommuner avgrensa seg ikke bare til å bruke de virkemidlene som ble tilbudt. I mange tilfeller prøvde kommuner aktivt å påvirke virkemiddelutforming på sentralt nivå. Det er dokumentert at et aktivt kommunalt og fylkeskommunalt initativ og press ligger bak etablering av mange nye virkemidler (Bukve 1994). Eksempler på dette er utprøving av næringsetater etter forslag fra et prøveprosjekt for tiltaksarbeid i Nord-Norge, etablering av DU-tilskudd til produktutvikling og markedsføring basert på erfaringer fra et lite prøveprosjekt, og etablering av kommunale næringsfond, som ble utprøvd i et nærings-etatprosjekt før det ble tatt inn som et permanent virkemiddel i KRDs budsjett. Denne bruken av kommunene som laboratorier for politikktutforming har blitt betegnet som en endring fra å være statstjenere til å bli stifinnere (Baldersheim 1987), og er et allment trekk ved utviklingen mellom stat og kommune på 80-tallet (Bukve 1994). Næringspolitikken er et av de feltene hvor tendensen kommer klarest til syne i følge Bukve, både gjennom systematisk bruk av forsøk og evalueringer og gjennom adopsjon av konkrete forslag.

En målstyrt kommunal næringspolitikk utvikler seg så fra slutten av 1980-tallet, med utgangspunkt i KRDs prioritering av å utvikle en mål- og planstyrt lokale næringspolitikk. Fra 1987 får distriktskommunene råderett over et nytt virkemiddel med innføringen av kommunale næringsfond. Samtidig går utviklingen mot en sterkere målstyring av den lokale næringspolitikken, gjennom bl.a. statlige plankrav og målstyring som virkemiddel. Ved utformingen av de bedriftsretta virkemidlene blir oppmerksomheten i større grad innrettet mot markedets krav til fornyelse og konkurransevne, mot vekstbransjer og vilkår for å lykkes i en hardere konkurranse.

I 1990 blir tildelingen av næringsfondsmidler koplet sammen med krav om utarbeiding av *strategisk næringsplan* for kommunen. Kravet ble varslet i St.melding 29 (1988-89) og departementet legger ny vekt på plan- og målstyring i den kommunale næringspolitikken. Konkrete tiltak og virkemidler skal forankres i overordna planer for å sikre rasjonell utnytting av midlene. Vilkåra for tildeling av næringsfond var at kommunene skulle ha et tiltaksapparat, strategisk næringsplan og en strategi for kvinnesatsing. I 2002 blir næringsfondordningen avvirket av den nye samarbeidsregjeringen som kutter kraftig i budsjett for næringsutvikling i distriktene.

Relativt sett har kommunenes rolle i mobiliseringstiltak og det direkte bedriftsrettede utviklingsarbeidet blitt nedtonet, og interessen på nasjonalt nivå har gått sterkere inn for å prøve ut tiltaksarbeid på det regionale nivået (Bukve 1994). Fra 1990 fikk DU ansvaret for midlene til tiltaksarbeidet, mens departementene tok seg av spesielle utviklingsprosjekt. Større tiltaksprosjekter med inter-kommunalt samarbeid i åtte regioner startet i 1991. Det nye etter 1990 var at staten i større grad la vekt på regionalt tiltaksarbeid som alternativ til det kommunale. Behovet for regionalt samarbeid ble også understreket ved at arbeidet med næringsutvikling ble samlet i mer slagkraftige organer (DU-forsøk i 8 regioner i 1992). Samtidig ble det ikke satset på statlige ressurser på å bygge ut et permanent tiltaksapparat i kommunene eller stimulere dem til å bygge ut et profesjonelt tiltaksapparat.

Bukve (1994) omtaler en utviklingsprosess fra begynnelsen av 1990-tallet der kommunenes næringsrettede arbeid ble preget av at den rådgivingsarbeidet nedtones til fordel for en mer målstyrt næringspolitikk basert på strategisk planlegging som virkemiddel. Samtidig fikk planlegging og prosjektarbeid større statlig oppmerksomhet. Bukve hevder tendensen ført til et element av indikativ planlegging, der man tjente på å fokusere på de sidene av tiltaksarbeidet som departementet og fylkeskommunen ønsket å framheve. Et annet karakteristisk trekk var statens økte engasjement og vektlegging av

organisatorisk samordning, gjennom regionalt samarbeid og en mer sentral rolle for fylkene. Bukve reiste spørsmålet ved om det bedriftsrettede utviklingsarbeidet og den lokale problemløsningsevnen egentlig ble styrket gjennom det nye virkemiddelet.

Utover på 1990-tallet varslet regjeringen omlegginger i regionalpolitikken (St.mld. 33, 1992-93) der investeringsstøtte til små- og mellomstore bedrifter, og regional omstillingsstøtte, skulle være landsdekkende ordninger. Videre ble signalisert at fylkeskommunene skulle få en mer sentral plass i tiltaksarbeidet og man skulle øke rammene for regionalt tiltaksarbeid. Samtidig ble det klart at støtten til næringspolitikk på kommunenivået skulle bygges ned.

2.2.5 Det regionale nivået utviklingspolitikken

Det politisk-administrative mellomnivået i det hierarkiske nasjonale forvaltningssystemet springer ut av prinsippet om funksjonsdeling og ønsket om territoriell styring og utøvelse av indre suverenitet fra statens side (Veggeland 2000)¹². I enhetsstater som Norge, og andre nordiske land, har den sterke politiske og administrative organiseringen av statsmakten og kommunene gitt liten plass for et politisk mellomnivå. Staten har overstyrt regionene, og kommunene har ikke ønsket noen overkommune.

Fylkene¹³ har derfor tradisjonelt hatt en svak politisk posisjon i Norge til tross for egne folkevalgte organer. Det regionale nivået har i vært et administrativt nivå som iverksetter statlig politikk. Dette i kontrast til en del andre europeiske land som lenge har hatt sterkere mellomnivåer knyttet til politiske regioner med stor autonomi.

¹²I et flernivåstyringssystem basert på rolledeling springer den politiske legitimiteten til mellomnivået i mange europeiske land ut i fra forhandlet suverenitet, begrunnet i behovet for næringslivskontakt og økonomisk effektivitet, bevaring av identitet med utgangspunkt i et kulturelt og etnisk sammensatt Europa, og behovet for å opprettholde institusjoner for nærdemokrati (Veggeland 2000).

¹³Ordet "fylke" kommer fra gammelnorsk "fylki", som er avledet av "folk". Fra rikssamlingen i middelalderen og fram til i dag har Norge vært inndelt i fylker, men betegnelsene har skiftet fra "fylke" til "sysler", så til "len", "fogderier" og "amt", før betegnelsen "fylke" ble vanligere igjen fra 1919 (Pax leksikon, 1979). Tidlig betegnet fylke en geografisk enhet med felles politiske og administrative trekk, men etter hvert har fylkene fastere organisert, rettslig og politisk. Selstad (2002) viser til at å "fylke seg" som betyr å samle seg, riktignok opprinnelig brukt som å samle seg til strid, samle en hær, var et tidlig uttrykk for virkelig "bottom-up" forvaltning i den gamle middelaldersamfunnet.

Fylkeskommunen og statlige organ i fylkene

Utviklingen av regionale utviklingsplaner og –tiltak kom først i av norske fylkeskommuner på 1980-tallet. Man før dette hadde alle fylker fra 1949 og utover på 1950-tallet arbeidet med områdeplanlegging, og da DU ble etablert i 1961 gikk områdeplankontorene inn i de nye utbyggingsavdelingene, som ble etablert i alle fylkene utenom Oslo. Disse avdelingene skulle integrere arbeidet med fysisk og økonomisk planlegging på fylkesnivået. Da så fylkesplanleggingen kom i gang utover på 1970-tallet var det disse utbyggingsavdelingen som fikk det administrative ansvaret for denne. Når den nye *fylkeskommunen* ble etablert i 1975 som selvstendig administrasjon, ble fylkenes utbyggingsavdelinger overført dit til plan- og utbyggingsavdelingen. Utover på 1980-tallet skilte de fleste fylkeskommunene arbeidet med næringsutvikling organisatorisk fra planarbeidet. Planarbeidet ble stabsavdelinger under rådmannen, mens fylkeskommunale næringsavdelinger gjerne ble organisert som egne etater. Hovedoppgaven for næringsavdelingene var fortsatt regional saksbehandling for DU, og de fikk etter hvert viktigere roller å spille med økte fullmakter men først og fremst for mindre saker regionalt. I de største sakene ga næringsavdelingene tilrådinger til DU sentralt. Etter hvert fikk fylkeskommunene også tillagt oppgaver i forhold til det kommunale tiltaksarbeidet. I forsøkene med kommunalt tiltaksarbeid var det et fast innslag å ha egne konsulenter på fylkesnivået for å ta seg av informasjonstiltak, opplæring og motivasjonsskapende tiltak ovenfor kommunene. Mange fylkeskommuner ansatte konsulenter med ansvar for å styrke det kommunale tiltaksarbeidet. Dessuten engasjerte fylkeskommunene seg sterkt i prosjektretta arbeid, ofte knyttet til tiltaksprosjekter med finansiering fra DU og KRD. Bransjeretta prosjekter, og prosjekter i tilknytning til kvinneverta tiltaksarbeid har vært særlig sentrale i dette engasjementet.

På slutten av 1980-tallet fikk fylkeskommunene en sterkere rolle som *samordningsorgan* for næringspolitikken. Statens næringsrådgivingstjeneste ble overført til fylkene, som også fikk en fast årlig ramme til etablererstipendordning, en mer sentral rolle i tildelingen av DU-midler og lokalt tapsansvar. Frifylkeeksperimenter ble iverksatt i fire fylker, som fikk tildelt en samla pott til næringsformål isteden for formålsretta tilskudd. Erfaringene fra dette lå til grunn for nye og mindre regelorienterte tildelingskriterier for næringsstøtte. Ellers spilte fylkeskommuner mange steder viktige roller i interkommunale prosjekter, og ellers ble mange prosjekt-koordinatorstillinger knyttet til næringsavdelingene i fylkeskommunene.

Med dette ble fylkeskommunene gradvis omdannet til mer aktive regionale aktører, og fra statens side var det naturlig å anvende disse mer systematisk i en regionalpolitisk sammenheng (Mønnesland 2001). Et viktig element i dette var da DU utover på 1980-tallet begynte lot fylkeskommunene få delegert tildelingsansvar for DU-midlene innenfor gitt rammer. Rammene var dels i form av beløpsrammer totalt, og dels i form av tildelingstak per søker, hvor større saker skulle videresendes DU sentralt. Fylkene begynte med andre ord å operere på vegne av DU ovenfor bedriftene. Det var på fylkeshuset en fikk behandlet søknadene i DUs navn. DUs styring skjedde i form av retningslinjer som fylkene skulle holde seg til, for eksempel når det gjaldt næringsmessige prioriteringer. De fylkesvise rammene og tildelingstakene ble gradvis utvidet, og de strategiske føringene fra DU fikk etter hvert mindre betydning. Et problem med denne delegeringen var at fylkene ikke bare tildelte tilskudd, men også lån. Mislighold av lån rammet DU som långiver, og ikke fylkeskommunen. Fylkene hadde da et insitament til å ta større risiko, siden gevinsten ville tilfalle regionens næringsliv, mens tapet ville belastes staten. Derfor kom ordningen med lokalt tapsansvar tidlig på 1990-tallet. Fylkene fikk tilført midler til et tapsfond ut fra statens forventninger om hva som var rimelig tapsrisiko, og var tapene større en dette måtte det dekkes av fylkene selv. Resultatet var at fylkene ble risiko-vegrere. Selv om noe av hensikten med DU-lånene dermed ble underminert, så medførte reformen økt delegering til fylkeskommunene av forvaltningen av den distriktpolitiske bedriftsstøtten.

Når DU i 1992 ble fusjonert inn i SND så endret ikke det på denne situasjonen. Midlene gikk fortsatt direkte til fylkeskommunen fra departementet, og det var bare for større tilskudd at SNDs egen etat tok over ansvaret. Parallelt kom en gradvis utvidelse av statlige midler til fylkeskommunene for regionaløkonomisk tilrettelegging og utvikling, som skulle stimulere fylkene til næringsutvikling i eget område og styrke denne som utviklingsaktør. En videreføring av dette kom da fylkeskommunene fra 1995 skulle utarbeide regionale utviklingsprogram (RUP) for å trekke med andre regionale aktører i en mer helhetlig innsats på regionalt, men også for å få statlige utviklingsmidler.

Etableringen av *statens nærings- og distriktsutviklingsfond* (SND) i 1992 var basert på en fusjon mellom Distriktenes Utbyggingsfond, Småbedrifts-fondet, Industrifondet og Den Norske Industribank AS. Siden den gang har fondet blitt utvidet med Statens fiskarbank (1997) og Statens Landbruksbank (2000). I formålsparagrafen het det: ”Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i

distriktene og i landet for øvrig”. Begrunnelsen for opprettelsen var behovet for samordning av virkemidler samt effektivisere forvaltningen av dem.

De første årene etter at SND ble etablert ble saksbehandlingen i fylkeskommunene gjennomført i næringsavdelingene. I perioden 1996-98 ble det opprettet egne SND-kontorer i fylkene begrunnet med at man ville gi brukerne, i første rekke bedriftene, større nærhet til organisasjonen. Etter hvert tok distriktskontorene beslutninger i mer enn 95% av sakene som ble behandlet i SND-systemet. Det ble også inngått avtaler med andre deler av virkemiddelapparatet for å gjøre deres virkemidler mer tilgjengelige. Dette gjaldt Norges forskningsråd, Norges Eksportråd og SIVA. Dette skulle gi bedre tilgjengelighet for kundene og føre til kompetanseoppbygging i SNDs regionale forvaltningsapparatet, som ble ansett som viktig for å styrke de regionale innovasjonssystemene.

Opprettelsen av regionale SND-kontorer førte til at organisasjonen i sterkere grad enn tidligere ble frikoplest fra fylkeskommunens næringsarbeid. Selv om de Regionale utviklingsprogrammene (RUP) har ført til en viss samordning mellom ulike næringsutviklingsaktører på fylkesnivå, er det de retningslinjer og føringer som SND sentralt legger på de regionale kontorene som i hovedsak har vært styrende for virksomheten (Bergsgard og Bolkesjø 1998, Mønnesland 2001). Intensjonen er imidlertid at disse kontorene nettopp skal ivareta hensynet til spesifikke regionale strukturer, utfordringer og muligheter.

Som omtalt hadde fylkeskommunene fram mot midten av 1990-tallet overtatt mye av forvaltningsansvaret for regionalpolitikken, både den generelle utviklingsorienterte og den distriktsrettede politikken. Statens ansvar var å skjevfordele ressursene og ivareta en strategisk og kontrollerende funksjoner. Den daglige forvaltningen og tilpasningen av virkemiddelelene var lagt til det regionale folkevalgte nivået.

Denne langvarige tendensen til økt desentralisering ble så reversert i mellom 1996-98 da fylkeskommunene måtte overføre forvaltningen av den distriktsrettede bedriftsstøtten til SNDs regionkontorer. I tillegg overførte flere fylker på frivillig basis også forvaltningen av etableringsstøtten til lokale SND-kontorer. Det ble opprettet fylkestyrer der fylkeskommune og regionale statsetater var representert, og som i utgangspunktet skulle gi regionale føringer på det regionale SND-kontorets aktiviteter. SND-kontorene stod imidlertid under direkte linjekommando fra SND sentralt, som ga en rekke direktiver om strategier og prioriteringer, og derfor gjorde det noe vanskelig for

regionkontorene å tilpasse seg fylkeskommunens prioriteringer. På den annen side kom det enkelte bestemmelser for å beholde en viss regional tilpasning, som at SND-midlene skulle inngå i det regionale utviklingsprogrammet (RUP) og at fylkene kunne be departementet om en omprioritering av inntil 20 prosent av midlene mellom SND-støtte og fylkeskommunale tilretteleggingsmidler dersom fylkeskommunen var misfornøyd mer lokalt SND-kontor. For mange SND-kontorer hadde det dessuten betydning at de distriktsstøttemidlene som ble kanalisert via fylket til SND lokalt, som oftest hadde langt større volum enn de landsdekkende virkemidlene via SND sentralt. I praksis var derfor mange av SND-kontorene ganske lydheore ovenfor fylkeskommunene, selv om det innebar at de i noen grad måtte gå på tvers av sentrale direktiver (Mønnesland 2001).

Begrunnelsen for denne reverseringen til sentralisert virkemiddel- forvaltning var at bedriftene ikke skulle forholde seg til flere instanser. I stedet for at dette behovet ble løst ved å desentralisere også de øvrige virkemidlene ble altså de bedriftsrettede virkemidlene trukket ut fra fylkeskommunens domene. Med dette brøt man med trenden i våre naboland som gikk entydig i retning av å styrke det regionale forvaltningsnivået, og der forvaltningsansvaret ble ivaretatt av regionale folkevalgte framfor statlige organ.

Tabell 2.1 *Historikk for utviklingen av distrikts-og regionalpolitiske institusjoner i Norge.*

<p>1961: Distriktsutbyggingsfondet (DU) etableres med sterk distriktsprofil.</p> <p>1965: Statlige prøvesentra for industrivekst i distriktene og SIVA etablert.</p> <p>1971: DU's virkemiddelprofil endres til fordel for de mest næringssvake områdene (investeringstilskudd, reg.diff. investeringsavgift m..m.)</p> <p>1975: Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift innføres (betyr at støtteprofilen i distriktpolitikken endres fra kapital- til arbeidskraftsubsidiering). Den nye fylkeskommunen etableres som selvstendig administrasjon med plan- og utbyggingsavdeling.</p> <p>1979: KR D iverksetter prøveprosjekt med støtte til tiltaksarbeidet i 37 kommuner i Nord-Norge.</p> <p>1983: DU endrer tilskuddsprofilen – fra materielle til også immaterielle investeringer. (produktutvikling, markedsføring m.m.)</p> <p>1984: Støtte til lokalt tiltaksarbeid kom inn som fast post i KR D's budsjett.</p> <p>1985-87: Forsøk med kommunale næringssetater, næringsstilskudd og tiltaksfond til 6 kommuner i Nordland og 34 kommuner på Østlandet.</p> <p>1987: Kommunale næringsfond etableres i distriktskommuner (for tiltaksarbeid, grunnlags-investeringer, bedriftsutvikling, investeringer i bedrifter). Hvert tilsagn avgrensa til kr. 40.000,- (KR D mener kommunene ikke bør ha hånd om større beløp).</p> <p>1980-90: DUs virkemiddelprofil endres fra investerings- til økt bedriftsutviklingsstøtte, selv om investeringsstøtten fortsatt er dobbelt stor. Økt vekt på lønnsomhet og konkurranseevne.</p> <p>1988-91: Fylkeskommunenes rolle som samordnings- og tildelingsorgan styrkes. Statens næringsrådgivingstjeneste overføres til fylkene (1988), som også får en mer sentral rolle i tildelingen av DU-midler, og så lokalt tapsansvar til FK for DU's lån og garantier (1991). Sistnevnte dreier virkemidlene bort fra de mest risikofylte prosjektene.</p> <p>1989: Etablerer stipendordningen etablert. Ordningen forvaltes av fylkeskommunen ut fra sentrale retningslinjer. Tot. Ramme på ca. kr 100 mill./år. Ordningen har vart til i dag.</p> <p>1990: Strategiske næringsplaner (SNP) må utarbeides for å få fondsmidler. Økt vekt på plan- og målstyring i den kommunale næringspolitikken.</p> <p>1992-93: Regionalpolitikk for hele landet varsles (St.melding 33 – 1992-93; By og land – hand i hand). SMB skal kunne få investeringsstøtte også i sentrale størk, og omstillingsstøtte skal gis også utenfor det distriktpolitiske området. Det signaliseres økt satsing på regionalt tiltaks-arbeid, at FK skal få en mer sentral plass i utviklingsarbeidet. Kommunenes rolle tones ned og statens støtte til kommunal næringsfond skal reduseres.</p> <p>1993: DU fusjonerer med Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Med dette overtar NHD KR Ds rolle som delvis ansvarlig departementet for næringsutvikling også i distriktene.</p> <p>1993-95: Utvidelse av statlige virkemidler til FK for regionaløkonomisk tilrettel. og utvikling.</p> <p>1995: Regionale utviklingsprogram (RUP) utarbeides av FK etter krav fra KR D.</p> <p>1995-98: Regionale SND-kontorer etableres i alle fylker. De overtar ansvaret for bedrifts-rettete virkemidlene fra FK. Det etableres fylkesstyrer der FK, SND m.fl. sitter. Endringen er blitt betegnes som "en reversering tilbake til staten" (Mønnesland 2001) og "en ny utviklingspolitikk frikoplet fra folkevalgt styring – et brudd med den "norske modellen" (Bukve 2001).</p> <p>2002-03: FKs rolle som utviklingsaktør styrkes (St.meld. 19, 2001-2002, St.prp.1-2002-2003). Myndighetene reduserer bevilgningene til SND med 20 prosent, og signaliserer samtidig styrking av FK som regional utviklingsaktør, med fordobling av tilskudd til regional utvikling, økt handlingsrom for egne strategiske vurderinger og muligheter for å legge føringer på SNDs innsats regionalt.</p>

Utviklingen det siste året tyder imidlertid på at norske myndigheter nå vil styrke fylkeskommunenes mulighet igjen til å fungere som regional utviklingsaktører. Fylkeskommunene skal ha hovedrollen som utviklingsaktør i det "nye" fylket (St.meld. nr. 19, 2001- 2002). Det er signalisert (St.prp.nr.1 2002-2003, KR D, s122) en opptrapping av statlige tilskudd til fylkeskommunenes arbeid med regional utvikling (fra 0,4 milliard til 1,2 milliarder kr.) og økte muligheter til å foreta egne strategiske vurderinger og tilpasninger av virkemidlene til regionale forhold. Samtidig får fylkeskommunen større muligheter til å legge føringer på SNDs innsats på regionalt nivå. Disse nye signalene er en overraskende vending fra en dominert regjering, hvor det domierende partiet fram til 2001 stod for en tonivåmodell i forvaltningen, og ville legge ned fylkeskommunen og -planleggingen. Med dette har i hvert fall fylkeskommunene fått en ny sjanse til å vise seg som mer aktive regionutviklere.

2.2.6 Fra forvaltnings- til utviklingsregioner

Tidligere omtalte regionalpolitiske endringer har gått parallelt med organisatoriske og institusjonelle endringer de siste 30-årene. Dette har bidratt til å styrke den lokale og regionale utviklingskapasiteten. En statlig ovenfra og ned politikk har i økt grad blitt sterkere utviklet gjennom, og utfordret av, sterkere nedenfra og opp prosesser.

Endringene faller sammen med mer langsiktige tendenser i statsorganisasjonen og samfunnsplanleggingen i Norge, som har gått fra å være instrumentell kommandoplanlegging under den samfunnsstyrende stat, til mer kommunikative og desentraliserte former for mobiliserende planlegging (Amdam og Veggeland 1998). Multiaktørplanlegging har fått økt betydning i norsk regionalpolitikk (Amdam 2002) der ulike typer partnerskap mellom offentlige og private aktører i vertikale og horisontale styringssystemene inngår. Denne utviklingen i Norge preges av modeller man har sett i andre europeiske land, og derfor har enkelte omtalt utviklingen på 1990-tallet som en 'europisering' av norsk regionalpolitikk (Bukve 2001).

Konkret har dette nedfelt institusjonelt over tid gjennom utviklingen av det kommunale og fylkeskommunale tiltaks- og næringsapparatet, regionale kompetanse- og forskningsentra samt økt desentralisering av ansvar og virkemidler i nærings- og regionalpolitikken. Satsingen på regionale høyskoler, teknologiparker og forskningsstiftelser på 1970- og 80-tallet, og den senere tiltagende regionalisering av nasjonale programmer for kunnskaps- og teknologioverføring (eks. Reginn, Teft, Rush m.m.) , representerer således også viktige

elementer i en langsiktig politikk for å styrke regionale innovasjonssystemer og regional utviklingsevne.

Til tross for enkelte tilbakeslag underveis har omtalen i tidligere kapitler vist en klar tendens til økt desentralisering av ansvar og forvaltning av regionale utviklingstiltak og organisasjoner i Norge. Her har fylkeskommunen over tid blitt tildelt en viktigere rolle som utviklingsaktører. Fra i år har sentrale myndigheter tatt skrittet fullt ut med en klar opptrapping (fra 0,4 til 1,2 milliarder kr.) av statlige tilskuddene til fylkeskommunene arbeid med regional utvikling og gitt dem økt handlingsrom til å foreta egne vurderinger og virkemiddeltilpassninger, samt legge føringer på SNDs innsats regionalt. Samtidig har SND fått kraftige nedskjæring i sine budsjetter. Med dette har norske fylkeskommuner bedre økonomiske rammebetingelser og formelle forutsetninger enn noen gang, til å spille mer aktive roller som regionale utviklingsaktører.

3 Regionalpolitikk, aktører og nye strategier i Østfold

3.1 Generelt om regionalpolitikken i Østfold

3.1.1 Den store regionalpolitikken¹⁴

Den store regionalpolitikken er implisitt regionalpolitikk knyttet til nasjonale makro- og sektorpolitikker. Makro- og sektorpolitikkenes betydning i et allsidig fylke som Østfold er kompliserte. I det følgende gis derfor korte beskrivelser av sentrale politikkområder som har betydning for nærings-, befolknings- og levekårsutviklingen i Østfold.

Makroøkonomisk politikk. Finans- og pengepolitikken legger viktige rammebetingelser (for prisstigning, rentenivå, kronekurs, reallønn etc.), som påvirker kostnadsnivået og etterspørselen i økonomien. Østfold påvirkes direkte av dette gjennom sin sterke integrasjon i nasjonal og internasjonal økonomi, og indirekte gjennom nærhetseffekter til Osloregionen. For det første virker politikken inn på vekstakten i ulike servicenæringer i Østfold, og en ekspansiv politikk som stimulerer privat forbruk har alltid hatt en tendens til å forsterke den nasjonale sentraliseringen gjennom høy arbeidskraftetterspørsel og nettoinnflytting til Osloregionen. Ellers har veksten i servicenæringene i økt grad kommet Østfold til gode gjennom vekst i nye arbeidsplasser lokalt, innflytting til Nordre Østfold men også økt utpendlingen til Oslo.

Ellers virker politikken inn på konkurranseutsatte næringer, som Østfold har mye av. Et høyt rentenivå, sterk kronekurs og/eller ekspansive budsjetter, gir et høyt kostnads- og prisnivå, som svekker

¹⁴En mer inngående beskrivelse og utdyping finnes i Onsager (2003): "Regionale effekter av statlig politikk i Østfold". Nibr-notat 2003:107.

konkurransesevnen til kostnadsfølsomme eksportnæringer, som eksempelvis store deler av prosessindustrien (treforedling, kjemisk) og verkstedsindustrien. Et generelt høyt norsk kostnadsnivå har over lang tid drevet fram effektiviseringer og rasjonaliseringer i prosessindustrien, og redusert arbeidskraftbehovet i Østfold. Enkelte bedriftsnedlegginger kan også knyttes til denne typen virkninger. Den senere tid har imidlertid norsk rentenivå og kronkurs blitt viktigere. Slik handlings-regelen har blitt praktisert av Norges Bank har den medvirket til å redusere etterspørselen etter norske eksportvarer. En videreført streng tolkning og praktisering av handlingsregelen vil forsterke og framskynde nedleggings- og rasjonaliseringstakten i Østfoldindustrien, med dertil økende ledighet blant industriarbeidere i fylket.

Endelig har politikken innvirkning på det samlede norske avgiftsnivået, og medvirker derfor også til handels-lekkasjen mellom Østfold og Sverige (se senere omtale under skatte- og avgiftspolitik).

Velferds- og offentlig sektorpolitikk. Generell velferds- og offentlig sektorpolitikk her betydning for regional utvikling særlig på tre hovedområder: 1) personrettede overføringer (trygder etc.) til befolkningen, 2) statlige overføringer til primær- og fylkeskommune, og 3) statens egen aktivitet knyttet til deler av helse-, sosial-, undervisnings-, forvaltnings- og forsvarsektorene.

De *personrettede overføringene* (trygder, pensjoner, stønader via Rikstrygdeverket etc.) er en del av velferds-politikken, og der satsene fastsettes sentralt etter politisk fastsatte regler og kriterier. Det er relativt små geografiske variasjoner med noen unntak. For Østfold utgjør de personrettede overføringene hovedposten i det statlige overføringsbildet, og en større del enn i landet for øvrig (se tabell under). Østfold ligger særlig høyt når det gjelder uføre- og alderspensjoner og sykepenger. Årsakene til dette er en kombinasjon av demografiske forhold (eldre befolkning) og egenskaper ved arbeidslivet (og –markedet) i regionen.

Offentlig virksomhet og overføringer til offentlig sektor er knyttet til (1) statens egen aktivitet i Østfold (sykehus, høgskole, fylkesmann, SND, forsvar, fengsel m.m.), (2) kommunal og fylkeskommunal aktivitet (administrasjon, grunn/videregående skoler, barne- og eldreomsorg m.m.), og (3) overføringer til disse, hvor særlig overføringene til kommuner og fylkeskommuner dominerer.

I Østfold har det vært en sterkere relativ *sysselsettingsvekst* i offentlig sektor (+4000 årsverk 1995-2001) enn landet, Det skyldes særlig veksten i kommunal tjenesteyting, og er resultat både av nasjonale

reformer som det siste tiåret har pålagt kommunene en rekke store utbygginger (seksårsreformen, eldreformen, HVPU-reformen, psykiatrisatsingen m.m.), men demografiske forhold i Østfold med en større andel eldrebefolkning og samtidig en betydelig nettoinnflytting.

Overføringsbildet til kommunene i Østfold er fordelingen på ramme- og øremerkede tilskudd omtrent som gjennomsnittet for landet, dvs. litt høyere andel rammetilskudd og litt mindre øremerket, og statens andel av overføringene gjennomsnittelig det samme (33-34%). Det er imidlertid store forskjeller mellom Østfoldkommunene. På den ene enden av skalaen ligger landbruks- og fraflyttingskommunen Rømskog med stor avhengighet av statlige overføringer, særlig rammetilskudd. På andre den enden av skalaen ligger Rygge kommune i vekstregionen Moss, som i mindre grad er avhengig av statlige overføringer, og har mye av inntektsgrunnlag fra skatt og andre driftsinntekter.

Handels- og næringspolitikken har de siste tiårene generelt lagt til rette for økt handelsliberalisering, internasjonal konkurranseeksponering, og nye reguleringsregimer med privatisering og fristilling av statlige sektorer og virksomheter. Handelspolitikken har vært preget av en langsiktig stabil tendens mot økt liberalisering av handelen og nedbygging av handelshindringer med utlandet. Inngåelsen av nye handelsavtaler og økonomiske samarbeidsavtaler har i enkelte tilfeller ikke i seg selv endret næringsstrukturene nevneverdig, mens i andre tilfeller har de forsterket eller utløst større struktur- og næringsomstillinger. Allerede på 1960-tallet forsterket inngåelsen av EFTA-avtalen omstruktureringer i Østfoldindustrien, samtidig som et mulig EF-medlemskap ble brukt aktivt som begrunnelse for behovet for omstrukturering. Utraderingen av den store tekoindustrien i Østfold ble forsterket med frihandelen på tekovarer, mens de omfattende fusjoneringene i treforedlingsindustri ble knyttet til nye konkurranse-vilkår og et mulig EF-medlemskap (Roset 1990). I begge tilfeller innbar disse avtalene på den ene siden økt internasjonal konkurranse for Østfoldindustrien, samtidig som eksportmulighetene ble sikret eller forbedret.

Det siste tiåret er det ratifiseringene av EØS- og WTO-avtalene som har hatt betydning, og både gitt økt konkurranseeksponering og sikret tilnærmet like konkurranse- og eksportvilkår med bedrifter i andre land. Avtalene har også ført til redusert skjerming og støtte til jordbruket og foredlingsindustrien, og der særlig kornproduksjonen,

næringsmiddel-¹⁵ og emballasjeindustriene i Østfold er berørt (se omtale i eget kapittel). Flere av de samme næringene har også blitt presset av en økt maktkonsentrasjon i varehandel/distribusjon. Internasjonaliseringen av eierskap har også økt i Østfoldnæringslivet de siste tiåret.

Den næringsrettede utviklings- og innovasjonspolitikken har over lengre tid utvidet sin virkemiddelprofil fra en ensidig fokus på låne- og tilskuddsordninger til 'harde' investeringer i teknologi og bedrifter, til et bredere sett av låne- og tilskuddsordninger for 'mykere' investeringer i kompetanseutvikling, FoU, entreprenørskap innovasjon og nettverk. Endringer i regionalpolitikken har også vært medvirkende til at næringslivet i Østfold gjennom det siste tiåret har fått en mye større tilbud på offentlige låne- og tilskuddsordninger rettet mot bedrifts- og næringsutvikling, entreprenørskap og innovasjon. Dette er ordninger under ulike departementer (NHD, LD, KRD, FUD), hvorav en stor andel forvaltes av SND sentralt og regionalt. SNDs mål og virkemidler er både en del av den store og lille regionalpolitikken (se nærmere omtale av SND-ordningene i kap 3.2.1).

Næringsrettet FoU er knyttet til programmer som forvaltes av NFR, departementene, fylkeskommuner, offentlige fond etc. Som tidligere får Østfold svært lite gjennom NFR-støtte (16,1 mill.kr/2000), som for øvrig bare utgjør en mindre del av de totale offentlige finansierte FoU-utgiftene til Østfold (69,3 mill.kr./1999). Bedrifter og kunnskapsorganisasjoner i Østfold har de siste årene deltatt i flere av de nasjonale NFR-FoU- og teknologispredningsprogrammer, som RUSH (Regional utvikling SMB-høgskole), REGINN (Regional innovasjon), SMB-kompetanse (SMB-høgskole), FORNY (FoU-institusjoners idepotensiale), PROGIT (innovasjon og verdiskaping i IKT-bransjen) m.fl. Evalueringene av disse viser et noe blandet resultat, men at prosjekter har bidratt til å utvikle nettverk og samarbeid mellom utdanningsorganisasjoner (særlig høgskolen) og små- og mellomstore bedrifter i Østfold om utdanning, kompetanseoverføring, entreprenørskap og innovasjon.

Landbrukspolitikken og rammebetingelsene for norsk landbruk har det siste tiåret vært i endring. En viktig endring er internasjonaliseringen gjennom internasjonale avtaler som WTO, MULL- og EØS-avtalene, som påvirker landbrukssektoren og relatert virksomhet i Norge. I tillegg har generelle krav om effektivitet og effektivisering av

¹⁵I etterkant av ratifiseringen av EØS-og WTO-avtalene fikk landbruksbasert nærings-middelindustri i Østfold og landet en betydelig statlige omstillingsstøtte.

offentlig virkemiddelbruk fått konsekvenser for budsjettstøtten til landbruket i Norge. Et hovedtrekk det siste året er noe redusert samlet budsjettstøtte, og noe endret støtteprofil mot relativt økt produksjonsnøytral støtte og mindre produksjonsavhengig støtte. Administrative og økonomiske import-barrierer har også blitt noe redusert for enkelte landbruksvarer (bl.a. kraftfor, korn, kjøtt mm.) Som en del av jordbruksavtalen og landbruksdepartementets budsjett har man de siste ti årene også hatt et nasjonalt utviklingsprogram ("Konkurransestrategier for norsk mat" etabl. 1992) og nylig fått et nytt ("Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon"). Med disse programmene har man det siste tiåret årlig avsatt mellom 50-150 mill.kr./år til utviklingstiltak for landbruk og relatert næringsmiddel-industri.

Støtteprofilen til landbruket i Østfold domineres av støtten til kornproduksjon, der ordningen for areal- og kulturtilskudd og prisnedskrivning for norsk korn utgjør de store postene.

For Østfold har endringene i landbrukspolitikken både ført til (1) sterkere strukturrasjonaliseringer i korn-produksjonen, (2) nye samarbeids- og organisasjonsformer for økt effektivitet og fleksibilitet i kjøttproduksjon, (3) omstilling fra tradisjonell korn- og kjøttproduksjon til flere typer plante- og kjøttproduksjon, (4) utvikling av nye tilleggsnæringer. Sysselsettingsutviklingen i Østfoldjordbruket har samlet gått med 2222 årsverk (1986-2001), som er større prosentvis tilbakegang enn landet.

Energi- og telekompolitikk. Dereguleringen av statlige sektorer og fristilling av statlige selskaper til selvstendige virksomheter, har i løpet av de siste 10-15 årene slått igjennom i innen bl.a. energi-, telekom- og mediasektorene. Det ble åpnet for nye private aktører, samtidig som nye vekstmuligheter åpnet seg med den IKT-utviklingen. For Østfolds slo dette gunstig fordi man tidlig hadde utviklet høyteknologimiljøer, som tidlig også kunne utnytte deler av det nye vekstpotensialet innenfor norsk IKT-sektor. Lokale teknologimiljøer og –skoler kombinert med en gunstig beliggenhet ga uttelling med vekst gjennom entreprenørskap, knoppskytinger og tiltrekning av eksterne investorer (svenske IKT-selskaper, som så dette som egnet base for vekst og ekspansjon på det norske markedet). For fylket samlet oppveide denne veksten enkelte negative effekter (nedlegging av Telenors avdeling for opplysningstjenester i Askim). Noe av resultatet av dette var at Østfold fikk en betydelig sysselsettingsvekst (34 % og +2495 årsverk fra 1996-2000) innenfor de nye

kunnskapsintensive vekstnæring¹⁶, som var på nivå med vekstakten i disse nye næringene i landet (+35%). Hoveddelen av veksten i Østfold har kommet i Halden, og delvis Fredrikstad (Onsager og Sæther 2003).

Miljøpolitikken har de siste tiårene hatt stor betydning for næringsutviklingen i Østfold utover utviklingen av renere produksjon (mer effektivt ressursforbruk, utslippsreduksjoner), økt avfallsgjenvinning og bedre nærmiljø. Statlig miljøpolitikken og en streng oppfølging lokalt har gitt selektive faktorulempes for industrien i Østfold¹⁷, som har ført til mange bedriftsomstillinger, men også moderniseringer mot ny produksjon, produkter, kompetanser, bedrifter og kunnskapsorganisasjoner. Store bedriftsomstillinger¹⁸ i treforedlingsindustrien i Østfold, som på kort sikt reduserte sysselsetting innebar samtidig moderniseringer mot nye prosesser og produkter¹⁹, som har økt konkurransevne og sysselsettingsgrunnlag på lengere sikt. Det siste tiåret har også en skjerpet nasjonal og lokal avfallspolitikk bidratt til framvekst av en ny gjenvinningsnæring som flere av de store prosessbedriftene i Østfold har blitt sentrale aktører innenfor. En bieffekt av miljøkravene er at en av landets største miljøteknologinæring har vokst fram i Østfold. Miljøpolitikken har således gitt selektive faktorulempes i Østfold, som har framskyndet moderniseringsprosesser i fylkets kjerneindustrier og utløst relatert vekst i miljøteknologinæringen. I tillegg har et mer miljøvennlig næringsliv bedret de lokale miljøet, og gjort det lettere å profilere og

¹⁶I dette begrepet ligger databehandling, telekommunikasjon, ikt-industri, annen høyteknologisk industri, teknisk/økonomisk bedriftsrådgiving (ekskl. finans, juridisk, regnskap).

¹⁷Østfolds store befolkningstetthet og mange miljøbelastende virksomheter (treforedling, kjemisk, intensivt jordbruk), og nærheten til Sverige og Nordsjøen (som tidlig ble influert av forpliktende internasjonale miljøavtaler), har legitimert strenge offentlige miljøkrav ovenfor Østfoldindustrien gjennom flere ti år, og framskyndet miljøomstillinger (Onsager 2001).

¹⁸Bl.a. ved Peterson Moss, Peterson Greåker, Glomma Papp, Borregaard, Saugsbruksforeningen.

¹⁹Omstillingene ved Peterson Moss, Greaker, Saugsbruksforeningen og Borregaard har hatt slike elementer i seg. Eksempelvis har Borregaards globaliseringsstrategi vært basert på den kjemi- og miljøkompetansen de opparbeidet seg for å møte strenge offentlige utslippskrav på 1960- og 70-tallet. Dette gjorde at bedriften tidlig økte FoU-innsatsen for å finne lønnsomme koprodukter av avluten i utslippsvannet, og som har dannet basis for flere utlandsetableringer senere. Det her heller ikke tilfeldig at den nasjonale spisskompetansmiljøet på forbyggende miljøvern, industriell økologi og livssyklusanalyser, er knyttet til Stiftelsen Østfoldforskning allerede fra 1980-tallet.

markedsføre regionen som attraktivt bosteds-, reiselivs- og investeringsområde.

Arbeidsmarkedspolitikk er nasjonalt og regionalt tillagt både strukturfunksjoner (et effektivt arbeidsmarked), beredskapsfunksjoner (supplerende element i stabiliserings-politikken), samt velferdspolitiske funksjoner (sikre inntekts-grunnlag for arbeidsledige og etablere vernet sysselsetting for de svakeste). Politikkens hovedmål er å bedre arbeidsmarkedets virkemåte, som grunnlag for høy yrkesdeltagelse og lav ledighet. Doseringen og innretningen er nøye knyttet til innretningen på finanspolitikken, og ressursene som avsettes til arbeidsmarkedstiltak tilpasset stramheten i markedet nasjonalt, mens fordelingen mellom fylker i stor grad følger en fast fordeling. Ettersom politikken har et nasjonalt marked for øye stilles det derfor krav til dagpengemottakere og personer som har fullført attføring, om at de skal være disponible for hele arbeidsmarkedet og om nødvendig ta arbeid i andre deler av landet.

Utbetalingene av dagpenger er en personorientert rettighet som en del av velferdspolitikken, og der det samlede utbetalingsnivået gjenspeiler situasjonen i arbeidsmarkedet. Det samme gjelder i hovedsak tiltaksressursene, som svinger med ledighetsnivået. Mens doseringen på tiltaksressurser er en del av arbeids-markedspolitikken, er andre tilskuddsordninger til attføring, uføretrygd, sykkelønn etc., noe som berører en større del av velferdspolitikken, og som har som mål å hjelpe til med individuell omskolering og dempe negative levekåseffekter av arbeidsrelatert uførhet og sykdom.

Nivået på tiltaksoverføringene til Østfold følger nasjonal politikk og ledighetsnivået, som hadde en topp i 1993-94 (figur neste side). De senere årene har 1/3 av tiltaksressursene i Østfold gått til tiltak for ordinære arbeidsøkere (der langtidsledige, innvandrere og ungdom er prioriterte), og 2/3 til attføring og yrkeshemmede arbeidsøkere (iflg. Aetat-Østfold).

De samlede utbetalinger og fordelingen per innbygger knyttet til tiltak, attføring, uføretrygd og sykkelønn, har i Østfold over lengere tid ligget høyere enn det nasjonale gjennomsnittet. Årsakene til dette ligger antagelig en kombinert effekt av en eldre befolkning og et høyere ledighetsnivå av landet for øvrig. I tillegg kommer at Østfold også har hatt et arbeidsliv preget av store industrinedlegginger og omstillinger de senere årene (større nedgang enn landet). Med en arbeidstyrke som også har et lavt utdanningsnivå (i forhold til landet), har dette gitt betydelige ustøtningseffekter fra arbeidslivet i Østfold.

Aetat-Østfold²⁰ har viktige funksjoner knyttet (1) forvaltningsvirksomhet for trygdeytelser (dagpenger, attføring etc.), (2) formidlingsvirksomhet mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere, og (3) utviklingsoppgaver via tiltak, omstillingsbistand, kompetanseheving etc. Forvaltnings- og formidlingsfunksjonene har vært basisfunksjoner. Det å fungere som et servicekontor som kan gi rask og effektiv saksbehandling og støtte i form av dagpenger og attføring gis høy prioritet, foruten formidling som riktignok i økende grad er nett-basert. Det å motvirke og dempe skadevirkninger av ledighet og utstøting er en viktig oppgave. Utviklingsfunksjonen er mer politisk og økonomisk konjunkturutsatt. Under lavkonjunkturen på 1990-tallet var Aetat-Østfold aktivt involvert i bedriftsomstillinger og -utvikling samt nyetableringer, men etter hvert som tiltaksressursene har gått ned har innsatsen på feltet blitt mye mindre. Statlige pålegg om å prioritere forvaltningsoppgavene og krav til effektiv drift har sammen med små tiltaksmidler gått utover utviklingsfunksjonen. Tilgangen på økte tiltaksmidler er imidlertid viktig for at Aetat-Østfold skal kunne fungere som en mer aktiv regional utviklingsaktør for person- og bedriftsomstillinger, og bedre kunne ta vare på kompetent arbeidskraft og stimulere videre kompetanseheving under lavkonjunktur, og dermed raskere kunne få folk i arbeid og næringslivet i økt aktivitet når konjunktorene snur.

Skatte- og avgiftspolitikken som er knyttet flere sektorpolitiske mål og virkemidler (finans, helse/sosial, miljø, landbruk) har som en sumvirkning medført økt *handelslekkasje* til Sverige. Det samlede norske avgifts-, kostnads- og prisnivået på enkelte forbruksvarer har som følge av disse politikkene blitt liggende høyere enn i Sverige/EU, og vært grunnlag for økt handelslekkasje mellom Østfold/Norge og Sverige (alkohol, tobakk, kjøtt, bensin) de siste årene. Tall fra Handelens- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) viser at grensehandelen økte med 25% hvert år fra 1996 til år 1999.

Ericsson (2001) har analysert grensehandelen over de fire største grenseovergangene mellom Norge-Sverige, dvs. Svinesund og Ørje (Østfold), Magnor (Hedmark) og Teveldal (Trøndelag). Studien dokumenterer at de varegruppene som er viktigst for grensehandelen

²⁰ Aetat-Østfold bestod fram til 1.1. 2003 av ett fylkesarbeidskontor (Moss) og fem distriktskontorer (Halden, Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Askim), og hvor distriktskontorene har rapport til fylkeskontoret, som igjen har rapportert direkte til Arbeidsdirektoret. Fra 1.1. 2003 er fylkesarbeidskontoret nedlagt som eget kontor, og kjernevirksomheten overført til distriktskontoret i Sarpsborg. Dette blir nå både hovedkontor og koordineringsenhet for for Aetat-Østfold, og distriktskontor for Sarpsborg.

er alkohol, tobakk og kjøttvarer. Av den bilbaserte grensehandelen på totalt 3,1 milliarder kr. (2000) fordeler de handlende seg med 35 % med bosted i Østfold (1,1 milliarder), 34 % i Oslo/Akershus og 31 % resten av landet. Vanberg (2003)²¹ har analysert varehandelsutviklingen i Østfold, og viser til at mange kommuner i fylket har betydelig handelslekkasje, men ”forklaringen ligger først og fremst i mangelen på befolkningsgrunnlag og et større senter i de fleste av disse kommunene. Det siste gjelder ikke Halden kommune, der lekkasjen til Sverige gir forklaringen på svake handelstall. De siste årene har det vært en omsetningsvekst på 7,6% i Østfold (1999-2001), med prosentvis sterkeste vekst for Indre Østfold-regionen (11,0%) og svakest vekst for Haldenregionen (1,1%). For detaljhandelen totalt var omsetningsbalansen mellom de 4 Østfoldregionene relativt stabil (1999-2001), men Haldenregionen tapte noe av sin markedsandel, og at Indre Østfold-regionen styrket sin posisjon noe”. Grensehandelen tas ikke eksplisitt opp av Vanberg, men som kommentar til grensehandelen skriver han (op.cit): ”vi registrerer gjennom tallmaterialet hvordan spesielt Halden berøres handelsmessig. I de senere årene har grensehandelen økt sterkt, og berører de fleste kommunene i Østfold.”

Ser vi på sysselsettingsutviklingen i varehandelen (SSB-statistikk) i fylket de siste 5-10 årene er den bare litt svakere enn landet for øvrig, men klart svakere i noen av Østfolds grensekommuner.

En annen og mer positiv effekt for Østfold er at grensehandelen har gitt økt kundetilstrømmingen fra store deler av Østlandet til grenseregionene. Dette har gitt et oppsving på svensk side, men som også bosatte i Østfold tar del i. Mange østfoldinger har etablert egne handelsbedrifter på svensk side, eller jobber i slike, men er bosatt og skattende til Østfold. De totale økonomiske effekten for Østfold av grensehandelen er derfor ikke entydige negative.

Oppsummering

Nasjonale makro- og sektorpolitikk har samlet hatt stor betydning for de næringsstrukturelle endringene Østfold det siste tiåret. Politikken har på den ene siden bidratt til omstillinger og redusert arbeidskraftbehov i tradisjonelle sektorer, og på annen side utløst en betydelig vekst i offentlig og særlig privat service. Omstillingene har gitt

²¹Han viser at Halden har fått en stadig svakere posisjon i detaljhandelsmarkedet av Østfoldkommunene. Mossregionen har høyest dekningsgrad, men både Haldenregionen og Indre Østfoldregionen har handelslekkasje. Konklusjonen ut fra dekningsgradsberegningene er at de befolkningsmessig store bykommunene Moss, Fredrikstad og til dels Sarpsborg har størst attraktivitet som handelskommuner i fylket..

negative effekter for en del industriarbeidere som har vært gjenstand for betydelige utstøttings- og ledighetsproblemer. Veksten i servicesektorene har mer enn kompensert nedgangen i tradisjonelle sektorer, men i første rekke rekruttert nye arbeidstakergrupper, dvs. kvinner og unge med høyere utdanning. Dette har skapt et regionalt arbeidsmarked preget av strukturell 'mismatch' og ujevnt fordelte levekårseffekter. Befolkningsutviklingen i Østfold påvirkes imidlertid i økt grad av generelle nasjonale konjunkturer, og samspillet mellom utviklingen i Osloregionen og norske distriktsregioner.

3.1.2 Den lille regionalpolitikken

Den lille regionalpolitikken har tradisjonelt vært basert på statlig skjevfordeling av økonomiske ressurser og skatter/avgifter for å stimulere til lønnsom sysselsetting og nyskaping i områder som ellers ville kommet dårlig ut.

Østfold lå lenge utenfor virkeområdet for den lille regionalpolitikken med unntak for tre av grensekommunene²², som lenge har ligget i det distriktpolitiske virkeområdet med lavest støttestatus (dvs. skiftende C- og D-områder). For øvrig har enkeltbedrifter²³ og kommuner²⁴ i Østfold i flere perioder mellom 1960-90-tallet fått mer kriseinitiert, tidsavgrenset og kortvarig statlig omstillingsstøtte, i forbindelse med store lokale industrikriser, bedriftsomstillinger og nedlegginger.

Endringene i norsk regionalpolitikk tidlig på 1990-tallet innebar at hele landet, inkludert sentrale områder og hele Østfold, kom inn under virkeområdet for de statlige støtteordningene for etablering, utvikling og omstilling. Dette gjaldt (1) permanente støtteordninger for småbedriftetablering og -utvikling (SND), og (2) tidsavgrenset regional omstillings- og utviklingsstøtte for områder med spesielle problemer eller omstillingsutfordringer. I tillegg førte EUs strukturfond til at norske grenseregioner kunne få statlig

²² Dette er kommunene Aremark, Marker og Rømskog (til sammen 5000 innbyggere: 2 % Østfolds befolkning), som i dag ligger i prioriteringsområde C, hvor det kan ytes bedriftsretta støtte (distriktsutviklingstilskudd og distriktsretta risikolån), og indirekte tilretteleggende støtte og tilskudd til kommunale næringsfond (til 2002).

²³ Eks. Greaåker (1979), Saugbruksforeningen (1990-92), Viking Askim (1991).

²⁴ Eks. Halden kommune fikk i tre perioder mellom 1960-85 tilgang til DUs etableringsstøtteordninger, mens Askim kommune i første halvdel av 1990-tallet fikk betydelige statlige omstillingsmidler etter nedleggingen av Viking Askim (1991).

utviklingsstøtte gjennom koplinger til (3) EUs Intereg-programmer. For Østfolds del innebar alle disse ordningene nye muligheter og økt statlig utviklingsstøtte. Disse virkemidlene og tiltakene omtales mer inngående i senere kapitler.

3.1.3 Den regionale utviklingspolitikken

Den *regionale utviklingspolitikken* forankret til fylkeskommunale initiativ, tiltak og virkemidler har utviklet seg sterkt det siste ti året i Østfold. Fylkeskommunen var lenge karakterisert ved en svak rolle som utviklingsaktør med små ressurser, virkemidler og utviklingsmakt. Dette faller inn i den norske tradisjonen der en sterk politisk og administrativ organisering av statsmakten og kommunene har gitt liten plass for et aktivt mellomnivå. Fylkeskommunen har vært et administrativt nivå for iverksetting av statlig politikk, forvalte og drive tung tjenesteproduksjon. Staten har overstyrt fylket samtidig som Østfoldkommunene ikke har ønsket seg noen sterk overkommune. I fylketing og -kommune har det vært lite politisk vilje og støtte til å bygge opp en sterk utviklingsavdeling²⁵.

På 1990-tallet tok imidlertid Østfold fylkeskommune en mer aktiv utviklingsrolle på flere måter. Som et pionerfylke startet man tidlig med å organisere fylkesplanarbeidet gjennom bred medvirkning av aktører tilknyttet ulike sektorer og nivåer. Dette ble formalisert i et samarbeidsforum, som senere har fungert som et betydningsfullt dialog- og konsensusorgan. Viktige skritt ble tatt med fylkeskommunens initiering og iverksettinger av nye utviklings samarbeid knyttet til de regionale offensivene og grenseregionalt samarbeid. Fylkeskommunen ble også en sentral aktør i utviklingen av Østlands-samarbeidet for bedre å utnytte regioninterne fortrinn på Østlandet og påvirke eksterne beslutningsorganer. Disse nye initiativene og utviklings-samarbeidene er noen eksempler på fylkeskommunens nye utviklingsrolle se senere år. Den regionale utviklingspolitikken og dens aktører omtales mer inngående i påfølgende kapitler.

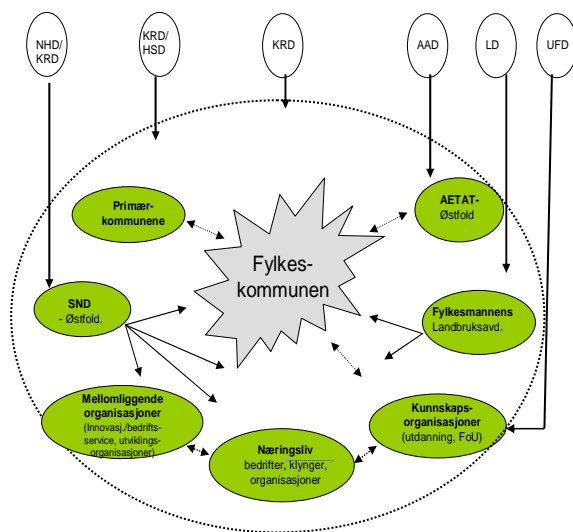
3.2 Regionale utviklingsaktører og -strategier

I det følgende rettes søkelyset på aktører og prosesser knyttet til den regionale utviklingspolitikken og -systemet i Østfold fylke. Med

²⁵Roset (1994) hevder Østfold fylkeskommune i perioden 1975-94 slet med lav tillit hos befolkning og næringsliv særlig på grunn av langvarige store underskudd, og en like langvarige og bitter sykeshusstrid.

regional utviklingspolitikk menes her politikk, virkemidler og tiltak som har til hensikt å styrke utviklingsevnen, sysselsettingen og velferdsgrunnlaget i fylket, og som er initiert, iverksatt og/eller gjennomført av aktører og organisasjoner i fylket. Søkelyset rettes særlig mot politikk, virkemidler og tiltak for næringsutvikling, men vi berører også regional utviklingspolitikk i noe videre forstand. Med aktører og organisasjoner menes her offentlige, korporative og private aktører, samt deres samarbeid og partnerskap for nærings- og regional utvikling. På aktørsiden inngår særlig fylkeskommunen, regionale statsetater, kunnskaps- og utviklingsorganisasjoner, nærings- og arbeidslivets organisasjoner, mens på prosessiden inngår en rekke utviklingsamarbeid mellom disse og andre aktører for å styrke det regionale utviklings- og innovasjonssystemet i Østfold (se illustrasjon under).

Figur 3.1 *Sentrale aktører og organisasjoner i det regionale utviklings-og innovasjonssystemet.*



I det følgende belyses sentrale utviklingsaktører og organisasjoners etablering, utvikling og rolle i Østfold både med et lite historisk tilbakeblikk og i dag. Deretter omtales de regionale utviklings-samarbeidene som disse har utviklet de siste årene (Østfold Industrioftensiv, Østfold Byoffensiv, Østfold Bygdeoffensiv) samt andre samarbeidstiltak internt (høgskole-næringsliv) og eksternt (Østlandsamarbeidet, Grenserregionalt samarbeid). Til slutt drøftes noen av erfaringene med disse nye samarbeidstiltakene.

3.2.1 Østfold fylkeskommune (ØFK)

Historikk

Med loven om formannskaper på landet (1837) fikk Smaalenenes amt folkevalgt representasjon, amtsformannskap og senere amtsting²⁶, som egentlig var Østfolds første "fylkeskommune". I de påfølgende 125 årene var dette imidlertid bare et felles støtte- og samarbeidsorgan for landkommunene i Østfold. Det var først med loven om fylkeskommuner (1961, trådte i kraft i 1964), at Østfold fylkeskommune ble etablert som et felles organ for alle kommunene i fylket, også bykommunene. Dette kom til å styrke bykommunenes administrative og politiske makt i Østfold betydelig, og de har siden hatt en dominerende posisjon i Østfolds utviklingsprosesser.

I løpet av 1960-70-årene gjennomgikk fylkeskommunen en revolusjon i flere trinn. Oppgavene ble utvidet først med driften av videregående skoler og sykehus, selv om fylkeskommunen ikke hadde egne skatteinntekter. Man la sine planer og sendte regningen til primærkommunene. Det var først med fylkesreformene i 1975-76 man fikk en omorganisering av fylkeskommunene til en mer selvstendig og betydningsfull enhet i forvaltningen. Reformene innbar direkte valg til fylkesting, egen fylkesadministrasjon ledet av fylkesrådmannen, direkte beskatningsrett, nye oppgaver innen helse, videregående skole, veier, kultur. Fylkeskommunen ble også skilt helt fra statens representant, fylkesmannen. En av følgene av dette var at Østfold fylkeskommune måtte ta seg av kraftig økte utgifter til helsevesenet, som la mye av grunnlaget for fylkeskommunens dårlige økonomi utover på hele 1980-tallet. Dette bidro også til en mangeårig sykehusstrid (1980-92) hvor fylkeskommunens forsøk på å få bygd ett nytt sentralsykehus og bygge ned lokalsykehusene kom i sterk konflikt med flere bykommuner i fylket. Dette utviklet seg til en politisk kamp med skiftende fronter der fylkeskommunens renome´ og legitimitet ble

²⁶ I lov i 1918 ble det tyske amtsbegrepet endret til det gamle norsk ordet fylke, og amtsting til fylkesting.

svekket (Roset 1994)²⁷. Kampen toppet seg rundt lokaliseringsstriden mellom å opprettholde lokalsykehusene i Sarpsborg og Halden kontra det å bygge ett nytt sentralsykehus i Fredrikstad. Resultat ble nedlegging i Halden, noe nedbygging i Sarpsborg, og utbygging av ny sykehusenhet ved Fredrikstad sykehus. En annen heftig lokaliseringsstrid som herjet i flere år på 1980-tallet var striden om hvor fylkeskommunens hovedadministrasjon skulle legges. Etter flere års strid mellom Sarpsborg og Moss vedtok fylkestinget at den nye fylkeskommunen skulle flyttes administrasjonens gamle lokaliteter i Moss til et nybygd fylkeshus ved Borregaard hovedgård i Sarpsborg²⁸. Det nye fylkeshuset stod ferdig i 1985, mens Moss beholdt fylkesmannsembetet.

Foruten den tunge tjenesteproduksjon ble plan- og utviklingsarbeidet forankret til fylkeskommunen. Utgangspunktet for denne var områdeplanleggingen (startet i 1949) som gikk inn i utbyggingsavdelingen ved etablering av fylkeskommunen på 1960-tallet, og som skulle integrere fysisk og økonomisk planlegging på fylkesnivået. Fylkesplanen kom inn i bygningsloven i 1973, og hovedtrekkene er videreført i dagens plan- og bygningslov. Bakgrunnen for en del av lovendringene på dette feltet har vært at planleggingen i ulike sektorer og i forskjellige områder i fylkene ikke har vært tilstrekkelig samordnet, og det har vist seg vanskelig å få til et nødvendig frivillig regionalt samarbeid mellom kommunene (NOU 2001:7).

Da fylkesplanleggingen for alvor kom i gang på 1970-tallet var det utbyggingsavdelingen som fikk det administrative ansvaret. Med den nye fylkeskommunen (1976) ble fylkenes utbyggingsavdelinger overført til plan- og utbyggings-avdelingene der. På 1980-tallet skilte de fleste fylkeskommunene arbeidet med næringsutviklingen organisatorisk fra planarbeidet. Planarbeidet ble stabsavdelinger under rådmannen, mens fylkeskommunale næringsavdelinger ofte ble organisert som egne avdelinger.

²⁷Den lange sykehusstriden i Østfold (1980-92) førte iflg. Roset (1994:545): til at "aktelsen til, og troen på den nye fylkeskommunen fikk seg en alvorlig knekk. Tiltroen til politikere og politiske løfter ble sterkt svekket, og striden skapte en splittelse i det politiske liv i Østfold – som kastet skygger inn i det politiske landskapet lenge"

²⁸Det interkommunale fylkeshusutvalget argumenterte for Sarpsborg slik (iflg. Roset 1994:498): "Sarpsborg er fylkets geografiske sentrum, den har de beste kommunikasjonsforbindelsene, befolkningstettheten er størst i Nedre Glommaregionen og næringsgrunnlaget i Sarpsborg må styrkes fordi mange arbeidsplasser står i fare og vil bli nedlagt".

Ved slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet viste ”flere utredninger at fylkesplanleggingen ikke fungerte etter intensjonen, dvs. den hadde ikke fungert som formidler og samordner mellom stat og kommune, og den hadde hatt liten innflytelse på kommunenes planlegging og den generelle utviklingen i fylkene. Fylkes-planleggingen har heller ikke maktet å fylle rollen som samordnings-instrument for utbyggingsmønsteret i regionale felleskap” (NOU 2001:7, s.145).

Oppgaver og organisering

Østfold fylkeskommunens oppgaver er knyttet til (1) plan- og utviklings-funksjoner og (2) tjenesteproduksjoner. Fylkeskommunen profilerer seg i dag med at dens viktigste oppgave er å være : ”en regional utviklingsaktør som skal bidra til å utvikle Østfoldsamfunnet i en positiv retning, og gjøre østfoldingen godt rustet til å møte fremtiden” (FKs webside 2002). Fylkeskommunen har sentrale *utviklingsoppgaver og virkemidler* knyttet til:

- fylkesplanlegging,
- næringsutvikling,
- videregående opplæring
- samferdsel,
- miljøarbeid, kultur- og kulturminne-vern
- folkehelse
- nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

Videre driver fylkeskommunen i tillegg stor tjenesteproduksjon knyttet til:

- Utdannings- og opplæringssektoren : 11 videregående skoler, voksenopplæring, PPT/OT.
- Sosial- og helsesektoren : tannhelse, rustjeneste, familie-og barnevern (tidl.sykehusene).
- Kultursektoren :fylkesbiblioteket, Østfold fylkes billedarkiv, Østfold Teater m.m.
- Samferdselsektoren : fylkesveiene og kollektivtransporten.

Budsjettmessig dominerer tjenesteproduksjonen fylkeskommunens aktivitet. Som tidligere vist tilsvarer de statlige ramme-overføringene og øremerkede tilskuddene til fylkeskommunen om lag 1912 millioner kroner (2000), mens statlige overføringer knyttet til aktivt utviklingsarbeid hvor fylkeskommunens har et ansvar for virkemiddelforvalt-

ningen maksimalt utgjør 20-25 millioner kroner (KRDs omstillingsmidler, Etableringstipend, utviklings- og prosjektutviklingstilskudd).

Organisatorisk er fylkeskommunens øverste organ fylkestinget som består av 43 folkevalgte representanter. Under fylkestinget har Østfold tre politiske komiteer (utdanning/næring, helse/sosial, samferdsel/miljø/kultur) som forbereder behandlingen av saker og kommer med forslag til vedtak til fylkes- og administrasjonsutvalgenene og Fylkestinget. Fylkeskommunens administrasjonen gjennomfører så vedtakene som fattes i Fylkestinget og de øvrige politiske utvalgene. Administrasjonen er delt inn i Sentralledelse, Felles drifts-administrasjon og en rekke virksomhetsområder. Samlet har Østfold fylkeskommunes administrasjon ca.150 ansatte, mens fylkeskommunen totalt har 2500 ansatte (2002).

Tilknyttet Sentralledelsen sitter *Plan- og utviklingsstaben* med ansvar for fylkesplaner/delplaner, RUPH-en, næringsutvikling, internasjonalt samarbeid, samferdsel, kultur/miljø. Man har ikke noen egen næringsutviklingsavdeling. Det hadde man noen få år på 1990-tallet (to-tre årsverk), men i dag dekkes feltet av en fagsjef for næringsutvikling med et par medarbeidere, og man har med andre ord en liten utviklingskapasitet i fylkeskommunen.

Fylkesplanleggingen

Som nevnt innledningsvis kom fylkesplanleggingen ordentlig i gang på 1970-tallet ved fylkeskommunens plan- og utbyggingsavdeling. På 1980-tallet ble planarbeidet knyttet til stabsavdelinger under rådmannen, og senere til plan-og utviklingstaber. I en mellomperiode på 1990-tallet skilte man også ut en egen fylkeskommunal næringsavdeling, men det gikk man bort i fra etter to-tre år, hvor virksomheten ble integrert i plan- og utviklingsavdelingen.

NIBR's evaluering av 14 fylkesplaner (inkludert Østfold) for perioden 1996-99 viser at de preges av få og svake styringsdirektiver, både i forhold til vertikal samordning mellom nivåer og horisontal koordinering av ulike sektorer (Falleth og Johnsen 1996).

Evalueringene konkluderer med at fylkesplanene preges av liten samordnings- og avklarings effekter når det gjelder reelle mål- og interessekonflikter, men at fylkesplanleggingen derimot var en viktig politisk og faglig arena for kontaktskaping, informasjonsutveksling og nettverksbygging mellom ulike myndigheter i regionen.

Fylkesplanen er imidlertid bare ett av fylkesplanleggingens produkter. Vel så viktige er antagelig de prosesser med tilhørende produkter, som foregår mer eller mindre kontinuerlig i løpet av den 4-årige fylkes-

planperioden. Av spesielle interesse er fylkes-kommunens arbeid med strategiske og målrettede fylkesdelsplaner for ulike deler av sitt territorium eller for tverrgående tema og oppgaver. Gjennom denne innsatsen avklarer fylkeskommunen bl.a. mange av de premisser og prioriteringer som siden spilles inn til viktige plan-prosesser på sentralt nivå. På dette området har Østfold høstet erfaringer fra såvidt ulike områder som: samordnet areal- og transportplan, vannbruks- og kystsoneplan, reiselivplan mv. Vi ser her ansatser til mer proaktive, områdeorienterte planprosesser.

Hensikten med fylkesplanleggingen er at den skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. I Østfold gjelder dette foruten de 18 primærkommunene også de regionale statsetatene med sine virksomhetsplaner. I tillegg er Østfold et fylke hvor det planlegges og gjennomføres store statlige infrastrukturiltak på veg og bane. Det er følgelig ingen enkel *samordningsoppgave* som har vært tillagt Østfold fylkeskommune. Østfold har imidlertid vært et pionerfylke med hensyn til å utvikle en fylkesplanprosess som helhetlig utviklingsplan basert på bred deltagelse fra sektormyndigheter og organisasjoner. Dette ble nedfelt i MONA-planen (1992-95), som ble en modell for fylkesplanlegging også i andre fylker. I den senere SAM-planen (1996-99) var et viktig mål å utvikle samarbeidet som arbeidsform, både internt og eksternt av fylket, og man besluttet derfor å utvide deltagelsen og formalisere dette i et eget *samhandlingsforum* (se nærmere omtale i kap. 3.3.1).

Gjeldende fylkesplan: "Østfold 2000+"

Det som i fylkesplanen for "Østfold 2000+" omtales som "visjonen" for fylket er beskrevet slik:

Østfold er et attraktivt, trivelig og miljøbevisst fylke med trygge og livskraftige lokalsamfunn og et mangfoldig kulturliv. Østfold har et konkurransedyktig næringsliv. Offentlig og privat virksomhet bidrar til en bærekraftig utvikling.

Den regionale utviklingen er avgjørende for at en slik visjon kan bli virkelighet, og i denne sammenheng skal Østfold fylkeskommune være en viktig regional utviklings-aktør innen mange områder.

"Østfold 2000+", fylkesplan for Østfold 2000 - 2003 er en videreføring av fylkesplanleggingen tidligere på 1990-tallet. I planleggingsfasen deltok - på samme måte som tidligere - et bredt utvalg represen-

tanter for kommunene, fylkesmannen, KS etc. Planen ble lagt ut til høring i juni 1999 med frist årsskiftet 1999/00.

Plandokumentet består av tiltak på tre nivåer:

1. en overordnet del,
2. viktige utviklingsområder,
3. en handlingsdel.

Fire særskilte utviklingsområder ble pekt ut: kompetanse, areal/Lokal Agenda 21, helse og samferdsel. I Østfold 2000+ har en forsøkt å sette de utpekte utviklingsområdene og temaer inn i et *regionalt utviklingsperspektiv*. Dette innebærer at en har lagt vekt på å beskrive fylkets forhold til hovedstadregionen, til resten av Østlandet og til nabo-regionene i Sverige. Det hevdes at planen bygger på hovedprinsippene i EU's nye planprinsipper for romlig planlegging (ESPD). Dette innebærer at det i planen er lagt vekt på:

1. utvikling av et balansert regionalt bysystem²⁹,
2. lik tilgang på infrastruktur og kompetanse,
3. forvaltning og utvikling av natur- og kulturarven .

Planen er bygd opp på tre nivåer (det overordnede, det strategiske og det operative) og sammenhengen mellom nivåene. På den overordnede nivået består den av en kortfattet beskrivelse av dagens situasjon i Østfold og en beskrivelse av to mulige framtidssituasjoner fylket står overfor. Østfold beskrives som mulighetenes fylke med sin sentrale beliggenheten, korte avstander og kommunikasjonsårer til hovedstadsområdet og utlandet. Samtidig beskrives et industrifylke i omstilling med behov for ny næringsvirksomhet og kompetanse. Videre beskrives en befolkningsutviklingen som stagnerte på 1980- og tidlig 1990-tallet, men som på slutten av 1990-årene vokser igjen særlig på grunn av innflytting fra Oslo-regionen, og som først og fremst kommer de nordlige delene av fylket til gode. Pendlingen til Oslo-området har økt betydelig, biltrafikken på hovedvegene har økt betraktelig og Østfolds romlige struktur preges foruten av flere jevnstore byer også av belastede transportårer og en todeling av fylket langs langs E6- og E18-korridorene. På miljøsidene er utfordringene i større grad enn før knyttet til befolkningens livsstil og forbruk, transportsektoren og ivaretagelse av natur- og kulturarv. Det heter

²⁹Dvs. en polysentrisk byutvikling eller flerkjernet bystruktur. For å få dette til kreves et samarbeid mellom en stor by og omkringliggende byer, og de øvrige byene imellom.

ellers at Østfolds kultur er mangfoldig, men at fylket er mer proletarisert enn andre fylker og at det kan skape en kultur som er lite nyskappingsorientert.

De to framtidsmulighetene som skissert i planen kalles henholdsvis:

- *Trendscenariet*: ”I skyggen av Stor-Oslo”, dvs. en forlengelse av dagens trender hvor Østfold i økende grad påvirkes og gjøres avhengig av utviklingen av Stor-Oslo
- *Trendbruddscenariet*: ”Selvstendig regional utvikling”, dvs. en alternativ framtid med en sterkere selvstendig regional utvikling, basert på fylkets egne forutsetninger, tradisjoner og kompetanse

Fylkesplanen tar utgangspunkt i Trendbrudd-scenariet og planen beskriver en visjonen for dette i fylket i år 2020. På dette grunnlag er det utarbeidet forslag til en felles visjon for Østfold og mål og strategier for planens prioriterte utviklingsområder. Planen er et utpreget overordnet mål- og strategidokument. Konkretisering og oppfølging skjer gjennom utarbeidelse av et eget ”Samhandlingsprogram” som framstår som en integrert del av fylkesplanen. De viktigste forutsetningene, de nye endringstendensene, for at Østfold skal lykkes i arbeidet med å realisere trendbruddscenariet er:

- bedre egenutvikling av arbeidsplasser og redusert avhengighet av Oslorettet utpendling. Dette vil legge grunnlag for en gunstigere og jevnere fordelt befolkningsutvikling
- grunnleggende omstilling i næringslivet preget av en overgang til informasjonstjenester med høyt innslag av kunnskap
- ytterligere utbygging av kapasiteten på hovedvegnettet tvinger seg på, men en håper å redusere biltrafikkveksten betraktelig ved utbygging av høyhastighets jernbane. Sivil flytrafikk over Rygge flyplass vil dra i samme retning
- økologien og bærekraftprinsippet tas på alvor i sektorpolitikken. Samordnet miljø-, areal- og transportplanlegging vil revitalisere bysentrene som handelsområder
- kultur og identitet slites mellom det lokale og det globale i framtidens Østfold. En ser for seg at den nye globalisten er ”like mye lokal som global, hun er ’glokal’”
- den romlige strukturen med dempet vekst i hovedstadsområdet vil gjøre Nedre Glomma til et tyngdepunkt. Avlastningen skal skje gjennom utvikling av funksjonelle byregioner med gode boforhold i nær tilknytning til fine friluftsområder.

Disse forutsetningene er avledet av Østlandssamarbeidets "avlastningsstrategi" hvor målet er å avlaste presset på hovedstadsområdet gjennom satsning på en flerkjernet bystruktur. Innenfor denne strategien er den såkalte "Østfoldbyen" med det sammenhengende byområdet i Nedre Glomma et viktig tyngdepunkt. For å lykkes i dette arbeidet må en løse flere og vanskelige samordningsoppgaver, og det krever at en får på plass organisering og virkemidler som bidrar til at:

- "Veksten skjer i flere knutepunkter med en balansert utvikling for de regionale hovedkjerter, og med disse som motorer og drivkrefter for kommunesentre og lokale sentre i Østfold
- Det etableres samarbeid / arbeidsdeling mellom hovedstaden og de øvrige regionale bykjernene på Østlandsområdet
- Det etableres samarbeid/arbeidsdeling mellom byene i Østfold
- Avlastningsstrategien gjennomføres i en samordnet kommuneplanlegging på fylkesnivå som sikrer tilrettelegging og utvikling for kommunesentra og tettsteder".

Fylkesplanens mest omfattende del er kapittel 6 "Utviklingsområder". I høringsutgaven er det beskrevet fem slike områder: Lokal Agenda 21, areal, samferdsel, helse/sosial og kompetanse.

Avsnittet om "Øvrige sentrale områder i regionalpolitikken" behandler arbeidet med næringsutvikling, kultur, idrett og friluftsliv, folkehelse og internasjonalisering. Hvert område innledes med en målformulering som følges av et antall satsningsområder. Hvert av områdene bygger på mål og tiltak som er vedtatt i eksisterende delplaner. Næringsutviklingsdelen bygger på Strategisk næringsplan (fra 1998) og de satsningsområder som ble prioritert der. Området kultur, idrett og friluftsliv er en oppfølging av fylkesdelplanen for kultur fra høsten 1997, mens folkehelseområdet bygger på planen for folkehelse i Østfold 2000-2003. Internasjonaliseringsavsnittet bygger på fylkeskommunens eget handlingsprogram for internasjonalt samarbeid.

Høringsutkastet avsluttes med et kort riss av planens handlingsdel - "samhandlingsprogrammet" som legges fram for fylkestinget samtidig med at fylkesplanen legges fram for endelig politisk behandling. Dette programmet inneholder en konkretisering av tiltak og oppgaver som partene (deltagerne i Samhandlingsforum) gjensidig forplikter seg til å bidra til gjennomføringen av. Det er meningen at samhandlingsprogrammet skal rulleres hvert år på grunnlag av en egen evaluering og av et oppdatert felles plangrunnlag. En tar sikte på å legge inn

rulleringen av det regionale utviklingsprogrammet (RUP) inn i denne prosedyren.

Strategisk næringsplan (SNP)

Generelt er strategisk næringsplan ingen lovhjemlet regional plan for næringsutvikling. SNP er fylkesgodkjente fireårige strategiske næringsplaner, dvs. nærings- og sysselsettingsstrategier. Evalueringer av planprosessen knyttet til SNP har vist at de ofte er en nyttig arena for det offentlige arbeid med næringsutvikling, men ved oppfølging av mål og strategier fungerer ikke SNP like godt (NOU 2001:7; s. 144). Det gjelder særlig i arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene og tilgrensede tiltak innen utdanning og samferdsel. Her er det viktig at samarbeidet ikke bare begrenser seg til selve plan- og strategiprosessen, men at det også i oppfølgingsarbeidet legges opp til samarbeid, for eksempel gjennom regionale partnerskapsmodeller eller andre samarbeidsarenaer (op.cit. s.144).

Østfolds siste strategiske næringsplan (1999-2002) ble utviklet i et samarbeid mellom regionale myndigheter, næringslivets hovedorganisasjoner og kommunene, og legges til grunn for Østfolds næringspolitikk i perioden. "Hovedmålet for næringspolitikken i Østfold er å øke verdiskapingen og konkurransekraften i næringslivet for å styrke økonomien, velferdsgrunnlaget og sysselsettingen i fylket". Strategisk næringsplan har fungert som en overbygging for Østfold-offensivene (ØBI, ØBO) og grenseregionalt samarbeid (Interreg). Følgende satsingsområder inngikk SNP (1999-2002):

- kompetanseutvikling
- internasjonalisering
- infrastruktur
- miljø og energi

Innenfor satsingsområdet kompetanseutvikling inngår flere næringsrettede prosjekter som entreprenørskap og IKT i skole og arbeidsliv (Utdanningsdirektøren), entreprenørskap for unge i Østfold (Fylkeskommunen), partnerskap mellom skoler og bedrifter (NHO Østfold), ungdomsbedrifter (Foreninger for ungdomsbedrifter i Østfold), bredbåndskommunikasjon mellom offentlige instanser (Fylkeskommunen), innovasjonsforum (Høgskolen) og kompetanse-offensiv (Fylkeskommunen).

Innenfor infrastruktursatsingen inngår flere prosjekter knyttet til Østfold Havn (Fylkeskommunen), Østfoldpakka (Vegsjefen), Rygge Sivile Lufthavn (Rygge Sivile Lufthavn), Kollektivplan for Østfold +

(Fylkeskommunen), Det ”nye” stamveilandskapet (Fylkeskommunen) og Samordnet plan for trafikksikkerhet (TF-utvalget).

Regionalt utviklingsprogram (RUP)

Generelt er Regionale utviklingsprogram RUP et virkemiddel for å kople de ulike planene i fylke med de regionale virkemidlene (St.meld.31, 1996-97). RUP baseres særlig på fylkesplanen og strategisk næringsplan, og inkluderer statlige midler avsatt for satsing regionalt, blant annet gjennom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Programmene har form av årlige framlegg for fylkeskommunen om hvordan fylket vil bruke virkemidlene som står til disposisjon til regionalpolitiske formål. KRD har siden 2000 gjennom tildelingsbrev, åpnet for egengodkjenning av de årlige framleggene til RUP. En forutsetning for dette er at fylkene har godkjente strategiske næringsplaner (SNP-se omtale over), og at de årlige framleggene har forankring i fylkesplanen. Derved har fylkestinget også mulighet til å styre og samordne statlige økonomiske ressurser. Sammen med virkemidler i eget budsjett, gir dette fylkestinget grunnlag for å foreta regionale prioriteringer og styrke de regionale fellesavtalene både i og utenfor egen organisasjon (NOU 2001:7, s.145).

Østfolds første RUP ble utarbeidet i 1999 etter at KRD stilte midler til programarbeidet. Formålet med RUPen var altså å få til en mer effektiv politikk med mer forpliktende koplinger mellom plan og virkemiddelbruk. RUPen i Østfold har derfor så langt omfattet følgende regionale satsinger, virkemidler og programmer:

- Østfold Industriooffensiv (1994-99)
- Østfold Byoffensiv (1995-2001)
- Østfold Bygdeoffensiv (1998-2001)
- Østfold Interreg III
- SND
- Etablererstipendordningen
- Bygdeutviklingsfondet
- Arbeidmarkedsmidler

I tillegg til en koordinering av ulike virkemidler og tiltak fra de enkelte programmene er det med bakgrunn i RUP anledning til å søke midler over KRD's budsjett for ”Regionale samordningstiltak”³⁰.

³⁰Her fikk Østfold i 1999 midler til prosjektet ”Østfold bygdeoffensiv”(se omtale senere).

Regionalt utviklingsprogram skal fra og med 2001 ivareta i verksettingen av fylkesplanens handlingsprogram og fylkesplandeler (næring, kultur, idrett, frilutsliv, helse). I tillegg skal den omfatte internasjonal virksomhet og gi *føringer på regionale virkemidler* i Østfold. Pr.2001 er de viktigste regionale virkemidlene for næringsutvikling knyttet til

- SND; (øremerkede midler til kommunene innenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet, landsdekkende virkemidler for alle kommuner; etablererstipend og støtte til utviklingsoppgaver knyttet til kompetanse og innovasjon med internasjonalsiering og miljø som gjennomgående hensyn, og i liten grad finansiering av lokaler og utstyr)
- Østfold Bygdeoffensiv
- Østfold Byoffensiv
- Interreg III

Regionalt utviklings- og handlingsprogram (RUPH) er et årlig utviklings- og handlings-program for fylkeskommunale og statlige etater i Østfold. Næringslivet deltar i program-arbeidet og kommunene er involvert i gjennomføringen. Programmet og planen utarbeides med andre ord årlig av fylkeskommunen i samarbeid med andre regionale partnere (regionale statsorganer, kommuner og næringsliv). Formålet med RUHP er å sikre en mest mulig *samordnet* bruk av ressursene. Retningsgivende for ressursprioriteringen er de mål og strategier som er nedfelt i fylkesplanen og strategisk næringsplan. I tillegg innbefatter RUHP 2001 flere virkemidler og programmer nevnt over. Handlingsprogrammet skal sikre oppfølging både av fylkesplanen og relevante fylkesdelplaner. I tillegg omfatter den for Østfolds del internasjonal virksomhet og føringer på bruken av de regionale virkemidlene som er tilgjengelige i Østfold (SND og Bygdeutviklings-midler).

I 1999 og 2000 var det regionale utviklingsprogrammet i hovedsak et handlingsprogram for Strategisk Næringsplan for Østfold 1999-2002. Handlingsprogrammet for 2001 dekker for første gang hele fylkesplanens virkeområde. Arbeidet med et slikt utvidet handlings-program krevde at mange flere sektorer måtte engasjere seg i planarbeidet. RUHP 2001 er også et mer omfattende og ambisiøst handlingsprogram enn de tidligere.

Arbeidet med RUHP 2001 ble gjennomført i nært samarbeid mellom fylkeskommunen og regionale statsetater (fiskerirettleder, aetat, fylkeslegen, fylkesmannens avdelinger, vegsjefen og statens utdan-

ningskontor), SNDs distriktskontor, næringslivets organisasjoner, Fylkestrafikksikkerhetsutvalget, KS-Østfold og Østfold Barne- og Ungdomsråd (ØBUR). RUHP 2001 inneholder en kortfattet regional analyse som bl.a. viser at befolkningsutviklingen har vært positiv over nesten hele fylket. Det er likevel byene som vokser raskest, delvis på bekostning av mindre steder. Sysselsettingen i Østfold øker, og arbeidsledigheten forventes å holde seg stabil. Antallet arbeidsplasser faller innen primær- og industrinæringene, og vokser i handels- og tjenestenæringene.

De områdene som prioriteres for innsats i RUHP 2001, er i stor grad sammenfallende med satsningsområdene i fylkesplanen "Østfold 2000+". Utviklingsprogrammet inneholder en oversikt over status for vedtatte og nye regionale prosjekter og tiltak i 2001. Prosjektporteføljen inneholder til sammen 43 prosjekter fordelt på de prioriterte områdene.

3.2.2 Statens nærings- og distriktsutviklingskontor (SND)

SNDs virkemidler har tradisjonelt sett rettet seg mot å gi ulike former for lån og tilskudd til enkeltbedrifter. Over tid har det imidlertid kommet flere nye virkemidler samtidig som retningslinjene for eksisterende virkemidler har blitt endret. SND har også hatt hovedansvaret eller medvirket til gjennomføringen av flere typer næringsutviklings-programmer. Dette gjelder Nettverksprogrammet, FRAM-programmet og NT-programmet. I tilknytning til omstillingsprogrammene har SND sentralt hatt en rolle som rådgiver og kvalitetssikrer.

Tabell 3.1 *SNDs oppgavestruktur*

Målgruppe for støtten	Hovedformål med støtten	
		Tildel bedrifter økon. ressurser for gjennomføringen av prosjekter
Enkeltbedrift	SNDs tilskudd og lån	FRAM, NT-programmet, BiT etc ³¹
"System"	IFU/OFU-kontrakter ³²	Arbeidet i omstillingsområder

Kilde: Hatling, Herstad og Isaksen (2000)

SNDs oppgaver har vært rettet mot å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Tilskuddselementet i SNDs virksomhet har i første rekke omfattet de geografiske områdene som har falt inn under det distriktpolitiske virkeområdet. Dette har i liten grad omfattet Østfold. I det distriktpolitiske virkeområdet har en relativt stor andel av støtteelementet vært knyttet til formålene "tradisjonell nyetablering", "knoppskyting", "flytting" og "kapasitetsutvidelse". I områder utenfor det distriktpolitiske virkeområdet legger "nyskaping" beslag på en adskillig større del av investeringene. Det som faller under nyskaping er ulike former for bedriftsutviklingstilskudd knyttet til utvikling av produkter - og produksjonsprosesser, markeds- og kompetanseutvikling.

Tabell 3.2 *SNDs virkemidler(tilskudd inkl tilskudd til dekking av tap) i 2000 fordelt på departementer. Mill kr. (St meld 36 (2000-2001): tab 8.2)*

Finansieringskilde	Mill kr	Prosent
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	488,1	20,8
Kommunal- og regionaldepart (KRD)	884,0	44,1
Fiskeridepartementet (FD)	62,0	4,7
Landbruksdepartementet (LD)	616,5	30,4
Totalt	2 021,6	100

Fordeelingen mellom departementene, gjenspeiler hvor stor del av tilskuddene som går til landsdekkende ordninger(NHD) til

³¹ FRAM er et ledelses- og strategiutviklingsprogram for SMB, NT-programmet er et program for innføring av ny teknologi i bedriftene og BiT er et program som skal bidra til å utvikle og implementere felles IT-løsninger på bransjenivå (BiT = bransjeorienterte IT-prosjekter).

³² IFU og OFU står for hhv industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter. Prosjektene bygger på forpliktende samarbeid om produktutvikling mellom en krevende oppdragsgiver og en kompetent leverandør.

distriktsretta (KRD), til fiskeriretta (FD) og til landbruksretta formål (LD). Fra 1993 og fram til 2000 gikk omfanget av SNDs lånevirkksomhet gått ned. Også omfanget av bedriftsutviklingstilskuddene (både landsdekkende og distriktsretta) og OFU-kontraktene viser fallende tendens, mens IFU-kontraktene økte noe (St meld nr 36 2000-2001, vedlegg 1).

SND i Østfold³³

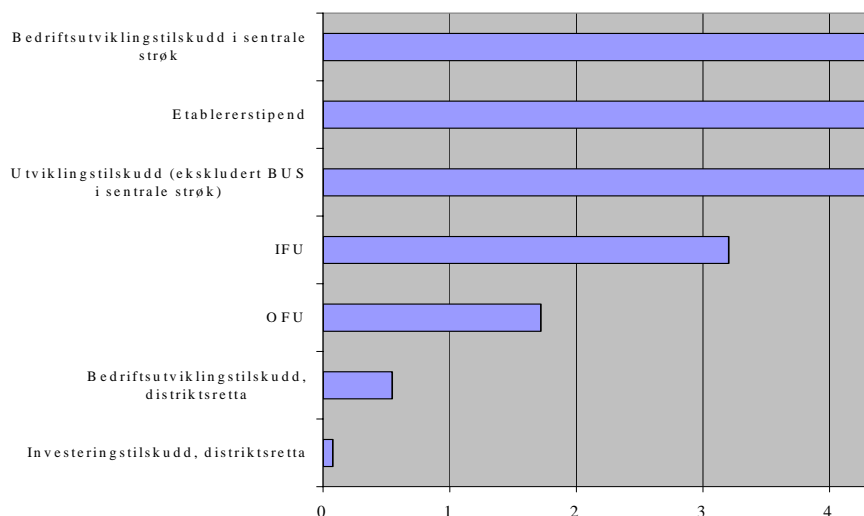
Østfold fylket har beløpsmessig mottatt gjennomsnittelig ca. 20 mill. kr./år i tilskudd, og 40 mill. kr./år i lån fra SND i perioden 1993-2000. Dette tilsvarer om lag 1,6% av SNDs totale tilskudd, og 2,5 % av SNDs totale lån, som er langt mindre enn folketallet tilsier (5,5 %). Østfolds andel av SNDs tilskudd viser noe større svingninger enn for lån, og med en topp i 1997 og 1998. Dette faller sammen med årene da bevilgningene til Østfold Industrioffensiv var på en topp, og det er grunn til å tro at den økte aktiviteten i Industrioffensiven også utløste økte tilskuddsmidler fra SND. Etter at aktiviteten i Industrioffensiven opphørte har tilskuddsandelen igjen gått tilbake. For alle tilskuddsordninger ligger andelene til Østfold under fylkets andel av folket i landet og sentrale strøk (se figur under). Fylkets andel av BU-tilskudd i sentrale strøk ligger under fylkets andel av folkemengden i sentrale strøk. For landsomfattende ordninger som OFU og IFU-kontrakter, er andelen lavere. Når det gjelder etablererstipendet er dette en fordeling som er fastsatt sentralt og i liten grad påvirkes av initiativer i fylkene.

Ser vi på SND-lån og tilskudd per arbeidsplass har i perioden på fylkesnivå vært lånt i underkant av 5000 kr pr arbeidsplass. Det er småkommunene, Rømskog, Hvaler, Marker og Spydeberg, som er de største låne-kommunene i forhold til tallet på arbeidsplasser. Rømskog og Marker er to av de tre kommunene i Østfold som faller inn under det distriktpolitiske virkeområdet. For Hvalers del skyldes dette "grunnfinansieringslån til fiskeflåten". Av bykommunene er det Fredrikstad og Eidsberg (Mysen) som relativt sett har utløst mest, og Halden minst. For bykommunene ligger lånebeløpet mellom 3000 og

³³ SNDs Østfoldkontor (etabl.1997) har 9 ansatte (2002). Fra 2000 ble Statens landbruksbank og de bedriftsretta virkemidlene under BU-ordningen (bygdeutviklingsmidlene) integrert i SND. SND Østfold har også formelle samarbeidsavtaler med Norges forskningsråd, Norsk Designråd og Norges Eksportråd, og samarbeider ellers med SVO (statens veiledningskontor for oppfinnere), SIVA, landbruks-organisasjonene og NHO-Østfold. Til 2001 var det fylkestinget som oppnevnte SND-styret, mens det fra 2002 er SND sentralt som oppnevner styrene for de regionale kontorene etter forslag bl a fra fylkeskommunen.

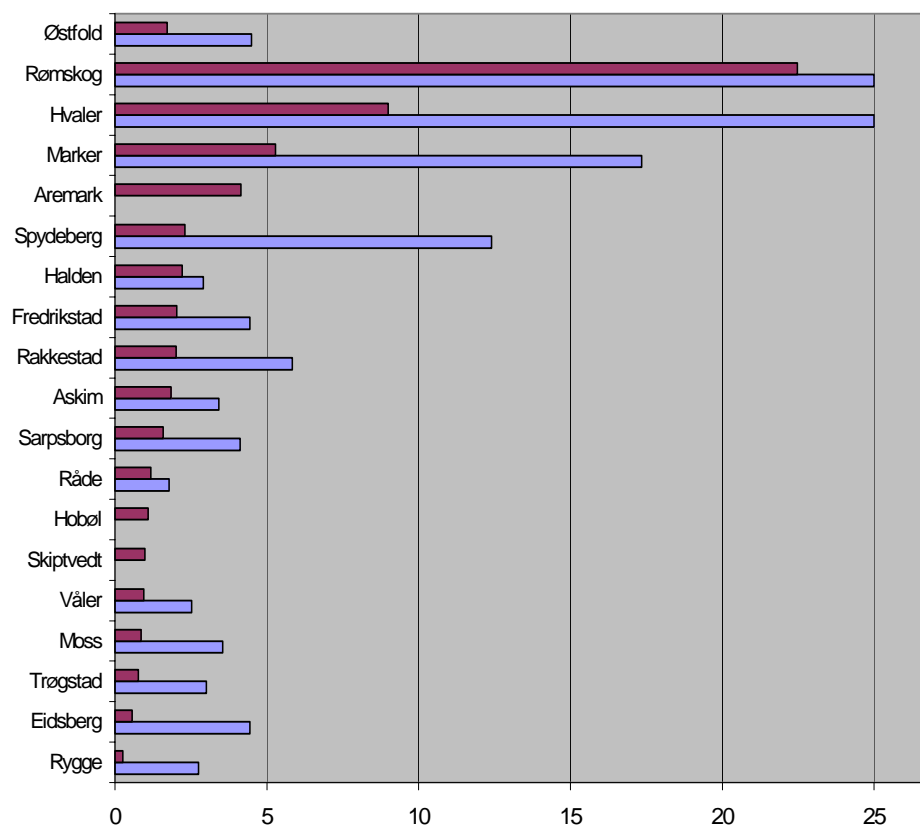
4500 kroner pr arbeidsplass. Når det gjelder tilskudd, er det Hvaler sammen de tre kommunene innen det distriktpolitiske virkeområdet som har fått størst tilskudd. Av bykommunene er det Halden og Fredrikstad som har utløst mest pr arbeidsplass med godt og vel 2000 kr pr arbeidsplass i perioden, mens Moss og Eidsberg har utløst minst midler.

Figur 3.2 *Østfolds andel av tilskudd innen ulike tilskuddskategorier³⁴ for perioden 1993- 2000 samlet. Prosent. (kilde: SND)*



³⁴ Bedriftsutviklingstilskudd eks BUS i sentrale strøk er Utviklingstilskudd til programsatsinger, bransjeutvikling og regional omstilling. BUS i sentrale strøk er bedriftsutviklingstilskudd til små og mellomstore bedrifter i sentrale strøk. OFU og IFU står for offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter. Disse kontraktene skal fremme FoU-samarbeid mellom kunde- og leverandørbedrift. Prosjekter i helsesektoren har vært den største bransjen i OFU-sammenheng. Bygdeutviklingsmidler på 19,6 mill kr i 2000 er holdt utenfor i figuren.

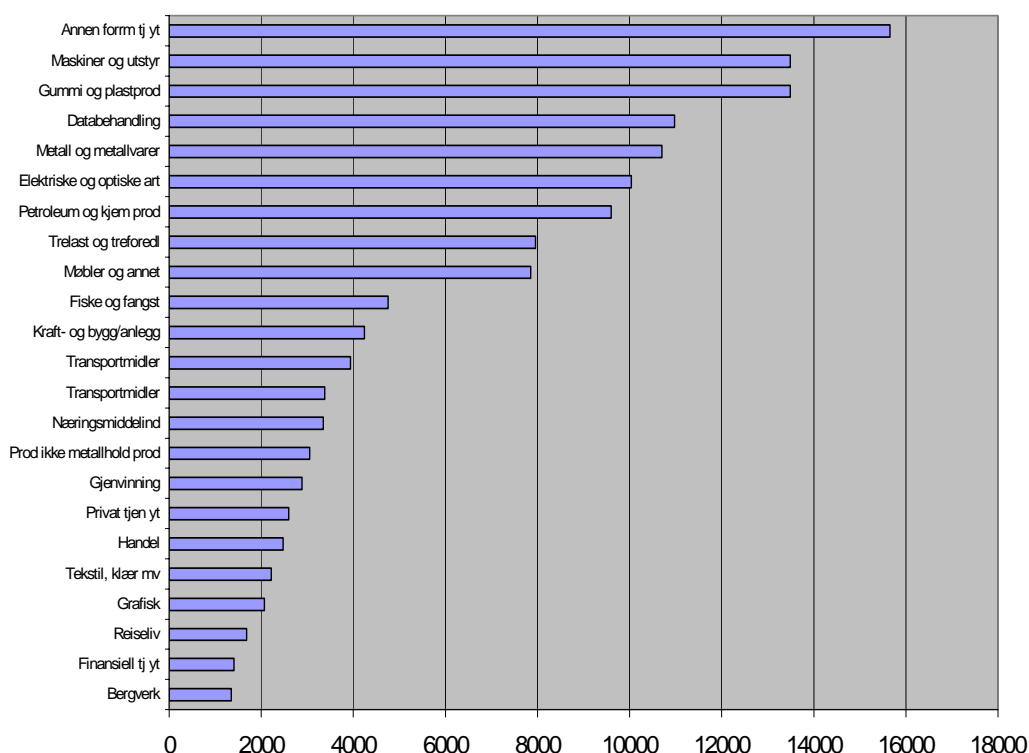
Figur 3.3 *Lån og tilskudd (1000 kr) gjennom SND pr arbeidsplass (1999) samlet for årene 1993-2000³⁵ Rangert etter tilskudd. Kilde: Utkjøringer fra SNDs registerdata*



³⁵ Lån i Hvaler er 49 000 kr og i Rømskog 100 000 kr arbeidsplass. Av hensyn til figuren er verdien for disse kommunene satt til 25 000.

De samlede tilskuddenes fordeling på næringer i Østfold viser at det samlet går mest til industrien (særlig verksted, plast/gummi, kjemisk, trevare) og privat service (KIFT-annen forretningsmessig tjenesteyting/databehandling). Denne fordelingen er en følge av både regional bransjestrukturer og SNSs prioriterte vekst-bransjer.

Figur 3.4 *SNDs tilskudd i Østfold fordelt på næring. Samlet beløp. for perioden 1993-2000. 1000 kr. Kilde: Utkjøringer fra SNDs registerdata. Løpende kr.*



I følge en kundeundersøkelse for SND (Bræin, Hervik 2002) inngikk 123 bedrifter fra Østfold. Der beregnet man en sysselsettingseffekt av SNDs tilskudd mellom 1994-96 til mellom 74-228 sysselsatte. Kostnadene per arbeidsplass lå høyere, og sysselsettingseffektene per prosjekt lavere i Østfold enn i landet.

Tabell 3.3 *Sysselsettingseffekter og kostnader per. arbeidsplass av SND-prosjekter 1994-96. Østfold og landet (kilde: Bræin og Hervik 2002)*

	Antall bedrifter i populasjonen	Sysselsettings-effekter	SND kostnad/ arb.plass	Syss.effekt/ prosjekt
Østfold	123	74 -228 sysselsatte	124.000 – 383.000	0,6-1,9
Landet	5627	18.404 - 23.305 sysselsatte	101.000- 128.000	3,2-4,1

Omorganisering av SND-Østfold. Virksomheten i SND-Østfold har nylig blitt omorganisert ved at det er opprettet et nært samarbeid med SND-Oslo og Akershus i organisasjonen SND-Viken Øst. For å opprettholde nærheten til kunder har en fortsatt to fysiske adskilte kontorer som hver har 4 årsverk i kundebehandling. Leder for sammenslutningen er tidligere direktør i SND- Østfold. Gjennom denne organiseringen og samarbeidet med andre kontorer (Viken Vest som er en sammenslutning av Buskerud og Vestfold), vil en utnytte stordriftsfordeler gjennom at ulike kontorer tar seg av ulike funksjoner. F eks har SND-Buskerud ansvar for finanseringsordninger i Viken Vest og Viken Øst. SND Oslo/Akershus har ansvaret for FoU i Viken området pluss Hedmark og Oppland. Organisasjonsmodellen gir både økt fleksibilitet i bruk av virkemidlene og muligheter for overføring av virkemidler mellom områdene. Det er grunn til å tro at denne organisasjonsmodellen vil øke kompetansen i organisasjonen gjennom det samarbeidet og den spesialiseringen som er et resultat av omorganiseringen.

SND-Østfold som regional utviklings- og samarbeidspartner. Handlingsplanen for SND-Østfold (2001) er utarbeidet i tråd med SNDs strategier sentralt, og samtidig skal målsettingene være tilpasset utviklingsbehovet som næringslivet i regionen har. Samtidig som SNDs overordnede strategi ligger i bunnen for SND-Østfold, understrekes det at målsettingene i strategisk næringsplan (SNP) for Østfold er i overensstemmelse med SNDs mål. utfordringene i SNP knyttes til 1) kompetanseutvikling og innovasjon, 2) økt internasjonalisering, 3) infrastruktur, 4) miljø og energi, og 5) reiseliv og kulturbasert næringsutvikling.

Iflg. direktøren for SND-Østfold har produktutvikling og kompetanse vært sentralt i virksomheten til SND-Østfold. Den tradisjonelle underleverandørindustrien er en viktig målgruppe. Dette er bedrifter som

har vært sterkt knyttet til de store industribedriftene i fylket, og som i relativt liten grad har omstilt seg. På grunn av næringslivets egenart har innovasjonslysten i fylket vært lav og en ser det som et mål å få opp denne. Fra og med 2002 vil en benytte midler til utviklingstiltak på dette området. SNDs strategi framover er å styrke utviklingsoppgavene, og beskjefte seg mindre med finansiering av lokaler og utstyr. Dette vil kreve at SND-Østfold blir mer proaktiv i sin arbeidsform for å finne og stimulere miljøer som har utviklingspotensiale i forhold til innsatsområdene.

SND-Østfold har først og fremst vært prega av partnerskapet til staten og SND sentralt, og har hatt en relativt beskjeden rolle som regional utviklingsaktør og samarbeidspartner med andre regionale organisasjoner. SND-Østfold ble lite involvert i de regionale omstillings- og utviklingsprogrammene (se senere kapitler). Det skjedde derimot gjennom SND sentralt, som ble representert i styret (ØBO) eller som fast observatør (ØIO). SND sentralt hadde også en kvalitetssikrings-funksjon (ØBO). SND-Østfold hadde ingen formell funksjon i programmene, men ble trukket inn i enkelte grupper og nettverk. Innvolvingen i programmene vært beskjeden.

De senere årene har imidlertid SND-Østfold utviklet et tettere samarbeid med fylkeskommunen gjennom RUP-arbeidet, selv om det ikke har ført til noen strategisk styring av SND. På grunn av begrensede midler har man så man også i starten RUP-arbeidet mest som et pliktløp. Ellers har SND-Østfold utviklet et godt samarbeid med Høgskolen, Østfold Innovasjon, Østfold nyskappingsnettverk, Interregprosjekter etc. SND-Østfold arbeider for tiden med å bli en mer proaktiv aktør i regionalpolitikken og aktiv deltager i regionale partnerskap som skal legge premisser og forslag til utforming av den regionale utviklingspolitikken rettet mot bedrifts- og næringsutvikling.

En hovedbegrunnelse for opprettelsen av de regionale SND-kontorene var at tilgjengeligheten til brukerne skulle bli bedre. Etter hvert har kontorenes rolle som regionale utviklings-aktører kommet mer i fokus, men SND-Østfold har de senere årene vært preget av stor usikkerhet og vansker med å planlegge på grunn av skiftende signaler fra sentralt hold. Sent i 2002 ble en del avklart med utgangspunkt i fylkeskommunens nye utviklingsrolle og økt desentralisering av virkemidler³⁶.

³⁶ Når 77% av KRDs regional- og distriktpolitiske virkemidlene heretter bevilges til forvaltning av fylkeskommunene, vil SND i større grad bli underlagt føringer fra fylkeskommunen og regionale partnerskap. Om fylkeskommunen kommer til å benytte SND som forvaltningsorgan for distriktsretta virkemidler et

Oppsummeringvis har SNDs virkemiddelordninger spilt en relativt beskjeden rolle for den regionale næringsutviklingen i Østfold, og målt i sysselsettingsindikatorer mindre enn de andre fylkene i landet, både sentralt og i distriktene. Når Østfold samlet ikke har fått tilgang til sin 'rettmessige' andel av SNDs lån og tilskudd skyldes det flere forhold. For det første har fylket lenge ligget utenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og man har derfor hatt noe mindre tilgang til tilskuddsmidler. Mangel på tilbud historisk kan ha gitt en manglende tilskudds-"kultur" med svakere søknadsorientering og -evne eller innslag av gode prosjekter. Næringslivet i Østfold mottar imidlertid også en langt mindre andel (enn folketallet skulle tilsa) av midler knyttet til landsdekkende ordninger, og ordninger for sentrale strøk. Dette taler for at det ikke bare har med tidligere mangel på tilskuddsordninger, men også med egenskaper ved etterspørselsiden eller næringslivet i Østfold, å gjøre. Det er mulig at Østfold industristruktur virker inn her, med på den ene siden store prosessindustri-foretak med lang tradisjon for internt finansiert utviklingsarbeid, og på den annen siden mange små industribedrifter som mangler kapasitet, kompetanse og ressurser til å drive krevende og risikofylt søknadsvirksomhet. Et annet moment som har vært framme er at SNDs tilbudsprofil over mange år har dreid seg over mot kompetanse- og nettverksutvikling for SMB, som ikke har vært like enkelt å forholde seg til eller relevant for næringslivet i Østfold. Et siste moment som kan ha virket inn, men som ikke er undersøkt nærmere, er at Østfolds næringsliv i den angitte perioden har hatt tilgang enkelte liknede virkemidler under de regionale omstillings- og utviklingsprogrammene. Det kan muligens ha medvirket til å dempe noe av den totale etterspørselen mot SND-midler, selv om dette er høyst usikkert. For øvrig vet vi at SND-Østfold i siste halvdel av 1990-tallet hatt for lave rammer i forhold til etterspørselen, men i hvordan (mis-) forholdet mellom tilbud og etterspørsel har vært i andre fylker i samme periode er ikke klarlagt.

fortsatt noe uklart, mens disse berører i liten grad Østfold, og hvor de landsomfattende ordningene fortsatt skal forvaltes av SND. SND-Østfold er nylig omorganisert gjennom samarbeid med SND-Oslo og Akershus i organisasjonen SND-Viken Øst. På denne måten, og i samarbeid med andre kontorer (Viken Vest - Buskerud og Vestfold), vil man utnytte stordriftsfordeler ved at ulike kontorer tar seg av ulike funksjoner. Organisasjonsmodellen gir økt fleksibilitet i bruk av virkemidler, muligheter for å overføre midler mellom områder og bedre mulighet for kompetanseoppbygging gjennom intern spesialisering.

3.2.3 Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA)

Fylkesmannen landbruksavdeling forvalter Bygdeutviklingsmidler (BU), som er utrednings- og tilretteleggingsmidler for å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. Dette gjøres ved å støtte:

- Medvirking til etablering og utvikling av småskala virksomheter. .
- Lokalsamfunnstiltak som bidrar til næringsutvikling.
- Stimulering for rekruttering av begge kjønn.

Hovedmålgruppe for BU-midlene er næringdrivende i landbruket. Fellesprosjekter der også personer og bedrifter uten landbruks-tilknytning deltar, samt tiltak som fører til økt verdiskaping fra landbruket og landbrukstilknyttet virksomhet, kan støttes.

BU-midlene er en del av de årlige jordbruksoppgjørene, og fordelingen av midlene for ulike formål avtales i denne. Landbruksdepartementet fastsetter hvert år forskrifter for ordningen, og gir ellers retningslinjer og styringssignaler for investeringenes fordeling på underområder og næringsaktiviteter.

BU-midlene er det viktigste økonomiske virkemidlet i jordbruksavtalen når det gjelder å skape næringsutvikling innenfor eller i tilknytning til landbruket. Det er opp til fylkesmannen og SND å lage strategiske planer for bruken av BU-midlene tilpasset de lokale forhold i hvert enkelt fylke. Det legges vekt på oppnå samordning med de mål som er satt i fylkesplaner og handlingsprogram - det regionale utviklingsprogrammet (RUP). Fylkesmannens strategiske forvaltning av BU-midlene skal drøftes med fylkeslagene til Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag minst to ganger pr. år.

Forvaltningen av BU-ordningen bygger på følgende overordnede strategier (Landbruksdep. Rundskriv M-16/2001):

1. Samspill mellom landbruk og nye næringer: utviklingen av tradisjonelt landbruk og nye alternative arbeidsplasser må vurderes i sammenheng og bidra til en helhetlig næringsutvikling på bygdene.
2. Utvikling og utnytting av lokale ressurser til næringsutvikling.

3. Kunnskapsbasert næringsutvikling: investeringer i kompetanseutvikling og nettverksbygging må vektlegges, og forsknings- og kompetansemiljøer må koples til næringslivet og virkemiddelapparatet
4. Aktiv mobilisering og utvikling av etablerermiljøer skal stimuleres, for å bidra til å utvikle et mer allsidig næringsliv. Samarbeidsprosesser der det utvikles strukturer og miljø for kreativitet, omstilling og nyskaping må vektlegges.
5. Utvikling av både landbruk og alternative næringer må tilpasses begge kjønnns behov og gi kvinner like gode muligheter som menn til å delta aktivt i næringsutviklingsarbeidet.
6. Virkemidlene innrettes slik at landbruket fremstår som en attraktiv og fremtidsrettet næring og at ungdom av begge kjønn ønsker å drive et aktivt landbruk.
7. Virksomhetene som støttes må ha miljømessig bærekraft. Miljø- og kulturlandskapshensyn skal integreres i planlegging, prioritering, saksbehandling, iverksetting og evaluering av prosjekter.
8. Utviklingen av småskala tiltak og næringer i tilknytning til landbruket må være markedsorienterte. Det bør spesielt satses på markeder og produkter som medfører en større verdiskaping gjennom en lokal foredling av råvarer.
9. Det må legges vekt på nyskaping og innovasjon i prosjektene, for å styrke landbrukets verdiskaping og framtidige lønnsomhet. Entreprenørskap skal stimuleres gjennom virkemiddelbruk og proaktivt arbeid.

Den fylkesvise fordelingen er relativt stabil fra det ene året til det andre, og fordelingen bygger på faste kriterier med en viss variasjon avhengig av de ulike investeringsformålene.

Tabell 3.4 *BU-midler fordelt etter formål i landet og Østfold 1999-2002. (kilde: Landbruksdep. Rundskriv M-16/2001: Midler til bygdeutvikling 2002)*

BU-midler (mill. kr.) 1999 -2002 fordelt etter formål, hele landet (årlige rundskriv)								
Formål	1999		2000 ³⁷		2001		2002	
Tradisjonelt jord-/hagebruk	220		240		252		273	
Grøfting	32		40					
Utviklingstiltak, fylkesdel, SND			223 ³⁸		203		185	
Utviklingstiltak, fylkesdel, Fylkesmannen	343		80		80		60	
Utviklingstiltak, sentral del	57		50		30		35	
Sum ekskl sentral del	595		583		535		518	
Sum	652		633		565		553	
BU-midler i Østfold mill. kr. etter formål og i % av landet (ekskl sentral del)								
Formål	1999		2000		2001		2002	
	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%
Tradisjonelt jord-/hagebruk	8,2	3,7	8,9	3,7	8,9	3,5	9,5	3,5
Grøfting	1,7	5,3	2,1	5,3				
Utviklingstiltak, fylkesdel, SND			10,1	4,5	9,2	4,5	8,4	4,5
Utviklingstiltak, fylkesdel, Fylkesmannen	15,6	4,6	3,6	4,5	3,5	4,4	2,6	4,3
Sum	25,5	4,3	24,7	4,2	21,6	4,0	20,5	4,0

Fylkesmannen i Østfold har lang samarbeidserfaring med kommunene både når det gjelder utviklingsarbeid og gjennom forvaltningen av mange landbrukspolitiske ordninger. Kontaktflaten har vært størst mot kommunal landbruksforvaltning, men gjennom BU-ordningen og deltakelse i ulike utviklingsprosjekt også mot enkelte kommunale næringsjefer og til dels SND. BU-midlene til FMLA har først og fremst en rolle i forhold til tilretteleggings-prosjekter mens SND-ressursene tradisjonelt har gått til bedriftsrettede tiltak og etableringer. Det blir i framtida viktig å se de ulike ordningene i de to systemene i sammenheng slik at de kan utfylle hverandre best mulig.

3.2.4 Arbeidsmarkedsetaten i Østfold (AETAT)

Den statlige Aetaten ledes av Aetat-Arbeidsdirektoratet³⁹ med Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) som overordnet organ. Fram til tidlig på 1960-tallet var arbeidskontorene kommunale,

³⁷ I forbindelse med at Statens landbruksbanks oppgaver ble flyttet over til SND pr. 1.1.2000 ble det foretatt endringer i oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og SND når det gjaldt forvaltningen av BU-midlene.

³⁸ 25 mill. kr. til skogbrukstiltak er tatt ut av BU-ordningen.

³⁹ Nasjonalt forvaltet Aetat totalt 17,1 milliarder kr. i 2000, hvorav 3,8 milliarder til arbeidsmarkedstiltak, 6,2 milliarder til yrkesrettet attføring, 5,3 milliarder til dagpenger, og 1,7 milliarder til drift av Aetat (3500 årsverk).

før de ble statlige. Det ble da lagt vekt på at en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik kunne bidra til økonomisk vekst og høy sysselsetting, og derfor burde staten ha et hovedansvar for dette. I dag har den statlige forankringen bakgrunn i to forhold. For det første er doseringen og innretningen av arbeidsmarkedspolitikken nøye knyttet til innretningen på finanspolitikken. Arbeidsmarkedstiltakene og ressursene skal raskt kunne tilpasses stramheten i arbeidsmarkedet. For det andre har det vært sett som avgjørende for å utnytte landets arbeidskraftressurser best mulig at arbeidsmarkedspolitikken har ett nasjonalt arbeidsmarked som utgangspunkt. Det stilles derfor krav til dagpengemottakere og personer som har fullført attføring, at de skal være disponible for hele arbeidsmarkedet, og om nødvendig ta arbeid i andre deler av landet (NOU 2000:7).

Aetat-Østfold bestod fram til 1.1. 2003 av ett fylkesarbeidskontor (Moss) og fem distriktskontorer (Halden, Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Askim), og hvor distriktskontorene har rapport til fylkeskontoret, som igjen har rapportert direkte til Arbeidsdirektoretat. Fra 1.1. 2003 er fylkesarbeidskontoret nedlagt som eget kontor, og kjernevirksomheten overført til distriktskontoret i Sarpsborg. Dette blir nå både hovedkontor og koordineringsenhet for for Aetat-Østfold, og distriktskontor for Sarpsborg.

Aetat-Østfold har i utgangspunktet tre viktige funksjoner knyttet til:

- *forvaltningsvirksomhet* for trygdeytelser (dagpenger, attføring etc.)
- *formidlingsvirksomhet* mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere
- *utviklingsvirksomhet* knyttet til arbeidsmarkedtiltak, omstillings-bistand, kompetanseheving etc.

Forvaltnings- og formidlingsfunksjonene har vært basisfunksjoner. Forvaltningsfunksjonen gis høy prioritet, dvs. det å fungere som et servicekontor som kan gi rask og effektiv saksbehandling og støtte i form av dagpenger og attføring. Formidlingsfunksjonen har også en høy prioritet, men der er en økende andel basert på etatens nettbaserte formidling. Når det gjelder utviklingsfunksjonen og –innsatsen er den mer politisk og økonomisk konjunkturutsatt. Aetat-Østfold har ofte vært aktivt involvert i større omstillingsarbeider ved enkeltbedrifter i fylket. Men den regionale innsatsen og servicen på feltet påvirkes av størrelsen på de tiltaksressursene man får av staten årlig, og som igjen er påvirket av nasjonal finans- og arbeidsmarkedspolitik samt arbeidsmarkedskonjunktorene. Under lavkonjunktoren på 1990-tallet drev Aetat-Østfold mer aktivt arbeid med bedriftsutvikling og

nyetableringer gjennom bruk av tiltaksmidler. Mens denne utviklingsfunksjonen var viktig i lavkonjunkturårene (1991-1994) hvor man hadde mye tiltaksmidler har funksjonen senere blitt nedprioritert. Dette skyldes statlige pålegg om å prioritere forvaltningsoppgavene, krav om mer effektiv drift og små tiltaksmidler under høykonjunktur.

Aetat har med andre ord svært viktige funksjoner knyttet til regional utvikling i arbeidsmarkedet, nærings- og arbeidsliv samt arbeidstakere og –søkeres levekår. Det er imidlertid først og fremst en forvaltningsvirksomhet som bidrar til å forebygge, motvirke og dempe skadevirkninger av arbeidsledighet og utstøting, som gjerne oppstår som følge av nedlegginger, omstillinger og økt konkurransepress i næringslivet.

Aetat-Østfold er en del av de vertikale nasjonale styringsstrukturene og –institusjonen knyttet til Aetat-Arbeidsdirektoratet. Statlige styringsdirektiver spres nedover i organisasjonen regionalt og lokalt, som på sin side rapporterer oppover i systemet.

Det horisontale utviklingssamarbeidet i fylket mellom Aetat-Østfold og andre regionale sektorer og utviklingsaktører, er best utviklet i forhold til andre offentlige sektorinstitusjoner innen helse – og sosialfeltet. Aetat-Østfold har således et tett samarbeid med fylkestyngdekantoret, sosialetatene, flyktningeatet, samt kriminalomsorgen.

Ellers har fylkesarbeidssjefen i Aetat-Østfold månedlige møter med leder for henholdsvis NHO-Østfold og LO-Østfold. Dette er et møte for å utveksle informasjon og utfordringer knyttet til arbeidsmarkedet, og et arnested for å skape og utforme tiltak og nye satsingsområder for Aetat-Østfold. Aetat-Østfold deltar også i samhandlingsformuet (se omtale kap.3.4.1), men det er ikke den høyst prioriterte areanen for Aetat.

3.2.5 Primærkommunene og ABS-regionene⁴⁰

I dette rapporten har ikke vi gått nærmere inn på primærkommunenes rolle i det regionale utviklingsarbeidet. De 18 primærkommunene i Østfold har imidlertid historisk arbeidet relativt isolert hver for seg, og ofte i sterk konkurranse om statlige og fylkeskommunale investeringer og institusjoner. De siste fem årene har det imidlertid vært en gryende

⁴⁰ Siden fokuset her er på fylkesnivået går vi ikke nærmere inn på kommuner eller ABS-regionene her (se nærmere omtale i Onsager, Amundsen, Bolkesjø og Foss 2003).

tilnærming og nye samarbeidstiltak mellom kommunene, både gjennom nye samarbeid på fylkesnivå (eks. det nye ordførernettverket som informasjons- og drøftingsforum) og særlig gjennom nye samarbeid innenfor hver av de fire ABS-regionene⁴¹, dvs. funksjonelle bosteds-, arbeids- og serviceregioner i fylket : Halden-regionen, Fredrikstad-Sarpsborgregionen, Mossregionen, Indre Østfold regionen. Nye samarbeidsinitiativ på dette ABS-nivået de siste årene tyder på at dette vil bli viktigere territoriale utviklingsenheter i tiden framover i samspill og samarbeid med primærkommunene, fylkesnivået og fylkeskommunen (se nærmere omtale i Onsager red. 2003).

3.2.6 Kunnskapsorganisasjoner

I det følgende gis en omtale av de mest sentrale kunnskaps- organisasjonene i Østfold. Dette er følgende både statlige, og offentlig-private, kunnskapsorganisasjoner⁴² som betjener brukere og kunder i fylket, eller deler av fylket:

- Høgskolen i Østfold (etabl.1976)
- Stiftelsen Østfoldforskning (etabl. 1988)
- Kompetanse-Forum A.S. (etabl. 2000)

Høgskolen i Østfold (HiØ)

I 1970 satte fylkesskolestyret ned et utvalg for å få distriktshøyskoleutdanning til Østfold. To år senere søkte fylkestinget departementet, men av distriktspolitiske grunner ble høyskoler til andre landsdeler tilgodesett først (Bjørndalen 1998, Sæther m.fl. 2000). I 1975 kom den første bevilgningen på statsbudsjettet til Østfold DH, og et par år etter ble den åpnet med toårige studier i databehandling, økonomi og administrasjon.

Det ble lokalisingsstrid mellom Halden og Askim, som begge ble trukket fram av utvalget⁴³ som mulige alternativer. Et stort flertall i fylkestinget stemte for Halden av flere grunner (iflg. Bjørndalen 1998). Halden hadde allerede et fagmiljø med Institutt for Energiteknikk (etabl.1959)⁴⁴ lærerskolen (etabl.1963), og som Askim ikke

⁴¹ABS-regioner betegnes også ofte BAS-regioner.

⁴²Institutt for Energiteknikk (IFE) i Halden betjener i første rekke internasjonale brukere og kunder.

⁴³Rådmannen i Askim var formann i utvalget, og fylkesskolesjef Ivar Bjørndalen (fra Halden) stod i spissen for utredningsarbeidet.

⁴⁴Den gang Institutt for Atomenergi (IFA), som ble lagt til Halden Saugbruksforeningen ville kjøpe dampen billig til bruk i papirproduksjonen.

hadde. I Halden hadde man også hensiktsmessige interimslokaler klare, men like viktig var nok den vanskelige sysselsettingssituasjon i følge Bjørndalen. På den tiden regnet mange det som sannsynlig at Nordre Østfold ville få den nye hovedflyplassen til Hobøl. I fylkestinget var det en oppfatning hos mange at godene internt i fylket måtte fordeles, noe som også talte for Halden (op.cit.:380).

Forskningsmiljøet ved IFA var en viktig medvirkende årsak til at databehandling tidlig ble studieretning ved distriktshøgskolen. Denne er videreutviklet og i dag er informatikkavdelingen det største fagmiljøet i sitt slag utenfor universitetene. Søkningen har alltid vært stor, og i 1998 ble avdelingen nasjonalt knutepunkt for IT-utdanning av høyskolekandidater.

Det regionale høyskolestyret er organet som fra 1976 skulle fremme og koordinere høyere utdanning i Østfold. Styret bestod av samfunnsrepresentanter, og representanter for ansatte og studenter. Det hadde liten formell myndighet og kunne ikke pålegge høyskolene å samarbeide på tvers av institusjons- og faggrenser, selv om det var behov for det. Styret har imidlertid vært et nyttig kontaktorgan mellom partene i det regionale høyskolesystemet og mellom høyskolene og departementet. Det at organer og miljøer utenfor høyskolesystemet fikk mulig til å forslå medlemmer i styret ovenfor departementet, var noe nytt som bidro til å styrke kontakten med arbeids- og samfunns livet i regionen (op.cit.). Et eksempel på det var at initiativtakeren til Stiftelsen Østfoldforskning (STØ) var lederen for høyskolestyret.

Stortinget bestemte i 1991 at man skulle slå sammen mange av de regionale høyskolene formelt, og samlokalisere flere til færre enheter. Dette førte til at Østfolds fem høyskoler⁴⁵ fra 1994 formelt ble slått sammen til "Høgskolen i Østfold" med hovedadministrasjon i Halden og fem avdelinger i henholdsvis Halden, Fredrikstad og Sarpsborg.

De tidligere fem høyskolene hadde liten tradisjon for kontakt seg i mellom før de ble slått sammen med felles administrasjon. Fra etableringen til i dag har høgskolen vokst fra 70 studenter (1977) til 3700 studenter (2000). Flere utdanninger har kommet til (språk-, samfunns- og kulturfag) samtidig som de opprinnelige fagene (databehandling, økonomisk-administrativ helsefag, ingeniør- og realfag, lærerutdanning) er utvidet. HiØ har 360 ansatte (Sæther m.fl. 2000). Et nybygg for Høgskolen i Halden er under utbygging på Remmen fra 2003.

⁴⁵ Østfold Ingeniørhøgskole (Sarpsborg), Østfold Sykepleierhøgskole og Østfold Vernepleierhøgskole (Fredrikstad), Lærerhøgskolen i Østfold og Distriktshøgskolen i Østfold (Halden).

Høgskolens rolle de senere årene

Høgskoler har i utgangspunktet en sentral rolle å spille innenfor det regionale innovasjonssystemet. Generelt har høgskolen i Østfold hatt betydning for kompetanseutvikling og innovasjonsevne i regionalt arbeidsliv gjennom funksjoner og effekter knyttet til (Sæther m.fl. 2000):

- utdanning av høgskolekandidater,
- knutepunkts-, formidlings- og nettverksfunksjoner for teknologioverføring,
- nyskaping og entreprenørskap.

Den tradisjonelle rollen med å utdanne høgskolekandidater til regionalt arbeidsliv har vært, og er fortsatt den viktigste kanalen for formidling av vitenskapsbasert kunnskap til næringslivet i Østfold. Undersøkelser viser at over 60 prosent av kandidatene fra høgskolene i Østfold tar seg jobb i fylket etterpå (Sæther m.fl. 2000, se tabellene i vedlegget). Dette er en av de høyeste andelene av egenleveranser fra høgskolene til regionalt arbeidsliv i landet⁴⁶, og høyest på hele Østlandet. Denne høye andelen har blant annet med det å gjøre at Høgskolen i Østfold har utdanninger som relevant for sentrale deler av næringslivet i regionen. Man har også samarbeidet en del med å skreddersy deler av utdanningstilbudene inn mot bestemte bransjebehov. Det er imidlertid ikke så lett å opprettholde slike skreddersydde og smale utdanningstilbud over lang tid mot et relativt begrenset regionalt markedet for denne typen kandidater. Dette gjør at man ofte må ut å arbeide aktivt med rekruttering nasjonalt. Det er også slik at det lokale næringslivets behov for høgskolekandidater er begrenset, samtidig som næringslivet ofte tenker noe kortsiktig. Viktige utdanningstilbud for framtidens næringsliv er det heller ikke så lett å forutsi, heller ikke av næringslivet. Samtidig som Høgskolen de senere år i noen grad har arbeidet med å skreddersy enkelte utdanninger inn mot spesialiserte bransjeklynger lokalt, har man i større grad satset på noe mer generelle utdanninger som er relevant for flere regionale bransjer samtidig.

Utover utdanningsfunksjonen har høgskolen i Østfold det siste tiåret spilt en stadig viktigere rolle i knutepunkts- og nettverksfunksjoner for overføring av teknologi og kunnskap til bedrifter og næringsliv i Østfold, samt samarbeide med næringslivet om innovasjon og entreprenørskap. Dette berører typer av kunnskapsoverføring mellom

⁴⁶Dvs. Rogaland, Møre/Romsdal, Nordland og Finnmark (Sæther m.fl. 2000).

høgskole og næringsliv som er karakterisert med komplekse prosesser. Gjennom høgskolens eksterne kontaktflater og nettverk utveksles informasjon, som gir opphav til nye problemstillinger, tilnærminger og løsninger. Kunnskapsdeling og læring skjer også ofte som bieffekt av andre typer aktiviteter og kontakter. Måten denne typen samspill generelt fungerer på er knyttet til utdanningsinstitusjonenes faglige innretning, næringsmiljøet og mangfoldet og tettheten i forbindelsene mellom dem. Dess mer komplekse relasjoner vi får her desto vanskeligere blir det å få oversikt over alle veiene som kunnskap opparbeidet ved institusjonene tar. Høgskole- og forskningsmiljøer gir også ofte opphav til entreprenørskap og knoppskyting gjennom etablering av nye kunnskapsbaserte bedrifter, eller bedrifter hvor iverksetter har tatt i bruk tilført vitenskapsbasert kunnskap fra slike institusjoner. En høgskole har således betydning for regionalt næringsliv gjennom en rekke former for interaksjon, formidling og relasjonsbygging, og som kan knyttes til (Arbo 1999):

- deltakelse i programmer mellom forskning og næringsliv,
- deltakelse i oppdrags- og samarbeidsprosjekter med bedrifter,
- foredrag og kurs,
- privat konsulentvirksomhet og verv på individuell basis,
- uformell kontakt og kommunikasjon,
- personellmobilitet.

Formelt organiserte programmer der høgskoler og næringslivet deltar er en synlig form for formidling, som det også vanligvis foreligger skriftlig dokumentasjon om i form av måldokumenter og eventuelt evalueringer. I en vurdering av betydningen til de ulike formidlingsformene har, kan betydningen av de formelle programmene lett bli overvurdert. De løsere og uformelle kanalene for kontakt og formidling kan i mange tilfelle ha større betydning enn formelle programmer. Det er vanskelig å angi nivået og kvaliteten på de uformelle kanalene for kontakt, men i litteraturen om innovative miljøer drøftes viktigheten av slike nettverk for utveksling av kunnskap, utvikling av felles forståelser og samhörighet, som grunnlag for kollektive læreprosesser og økt innovativ kapasitet. Uformell kontakt er dermed viktig i seg selv, men også ved at den er med å legge grunnlag for et formelt samarbeid i form av prosjekter og kontrakter. Men et samarbeid kun basert på uformelle kontakter er ofte ikke tilstrekkelig til å iverksette radikale produktendringer og innovasjoner. Det betyr at både de organiserte programmene og den uformelle kontakten er viktig for regional innovasjon.

For å konkretisere litt av dette kan vi se nærmere på de to avdelingene ved høghskolen som har tradisjon for formidling, samarbeid og interaksjon med næringslivet.

Avdeling for informatikk og IKT-miljøet i Halden.

Ved høghskolens avdeling for informatikk og automatisering (ca.500 studenter) tilbys 1-3 årig utdanning i informatikk og mastergrad ved hovedsete i Halden, men også 3-årig utdanning av dataingeniører i Sarpsborg.

Halden var på 1970- og 80-tallet preget av sysselsettingsproblemer som følge av nedgangen i tradisjonelle bransjer som treforedling og skotøy. Fortsatt har treforedlingsindustrien en stor sysselsetting lokalt, men IKT-næringen sysselsatter nå flere enn treforedling i Halden. I tillegg har flere kunnskapsintensive produksjonsbedrifter innen farmasøytisk, kabler og elektronisk utstyr kommet til.

Sammen med Institutt for energiteknikk (IFE)⁴⁷ har særlig høghskolens avdeling for informatikk vært av stor betydning for utviklingen av et mer kunnskapsintensivt næringsliv i Halden. Direktøren ved IFE var en av initiativtakerene for å få høghskole med informatikkutdanning til Halden. På midt av 1970-tallet var det dermed tre miljøer i Halden med fokus mot IT; IFE, Scandpower og distriktshøghskolen. Så i 1987 ble Stiftelsen Østfoldforskning (STØ) etablert etter initiativ bl.a. fra leder av det regionale høghskolestyret. STØ fikk sin informatikk-avdelingen i Halden som i flere år kom til å fungere som en inkubator for IT-entreprenører i Halden.

IT-miljøet var i stabil framgang til tidlig på 1990-tallet da det ble tatt initiativ fra næringsliv, høghskole og kommune for å arbeide mer systematisk med å få etablert nye IT-arbeidsplasser lokalt. Et viktig gjennombrudd i det arbeidet kom med to større etableringer. Det svenske selskapet Frontec valgte Halden som lokalisering for sin norske avdeling begrunnet med tilgangen på IT-kandidater fra HiØ. På samme tid gikk 24 personer ut av IFE og startet HandEL som utvikler metoder og programvare for kjøp og salg av elektrisk kraft. Selskapet ble noe senere kjøpt av det svenske OM-Group og har i dag omlag 100 mennesker sysselsatt i Halden. For OM var også tilgangen på IT-

⁴⁷Da regjeringen skulle beslutte hvor IFE skulle lokaliseres falt valget på Halden. En viktig begrunnelse for det var at Saugbrugsforeningen ønsket å anvende dampen fra reaktoren til å tørke papir. IFE ga senere opphav til viktige knoppskytinger (bl.a. konsulentfirmaet Scandpower) til Haldens kunnskapsintensive næringsklynge (nærmere omtale i Onsager og Sæther 2003).

kandidater fra HiØ av betydning for lokaliseringen i Halden. I tillegg kom en rekke IT-selskaper. En del av disse er små bedrifter, der studenter og ansatte fra HiØ har startet for seg selv, en eller flere ansatte har gått ut av de større firmaene og startet for seg selv, eller så har større bedrifter valgt Halden som lokalisering. Prediktor er et eksempel på at ansatte ved høgsolen har startet egen bedrift. Prediktor leverer programvare og tjenester til prosessindustri og har samarbeid blant annet med Norsk Hydros forskningsavdeling i Porsgrunn. Halden Dataservice er startet av tidligere ansatte og studenter og leverer PC-teknologi, netjtjenester og kurs til bedrifter. CognIT er startet av tidligere ansatte ved HiØ og Stiftelsen Østfoldforskning og arbeider med kunstig inntelligens. Verdensledende IT-bedrifter som Ericsson og Alcatel har avdelinger i Halden med Ericsson Radar og Alcatel Telettra. Det er i dag om lag 1000 ansatte innen IT-næringen i Halden.

Det har vært en klar sammenheng mellom tilgangen på IT-kandidater fra høgsolen og den kraftige veksten i byens IT-næring (Onsager og Sæther 2003). Den viktigste funksjonen til avdeling for informatikk i Halden har vært å levere IT-kandidater til regionalt næringsliv, men veksten har vært knyttet til mangesidige prosesser der høgsolenkandidater og –ansatte har vært aktive aktører bak entreprenørskap og knoppskyttinger både fra høgsolen, STØ og lokale bedrifter. Flere eksterne foretak har også etablert seg i Halden på grunn av høgsolen og tilgangen til kvalifisert IT-arbeidskraft. Mye av IT-kompetansen i Halden er lokalt forankret dvs. knyttet til at mange studenter og ansatte høgsolenkandidater er rekruttert i nærområdet, ønsker å bo der og opprettholder sosiale nettverk lokalt og fra studietiden senere. Dette gir stabil arbeidskraft og mindre gjennomtrekk enn det mange IT-bedrifter i mer sentrale strøk har.

Det har imidlertid vært relativt lite prosjektbasert samarbeid mellom avdelingen og næringslivet. Det skyldes dels manglende kapasitet hos de ansatte på informatikk, og dels manglende interesse i næringslivet. NFR-programmene RUSH og SMB-kompetanse fikk ikke gjennomslag ved avdelingen. Gjennom det lokale IT-forumet ble det imidlertid etablert en mer formalisert kontakt mellom avdelingen, næringslivet og kommunen. Etableringen av hovedfag ved avdelingen fra 1999 vil kunne bidra til å øke kontakten med næringslivet. Hovedfagsstudium vil gjøre det lettere å holde på kandidater som har tatt grunnutdanningen lokalt, og dermed slipper å reise til Oslo eller Trondheim for å ta hovedfag. I arbeidet med å få dette til fikk avdelingen sterk støtte av den lokale IT-næringen. Bransjen framhevet behovet for kandidater på hovedfagsnivå til arbeidsoppgaver utover programmering (bl.a. matematikk for å jobbe med modellering). Hovedfagsoppgaver er

sentralt i et hovedfagsstudium, og i Halden lå det godt til rette for at studentene kan gjøre oppgavene ute i bedriftene.

Avdeling for ingeniør- og realfag og relasjoner til næringslivet.

Tidligere Østfold ingeniørhøgskole heter i dag Avdelingen for ingeniør- og realfag ved Høgskolen i Østfold. Den er lokalisert i Sarpsborg, og har om lag 600 studenter fordelt på fem 3-årige ingeniørutdanninger (bygg, maskin, kjemi, elektro og teknisk design). Utdanningene gir rett til den beskyttede tittelen høgskoleingeniør, og rett til Bachelorgrad i ingeniørfag. Fra 2003 tilbys også et nytt bachelorstudium i *teknologisk innovasjon og entreprenørskap*, som skal gi kunnskap om kombinasjonen av tekniske, økonomiske, organisatoriske og administrative sider ved nyskaping og innovasjon. Studiet er en videreutvikling og supplement til avdelingens satsing på design og produktutvikling. Avdelingene ga også for noen år siden et tilbud i industriell emballering, men det er nå delvis avvirket.

Avdelingen har en lang tradisjon for utdanning av kandidater til regionalt næringsliv. Det er først de siste 5-10 årene man har arbeidet mer med å utvikle et tettere samarbeid med næringslivet, blant annet på grunn av svikt i studenttilgangen og reduserte budsjetter. På midten av 1990-tallet var det enkelte som hevdet at avdelingen burde nedlegges, men det skapte sterke protester fra regionalt næringsliv. Dette var også utgangspunktet for en omstilling ved avdelingen hvor innovasjon og virksomhetsutvikling ble et strategisk satsingsområde for høgskolen, og særlig for avdelingen i Sarpsborg. Strategi innebar også at man ville dreie oppmerksomheten fra tradisjonell formidlingspedagogikk og eksamen, til læring, endringsevne og holdningsdannelse. Det interne omstillingsbehovet kombinert med statlige initiativ har her bidratt til nye initiativ og utvikling av tettere kontakt mellom avdelingen og regionalt næringsliv.

En viktig del av dette samarbeidet har blitt delfinansiert gjennom fellesprosjekter mellom høgskole og næringsliv, som dels har vært finansiert av næringslivet, dels av regionale omstillingsprogrammer (Østfold Industri-offensiv, Østfold Byoffensiv), og dels via nasjonale NFR-programmene for teknologispredning og kunnskapsoverføring.

Borregaard Industrier som er et av landets ledende kjemibedrifter, har finansiert to stillinger innen kjemi på HiØ. Videre ble det med hjelp av midler fra høgskolen, næringslivet (særlig Peterson Emballasje) og Østfold Industriooffensiv, på slutten av 1990-tallet utviklet et ti-vekt-talls kurs i industriell emballering. Produksjon av emballasje er et viktig forretningsområde for emballasjeklyngen i Østfold, samtidig som regionen har en stor brukernæring knyttet til næringsmiddel-

industri og transport. Dette var et deltidsstudium som skulle passe både for studenter og ansatte i bransjen. Etter noen år viste det seg vanskelig å fylle opp klassene, og det ble problemer med finansieringen og for liten interesse eller etterspørsel fra næringslivet til å holde det oppe. Dette har resulterte i at et spesialisert høgskolestudium mot emballasjeindustrien delvis ble avvirket.

Avdelingen for ingeniør- og realfag har fra siste halvdel av 1990-tallet vært sentral særlig i forhold til samarbeidsprosjekter med næringslivet som har vært finansiert av nasjonale NFR-programmer, som RUSH, REGINN, SMB-kompetanse, SMB-høgskole. Noen erfaringer fra de første av disse har man.

Målet med RUSH (Regional utvikling SMB- høgskole) var å skape et gjensidig samarbeid mellom høgskole og SMB av nytte for begge parter (Almestad 1999), og dette var i Østfold svært relevant for høgskolens satsinger på innovasjon og virksomhetsutvikling. Da henvendelsen kom fra NFR i 1994 ble RUSH-virksomheten knyttet til høgskolens satsingsområde. I starten så man for seg salg av følgende tjenester som kunne bidra til tettere koblinger mellom næringslivet og høgskolene 1) Forskning og utvikling av noen måneders varighet, 2) konsulentbistand, 3) undervisning i form av kurs, hospitering ved høgskolen m.m., 4) Materialprøving, testing og analyser av produkter og effekter. En styringsgruppe for prosjektet med deltakelse fra næringslivet, høgskolen og andre aktører innen bedriftsrådgivning ble etablert, og sekretariatet med prosjektleder lagt til avdelingen i Sarpsborg. Selv om det etter to år var etablert prosjekter og det ble utfakturert tjenester for betydelige beløp var det visse problemer med RUSH. Evalueringen påpekte at oppdragene i det vesentlige kom fra organisasjoner som Østfold industrioffensiv og Østfold byoffensiv og ikke fra SMB (Almestad 1999). I tillegg ble oppdragene i stor grad utført av personell utenfor høgskolen. Utfordringen var derfor dels å komme i bedre inngrep med SMB og dels å komme i inngrep med flere av de ansatte på HiØ. Midtveis i prosjektperioden kom en ny prosjektleder på plass. I siste del av prosjektperioden ble det derfor lagt vekt på å motivere de ansatte til å jobbe tettere mot næringslivet. Det ble gjennomført idedugnader hvor den salgbare kompetansen ble kartlagt. Med bakgrunn i denne prosessen ble fagmiljøer og fagpersoner tilbudt kroner 5.000,- for utarbeidelse av projektskisser som nærmere redegjorde for hvordan kompetansen kunne kommersialiseres. Ekstralønn har vært viktig for å motivere de ansatte til å gjøre en jobb utover ordinær arbeidstid. Av 18 skisser ble 8 videreført i konkrete prosjekter mot SMB.

Samtidig med det interne holdningsskapende arbeidet markedsførte avdelingen sine tjenester mot næringslivet. Direkte oppsøkende virksomhet der det ble skapt personlige relasjoner mellom ansatte på høgskolen og i bedriftene var vellykket, men evlueringsrapporten (Almestad 1999) framholder at det største potensialet for økt kontakt med næringslivet lå i bruk av studentprosjekter. Mens bedriftene tidligere så på medvirkning i studentprosjekter som en belastning ble det også etterhvert ventelister for bedrifter som ønsket slike prosjekter. Dette har senere blitt en del av ingeniørutdanningens strategi at studentenes hovedprosjekter skal utføres i samarbeid med bedrifter hvis mulig. I tillegg etablerte man studentenes årlige utstilling EXPO der studentene selv presenterte sine prosjekter. Dette bidro til å øke oppmerksomheten om skolen i næringslivet. Deltakelsen i RUSH er derfor bare en del av forklaringen bak det økte engasjementet fra studentene mot næringslivet. Av de tjenester som skulle bidra til tettere koblinger mellom avdelingen og næringslivet ble det å utarbeide og gjennomføre kurs for næringsliv og offentlig sektor foretrukket av de ansatte, som i prosjektperioden gjennomført 29 kurs initiert gjennom RUSH.

Evalueringen av RUSH i Østfold viste at høgskolens eksterne aktivitetsnivå økte kraftig i prosjektperioden 1995-98 (Almestad 1999:14, Sæther m.fl.2000). Bedriftsutviklingsmålet ble delvis nådd gjennom utvikling av nye kurstilbud for næringslivet. Utfordringene ble knyttet til at SMB i liten grad på egen hånd etterspurte og kunne betale for disse tjenestene. Prosjektene ble ofte finansiert av de bedriftsrettede programmene som er operative i Østfold. Et annet problem var at bedriftene ikke opplevde høgskolens og resten av næringslivets støtteapparat som koordinert. Østfold var preget av mange institusjoner som alle ønsket å bistå næringslivet (eks. STØ, Østfold bedriftsrådgivning, Østfold industrioffensiv, SNDs FRAM- og Teft-programmer osv.). RUSH-programmet ga ingen metode for å koordinere disse institusjonene. Når det gjaldt infrastrukturmålet ble det delvis oppfylt i RUSH. Oppdragsvirksomheten ble forankret til høgskolens styre og strategiplan, og gjennom programmet ble det i noen grad bygd opp en infrastruktur som i større grad motiverte egne medarbeidere, salg av tjenester og utvikling av nettverk. Man lykkes imidlertid ikke med å frigjøre ansatte til å gjøre oppdrag for næringslivet. De ansattes hverdag var fylt med undervisning, og eksterne oppdrag må da utføres på kveldstid. Kompetansen ble opplevd som lite tilgjengelig og fleksibel i forhold til næringslivets behov.

RUSH-programmet ga noen lærdommer som man i noen grad har jobbet med senere. For det første ga en del SMB uttrykk for at de ikke hadde bruk for den kompetansen høgskolen kunne tilby, og for det

andre manglet de kapasitet til å delta i samarbeidsprosjekter. Ved høgskolen antok man derfor at en sterkere satsing på å tilføre SMB mer kompetanse er en forutsetning for en tettere dialog mellom disse og HiØ i framtiden. Et annet forhold ble knyttet til at støtte- og virkemiddel-apparatet for innovasjon og entreprenørskap er fragmentert. Stadig flere organisasjoner og institusjoner i Østfold har hatt som strategi å bistå næringslivet. Dette vil dels kunne bli et økende problem for brukerne av slike tjenester. En annen ting er at enkelte av disse aktørene til tider har sett på høgskolen som en ny og brysom konkurrent i oppdragsmarkedet, selv om man ved høgskolen har ønsket å komme fram til en arbeidsdeling som gjør det mulig å samarbeide. Dette lyktes man med gjennom NFR-programmet REGINN (Regional innovasjon) der høgskoleavdelingen, fylkeskommunen, STØ, Østfold bedriftsrådgivning og BI gikk inn i et samarbeidsprosjekt. En siste utfordring ble knyttet til egenskaper ved høgskolemiljøet. En ting var at deler av fagmiljøet ved høgskolen var dårlig tilpasset næringslivets erfaringsbaserte kunnskaper og kommunikasjonsformer. En annen ting var en institusjonell kultur og ordninger som i liten grad stimulerte til og ga kreditt for å jobbe utadrettet mot næringslivet. Kontraktsbestemmelser skapte også enkelte hindringer i forhold til mer kortvarige prosjektbaserte samarbeid utad. RUSH var et enkeltstående tiltak der infrastruktur-målet var viktig. I følge evalueringen var noe av det mest vellykkede at det avstedkom og stimulerte til en rekke etterfølgende utviklings-tiltak og prosjekter ved høgskolen i samarbeid med næringslivet. Noen av disse var:

REGINN-prosjektet var på mange måter en videreutvikling av ideer man tidligere hadde hatt ved avdelingen og under RUSH-perioden. Målet med REGINN var å stimulere og iverksette innovasjons-aktiviteter gjennom samarbeid mellom regional høyskole, FoU-miljø og regionalt næringsliv. Dette resulterte i prosjektet "Fleksibel spesialisering i verktøyframtagingsprosessen" som har ført til at en gruppe på 10 verktøy- og brukerbedrifter i Sarpsborg/Fredrikstad i 2002 etablerte aksjeselskapet Scandinavian Tooling Group A/S (STG), som består av 10 bedrifter. Dette er et forpliktende samarbeid mellom eierbedriftene der STG skal tilby kapasitet, leveringspresisjon og kvalitet i markeder som enkeltbedriftene ikke kan betjene alene. Prosjektledelsen ble overført fra høgskolen til STØ som følge av leders jobbskifte.

SMB-kompetanse der bedriftene får hjelp, også økonomisk, til å ansette kandidater på prosjekt i ett år. Hvert år har et titalls kandidater blitt utplassert, og noe færre får tilbud om fast ansettelse.

Kompetansenettverk Østfold har gjort at avdelingen sammen med 40 bedrifter arbeidet med å kartlegge kompetanse i bedriftene, og der erfaringsutveksling og felles kompetanseutviklingstiltak står sentralt.

LAB-nett var et samarbeid mellom avdelingen og bedrifter med laboratorier. Målet var å kartlegge kapasiteter og utvikle felles-tjenester slik at flere oppdrag kom til SMB i fylket og man dermed fikk økt den regionale verdiskapning. Her kom man etter hvert opp i en del problemer med at storbedriftene ikke ville legge inn alle data fra sine laboratorier av frykt for informasjonlekkasje til konkurrenter.

Partnerskapsavtaler er de siste årene inngått med 60-70 bedrifter i fylket. Dette er avtaler som skal danne basis for økt samarbeid mellom enkeltbedrifter og avdeling for ingeniør- og realfag m.h.t. undervisning, praksisperioder, rekruttering m.m. Selv om dette har bedret kontakten noe mellom avdelingen og en del bedrifter, er mange av avtalene i dag relativt inaktive og sovende avtaler. Avdelingen arbeider med å utvikle disse avtalene.

Østfold Innovasjon er et innovasjonssenter som er etablert i tilknytning til avdelingen i Sarpsborg, og som har som mål å bli et teknologisenter som aktivt bistår bedrifter som ønsker knoppsskyting, grundere, oppfinnere eller personer som ønsker å utvikle ideer med bakgrunn i sin nåværende arbeidsplass, samt studenter og ansatte ved høghskolen og andre skoler i Østfold. Nærmere omtale av senteret i kapittel 3.3.2.

Entreprenørskap for unge i Østfold er knyttet til delprosjekter og – samarbeidstiltak for å styrke den entreprenørielle kulturen i fylket gjennom utdanning og samarbeid mellom høghskole, øvrige skoleverk samt næringsliv. Flere av prosjektene er ledet eller forankret til Østfold Innovasjon. Sentrale prosjekter i denne sammenheng har vært Innovation Camp og Generator. *Innovation Camp* under entreprenør-programmet for ungdom mellom 10-18 år, og hvor man gjennom en mobilisering og idemyldring blant mange hundre elever i Østfold-skolene har økt entreprenørlæringen og interessen, og årlig tatt fram et gruppe nye produktinven sjoner for presentasjon ved de årlige nasjonale ”Nyskappingskonferansene”. *Generator* er basert på noe av samme ide og opplegg som Innovation Camp men her for høghskole-studenter. Tanken er at disse tiltakene øker sannsynligheten for at deltagernde vil etablere egne bedrifter selv. Etter flere samlinger med idemyldring og kunnskapsutveksling plukkes det ut en gruppe av de beste forretningsplanene, som man sender inn til den nasjonale forretningsplankonkurransen Venture Cup. Her har antall innleverte og godkjente forretningsplaner bare vært større fra NTNU i Trondheim,

mens høgskolen i Østfold har ligget på annen plass på linje med NLH-Ås og foran Universitet i Oslo og Bergen.

Lærerutdanningen og næringsutvikling.

Ovenfor er det lagt vekt på to avdelinger ved HiØ, informatikk og ingeniør og realfag. I tillegg er det et samarbeid mellom avdeling for lærerutdanning og NHO-Østfold. I den nye læreplanen for grunnskolen er det lagt vekt på kontakt mellom skole og arbeids- og næringsliv. NHO-Østfold har mange initiativ overfor grunn- og videregående skoler for å følge opp denne målsettingen. NHO-Østfold har i tillegg tatt et initiativ overfor HiØs avdeling for lærerutdanning i Halden for at studentene skal få et forhold til næringslivet. I studentenes praksisperiode er det lagt opp til at noe av denne praksisen skal tas i en bedrift. På dette grunnlag har også en god del studenter hatt bedriftsopphold der målet har vært å lage pedagogiske opplegg for hvordan skole og bedrift kan samarbeide. Østfold har vært et pionerfylke i denne sammenheng og har fått et betydelig bedre gjennomslag enn andre fylker i forhold til lærerutdanningen.

For å *oppsummere* : Høgskolen i Østfold spiller en viktig rolle for å utdanne kandidater til regionalt næringsliv, og der entreprenør- og innovasjonskompetansen har blitt tillagt økt betydning i utdanningen. I tillegg har høgskolen fått en mer sentral rolle som kunnskapsformidler gjennom prosjektsamarbeid med regionalt næringsliv og utviklingsorganisasjoner.

Avdelingen i Halden har spilt en sentralt rolle for overføring av IKT-kompetanse til regionalt næringsliv, men også for framveksten av et lokalt IKT-miljø i byen. Gjennom entreprenørskap, knoppskytinger og eksterne investors satsinger i Halden, har høgskolen direkte og indirekte bidratt til at mange bedrifter og flere hundre arbeidsplasser har blitt etablert i IKT-sektoren lokalt. De magneteffekter høgskolen har hatt gjennom tiltrekning av bedrifter og arbeidskraft utenfra har bidratt til framvekst av et kunnskapsintensivt næringsmiljø i Halden.

Avdelingen i Sarpsborg har lengere spilt en tradisjonell rolle som utdanner og leverandør av ingeniører og høgskolekandidater til regionalt næringsliv. Utviklingen det siste tiåret har imidlertid vært preget av en nyorientering mot økt utdanning innen innovasjon og entreprenørskap og mer utadrettet arbeid i forhold til næringsliv, studenter og andre kunnskapsorganisasjoner. Mange nye samarbeidsprosjekter er gjennomført de senere år delfinansiert via NFR-programmer og regionale omstillingsprogrammer. Erfaringer med gode og dårlige prosjekter og satsinger gjør at man i større grad vet hvordan man bør satse framover. Resultat har blitt noe økt kapabilitet

til å betjene regionalt næringslivet, foruten at man har fått fram pådrivere og enkeltpersoner i systemet som har startet opp flere konkrete utviklingstiltak med andre aktører i det regionale miljøet, som Østfold Innovasjon, Innovation Camp, Generator og Scandinavian Tooling Group, for bare å ha nevnt noen.

Stiftelsen Østfoldforskning

Stiftelsen Østfoldforskning (etabl. 1988) er en regional stiftelse opprettet av Østfold fylkeskommune og en rekke kommuner, organisasjoner og private foretak i fylket. Informatikkmiljøet i Halden gjorde på midten av 1980-tallet et forsøk med å utvikle et ”prosjektpensjonat” i Halden. Det ga inspirasjonen til at man begynte å diskutere tanken om en egen forskningsstiftelse i Østfold. Det var leder av det Regionale høgskolestyret (Rolf-Tore Hildebrandt/leder av LO-Østfold), som tok initiativet til en slik utrdning. I tillegg til høyskolemiljøet var LO i Østfold, og senere NHO Østfold pådrivere til å få i gang en stiftelse.

Faglig sett er det mange forbindelseslinjer mellom STØ, IFE og høyskolens ulike avdelinger, spesielt avdelingen i Halden (Bjørndalen 1998). Det er derfor naturlig at informatikk og økonomi/adminstrasjon er sentrale arbeidsområder for STØ, som også har satset sterkt innenfor miljøkompetanse (industriell økologi, miljøanalyse og –teknikk). I en evaluering av regionale forskningsstiftelser heter det at STØ holder et godt faglig nivå, og det pekes på at STØ er en spesiell forskningsstiftelse ved at den stadig tapper seg selv for kompetanse ved å etablere ”spin-off”-bedrifter. Utvalget gir STØ kreditt for dette, som skaper arbeidsplasser og tilfører regionens arbeidsliv kompetanse (NFR- 1997- Evaluering av forskningsinstitutter - deriblant STØ).

STØ har en avdeling i Halden og en i Fredrikstad, hvor også hovedkontoret ligger. I Halden arbeides det ved Institutt for IT med datakommunikasjon og kunstig intelligens, og da gjerne i samarbeid med lokale IKT-bedrifter. Haldenavdelinger har også Institutt for offentlig økonomi med kommuner og fylkeskommune som primære oppdragsgivere. I Fredrikstad ligger Institutt for forbyggende miljøvern og Institutt for Virksomhets- og næringsutvikling. STØ har i dag om lag 45 årsverk foredelt på Halden og Fredrikstad.

STØ har i samarbeid med høgskolen arbeidet med en rekke utviklingsprosjekter for næringslivet i regionen, og hvorav en del er prosjekter og finansiering over nasjonale NFR- programmer for teknologi- og kunnskapsspredning. Nylig har Norges forskningsråd tildelt STØ midler til gjennomføring av et program for ”nettverksbaserte innovasjonsprosesser i Østfold”. Programmet har som formål å utvikle

STØ som et regionalt kompetansesenter for ledelse og organisering av bedriftsbaserte teknologiske innovasjonsprosesser, forankret i et nasjonalt fagnettverk med metodisk innretning på aksjonsforskning. Følgende fire bedriftsnettverk inngår i programmet:

- nettverk for små verktøyfremtakende produksjonsbedrifter i Østfold med 6 deltakende bedrifter. Nettverket representerer en videreføring av et REGIN-prosjekt for verktøybransjen i Østfold
- nettverk for IT-leveranser til Forsvaret med 6 deltakende bedrifter (Halden). Nettverket representerer en videreføring av et arbeide som ble startet opp i STØs IT-SIP
- nettverk for næringsmiddelbedrifter i Nedre Glommaregionen med 6 deltakende bedrifter
- nettverk for industrielt økologisamarbeid innenfor Øra Industripark i Fredrikstad med 6 deltakende bedrifter

STØ har også vært initiativtaker til etablering av regionale bransjeforum (Borg IKT-forum m.fl).

KompetanseForum A.S. (etabl.2000)

Kommunene og næringslivet i Indre Østfold etablerte i 2000 et eget selskap, KompetanseForum A.S. Hensikten var å tilby utdanning og kompetanseutvikling for kommuner, næringsliv og privatpersoner i Indre Østfold, dvs. nær der folk bor. Bakgrunnen var de utfordringer Indre Østfold stod ovenfor med en befolkning med et lavt formelt utdanningsnivå, mangel på eget høgskoletilbud og behovet for å sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, utvikle et mer mangfoldig arbeidsmarked samt bedre muligheten for nye arbeidsplasser. Samlet skulle ville gi en mer attraktiv region for befolkning og næringsliv. Selskapet leir konsulent- og sekretariatstjenester av Indre Østfold Bedriftssenter a.s. (se omtale foran).

Forumet tilbyr kompetansegivende kurs for privatpersoner og næringsliv, organisasjoner og kommuner i Indre Østfold. Kursporteføljen er utviklet gjennom et samarbeid mellom næringsliv og kommuner i regionen for å dekke de behovene man der har i forhold til kompetanse. Fordelen med dette tilbudet er at det tilbys nær der folk bor og bedrifter er lokalisert, det er skreddersydd for de lokale behovene, man kombinerer vitenskapsbasert kunnskap og erfaringsbasert kunnskap nær brukermiljøet, og det er et fleksibelt opplegg tilpasset brukernes tidsskjema og behov. Tilbudet utvikles gjennom samarbeid med bedrifter, og kurs skreddersyes etter

behovene. Sentrale kurs de senere årene har vært (i) prosjektstyring, (ii) brukertilfredshet, (iii) markedsføring, (iv) økonomistyring, driftsregnskap og budsjettering, (v) engelsk for arbeidslivet.

Gjennom samarbeid med bedrifter og andre brukere utformes ønsninger og kursopplegg tilpasset behovene, og der Kompetanseforumet finner fram til de beste utdanningsleverandørene enten i Østfold eller eksternt. Gjennom dette har man særlig samarbeidet med Høgskolen i Østfold, og tilhørende kompetansemiljøer i Sarpsborg og Halden.

Fram til og med det 6 semesteret har kompetanseforumet hatt 320 studenter fra regionen på vekttallskurs.

3.2.7 Mellomliggende utviklingsorganisasjoner

Foruten bedrifter, myndigheter, virkemiddelorgan og kunnskapsorganisasjoner, er ulike mellomliggende utviklingsorganisasjoner, viktige aktører i dynamiske regioner. Disse bidrar på ulike måter til å utvikle nettverk mellom bedrifter, kunnskapsinstitusjoner og virkemiddelapparat, fungerer ofte som serviceorganer for entreprenørskap og innovasjon i regionalt næringsliv. I Østfold er det blitt etablert enkelte slike med ulike interesser og formål, og hvorav de viktigste er:

- Indre Østfold bedriftssenter A.S (etabl. 1986)
- Fredrikstad Utvikling (etabl.2000)
- Østfold Innovasjon A.S. (etabl. 2002)

Indre Østfold Bedriftssenter

Indre Østfold Bedriftssenter AS (etabl. 1986) eies av offentlig sektor, finansinstitusjoner og privat næringsliv med en tredjedel hver⁴⁸.

Bakgrunnen for etableringen var de næringsutfordringer som Askimområdet stod ovenfor på 1980-tallet. Utviklingen av Bedriftssenteret og Næringsparken ble stimulert av 3 store nedlegginger i Askimområdet, først Norletts nedlegging (350 oppsagt i 1985), så Stabburet (200 oppsagt i 1991) og Viking Dekk (500 oppsagt i 1991). Utgangspunktet var imidlertid nedleggingen av

⁴⁸Senteret eies av kommuner og fylkeskommune (20%), finansinstitusjoner (40%), og øvrig næringsliv og privat personer (40%). De største aksjonærene er Askim kommune, SND-invest og Glava.

Norlettfabrikken, hvor den opprinnelige eier og etablerer⁴⁹ forespurte kommunen om de ville samarbeide om å etablere et selskap for næringsutvikling etter modell fra engelske "Business Innovation Centres". Kommunens ledelse var svært interessert i det, og man etablerte Askim småbedriftssenter, som senere fikk navnet Indre Østfold Bedriftssenter (IØB). Askim kommune gikk inn som største aksjonær (43%) med andre aksjonærene som lokale banker, industribedrifter og Østfold Fylkeskommune. Selskapets mål var "å drive service og rådgiving for små bedrifter, herunder å formidle utleie av lokaler". Selskapet har senere også vært direkte involvert i foretningsutvikling og tilflytting av bedrifter til regionen. Fra starten hadde selskapet avtale med Askim kommune, og fungerte som kommunens næringskonsulent i utadrettet virksomhet, og etter hvert har 10 kommuner i Indre Østfold kommet inn som aksjonærer, og med en tilsvarende avtale der IØB fungerer som kommunens næringskonsulenter. Bedriftssenter ble fra starten etablert i lokalene til Norlett, som året etter ble kjøpt og overtatt av Glava, og etablerte Østfold Næringspark. Man fikk en avtale med bedriftssenteret, og i dag er bedriftssenteret også driftselskapet for Næringsparken⁵⁰.

Østfold Bedriftssenter har i dag 6-7 årsverk, mens Østfold Næringspark har siden etableringen vært i sterkt vekst og har i dag 70 bedrifter med 250-300 årsverk lokalisert til parken. De fleste er småbedrifter med et 'stort' bransjemiljø av regnskaps/revisjonsfirmaer, data/logistikk, men det er også enkelte store bedrifter særlig innen logistikk/engros (Scandinavian Garment Service, Viking Fottøy m.fl.). I tillegg kommer enkelte offentlige virksomheter (skole, barnehage, vernet bedrift). I 2000 kjøpte Indre Østfold Bedriftssenter (IØB) opp Østfold Bedriftsrådgiving i Sarpsborg (2-3 ansatte), og inngår som en IØB-avdeling i Sarpsborg.

Bedriftssenteret bidrar med nyetablering, forbedringsprosesser, kompetansebygging og næringsrettet prosjektvirksomhet samt drifting av næringsparken. Senteret har en bred kundemasse fra bedrifter og kommuner særlig i Indre Østfold. Foruten tjenester til nyetablere og bedrifter, drives utrednings- og prosjektledelsesarbeid for kommuner (eks. strategiske næringsplaner, Østfold Bygdeoffensiv etc.).

⁴⁹Dvs. Knut Eng (tidl.eier av Norlett) basert på en ide og modell fra "Business Innovation Center" han hadde sett i England.

⁵⁰Ved nedleggingen av Viking ble også Askim Personalutvikling etablert, for å sysselsette de oppsagte og hjelpe dem med å få nytt arbeid. Staten gikk også inn med 40 mill.kr. i omstillingsmidler, og den svenske eieren med 10 mill.kr. til etablering av Viking Bedriftsutvikling (VBU) og Askim Produksjonspark (APP).

Fredrikstad Utvikling

Fredrikstad Utvikling (etabl.2000)⁵¹ er en felles offentlig og privat medlemsorganisasjon og interessefelleskap mellom Fredrikstad kommune og næringslivet i regionen. Organisasjonen ”arbeider for næringsøkonomisk utvikling i Fredrikstad-og Nedre Glomma-regionen gjennom bred samhandling mellom næringsliv, privatpersoner og offentlige myndigheter. Fredrikstad Utvikling skal være pådriver og katalysator for gjennomføring av konkrete samarbeidsprosjekter, initiere samarbeid innen bransjer og nisjer hvor næringslivet har særlige utviklingsmuligheter, utvikle og støtte arbeid for å skape nettverk, og arbeide for, i samarbeid med kommunen, langsiktige og forutsigbare rammevilkår”. (www.futv.no).

Medlemsorganisasjonen har et styringsorgan med syv medlemmer, hvorav seks fra næringslivet og en stortingspolitiker. Tre fra kommunen har observatørstatus i styret. Fredrikstad Utvikling har foreløpig etablert fem 5 arbeidsgrupper innen områder som kompetanse, infrastruktur, entreprenørskap og unge etablerer, samt markedsføring. Med hensyn til kompetanse arbeides det med å sikre næringslivet og offentlig sektor kvalifisert arbeidskraft gjennom å utvikle et kvalitativt godt utdanningstilbud i Nedre Glomma-regionen, og hvor næringsliv og kommune gjennom FU spiller på lag. Fredrikstad Utvikling arbeider for at det etableres nye utdanninger i Nedre Glommaregionen og muligheter for å styrke høgskolemiljøet.

Fredrikstad Utvikling skal også bidra til å gjøre Fredrikstadområdet til et mer attraktivt næringsområde ved å oppmuntre til økt samhandling og forståelse mellom næringsliv og kulturliv, kartlegge kultursektorens rolle og ringvirkninger i regionen, og hvordan kulturkundepleie kan utvikles. Man vil gjennom pilotprosjekter søke å etablere forpliktende samarbeider mellom bedrifter og kulturarbeidere for å se hvordan det kan stimuleres til gjensidig kreativitet og kompetanseutvikling. Man ser her et godt kultur-tilbud som en mulig fortrinn i kampen om nyetableringer og kvalifisert arbeidskraft. I en slik sammenheng er derfor kulturen også viktig for næringslivet. Både kulturliv og næringsliv vil ha glede og nytte av et økt samspill.

Videre skal FU prioritere tiltak for unge etablerer og ungdommen for at de skal trives, velge utdanning og senere ville etablere seg i Nedre Glommaregionen. For å lykkes med skal FU arbeid for å styrke

⁵¹ Man hentet inn erfaringer fra samarbeidsmodeller i andre byer, og valgte en modell ganske lik den man har i Bergen. Organisasjonen ble startet etter hvert som kommunen innså at de ikke klarte å drive næringsutvikling alene, og måtte få næringslivet med for å dra lasset.

samspeilet mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner (eks. læringsplasser), bidra til å utvikle et godt bolig-, idretts- og kulturtilbud til ungdom.

Fredrikstad Utvikling, har sammen med Fredrikstad kommune, også vært involvert i nettverksbygging innenfor etablerte og nye regionale bransjemiljøer knyttet til mat, plast/verktøymaking, mekatronikk, vedlikeholdssektor, IKT og reiseliv. De senere år man også vært aktiv deltager i prosjektet Fredrikstad Medie-park, som vokser fram på det gamle Værftsområdet til FMV, og hvor det skal skapes kuvøse for entreprenører innen mediasektoren, spesialutdanninger innen kryss-media-produkter samt kulturarrangementer. Fredrikstad Utvikling er med andre ord basert på en modell med et noe bredere siktemål for sitt arbeid med næringsutvikling enn de tradisjonelle bedrifts- og innovasjonssentraene. Fredrikstad utvikling arbeider i større grad med en strategisk tilrettelegging for nærings-utvikling og styrke regional attraktivitet for unge voksne og nye kunnskapsintensive næringer.

Østfold Innovasjon AS

Østfold Innovasjon AS (etabl.2002) er et nylig etablert senter lokalisert ved Høgskolen i Sarpsborg med mål om å bidra aktivt til utvikling og kommersialisering av teknologiske ideer, etablering av nye bedrifter og utvikling av et innovativt og nyskapende miljø i Østfold. Gjennom spisskompetanse på innovasjon, produktutvikling og teknologiledelse, og et tett samarbeid med næringsliv, kompetansmiljøer, høgskole, virkemiddelapparater og investormiljøet regionalt, nasjonalt og internasjonalt, vil man utvikle et nasjonalt og internasjonalt anerkjent senter for teknologibasert nyskapning.

Sentrale forretningsområder for Østfold Innovasjon er drift av inkubator⁵² etter konsept fra SIVA (Selskapet for industrivekst), tilby tjenester innen innovasjon, forretningsutvikling, produktutvikling og teknologiledelse, samt delta aktivt på eiersiden i nyetablerte bedrifter.

Aksjekapitalen til selskapet er på 2,6 millioner kroner fordelt på følgende private og offentlige eiere : Sydkraft AB (tidligere Østfold Energi AS) med 2 mill.kroner, og resten fordelt på Høgskolen i Østfold, Sarpsborg kommune, Østfold fylkeskommune, Den norske Bank, Handelshøyskolen BI, OM Technology Energy Systems AS, Capricorn Invest AS og MarkedsPartner AS.

⁵²I inkubatoren får entreprenøren tilgang til rådgivning, servicetjenester, andres erfaringer og et omfattende nettverk som er viktig i en kritisk startfase.

3.2.8 Nærings- og arbeidslivsorganisasjoner

Bedrifter og foretak representerer organisasjoner som ofte er viktige aktører i lokale og regionale utviklingsprosesser. Egenskaper ved næringsmiljøet har betydning for rollen de har i slike utviklingsprosesser. Selv det er de store industriforetakene som ofte har vært i fokus og hatt innflytelse på utviklingsprosessene i Østfold, preges fylket av en allsidig næringsstruktur av mange små og store bedrifter, og både tradisjonelle og nye bransjer.

Lokale næringsforeninger har tradisjonelt spilt en aktiv rolle i Østfold med hensyn til å skape møteplasser, drive informasjonsutveksling og lobbyvirksomhet ovenfor kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Aktivitetsnivået i lokalforeningene har imidlertid varierte over tid, og hatt ulik styrke i de forskjellige kommuner.

De siste ti-femten årene har imidlertid de regionale nærings- og fagorganisasjonene, og deres representanter, tatt en mer aktiv rolle som utviklingsaktører m.h.t. å søke å påvirke problemforståelser, prosesser og utviklingsstrategier på regionalt fylkesnivå. Sentrale aktører her er LO-Østfold og NHO-Østfold. Disse organisasjonene er på ingen måte bare passive formidlingssentraler mellom lokale bedrifter og sentrale interesseorganisasjoner i forbindelse med lønnsforhandlingene. I Østfold er de også aktive aktører som deltar, involverer seg og søker å påvirke, felles utviklingstiltak og rammebetingelser som berører deres interesseområder i regionen. Ved distriktskontorene til LO og NHO (i henholdsvis Sarpsborg og Moss) samordnes med andre ord ikke bare lokale innspill til de sentrale forhandlingene, men man jobber særlig med nærings-, utdannings- og samferdselspolitiske saker og tiltak i Østfold. Noen områder hvor de regionale organisasjonene har spilt en rolle kan nevnes.

LO-Østfold er et distriktskontor som det siste tiåret har arbeidet for å styrke ansattes kompetanse gjennom opplæringsvirksomhet, og styrke bedriftenes teknologiske infrastruktur i regionen gjennom å delta i utvikling av kunnskapsorganisasjoner og mellomliggende organisasjoner. LO-Østfold var en av medstiftere til Stiftelsen Østfoldforskning, som skulle betjene regionalt næringslivet. På 1990-tallet var LO-Østfold sentrale i initieringen og styrerepresentert i Østfold industrioffensiv. Ellers har man arbeidet med å utvikle det offentlig-private opplærings- og utdanningstilbudet lokalt for ansatte i treforedlings-industrien. I den forbindelse har man vært med på å etablere et lokalt kompetanse-senter for bransjen i Sarpsborg, og gjennom gjennom Østfold Industrioffensiv (ØIO) støttet et nytt høgskoleutdannings-tilbud og utviklingsprosjekter i treforedlings-

industrien. Ellers arbeider man med kompetansehevende tiltak gjennom å utvikle tettere samarbeid mellom bedrifter, utdanningsmyndigheter, arbeidskontoret og egen opp-læringsvirksomhet (bl.a. Arbeidernes Opplysnings-forbund). Mye av LO-Østfolds engasjement har vært særlig fokusert på å øke kompetansen, hjelpe til i omstillingsarbeid, forbedre rammebetingelser og teknologisk infrastruktur i de store bransjene og bedriftene i fylket.

På samme måte har bedriftseiere og ledere vært medlemmer i lokale industriforeninger i Østfoldbyene. Aktiviteten i lokalforeningene, og deltagelsen fra lokalbedriftene, har variert en del (Moss og Halden har hatt de mest aktive lokalforeningene). Man har hatt gjenvennlige møter hvor man drøfter felles temaer og utfordringer. Ellers gir foreningen innspill til kommunale og fylkeskommunale myndigheter om kommunale avgifter, transport og utbygging. Lokalforeningene samarbeider også med *NHO Østfold* (tidligere Østfold Industrieforening). Dette er en viktig enhet for bedriftseiere og -ledere i lokalmiljøene, og kontoret fungerer som aktiv pådriver for å påvirke nærings-, samferdsels- og utdanningspolitikken særlig i fylket. Hovedtemaer de senere år har vært knyttet til krav om forbedrede transport- og utdanningsforhold i fylket. NHO-Østfold var også en av stifterne av Østfoldforskning på 1980-tallet, og var på 1990-tallet styrerepresentert både i Østfold Industriooffensiv (ØIO) og Østfold Byoffensiv (ØBO).

Når regionavdelingene til LO og NHO har spilt mer aktive roller som utviklingsaktører på 1990-tallet har dette noe med de utfordringene man har stått ovenfor i dette tiåret. Store omstillinger i næringslivet og periodevis høy arbeidsledighet, har sammen med de nye EØS- og WTO-avtalene, skapt rammebetingelser som har virket mobiliserende på disse regionale aktørene for å få til samarbeid og tiltak for å styrke omstillings- og innovasjonsevnen til i Østfold. Nye statlige virkemiddelordninger rettet mot næringsutvikling også i sentrale strøk foruten grenseregioner mot EU, har bidratt til å stimulere samarbeids-tiltak. De regionale utviklingsorganisasjonene og offensivene som man fikk i Østfold har vært forankret til disse regionale aktører, som gjennom representasjon har hatt en betydelig innflytelse på den regionale utviklingsarbeidet.

3.3 Nye regionale samhandlingsarenaer og utviklingsamarbeid

På 1990-tallet bidro endringer i rammevilkårene til å utløse nye regionale utviklingstiltak i Østfold. EØS- og WTO-avtalene ble ratifisert. Med EØS-avtalen⁵³ fikk EU's økonomiske politikk og regionalpolitikk betydning for Norge. Vi ble med den tilsluttet store deler av EU's regelverk når det gjelder det indre marked med felles konkurranseregler og generelt forbud mot statsstøtte. EØS-avtalen ga ikke store endringer i rammebetingelsene i forhold til frihandelsavtalen, men til en avvikling av importmonopoler (vin/brennevin) og råvarekompensasjonsordninger. Dette reduserte råvare- og eksportstøtten for deler av næringsmiddelindustrien, men bedret mulighetene for tollfri import av enkelte råvarer og halvfabrikata. I EØS-avtalen ligger det en utviklingsklausul der Norge og EU skal forhandle fram økt handel også med sensitive jordbruksvarene og næringsmidler. Det pågår nå forhandlinger og det legges vekt på økt internasjonal handel særlig for bearbejdede matvarer. WTO- og MUL-avtalene har også åpnet for økt tollfri import av enkelte landbruksvarer. De tre avtalene har de siste fem årene gitt økt konkurranseeksponering og redusert drifts- og eksportstøtte for norsk produksjon. Dette har også utløst rasjonaliserings- og internasjonaliseringstiltak i store Østfoldbransjer som næringsmiddel- og emballasjeindustri.

EU's regionalpolitikk har fått betydning på to måter. For det første har Norge importert en modell for regionale utviklingsprogram (RUP), for å målrette, samordne og tilpasse virkemidlene til enkeltregionenes forutsetninger og utfordringer. RUP er også utarbejdet av Østfold fylkeskommune de siste årene. For det andre har EU's grenseregionale programmer (Interreg) fått betydning gjennom nye samarbeid mellom Østfold, Dalsland og Bohuslan, som finansieres av EUs strukturfond og KR D (se senere omtale).

Den nasjonale politikken har de siste ti årene blitt påvirket av forpliktelser inngått i de omtalte internasjonale avtalene med forpliktelser om reduksjon av nasjonal næringsstøtte og importskjerminger, samt utviklingsklausuler for økt handel med varer det tidligere har vært handelsrestriksjoner på. Men uavhengig av disse forpliktelsene har

⁵³ Med EØS-avtalen (1994) ble sentrale prinsipper i EU's traktatgrunnlag, som regulerer økonomisk samkvem, gjort gjeldende mellom Norge og EU. EØS-avtalen gjelder i tillegg til frihandelsavtalen (1972), og gir frihandelsstatus for varer og tjenester mellom Norge og EU med unntak av jordbruksvarer og en del matvarer.

sentrale deler av den nasjonale nærings- og regionalpolitikken blitt endret over en lengere periode på 15-20 år, som har hatt mye til felles med det man har sett i EU. Generelt har det blitt et økt politikkfokus på konkurransevne og økonomisk vekst i alle næringer og regioner i landet. Dette har ført til at Østfolds offentlige og private aktører har fått en bedre tilgang på statlige utviklingsmidler de siste 6-7 årene. Foruten nye landsomfattende låne- og tilskuddsordninger for bedriftsetableringer og -utvikling, kom den tidsavgrensede statlige regionale omstillingsstøtten⁵⁴ også til sentrale regioner, som ble kanalisert Østfold Industriooffensiv og Østfold Byoffensiv. I tillegg kom KRDs støtte knyttet til EU's Intereg-program.

3.3.1 Samhandlingsforum

Østfold var et pionerfylke med hensyn til å utvikle fylkesplanarbeidet til en helhetlig utviklingsplan basert på bred medvirkning fra sektormyndigheter og organisasjoner fra slutten på 1980-tallet. Dette ble nedfelt i fylkesplanen for 1992-95 (MONA-planen), som la grunnlag for fylkesplanleggingen også i andre deler av landet. I den neste fylkesplanprosessen som ledet fram til SAM-planen (1996-99) var det å utvikle samarbeidet som arbeidsform internt, og ut av fylket, sentralt. Det ble besluttet å utvide deltagelsen og etablere et *samhandlings-forum* som en mer permanent ordning knyttet til arbeidet med fylkesplanlegging m.m. Samhandlingsforumet hadde sitt første møtet i Rakkestad i 1993 i forbindelse med utarbeidelse av SAM-planen.

Det ledes av fylkes-ordføreren, og har hatt følgende øvrige representanter: fylkes-rådmannen, leder-gruppen og etatslederne i fylkeskommunen, medlemmer i fylkes-utvalg, fylkesmannen og lederne av de regionale statsetatene (SND, Aetat etc.), representanter for kommunene (ordførere/rådmenn), styret i KS-Østfold og Østfolds representanter på Stortinget. Nye deltakere de siste årene har vært de statlige helseforetakene, de nye politidistriktene og den statlige skatteforvaltningen. Dette har med andre ord vært et forum for det offentlige Østfold, men fra høsten 2002 har man også invitert NHO/LO-Østfold, SND, Høgskolen i Østfold, BI, STØ og representanter for de frivillige organisasjonene.

⁵⁴ De distriktpolitiske virkemidlene virker kontinuerlig i distriktene, mens omstillingsområdene defineres av KRD på grunnlag av kontinuerlige vurderinger av behov.

Samhandlingsforumet har hatt 2-3 møter i året, og hvor temaene man der har tatt opp mye har dreid seg om regionale utviklingsoppgaver og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Forumet er stort og derfor er det ikke så enkelt å slippe til med ordet. Forumet har imidlertid god oppslutning i fylket, og møteplassen ansees som viktig særlig når man tar opp konkrete saker som er viktig for fylket.

Samhandlingsforum har vært finansiert med økonomiske bidrag fra fylkeskommunen og kommunene, fordelt med halvparten på hver. I tillegg har staten bidratt med noe prosjektstøtte. Av en samlet økonomisk ramme på 2,6 mill.kroner (2001), har fylkeskommunen og kommunene bidratt med 2,0 mill.kr., og staten resten. 0,7 mill.kr har gått til driften, og resten til ulike typer regionale samarbeidsprosjekter og fylkesplanprosjekter.

Det daglige samarbeidet og koordineringen av gjennomføringen av samhandlingsprosjekter og fylkesplanene har ligget hos *koordineringsgruppa*. I denne sitter fylkesordføreren og -rådmannen, fylkesmannen, lederen av KS- Østfold, komitélederne og leder for folkehelseprosjektet. Fra 1999 har det vært ansatt en egen koordinator for arbeidet med forumet og som sitter i fylkeshuset. Koordineringsgruppa har møter ca. 2 måned.

Styringen av fylkesplanarbeidet ligger formelt under fylkestinget i henhold til plan- og bygningsloven. Etter at SAM-planen ble godkjent av fylkestinget i juni 1996, forsøkte Samhandlingsforum å ivareta arbeidet med å sette planen ut i livet. Arbeidet var organisert gjennom tre komiteer som fulgte opp arbeidet på viktige satsningsområder (arbeid, levekår og miljø) og én styringsgruppe (folkehelseprosjektet). Samhandlingsforum fungerte da som møteplass mellom forvaltningsnivåene i Østfold, og mellom disse og sentrale organisasjoner i fylket.

Det løpende samarbeidet om iverksettingen av planen og samordningen dette krevde, skjedde i regi av koordineringsgruppa.

Gruppa møtte en del hindringer i arbeidet med å gjennomføre fylkesplanen, og ba derfor om en revurdering av retningslinjene for samhandlingsforum og en klargjøring av roller, ansvar og oppgaver i forbindelse med samarbeidet. Forvaltningsutvalget i fylkeskommunen avga kort tid etter en innstilling (1998) om aktuelle tiltak for å optimalisere den samlede offentlig forvaltning i fylket gjennom et velutviklet samarbeid, og ga en rekke forslag til hva samarbeidet burde inneholde og hvordan det videre arbeidet burde organiseres.

På grunnlag av forvaltningsutvalgets innstilling (1998) og senere notater (Lund 2002) kan følgende erfaringer med samhandlingsforum settes opp:

- For fylkesplanen (SAM) var engasjementet og deltagelsen betydelig større i utarbeidelsesfasen enn i gjennomføringsfasen.
- Samhandlingsforum har bedret samarbeidet og styrket tillitten mellom forvaltningsnivåene i Østfold, fungert som en nyttig møteplass for den politiske og administrative ledelse i det offentlige Østfold, og bidratt til å etablere flere samarbeidsordninger med utgangspunkt i konkrete tjenesteområder.
- Samhandlingsforum har hatt svak myndighet og reelle innflytelse i forhold til de organer de representerer.
- Samhandlingsforum har organisert samarbeid mellom de tre forvaltningsnivåene med en egen basisfinansiering, som innebærer at sentrale prosjektmidler er disponible for å utvikle Østfold som region.
- Samhandlingsforum sine aktiviteter er for lite kjent innad i de ulike organisasjonene og utad i Østfold.

Årsakene til at engasjementet og deltakelsen i SAM var større i plan- enn i gjennomføringsfasen kan knyttes til flere forhold. Utarbeidelsesfasen hadde god styring og sekretariatskapasitet, og det var et opplegg som engasjerte fordi det var nytt og spennende både organisatorisk og tematisk. Gjennomføring ble mer preget av svak koordinering og markedsføring, lite tilbakemelding fra forumet til organisasjonene, og ujevn aktivitet og kreativitet i komiteene som hadde pådriveransvaret.

På grunn av dårlige tilbakemeldingsrutiner i deltakernes egne organisasjoner ble aktiviteten lite kjent innad i de tre forvaltningsnivåene, og mangelfullt informasjonsarbeid gjorde fylkesplanaktivitetene er lite kjent utad. Men det som trolig har betydd mest for de hindringer en møtte i arbeidet med å sette SAM-planens tiltak ut i livet, var den betydelige usikkerhet som forelå om Forumets myndighet og reelle innflytelse i forhold til de organer deltakerne representerte. Forumet manglet makt og virkemidler til å samordne på tvers av forvaltningsnivåene som en vellykket iverksetting av planen vil krevd.

Forvaltningsutvalgets innstilling slår ut fra dette fast at Forumet skal være en arena for informasjon, drøfting og gjennomføring av omforente oppgaver i de tre forvaltningsnivåene. Med andre ord være et konsensusorgan uten selvstendig myndighet, mens kommunestyre, fylkesting og deltakende statsetater opprettholder sin myndighet

ubeskåret. Men i konkrete saker kan de parter som deler selv velge å gi organet myndighet.

I utarbeidelsen av gjeldende fylkesplan "Østfold 2000 +", ble Forumets roller og oppgaver også endret, og en fikk ikke samme koplingen til planen som i tidligere SAM-plan. Det ble isteden valgt utviklingsområder og oppfølginger med flere Samhandlingsprosjekter på ulike områder (organisasjon/læring, areal/kommunikasjon, miljø, helse, demokrati). Koordineringsgruppa var styringsgruppe for utarbeidelse av den nye fylkesplanen og har hatt ansvaret for gjennomføringen tilhørende samhandlingsprosjekter.

Mye tyder imidlertid på at Samhandlingsforumet som institusjon har bidratt til å styrke tilliten mellom forvaltningsnivåene i Østfold, og fungert som en nyttig møteplass for den politiske og administrative ledelse i det offentlige Østfold. Forumet har med andre ord bedret samarbeidet på det overordnede regionalpolitisk nivået, og dels på enkelte tjenesteområder, men de to nivåene har vært svakere koblet. En lærdom har vært at toptunge og representativ deltakelsen ofte ikke gir de nødvendige tilbakemeldingseffektene nedover i de organisasjonene som deltar. Fylkesutvalgets innstilling hevdet på dette grunnlaget behovet for å legge til rette for at samarbeid mellom forvaltningsnivåene ble en mer gjennomgående arbeidsform, slik at det ble mulig å se samarbeidet om de overordnede regionale mål i sammenheng med det konkrete tjenestetilbudet.

På et møtet i 1999 ble retningslinjene "Roller, ansvar og oppgaver" for det Nye Samhandlingsforum vedtatt. Man vedtok å styrke de etablerte samarbeidsordningene mellom forvaltningsnivåene og videreutvikle dem slik at det omfatter:

- løpende samarbeid om overordnede regionale mål,
- etablering av faglige fora,
- samarbeid om tjenester,
- partnerskapsordninger og samarbeid om basiskunnskap- og kompetanse.

I vedtakene fra møtet går det fram at nye samhandlingsforum ikke skal være noe nytt forvaltningsnivå med egen myndighet, men en arena for informasjon, drøfting og gjennomføring av omforente oppgaver i de tre forvaltningsnivåene. Det nye samhandlingsforumet skal ikke være *et vedtaksorgan, men en konsensusarena*. Dette har også vært utviklingen de senere år. Mens forumet de første årene var en blanding av utviklingsforum og styringsgruppe for planarbeidet,

samt pådriver for gjennomføring av fylkesplanen gjennom komiteer og styringsgrupper, har det nå i større grad fått karakter av å være et konsensusorgan for informasjon, og drøftinger rundt fellesutfordringer og –strategier for fylket. Det har også noe gjennomføringsansvar knyttet til enkelte samhandlingsprosjekter i fylkesplanen. Mye tyder også på at profilering, lobbyvirksomhet og ekstern påvirkning er arbeidsoppgaver som i økt grad blir organisert opp mot forumet, som oppnevner grupper som arbeider med å fremme felles fylkes-interesser og saker utad. Framover skal deltagelsen utvides til også å gjelde private organisasjoner og representanter for sivilsamfunnet. I tillegg vil man jobbe mer med å utvikle fagfora rundt konkrete temaer og arbeide med å utvikle forpliktende samarbeid om utvikling i fylket.

3.3.2 Østfold Industrioffensiv (ØIO)⁵⁵

Bakgrunn

Omstillingsprogrammet Østfold Industrioffensiv ble opprettet på bakgrunn av situasjonen i Østfold ved inngangen til 90-tallet. Fylket var preget av relativt stor arbeidsledighet og økonomien i fylkeskommunen var dårlig. Dette førte til at Østfold arbeiderparti rettet en henvendelse til statsministerens kontor for å få statlig støtte til å bedre forholdene. I forlengelsen av denne henvendelsen ble fylkeskommunen utfordret på å videreutvikle Østfold som industrifylke.

Tradisjonelt har det ikke blitt gitt omstillingsmidler til den type områder som Østfold representerer. Når staten var villig til å gå inn med midler, må dette sees i sammenheng både med høy arbeidsledighet, og at det hadde vært sterk nedgang i sysselsettinga i industrien tidlig på 90-tallet. Dette var bakgrunnen for at både Østfold og Grenland i 1994 fikk omstillingsmidler. En medvirkende årsak var trolig også det som skjedde i forhandlingene om EU-medlemskap, der norske myndigheter kom fram til at nettopp disse to regionene kunne være berettiget midler fra EU's strukturfond på grunn av de strukturelle problemene i industrien.

Våren/sommeren 1994 ble det gjennomført en strategiprosess med representanter fra industrien, organisasjonene, forskningsmiljøet, SND og fylkeskommunen. Etter gjennomføringen av denne ble det etablert et styre bestående av fylkesordføreren, LO-sekretæren i Østfold og 4 personer fra næringslivet. Det var et bevisst ønske om at prosjektet

⁵⁵ Beskrivelsen av Østfold Industrioffensiv bygger i første rekke evalueringsrapporten fra omstillingsprogrammet Karlsen og Lindeløv (2000) og sluttrapporten fra Østfold Industrioffensiv

skulle forankres sterkt i industrien i fylket, samtidig som en også fikk en forankring inn i fylkeskommunen.

Industrioffensiven hadde i oppstartingsfasen ansatt 3 personer, men fra høsten 1996 var det to personer i administrasjonen av ØIO. I starten hadde ØIO kontor sammen med næringsavdelingen i fylkeskommunen, men flyttet ganske snart over i andre lokaler. Sekretærtjenestene ble kjøpt fra Østfold Bedriftsrådgivning som en var samlokalisert med. I tilknytning til administrasjon og organisering er det viktig å peke på at ØIO ikke var samlokalisert med fylkeskommunen, men snarere holdt en viss avstand til denne. Fylkesordførers styreengasjement og det at en av de ansatte kom fra fylkeskommunen representerte i første rekke kontinuiteten til det regionale næringsarbeidet.

Bevilgningene til ØIO var i første rekke statlige midler over Kommunal og regionaldepartementets (KRD) budsjett, men en betydelig andel kom også fra Nærings- og handelsdepartementet

Tabell 3.5 *Finansieringskilder for virksomheten i Østfold Industrioffensiv.*

Finansieringskilde	Mill kroner
Kommunal- og regionaldepartementet	24,2
Nærings- og handelsdepartementet	12,6
Østfold fylkeskommune	7,7
Sum	44,5

Kilde: Tabell 1 i evalueringsrapporten . Karlsen og Lindeløv (2000)

Tabell 3.6 *Bruken av midlene i ØIO fordelt på år*

År	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Sum
Drift	1,0	2,2	2,6	2,2	2,0	0,9	10,9
Prosjekter	0,3	2,4	4,9	9,2	12,5	4,3	33,6
Totalt	1,3	4,6	7,5	11,4	14,5	5,2	44,5

Kilde: Tabell 2 i evalueringsrapporten. Karlsen og Lindeløv (2000)

Oversikten i tabell 3.6 viser at over halvparten av midlene ble benyttet i 1997 og 1998. Omtrent en fjerdedel av midlene ble brukt til drift av omstillingsprogrammet.

Mål og strategier for omstillingsprogrammet

Hovedtanken bak Industrioffensiven var at Østfold også i framtida skulle være et ledende industrifylke. Industrioffensiven skulle bidra til

å nå dette målet. Konkretiseringen av målene var svært ambisiøse og bl a sies det at:

Basert på styrken i eksisterende industri og potensialet for videreutvikling, omstilling og nyetablering, skal verdiskapingen og industrisysselettingen ha en positiv vekst før utgangen av 1990-tallet (Østfold Industrioffensiv 1999:6)

Målet skulle nås ved iverksetting av følgende strategier:

- Styrket kompetanse. Primært var målet å styrke kompetansen innen industrien. Sekundært var det også et mål å styrke kompetansen blant de som skulle bistå industrien med kompetanse, slik som f eks det offentlige støtteapparatet og FoU og høgskolemiljøene.
- Nyskaping og nyetablering. Dette innebar at en skulle bidra til industriell nyskaping i eksisterende og nye bedrifter.
- Positiv profilering av Østfold. Det var viktig å gi både Østfoldinger selv og omverden et riktig og mer positivt bilde av Østfold.
- Styrket samarbeid mellom ulike aktører ved å mobilisere bredt og skape engasjement og deltakelse i ØIO.

Mål og strategier var ambisiøse og det ble for hvert år utarbeidet handlingsplaner for å realisere disse. I handlingsplanen for 1997 ble det lagt opp til følgende satsingsområder:

- Kompetansehevende tiltak
- Styrket produktutvikling
- Nyskaping, knoppskyting
- Kontinuerlige tiltak i bedrift

I oppstartingsfasen av omstillingsprogrammet ble arbeidet lagt relativt bredt opp i forhold til strategiene. Det ble bl a gjennomført en del nettverks- og samarbeidsprosjekter som involverte konsulenter og FoU-miljøer. I evalueringsrapporten heter det (Karlsen og Lindeløv 2000: 27):

Markedet ble imidlertid fort mett og det ble vanskelig å selge inn prosjekter i bedriftene. Det kom signaler fra næringslivet om at de hadde fått nok av konsulenter. På den bakgrunn ble profilen dreid. ØIO skulle heller rette engasjementet mot bedriftenes uttrykte behov. Dermed

ble det færre store prosjekter og flere mindre prosjekter med forankring i bedriftene.

Dette førte til at virksomheten i ØIO over tid rettet seg inn mot prosjekter i enkeltbedrifter. I siste fase av ØIO-perioden, fant styret at de også burde rette oppmerksomhet mot infrastrukturen for næringslivet. Dette arbeidet dreide seg i stor grad om å oppgradere Rygge som sivil flyplass.

Hvordan den bedriftsretta innsatsen har fordelt seg på ulike områder framgår av tabell 3.7.

Resultater

I alt var det 201 bedrifter som deltok i prosjektene i Østfold Industrioffensiv. Mesteparten av midlene gikk til kompetanseheving og produktutviklingstiltak.

Deltakerbedriftenes geografiske spredning var som følger⁵⁶:

Fredrikstad	52
Moss	40
Sarpsborg	32
Halden	24
Indre Østfold	22
Utenfor Østfold	33

Dette viser at støttebedriftene hadde stor geografisk spredning. I evalueringsrapporten sies det at ØiO *bevisst har søkt etter prosjekter med stort verdiskapingspotensiale* og at dette kan bety at små og svake bedrifter har falt utenfor. Da den typiske støttebedrift hadde 50 mill kr i omsetning og 50 ansatte viser dette at omstillingsprogrammet ikke hadde en småbedriftsprofil.

⁵⁶ Ca – beregninger på grunnlag av figur i sluttrapporten fra ØIO (s22)

Tabell 3.7 *Prosjekttypen og ressursbruk på ulike områder.*

Satsingsområde	Antall prosjekter	Antall bedrifts-prosjekter (201 bedrifter)	Utbetalt mill kr ØIO-midler	Utløste midler fra bedriftene
Kompetanseheving	19	152	7,8	20,1
Produktutvikling	34	76	9,9	20,6
Nyskaping/knoppskyting	29	31	2,9	5,4
Leverandørutvikling	9	41	2,0	6,8
Infrastruktur/profilering	2	2	2,6	0,1
Kontinuerlig forbedring	23	56	6,2	46,8
Annet	10	6	0,9	0,5
TOTALT	126	364	32,3⁵⁷	106,3

Kilde: Tabell 10 i sluttrapport om ØIO fra Østfold fylkeskommune

Slik det framgår av tabell 3.7 utløste Industrioffensiven betydelige midler gjennom bedriftene selv. NIBR gjennomførte i 1995 en næringsanalyse for Østfold (Johnstad m fl 1995). Analysen anbefalte at en la vekt på de bransjene som hadde spesielle utfordringer (og trolig også et godt potensiale for utvikling) i framtida. Dette omfattet næringene:

- emballeringsindustrien
- næringsmiddelindustrien
- energi-/miljøindustrien
- metall-/plastbearbeidende industri

Etter hvert valgte en imidlertid å se bort fra disse anbefalingene. Det viste seg likevel i ettertid at relativt mange av prosjektene var innenfor disse bransjene, og spesielt rettet ØIO relativt mye oppmerksomhet mot emballeringsindustrien.

I sin oppsummering av de ulike satsingsområdene sier Nordlandsforskning i sin evalueringsrapport følgende:

Kompetansehevingstiltakene

De bedriftsretta prosjektene hadde sprikende nytte for de deltakende bedriftene. Etablering av høyskoleutdanningen "Industriell emballering" var godt tilpassa næringslivets behov. Virkninger på bedriftsnivå var forventet å komme til syne først på lengre sikt. HiØ la

⁵⁷ Totalbevilgning til ØIO fra offentlige kilder var 44,5 mill kr. Dette var fordelt med 24,2 mill fra KR D, 12,6 mill fra NHD og 7,7 fra ØFK

imidlertid ned dette studiet igjen, slik at de varige virkningene ble begrensa. I tillegg trakk en fram et samarbeidsprosjekt mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner knyttet til bruk av 3D-teknologien som en positiv erfaring. Denne teknologien har også blitt satt fokus på i prosjekter innen Byoffensiven, bl a i tilknytning til effektivisering av byggesaksprosessen.

Produktutvikling

Innen dette feltet var det enkelte store prosjekter med flere involverte aktører, og små prosjekter som rettet seg mot enkeltbedrifter. I de større fellesprosjektene viste det seg vanskelig å engasjere enkeltbedriftene da disse ofte hadde vanskelig for å se relevansen i forhold til den hverdagen de levde i. Prosjekter forankret i den enkelte bedrift var i mange tilfeller vellykket, noe som tilskrives at en satset på sentrale deler av virksomheten.

Nyskaping/etablering

Dette var ikke noe stort område i Industrioffensiven, og det ble heller ikke påvist konkrete resultater.

Leverandørutvikling

Innen dette området tok en først og fremst for seg transportkvalitet/emballering. Evaluator karakteriserte arbeidet som vellykka, og en klarte å oppnå samarbeid mellom bedrifter som inngikk i en verdikjede.

Infrastruktur og profilering

Her ble det først og fremst arbeid med utredning om Rygge Sivile Lufthavn. Tunge industribedrifter så dette som en viktig strategisk satsing, og det har blitt arbeidet med dette også etter at ØIO ble avsluttet.

Aktører, nettverk og læringseffekter

De sentrale aktørene i omstillingsprogrammet var bedriftene, omstillingsorganisasjonen og kompetansemiljøene. Det ble i liten grad etablert permanente samarbeidsrelasjoner mellom bedrifter, men resultatene i enkeltbedriftene karakteriseres som gode.

Utover bedriftene var konsulenter og kompetansemiljøer sentrale i Industrioffensiven. I følge sluttrapporten fra prosjektet var 18 frittstående rådgivere og 36 kompetansemiljøer med nærmere 100 fageksperter i og utenfor Østfold involvert i prosjektene. Ser vi på kompetansemiljøene i Østfold finner vi at følgende er brukt i betydelig grad:

- Østfold Bedriftsrådgivning AS
- Indre Østfold Bedriftssenter AS
- Høgskolen i Østfold
- Stiftelsen Østfoldforskning

I tillegg ble spesielle rådgivere i Østfold brukt. Slik sett kan vi si at det åpenbart må ha vært læringseffekter for kompetansemiljøene i dette omstillingsprogrammet. I oppstartingen av programmet var det også en bevisst strategi å benytte miljøer internt i fylket i forbindelse med de prosjektene som skulle gjennomføres. I sluttrapporten fra ØIO (s22) heter det:

I svært mange prosjekter har man aktivt trukket inn regionalt FoU-miljø og Høgskolen i Østfold. En bedre kontakt og tilknytning mellom disse og bedriftene vil være vesentlig for å utvikle gjensidig forståelse og kompetanseutvikling. Erfaringene fra arbeidet er blandet. FoU-miljøet synes ofte å være for teoretisk rettet til å kunne kommunisere og forstå en bedrifts reelle utfordringer, mens høgskolen i stor grad mangler interne ressurspersoner og idealister som ønsker å utvikle høgskolen og tilrettelegge denne for å betjene næringslivets behov. En omstillingsorganisasjon kan i mange tilfeller bli et "sugerør" for disse miljøene der de er positive til medvirkning og engasjement så lenge det finnes tilgjengelige støttemidler, men som i liten grad evner å videreføre arbeidet og "selge" seg inn mot bedriftene etter at "honningkrukken" er tom.

Videre heter det i det ovenfornevnte dokument angående at en ved HiØ med støtte fra ØIO opprettet et studium i emballering I og II følgende (ØIO-rapport 1999:23):

... Forutsetningen var at høgskolen selv skulle drive studietilbudet videre etter to års initieringsfase og få dette inn i sine egne budsjetter. Høgskolens evne og vilje til å tenke nytt og spesialisere seg på slike nisjeprodukter synes mangelfull og det kan ligge en fare i at studietilbudet faller bort dersom ikke deltakerbedriftene og høgskolen finner finansielle løsninger på driften.

Denne beskrivelsen viser bl a de "målkonflikter" og kulturforskjeller som er tilstede mellom bedrifter og høgskoler/FoU-miljøer, noe som bl a kan forstås med bakgrunn i forskjeller i institusjonelle ramme-

betingelser (se f.eks Gammelsæter 2000). Dette sammen med insitamentstrukturen i kompetanse- og utdanningsinstitusjonene, gjør at det regionale utviklingsarbeidet ikke prioriteres i ønskelig grad. Dette er trolig også et problem som de statlige intervensjonsmiljøene som departementer og SND ikke tar alvorlig nok.

Industrioffensiven valgte ut fra en strategi med sikte på å opparbeide tillit i og nærhet til næringslivet å være relativt fristilt fra andre organer som arbeidet med næringsutvikling i fylket. Dette lyktes en i stor grad med i ØIO, men samtidig kan det sees som et problem at kommunene som forvalter ressurser innen ulike sektorer som er viktig for næringslivet, ikke var med i ØIO. Dette kan særlig være problematisk i forhold til videreføring av erfaringer fra ØIO. ØIO tok selv opp spørsmålet om å etablere et næringsutviklingsorgan på fylkesnivå i forlengelsen av denne og arbeidet innen de andre omstillingsprogrammene (Østfold Byoffensiv (ØBO) og Interreg II). Ved behandling av denne saken i fylkestinget fant en imidlertid ikke å kunne prioritere dette av økonomiske grunner.

Ut fra rapporteringen av ØIO er det ikke mulig å finne ut om en gjennom omstillingsprogrammet fikk til samarbeid mellom bedriftene i området. Det vi kan slå fast er at forsøkene med de større nettverksprosjektene som en hadde i første fase ble betydelig redusert, og i stedet kom en over på prosjekter som var forankret i enkeltbedriftene. Unntak slik som leverandørprosjektet og 3D-prosjektet fantes imidlertid.

Oppsummeringsvis framgår det av omtalen at man høstet mange positive erfaringer med ØIO, selv om ikke alt fungerte like bra. Det en lyktes best med var *praktiske* prosjekter i bedriftene. Dette var prosjekter med god forankring i bedriftene som ble oppfattet som nyttige på kort sikt. Mer visjonære prosjekter knyttet til langsiktige strategiske utfordringer viste det seg vanskeligere å lykkes med, og for disse var det også vanskeligere å påvise resultater. Dette var imidlertid tiltak som trolig har bidratt til å bedre den innovative kapasiteten i området på noe lengre sikt. I denne sammenheng er det grunn til å peke på at de *samarbeidsprosjektene* som lyktes var knyttet til at bedriftene opplevde god nytte. Nettverk gjennom bransjemøter, referansegrupper og prosjekter både på tvers av og langsetter bedriftenes verdikjeder var viktig for å knytte bedriftene sammen. Tett dialog og god kontakt med bedriftene var med på å bryte ned barrierer mellom regioner og bedrifter.

Omfanget av den bedriftsretta innsatsen var størst i 1997 og 1998, og i de to årene ble det brukt nærmere 22 mill kr i prosjektretta midler fra

Industrioffensiven. Til sammenligning utgjorde SNDs tilskudd til bedrifter i Østfold ca 49 mill kr i samme periode. ØIO utløste imidlertid betydelig egenfinansiering fra bedriftene samt annen finansiering. Totalt ble dette oppgitt til å være mer enn tre ganger så stort beløp som ØIO-midlene.

Det hevdes at omstillingsprogrammet hadde for ambisiøse mål og dekket et for stort geografisk område. Ved å snevre inn satsingsområder og geografisk område ville en kunne gått mer i dybden på problemstillingene. Grundige foranalyser er viktig innen de områder en ønsker å arbeide med. Her heter det bl a (Østfold Industrioffensiv 1999:35):

Ofte er iveren etter og politisk press på å komme i gang så stor etter at en har fått omstillingsstatus at man overser dybdeanalysen.

Tilsvarende finner vi også i andre omstillingsprogrammer som Østfold Byoffensiven og i omstillingsprogrammet OPPDRIFT (Bolkesjø, Sanda og Guvåg 1997). I ØIO førte det for dårlige forarbeidet til at en måtte "ta samling i bunn" og starte på nytt (ØIO 1999:35):

Ut fra erfaringene man har trukket fra ØIO ville man i dag ha gjennomført en 2-3 dagers strategisk kartlegging av de bedriftene som skulle eller ville delta i prosjektaktiviteter, for å få analysert bedriftens og ledelsens behov, før man iverksatte omstillingsarbeidet...

I sluttrapporten heter det videre (s 34):

Det synes som industrien i fylket i 1999 er inne i en tynge periode igjen. Vi ser dette gjennom nedleggelse av flere bedrifter og reduksjoner i antall ansatte i flere større hjørnesteinbedrifter. Dette indikerer med all tydelighet at omstilling av industrien og forberedelse på fremtidens utfordringer, er et kontinuerlig arbeid som ikke kan løses gjennom kortsiktige omstillingsprogrammer, men må inn i en kontinuerlig prosess både fra politisk, fra organisasjonens og fra bedriftens side.

En av forventningene til den type omstillingsprogrammer er at de gjennom læringsprosesser skal skape varige virkninger hos ulike aktører som arbeider med utviklingsarbeid. Det var en bevisst strategi fra styret i ØIO å frikople arbeidet både fra kommune og fylkeskommune. Dette førte også til at programmet var lite forankra både i kommunalt og regionalt næringsarbeid og verken kommunene og

fylkeskommunen fikk det påfyll av kompetanse og erfaring som disse aktørene kunne fått hvis det hadde vært et tettere samarbeid. I forlengelsen av ØIO ble det imidlertid tatt opp som et forslag å etablere et regionalt næringsorgan. Denne tanken har senere blitt fulgt opp gjennom avslutningsarbeidet i Østfold Byoffensiv men har foreløpig strandet på mangel på midler til en slik etablering, og i dag synes etableringen av et slikt organ lite aktuelt.

Kommunenes og fylkeskommunens rolle som næringsaktør i Østfold kan imidlertid ikke sees isolert fra omstillingsprogrammene som startet senere, dvs Østfold Byoffensiv (ØBO) og Interreg-programmene. Disse skal vi se nærmere på nedenfor.

3.3.3 Østfold Byoffensiv (ØBO)

Bakgrunn

Østfold - med byene Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Moss og Askim, ble i forbindelse med EU-forhandlingene, definert som områder med industriell tilbakegang (såkalte «mål 2-områder»). Selv om fylket også i dag har en betydelig industrisysselsetting, har ulike deler av den tidligere så sterke industrien vært rammet av kriser de siste 40 årene. Her kan kort nevnes skindustrien på 50/60-tallet, tekoindustrien på 60/70-tallet og skipsbyggingsindustrien på 70/80-tallet. I tillegg har industrier som celluloseindustrien og store og betydelige enkelt-bedrifter (f.eks dekkproduksjon) vært utsatt for innskrenkninger og nedleggelse. Dette sammen med behovet for å styrke service-næringene i Østfold var bakgrunnen for ønsket om en ekstraordinær satsing gjennom programmet Østfold Byoffensiv (ØBO). De offentlige bevilgninger til den såkalte "Østfoldoffensiven" omfattet i tillegg til Byoffensiven også de eksisterende omstillingsprogrammene "Østfold Industriooffensiv" og Interregprogrammer (se de øvrige avsnittene i dette kapitlet). En ytterligere begrunnelse for satsingen i Østfold var å motvirke eventuelle negative konsekvenser for området som følge av det svenske EU-medlemskapet.

Til å utvikle innholdet i ØBO ble det etablert en ressursgruppe betående av 48 utvalgte personer fra næringslivet, kommunene, fylkeskommunen, regionale statsetater, NHO, LO, Østfold Bedrifts-rådgivning AS, Østfold Industriooffensiv, Høgskolen i Østfold og Stiftelsen Østfoldforskning. Ressursgruppens oppgave var i fellesskap å utvikle plangrunnlaget for ØBO. Herunder utarbeidelse av mål, strategier og prioritering av konkrete tiltak.

Organiseringen av programmet ble annerledes enn for Industrioffensiven da programstyret i utgangspunktet besto av fylkesordføreren, ordførerne i de deltagende bykommunene, en representant fra NHO, en fra LO og en fra SND. Senere ble styret utvidet med en representant for næringslivet. I starten ønsket ikke Sarpsborg å være med og Eidsberg (Mysen) fikk først bystatus på et senere tidspunkt Disse to kommunene kom derfor med i ØBO et års tid senere enn de andre.

KRDs overordna mål med omstillingsbevilgningen var i følge rundskriv H-6/96:

- å fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskaping i næringslivet
- å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor næringsutvikling

Et krav som i utgangspunktet ble stilt til deltakerkommunene var at de skulle ha utarbeidet strategisk næringsplan, og de som ikke hadde en slik måtte gjøre det. Mens Eidsberg, Halden og Fredrikstad hadde strategiske næringsplaner, utarbeidet de andre kommunene slike planer i tilknytning til oppstartingen i ØBO.

Beskrivelsen av ØBO bygger i første rekke på evalueringen av omstillingsprogrammet som ble gjennomført av Telemarksforskning og Møreforskning (Bolkesjø og Guvåg 2002) samt omstillingsorganisasjonens egen rapport (Østfold Byoffensiv 2001).

I tilknytning til ØBO er det verdt å merke seg følgende:

- Programmet skulle ikke omfatte industribedrifter da disse var målgruppe i Industrioffensiven
- ØBOs prosjekter har i første rekke vært av tilretteleggende karakter, og det var ikke vært anledning til å gi støtte til enkeltbedrifter, drift eller fysiske investeringer.
- Målgruppen var små og mellomstore bedrifter innen handel, service, håndverk og reiseliv
- Satsingen hadde som underliggende mål å bedre offentlige etaters arbeidsmåte, tilretteleggingsevne og servicegrad overfor næringslivet.

Østfold Byoffensiv ble gjennomført i perioden 1996-2002.

De økonomiske rammene for omstillingsprogrammet var at Kommunal- og arbeidsdepartementet skulle bidra med 40 mill kr, 10

mill pr år over 4 år. Tilsvarende beløp skulle bevilges av fylkeskommunen og kommunene i fellesskap. Dette tilsa i utgangspunktet en total ramme på 80 mill kr. I tillegg har andre finansieringskilder (bl a næringslivet) gått inn med 31 mill kr, slik at totalt har den økonomiske rammen for ØBOs prosjekter vært 110 mill kr. Dette fordeler seg på finansieringskildene på følgende måte:

– Kommunal- og regionaldepartementet	Kr 40,0 mill kr
– Østfold fylkeskommune	Kr 7,7 mill kr
– Deltakerkommunene	Kr 31,1 mill kr
– Andre ⁵⁸	Kr 31,2 mill kr

Denne oversikten viser at mange av prosjektene har krevd betydelig innsats fra kommunene selv, og midlene fordeler seg på prosjekter/områder på følgende måte:

– Fellesprosjekter	39,4 mill kr
– Lokale prosjekter i Askim	8,8 mill kr
– Lokale prosjekter i Eidsberg	6,2 mill kr
– Lokale prosjekter i Fredrikstad	14,6 mill kr
– Lokale prosjekter i Halden	20,3 mill kr
– Lokale prosjekter i Moss	6,7 mill kr
– Lokale prosjekter i Sarpsborg	9,1 mill kr
– Diverse fellesutgifter som er prosjektfinansiert	5,1 mill kr

Slik det framgår av denne oversikten er det ganske store forskjeller i hvor store midler som ble utløst i de ulike kommunene. Halden har utløst klart mest, mens særlig Moss har utløst lite midler i forhold til størrelsen på kommunen. Prosjektideer og initiativ overfor programmet var avgjørende for hvor mye midler som ble kanalisert til den enkelte kommune. Når Halden er den kommunen som utløste klart mest midler, har dette bl a sammenheng med at kommunen i mange år har drevet et aktivt og målrettet næringsarbeid. I en vurdering av hvor vellykket omstillingsprogrammet har vært i de ulike kommunene er det også Halden sammen med Eidsberg og Askim som kommer best ut (Bølkesjø og Guvåg 2002).

⁵⁸ Dette er midler som delvis kommer fra næringslivet og delvis fra andre programsatsinger.

Mål og strategier for omstillingsprogrammet

Det var en forutsetning fra KRD at programmet bare skulle inneholde to strategier og disse ble formulert på følgende måte:

1. Bidra til å utvikle **kompetansen** innen utvalgte bransjer i byene
2. Bidra til å forbedre Østfoldbyenes **profil og identitet**

Strategien ble igjen slik som vist i tabell 3.8 inndelt i seks innsatsområder. Tabellen viser at godt og vel halvparten av omstillingsmidlene fra ØBO, fylkeskommunen og kommunene har gått til kompetansestrategien, mens noe over en tredjedel har gått til profilering. Markedsføring av byene og fylket er det innsatsområdet som har tatt mest penger. Innenfor kompetansestrategien er det IT-satsingen som er den største. Her er det brukt betydelige midler både i Halden og Fredrikstad. Nettverksbygging har vært sentralt i ØBO, og innenfor innsatsområdet "kompetansenettverk" finner vi bl a satsingen på kompetanseutvikling i bygge- og anleggsnæringen. Videre finner vi prosjekter hvor det tas sikte på å utvikle nettverk av ulike slag med utgangspunkt i Høgskolen i Østfold.

Tabell 3.8 *Bevilgninger under ulike strategier og innsatsområder pr 31.12.01*

Strategi	Innsatsområde	Bevilga 1996-2001 1000 kr ØBO+ ØFK + kommuner	Prosent av ØBO, ØFK og kommunale midler
<i>Kompe- tanse</i>	Bedrifter og individuelt opplæringsprogram	4 982	6,2
	Etablere kompetansenettverk	13 428	16,7
	Bruk av tilgjengelig IKT	15 489	19,3
	Kommunikasjon næringsliv/ det offentlig	9 470	11,8
	<i>Sum kompetanse</i>	<i>43 369</i>	<i>54,1</i>
<i>Profilering</i>	Markedsføring av fylket og Byene	19 678	24,5
	Byutvikling	9 322	11,6
	<i>Sum profilering</i>	<i>29 000</i>	<i>36,1</i>
<i>Annet</i>	<i>Annet</i>	7 855	9,8
	<i>Sum annet</i>	<i>80 224</i>	<i>100</i>

Programmets innretning og resultater

Prosjektene i ØBO hadde i relativt stor grad sin opprinnelse og forankring innenfor den offentlige sfære ved at prosjektene først og fremst ble initiert av deltakerkommunene og til en viss grad av programledelsen selv. Grunnen til dette var bl a at kommunene allerede ved utarbeidelsen av handlingsprogrammet som ble laget ved oppstarten av Byoffensiven, brakte med seg prosjekter inn i omstillingsprogrammet. Gjennom dette sikret den enkelte kommune sin posisjon, og sin del av midlene i programmet forhold til de øvrige deltakerkommunene. En medvirkende årsak til den offentlige dominansen var også at en gjennom programmet aldri greidde å trekke med næringslivet på samme måten som i Industriooffensiven. Dette skyldtes for det første at det ikke ble gitt midler direkte til den enkelte bedrift For det andre var programmet organisert på en måte som gjorde at en i utgangspunktet hadde et begrenset inngrep med næringslivet. Dessuten har mange av de næringene som Byoffensiven skulle dekke lite tradisjoner den type arbeid som ØBO inviterte til. Dette gjelder både handel, reiseliv og bygg og anlegg. Selv om prosjektene i stor grad ble initiert av kommunene var det likevel mange bedrifter som var involvert i programmet. I følge ØBOs egen rapport deltok over 1800 bedrifter i ØBOs prosjekter. For mange av disse var imidlertid graden av deltakelse relativt beskjeden.

For å illustrere omstillingsprogrammets bredde har vi i tabell 3.9 gitt en oversikt over de to største fellesprosjektene og det største enkeltprosjektet i hver enkelt kommune.

Tabell 3.9 *De to største fellesprosjektene og det største prosjektet i hver enkelt kommune innen ØBO*

Prosjektbeskrivelse	Midler bevilget (1000 kr)
<i>Fellesprosjekt: Styrking av det offentlige serviceapparatet</i> Prosjektet har hatt som mål å styrke servicegraden i kommunene både overfor næringslivet og innbyggerne generelt	6 970
<i>Fellesprosjekt:Kompetanseheving i bygg- og anleggsbransjen (Byggesaksreformen)</i> Målet med dette prosjektet har vært å heve kompetansen både blant aktørene i bransjen og blant kommunens saksbehandlere, i tilknytning til innføring av ny plan- og bygningslov. Prosjektet har bestått av en rekke delprosjekter	6 476
<i>Halden: IT-byen Halden</i> Bred målsetting om å øke kunnskapen om og bruken av IT i undervisning, kommune og næringsliv i Halden	7 599
<i>Sarpsborg: Olavsdagene</i> Et bredt anlagt festivalarrangement om Olav den helliges tilknytning til Sarpsborg	4 875
<i>Fredrikstad: Festningsbyen</i> Målet har vært å utarbeide en samlet bruks- og handlingsplan inkludert profilerings- og markedsføringsplan for festningsbyen	4 336
<i>Moss: Momentum (Momentum Design)</i> ØBO har bidratt med betydelige midler til samtidskunstfestivalen Momentum. Arrangert i 1998 og 2000. Nytt arrangement i 2003.	3 100
<i>Askim: Elektronisk handel</i> Målet er å utvikle Askim som et senter for E-handel	4 627
<i>Eidsberg: Grafisk bransje i Eidsberg</i> Bedriftene innen grafisk bransje i Mysen/Eidsberg har inngått et nettverkssamarbeid	3 651

På en kortfattet måte kan virksomheter og resultater i ØBO sammenfattes i følgende punkter:

Nettverksbygging

Gjennom ØBO-prosjektene ble det etablert flere nettverk. Noe av det viktigste i så måte var trolig styrearbeidet som i seg selv førte til jevnlig kontakt mellom kommunene om problemstillinger knyttet til regional utvikling. I tillegg etablerte prosjektansvarlige, næringssejere og programansvarlige et fagforum som hadde møte hver 14 dag. Andre fora som ble etablert var "Senterlederforumet" som ble starta

som et nettverk mellom sentrumsforeningene i byene i Østfold. Eksempel på andre fora som ble etablert var IT-forumet i Halden, forumet for arbeidet med kompetanseutviklingen i BA-næringen mv. Alt dette viser at det gjennom ØBO-prosessen ble etablert en rekke fora som har bidratt til økt oppmerksomhet og kunnskap om regionale utviklingsspørsmål.

IKT-satsing

Økt bruk av IKT var et av hovedsatsingsområdene i ØBO og en god del av prosjektene i ØBO dreide seg om dette. Prosjektene tok dels sikte på legge til rette for økt bruk av IKT i befolkningen, og dels var det tale om å benytte IKT-teknologien som verktøy i prosjekter. Eksempel på det første er den relativt omfattende satsingen i Halden hvor det ble lagt stor vekt på å gi "hele" befolkningen tilgang til gode IT-løsninger, og IKT ble integrert i undervisningen fra grunnskolen og opp til videregående skole. I Mysen innledet grafiske bedrifter et nettverkssamarbeid ved bruk av IT. I Askim ble bredbåndsnettet i fylket brukt til å skape et miljø for E-handel. En viktig forutsetning for IKT-satsningen var det omfattende bredbåndsnettet som også knytter byene sammen.

Reiselivsutvikling

Det var i første rekke Halden gjennom Halden Turist AS som er et markedsførings- og bookingorgan for reiselivet i Halden som mottok midler fra ØBO innen reiselivssatsingen. I tillegg ble det gjennomført et prosjekt med sikte på å få etablert en bookingsentral for utleie ut private hytter. Reiselivssatsingen i ØBO ga imidlertid ikke de forventede resultater.

Opplæringstilbud overfor bedrifter

Både innen handelsnæringa, reiselivet og bygg og anleggsnæringa ble det gjennomført opplæringstiltak. For de to førstnevnte områdene var det tale om relativt enkel kursing, mens en for BA-næringa lagde et opplegg for å effektivisere søknads- og oppfølgingsprosessen i tilknytning til byggesaker. Bakgrunnen for satsingen var de endringene som kom med den reviderte Plan- og bygningsloven i 1997, og de behov som dette medførte for en mer effektiv utøvelse av ulike sider ved denne behandlingen.

Kompetanse; utviklingsprosjekter, undervisningstilbud og kompetansesentre

Kompetanse var som nevnt foran en av de to hovedstrategiene i ØBO. Denne satsingen antok noe ulike former der opplæringstilbud overfor

enkeltbedrifter var en form. Det ble også gjennomført mer utviklingsorienterte prosjekter der institusjoner som HiØ, BI m fl deltok. En strategi var å utvikle undervisningstilbud samt å etablere kompetansesentre av ulike slag. Eksempler på kompetansesentra er Kompetansesenter for offentlig virksomhet i Sarpsborg og Senter for praktisk byggbevaring i tilknytning til festningsbyen i Fredrikstad. Andre prosjekter der ØBO bidro med midler var Østfold Innovasjon som er et nyskapingssenter tilknyttet høgsolen i Østfold i Sarpsborg der både næringslivet, BI og HiØ er med, REGINN som utvikler innovasjons- og samarbeidsnettverk innenfor verktøybransjen og LABNETT som har som mål å gjøre laboratorietjenester lettere tilgjengelige for bedriftene. Ved HiØ ble det etablert et 10-vekttkurs innen byggesaksbehandling, og det ble etablert et høgskoletilbud innen teknisk design i tilknytning til HiØs avdeling i Sarpsborg. Det sistnevnte studiet er knyttet opp mot miljøet rundt Hareide Designmill i Mølleparken i Moss.

Forbedring av offentlig service.

Bakgrunnen for dette prosjektet var å yte bedre service fra kommunenes side både overfor bedrifter og folk flest. Dette var et prosjekt hvor alle kommunene deltok, men den enkelte kommune hadde noe forskjellig innretning på prosjektet.

Ulike former for arrangementer

I tilknytning til profileringsstrategien var ØBO med og støttet ulike typer arrangementer slik som festivaler mv. Dette gjelder f eks Olavsdagene i Sarpsborg, Momentum (samtidskunsthøst) i Moss og musikkfestival i Fredrikstad (Essens). Tanken var at slike tiltak ville skape økt oppmerksomhet om fylket og gjennom dette øke fylkets attraktivitet. En annen forventning til disse prosjektene var at de skulle bidra til å styrke den lokale identiteten og tilhørigheten til regionen.

Opprusting av bysentre

I flere av byene ble det gjennomført prosjekter med sikte på å gjøre bysentrene mer attraktive. I tilknytning til dette arbeidet ble sentrumsforeninger revitalisert eller etablert og det ble eller er i ferd med å bli gjennomført ulike fysiske tiltak. Eksempler på dette er regionalt kulturbygg i Askim, og det arbeidet som sentrumsforeningen i Halden har gjennomført.

Gjennomgangen ovenfor viser at det gjennom ØBOs virksomhet ble gjennomført en rekke tiltak på en rekke forskjellige områder. Gjennom arbeidet i ØBO tematiserte byene sin virksomhet på en måte

som i følge rapporten fra ØBO på en forenkla måte kunne karakteriseres slik:

- Askim Det ledende virtuelle handelssenter
- Eidsberg Den grafiske byen
- Fredrikstad Byen som er god på produksjon og helse
- Halden IT-byen
- Moss Kunst- og designbyen
- Sarpsborg Oppfinnerbyen, innovasjon og produktutvikling

Oppsummeringsvis var ØBO et omstillingsprogram av en ganske annen karakter enn Industriooffensiven. ØBO ble bygd opp rundt utviklingsprosjekter som dels rettet seg mot kompetanseoppbygging for grupper av bedrifter, etablering av nye kompetansetilbud og mot profilering og synliggjøring av ulike steder. ØIO var i større grad rettet mot enkeltbedrifter. Selv ØBO i utgangspunktet hadde formulert mål og innsatsområder var det ikke noen helhetlig regional strategi for gjennomføringen av programmet. Det var byenes egen utforming innenfor de relativt vide rammene som lå i programmet som formet dette, og ikke de regionale prosjektene. Denne utviklingen av programmet kan delvis forstås med bakgrunn i de kulturelle forutsetningene for regionalt utviklingsarbeid som vi finner i Østfold hvor det har vært liten tradisjon for samarbeid. Gjennom nettverksbyggingen og samarbeidsprosjektene i Byoffensiven har programmet bidratt til å skape et bedre samarbeidsklima og økt felles forståelse for regionale utviklingsproblemer.

Nauwelaers (2001) peker i en artikkel på at fokuset i innovasjonspolitikken over tid har eller er i ferd med å skifte fokus fra tilskudd til infrastruktur og teknologistøtte til bedrifter (Hardware) til ”Software” gjennom oppbygging av humankapitalen til ”Orgware ” der oppbygging av sosial kapital er i fokus. I det sistnevnte perspektivet er det evnen til å påvirke prosesser og aktører bl a gjennom å skape tillitsbaserte relasjoner som er viktig, og Nauwelaers sier at innovasjonspolitikken bør endres fra *support of inputs in the innovationprocess to support for the process of innovation itself*. Det understrekes imidlertid at et perspektiv ikke kan erstatte et annet, men at det er tale om hvor hovedvekten legges.

Ser vi på prosjektene i ØBO har de representert prosjekter som både har ført til økning i human- og sosialkapital. Det ble ikke gitt direkte støtte til bedrifter enkeltvis, men det ble likevel brukt mye midler på kompetanseoppbygging både i bedrifter og hos andre aktører. En

forsøkte å utvikle prosjekter med sikte på å utvikle nye læringsarenaer som videre fram i tid kan bidra i utviklingen av regionen. I et utviklingsperspektiv er det viktig å utvikle nettverk som skaper felles forståelse for de problemene en står overfor. På dette området bidro ØBO positivt både gjennom bygging av regionale og mer lokale nettverk. Som eksempler på det siste kan nevnes at både i Halden og Eidsberg ble det utviklet nettverk mellom offentlig sektor, næringslivet (utvalgte deler) og skole/utdanningsmiljøet og i Sarpsborg var kommunen en aktiv pådriver for å bringe Høgskolen inn i ulike prosjekter.

På regionalt nivå står følgende tiltak sentralt:

- I regi av programmet ble det gjennomført ulike typer kurser og en gjennomførte mer utprøvende prosjekter med sikte på å etablere permanente utdanningstilbud. Dette gjelder innenfor bygg og anlegg, design og innovasjons- og kompetansesentre.
- Det ble utvikla flere samarbeidsfora og nettverk mellom kommunene. Det var her tale om nettverk både på administrativt (næringsansvarlige) og politisk nivå (ordførere).

ØBO var organisert som et program/prosjekt, og regionale utviklingsaktører på fylkesnivå var lite involvert. Dette gjelder både SND og de som arbeider med næringsutvikling i fylkeskommunen. Det er trolig derfor riktig å si at forankringen til det tradisjonelle regionale utviklingsarbeidet ikke var så god som ønskelig. Programledelsen var imidlertid, i motsetning til Industrioffensiven, lokalisert på fylkeshuset. Noe avhengig av hva som vil skje i forlengelsen av omstillingsprogrammet er det likevel en viss fare for at dette omstillingsprogrammet ikke fullt ut vil oppfylle en av de viktige forutsetningene for et vellykket omstillingsarbeide (Hatling m fl 2000 81):

I omstillingsperioden må følgelig arbeidet fokusere på å etablere en slik infrastruktur av permanent art – en infrastruktur som ikke forsvinner med de statlige omstillingsmidlene. Denne må følgelig sees som både institusjonelt og sosialt betinget. Læring, innovasjon og omstilling må følgelig sees som en interaktiv og sosialt kontekstualisert systematisk prosess ...

Samtidig som programmet ikke ble godt nok forankret regionalt, tilførte likevel ØBO det regionale utviklingsarbeidet i Østfold nye dimensjoner. For å lykkes på en best mulig måte framover, vil det imidlertid være viktig at fylkeskommunen og relevante aktører slik

som SND og høgskolesystemet griper fatt i utfordringene som ble reist i Byoffensiven.

En begrensning i Byoffensivens arbeid var at næringslivets mottaker-side, dvs BA-næringa, handelsnæringa, reiselivet og håndverks-bedriftene var dårlig organisert, og i liten grad verken hadde evne eller muligheter til å påvirke programmet.

Hva bidro ØBO med når det gjelder regional utvikling og næringsutvikling? De viktigste effektene av ØBO er forenklet sett at det ble skapt økt oppmerksomhet om lokale og regionale utviklingsspørsmål i de berørte kommunene, fylket og i enkelte deler av høgskolemiljøet og næringslivet. Innsatsen i omstillingsprogrammet virket trolig også i retning av en mer samlande holdning til regionale utviklingsspørsmål. Nye problemstillinger ble satt på dagsorden, det ble etablert nettverk mellom ulike aktører. Gjennom programmet ble det stimulert til økt tankevirkosomhet om regionale og lokale utviklingsspørsmål.

Erfaringene fra ØBOs tilsier at en lykkes best i prosjekter med god lokal forankring. Noen av de regionale utviklingsprosjektene manglet en slik forankring, og når ØBO opphører vil slike prosjekter vanskelig kunne videreføres fordi ingen har det overordna ansvaret for dem. SND, Østfold som regional utviklingsorganisasjon ble i liten grad koplet opp mot ØBO. Det samme var tilfelle med fylkeskommunens regionale utviklingsapparat. Et annet spørsmål er om HiØ vil ha muligheter for å følge opp tiltak som ble initiert i ØBO når midlene fra omstillingsprogrammet har tatt slutt. Erfaringene fra ØIO tilsier at det kan være en fare for at dette ikke er tilfelle. Uavhengig av hva som blir de mer langsiktige resultatene av ØBO-prosjektene, satte omstillingsprogrammet i gang en rekke ideer og prosjekter knyttet til lokale og regionale utviklingsspørsmål som involverte et stort antall personer. Dette er i seg selv en viktig forutsetning for å lykkes i regionalt utviklingsarbeid på lang sikt.

3.3.4 Østfold Bygdeoffensiv⁵⁹

Østfold Bygdeoffensiv (1999-2002) er resultatet av et initiativ tatt av de ti Indre Østfold-kommune ovenfor Østfold Fylkeskommune og Kommunal- og regionaldepartementet. Utgangspunktet var en regional utviklingsplan som man hadde utarbeidet for Indre Østfold i 1998 med en rekke mål for å utvikle regionen. Bygdeoffensiven ble

⁵⁹ Informasjonen her er basert på personlige samtaler med Birgitte Løes, Jan Egil Nygaard og Per Egil Gustavsen ved Indre Østfold Bedriftssenter, Senterets web-side samt Sluttrapporten fra Bygdeoffensiven (2002).

lansert som en treårig samhandlingsprosjekt for å realisere denne planen. Indre Østfold Bedriftssenter var sekretariat og hadde prosjektledelsen. Prosjektet ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom kommunene i Indre Østfold, fylkeskommunen, fylkesmannens landbruksavdeling, SND i Østfold og næringslivet.

Prosjektet har vært finansiert av følgende parter:

	Mill. kr.
Østfold Fylkeskommune	0,5
Indre Østfoldkommunene	0,35
Fylkesmannens landbruksavdeling	0,150
Kommunal- og regionaldepartementet	1,0
Totalt	2,0

Med utgangspunkt i den regionale utviklingsplanens delmål ble det i offensiv utarbeidet handlingsplaner og konkrete tiltak på følgende fire områder:

1. Markedsføring og profilering av regionen. Dette var et prosjekt som ble knyttet til utgivelse av bladet "Regional utvikling", som tok for seg aktuelt stoff om næringsliv, offensiv osv. i regionen. Bladet kom i 8 nummer hver med et opplag på 1100 stk, og ble sendt ut gratis til næringsliv, offentlige myndigheter og institusjoner i og utenfor regionen på norsk og svensk side. Selv om prosjektgruppen så det ønskelig å fortsette utgivelsen etter offensiv-perioden har finansiering basert på annonseinntekter ikke vært mulig.

2. Skole og kompetanseutvikling. Prosjektet hadde som mål å styrke utdanningstilbudet og kompetansenivået i regionen, som har vært karakterisert ved et lavt formelt utdanningsnivå. Her inngikk flere satsingsområder og tiltak som : (i) informasjon og støtte til SMB som ville søke etter- og videreutdanningsmidler, (ii) kartlegging av framtidig kompetansebehov hos SMB i regionen, (iii) øke kunnskapene i offentlig/privat virksomhet om kartleggings- og planleggingsmetoder for kompetanseutvikling, (iv) utvikle interkommunalt samarbeid om kompetanseheving og høyskoletilbud, (v) informasjon om regionalt utdanningstilbud på web, (vi) øke antallet nyetableringer blant unge mennesker i regionen gjennom samarbeidsprosjektet "Entreprenørskap for unge i Østfold" (fylkeskommune, Høgskole og KRD).

3. Utarbeide regional areal- og transportplan. Prosjektet skulle bidra til felles forståelse og samarbeid i regionen om utarbeiding av en felles areal- og transportplan. Denne ble forankret politisk til 9 av 10

kommuner. Finansiering av det videre arbeidet ble sikret og utkast til felles innspill til fylkesdelsplanen ble lagt fram ultimo 2002.

4. Bygdemobilisering. Arbeidet ble særlig knyttet til tema- og utvekslingskonferanser for næringsliv og offentlig sektor. En konferanse belyste "Kommunal service mot næringslivet" hvor både næringslivs- og kommunerepresentanter var tilstede, inkludert eksterne foredragsholder som snakket om "Næringsvennlige kommuner". Konferansen var godt besøkt av alle parter. Senere hadde man møteplass-konferanse for at næringslivet selv, men også andre utviklingsaktører, skulle få bedre kunnskap om hva man har i regionen, bli bedre kjent med hverandre som grunnlag for å se muligheter for samarbeid og markedsføring. Konferansen fikk stor oppslutning fra næringslivet, og skal videreføres som årlig hendelse etter offensiven.

Oppsummeringsvis ble offensiven godt forankret i det politiske system, lokalt og regionalt. I offentlig sektor har engasjementet og interessen lokalt og regionalt vært god. Programmet ble svakere forankret hos den primære målgruppen næringslivet, som det også var vanskeligere å engasjere og viste begrenset interesse. Regionens mange småbedrifter og høykonjunkturer kan ha medvirket til dette. Men ett tiltak var svært vellykket her, og det var næringslivsmessen, som fikk stor oppslutning og gitt en ny møteplass for regionalt næringsliv. Ellers har det viktigste med offensiven nok vært at den samlet kreative folk og ideer, skapt nye analyser, tankeprosesser og kontaktflater som er brukt, og vil kunne brukes framover i ulike sammenhenger.

3.3.5 Regionalt FoU-samarbeid mellom kunnskapsorganisasjoner og næringsliv

De siste 5-10 årene har prosjektsamarbeid mellom næringsliv og kunnskapsorganisasjoner i Østfold om forskning og utvikling fått noe økende betydning. Enkelte av kunnskapsorganisasjonene har imidlertid relativt lang erfaring med samarbeid med næringslivet, andre mindre (se omtale foran i kap.3.4).

En type prosjektsamarbeid som har fått noe økt betydning er samarbeid mellom regionalt høgskole- og forskningsmiljø og næringsliv knyttet til Norges forskningsråds FoU-programmer. En del av dette samarbeidet som er forankret ved Høgskolen og STØ, er omtalt foran.

I det følgende skal vi se litt nærmere på i hvilken grad det utløses midler fra Norges forskningsråd i Østfold⁶⁰. Generelt har lokaliseringen av forskningsinstitusjoner og høyskoler vesentlig betydning for hvor forskningsrådets samlede FoU-midler går. Totalt utgjorde disse midlene i 1999 og 2000 ca 3 milliarder kr og i 2000 fikk Oslo og Akershus hele 45% av midlene, Hordaland 11% og Sør-Trøndelag 18%. Dette viser at over 70% går til disse fire fylkene, mens Østfold i 1999 og 2000 fikk under 1% av disse midlene (se tabell 3.10).

De totale FoU-utgiftene i Norge var i 1999 på ca 20 milliarder kroner. Næringslivet finansierte 49% av disse midlene og offentlige kilder 42%. Resterende midler kom fra utlandet og andre kilder. Av totale FOU-midler ble 9,5 milliarder brukt i næringslivet, 5,0 milliarder i instituttsektoren og 5,8 milliarder i universitets- og høyskolesektoren. Fordelingen for Østfold viser at instituttsektoren har brukt en større andel enn på landsbasis, mens U & H-sektoren har brukt en relativt liten andel. Sammenlignet med landet totalt finansierer næringslivet i Østfold en litt større andel av FoU-midlene enn i landet totalt, mens offentlig finansiering utgjør en vesentlig lavere andel (se tabell 3.10). Østfold skiller seg særlig ut fra de andre fylkene ved at nær 30% av finansieringen av FoU-midler kommer fra utlandet. Dette må sees i sammenheng med det utenlandske eierskapet i næringslivet i fylket. Totalt sett er det nærmere en sjettedel av FoU-midlene som forvaltes via Norges forskningsråd, og nedenfor skal vi se litt nærmere på disse.

Tabell 3.10 viser at FoU-midler pr innbygger i Østfold er på samme nivå som Vestfold og Telemark, mens Buskerud har en noe høyere andel. Finansieringsstrukturen er imidlertid noe forskjellig mellom fylkene, og Østfold kjennetegnes av en relativt lav andel offentlig finansiering.

Bruk av midler fra Norges forskningsråd i Østfold

Tabell 3,10 viser noen hovedtall for Østfolds andel av forskningsmidlene over NFRs budsjett i forhold til landet totalt. I forhold til folketall/sysselsetting utløses det relativt lite midler i Østfold. Dette gjelder enten en ser på midler fra forskningsrådet totalt, eller for den næringsretta forskningen over NFRs budsjett. Sett i forhold både til totale midler og næringsretta midler over NFRs budsjett er det bare Hedmark av Østlandsfylkene som utløser en mindre andel enn

⁶⁰De data som benyttes her i første rekke hentet fra en kartlegging av FoU-virksomheten i flere fylker (Kåsene 2001), i tillegg til Norges forskningsråds statistikk og enkeltopplysninger fra noen programmer i forskningsrådet via koordinatorene.

Østfold. Forklaringen til dette kan trolig være at de store bedriftene i Østfold tradisjonelt har finansiert FoU-virksomheten sin selv. Videre har trolig fylket i relativt liten grad hatt aktører i næringslivet eller i det regionale virkemiddelapparatet som har rettet sin oppmerksomhet mot NFR som finansieringskilde.

Tabell 3.10 *Østfolds andel av ulike typer forskningsmidler for landet totalt sammenlignet med utvalgte fylker.*

Fylke	Totale midler fra NFR. ⁶¹ Prosent av landet totalt		Næringsretta program i NFR Prosent av landet totalt		FoU utgifter totalt ⁶² og andel finansiert av næringslivet og det offentlige. Kilde: Norges forskningsråd (2001)		
	1999	2000	1999	2000	Pr inn-bygger Kroner	Finan-siert av næring-livet. %	Finan-siert av off kilder %
Østfold	0,62	0,56	1,5	1,6	1675	51,9	16,8
Buskerud	0,85	1,07	2,4	3,3	3092	59,2	30,2
Vestfold	1,73	1,30	4,9	4,1	1802	70,7	9,9
Telemark	1,25	1,19	2,5	2,1	1767	76,5	21,5
Landet tot	100	100	100	100	4577	49,0	42,1

Kilde: Kåsene (2001) og Norges forskningsråd (2001).

Østfolds deltakelse i utvalgte forskningsrådsprogrammer

Vi har innhentet noe informasjon om Østfoldbedrifters deltakelse i utvalgte næringsretta program i Norges forskningsråd. Utvalget av programmer er noe tilfeldig, men gir visse indikasjoner på Østfolds deltakelse innenfor slike programmer. Deltakelse i programmene er forsøkt kartlagt gjennom direkte forespørsler til programkoordinatorer våren 2001, og ved bruk av foreliggende evalueringsrapporter på feltet.⁶³ De tilbakemeldingene jeg har fått fra programlederne er

⁶¹ Dette omfatter forskningsrådets totale midler, dvs midler både til næringsliv og offentlig sektor. Samlede bevilgninger til Norges forskningsråd over departementenes budsjetter var i 1999 2,907 milliarder kr, i 2000 3,150 milliarder kroner og i 2001 3,345 milliarder. Midler til de næringsretta programmene (slik disse er definert hos Kaasene 2001) var i de samme årene henholdsvis 1,193 milliarder, 1,192 milliarder og 1,390 milliarder.

⁶² Inkluderer finansiering fra næringslivet, offentlige kilder (inkl NFR), andre kilder og utlandet. Kilde: Norges forskningsråd 2001, tabell A2.6.

⁶³ Informanter har vært REGINN – Jørn Rangnes, FORNY – Torkil Bjørnsen, SMB-kompetanse – Lill Leiknes, PROGIT – Jan E Marthinsen.

For øvrig har vi brukt evalueringsrapporten RUSH-programmet: *Rushing to Reginn: the evolution of a semi-institutional approach*. (Remøe 1999) STEP Working Papere A-02/1999. Beskrivelsen her er hentet fra NIBRs

delvis direkte referert i oppstillingen nedenfor (jfr også omtale av enkelte av programmene i 3.3.6).

RUSH-programmet (Regional utvikling SMB – høgschooler)

Hovedmålet med dette programmet var å skape et gjensidig samarbeid mellom høgschooler og SMB. Fem fylker deltok (Østfold, Telemark, Vestfold, Aust Agder og Vest Agder).

I evalueringen av *RUSH-programmet* kom en fram til at det i perioden 1995-97 hadde vært en økende kontakt mellom bedriftene og høgschoolene. Det var imidlertid store variasjoner mellom fylkene både når det gjaldt antall deltakende bedrifter og i hvilken grad de som var ansatt ved høgschoolene deltok i programmet. Vestfold skiller seg ut med klart størst aktivitet, mens Telemark hadde lavest. Østfold og Agderfylkene er i en mellomstilling. Sett i sammenheng med SMB-kompetanse, hvor det var betydelig deltakelse i Østfold kan dette tyde på at HiØ har et ganske bra engasjement overfor næringslivet i fylket.

REGINN – Regional innovasjon

Hovedmålet med REGINN er å stimulere til og iverksette innovasjonsaktiviteter i de deltakende bedriftene. Dette søkes oppnådd gjennom å styrke prosjektsamarbeidet mellom regionale FoU-miljøer, statlige høgschooler, regionale forskningsinstitutter og regionalt næringsliv.

Koordinatoren for programmet sier følgende om dette:

REGINN har bevilget i alt 29 MNOK til regionale prosjekter, derav 5 MNOK til forprosjekter i form av (regionale) innovasjonsanalyser i en eller annen form.

Av dette har Østfold fått 400.000 NOK til et forprosjekt og - inkludert inneværende år - omlag 1.6 MNOK til et hovedprosjekt.

Bedriftsantallet i REGINN er ikke stabilt, ettersom mye skjer over en prosjektperiode i slike prosjekter. Jeg har registrert opp til 16 bedrifter i Østfold-prosjektet, av i alt omlag 170-180 bedrifter fordelt på 18 regionale prosjekter.

REGINN-prosjektet i Østfold er beskrevet i i Regionalt utviklingsprogram for 2000 på følgende måte:

oppsummering i rapporten *Høgschoolenes regionale betydning* (Sæther m fl 2000).

Prosjektet skal skape et regionalt utviklingsforum for verkstedbedriftene gjennom bedriftsstyrte referanseprosjekter. Prosjektet skal samhandle med prosjektene Innovasjonssenter, Labring, Designsenteret i Moss og kompetanseklustrene i byene.

Alle disse prosjektene delfinansieres gjennom Østfold Byoffensiv.

Slik som beskrevet foran har REGINN-programmet i Østfold ført til samarbeid mellom små verktøymakerbedrifter (10 kjernebedrifter og 17 bedrifter i alt) slik at disse kan være konkurransedyktige både nasjonalt og internasjonalt. I tilknytning til dette har en etablert bransjeforumet "Østfold Verktøymakerforum" (mai 2001), og bedriften "Scandiavian Tooling Group AS" (august 2002). (Uhlin 2002).

SMB-kompetanse

Kompetansesamarbeid mellom SMB og statlige høyskoler for å styrke rekruttering av faglig personale til bedriftene, og for å styrke samarbeidet mellom høyskolemiljøene og næringslivet. Dette programmet ble fulgt opp gjennom *SMB-høyskole* som var et program med sikte på å styrke relasjonene mellom høyskole og næringsliv og kan sees på som en oppfølging både av RUSH og SMB-kompetanse.

Programkoordinatoren sier følgende om dette:

Vedlagt oversendes oversikt over bedrifter i Østfold som har deltatt i SMB-Kompetanse siden 97. Midler som totalt er bevilget pr år til SMB-Kompetanse, er ca 20 mill kr. Hver høyskole mottar kr 350.000,- i administrasjon og ledelse og i tillegg får hver bedrift kr 105.000,-.

Når det gjelder SMB-Høyskole hadde Østfold ett prosjekt i 2000: "Bedre bedrifter - sterkere studenter" og et prosjekt i 2001 "Sterkere studenter – Målrettede tilbud - Høyere kompetanse". Til programmet ble det i 2000 totalt bevilget 4,5 mill i år 2000 og av disse mottok Østfold kr 200.000,-. I 2001 var tilsvarende tall 6,0 mill kr og av disse mottok Østfold kr 450.000,-.

I hvert av årene 1997-2000 deltok det 12 bedrifter fra Østfold. Dette tilsvarer ca 10% av det totale antall bedrifter i programmet SMB-kompetanse, slik at Østfold har vært godt representert her. Av de 48 bedriftene er 30 eller godt og vel 60% produksjonsbedrifter.

FORNY

Dette programmet innrettes mot realisering av FoU-institusjonenes idepotensial. Midlene benyttes både til utvikling av ider og til kommersialisering. Koordinatoren gir følgende tilbakemelding om dette:

FORNY bevilger ikke midler til bedrifter, men til U&H og FoU-institusjoner for å kommersialisere forskningsresultater (dog er resultatet nye bedrifter/lisenser, ca 50 pr år). I perioden 1995 - 2000 er det bevilget ca 178 M NOK gjennom FORNY. Østfold er ikke det store FoU-fylket, men HiØ/Sarpsborg har mottatt 250.000 fra FORNY til å utarbeide kurs i entreprenørskap i nettverkssamarbeid med andre høyskoler.

Østfold har i dag i liten grad institusjoner som kan utnytte de mulighetene som ligger i FORNY-programmet. Utviklingen av et innovasjonssenter i Sarpsborg er imidlertid et ledd i bestrebelsene på å gjøre dette.

PROGIT

Dette er Forskningsrådets FoU-program for IT-industri og Grafisk industri. Med IT-industri menes her industri som produserer IT-produkter. Med Grafisk industri menes industri som produserer grafiske produkter (trykksaker o.l.) ved hjelp av IT. Programmet omfatter således all næringsrettet FoU finansiert av Norges forskningsråd overfor målgruppen. Programmet var planlagt for perioden 1996-00 med et samlet budsjett på 860 mill. NOK, med henholdsvis ca. 400 mill NOK fra Forskningsrådet og resten som egenfinansiering fra industrien.

Koordinator sier følgende om PROGIT:

Generelt er Østfold (på samme måte som Telemark og en rekke andre fylker) håpløst dårlige til å søke midler i Forskningsrådets IKT-programmer. Datagrunnlaget for å svare deg er ikke spesielt godt, siden regionalinformasjon ikke har vært viktig for oss (vi har ingen regionale føringer), og fordi vi bare kan henføre midlene gjennom kontraktspartners postnummer.

...Fokus i programmet har hele tiden vært innovasjon og verdiskaping i IKT-bransjen, enten direkte ved FoU-støtte til bedriftsprojekter, eller indirekte ved kompetansebygging i bedrifter og institutter.

Tabell 3.11 Fylkesvis fordeling av midler i PROGIT 1995-2001

Fylke	Mill kr	Prosent
Ukjent eller nasjonale samarbebprosj.	49	9,7
Østfold	15	2,9
Akershus	131	25,9
Oslo	187	37,0
Buskerud	7	1,5
Vestfold	69	13,6
Telemark	2	0,5
Aust-Agder	0,2	0,03
Rogaland	0,5	0,1
Hordaland	10	1,9
Sør-Trøndelag	34	6,8
Troms	0,6	0,1
Totalsum av bevilgede støttemidler 1995-2001	506	100

Som tabellen viser faller Østfold i en mellomstilling, men det som er mest slående ved tabellen er de store forskjellene mellom fylkene, og at tre fjerdedelene av midlene har gått til Oslo, Akershus og Vestfold. Om dette skyldes strukturelle forhold ved fylkene eller liten grad av aktivitet overfor programmet er noe usikkert, men programkoordinatoren viser til at proaktiviteten fra enkelte fylker var svært liten.

For å oppsummere: det kreves aktiv handling både fra næringslivet, FoU/høgskolemiljøet og de regionale utviklingsaktørene i fylket for få å utløst midler fra forskningsrådsprogrammer. Forklaringene til at Østfold har hatt en relativt lav aktivitet i forhold til forskningsråds-midler kan være flere. Historiske og strukturelle forhold ved industrien i fylket kan forklare noe av dette. De regionale utviklings-aktørene har heller ikke rettet spesiell oppmerksomhet mot forsknings-rådet som finansieringskilde. Dette framgår bl a av de Regionale utviklingsprogrammene som er utarbeidet. Videre har en fra midten av 90-tallet hatt flere større omstillingsprogrammer i fylket som trolig har fanget opp noe aktivitet hvor en ellers ville søkt forskningsrådet om midler. På den andre siden kunne en ha som hypotese at nettopp omstillingsprogrammene ville sette i verk prosesser som utløste midler fra forskningsrådet. Så langt kan en imidlertid ikke påvise slike effekter.

3.3.6 Østlandssamarbeidet

Østlandssamarbeidet er en samarbeidsorganisasjon for de åtte fylkeskommunene på Østlandet; dvs. Østfold, Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold. Fylkeskommunene har to hovedmål for deltakelsen i Østlandssamarbeidet:

- Felles påvirkning av eksterne beslutningsorganer
- Utnytte stordriftsfordeler og jobbe mer rasjonelt sammen gjennom felles prosjekt- og utviklingsarbeider.

Østlandssamarbeidet er et frivillig samarbeid. Organisasjonen kan ikke opptre på vegne av de deltakende fylkeskommuner, men utfører oppgaver fylkeskommunene er enige om å løse gjennom Østlandssamarbeidet. Dette kan være oppgaver både av politisk og administrativ karakter. Alle fylkeskommunene inviteres til å delta i oppgaver og aktiviteter i regi av Østlandssamarbeidet, men den enkelte fylkeskommune avgjør hvorvidt den ønsker å delta i ulike prosjekter. Østlandssamarbeidet ledes av kontaktutvalget, hvor hver fylkeskommune har tre representanter.

Østlandssamarbeidets hovedarbeidsområder er:

- Samarbeid om regional utvikling på Østlandet
- Nettverkssamarbeid om kompetanse, næring, kultur, samferdsel
- Internasjonalt samarbeid

Østlandssamarbeidets kontaktutvalg består 24 medlemmer som er fylkesordførerne og –rådmennene samt opposisjonspolitikere fra hver fylkeskommune. Fylkesordfører Arne Øren i Østfold er leder, som han tidligere også har vært (1997-99). En viktig oppgave for arbeidsutvalget har vært å få til en dialog med sentrale myndigheter om oppgaver og synspunkter som fylkeskommunene på Østlandet har samlet seg om. Særlig gjelder dette samferdselssektoren.

Fylkeskommunene på Østlandet har laget en *felles regionalpolitisk plattform og et felles handlingsprogram* for å fremme ønsket utvikling på Østlandet. Fylkeskommunene er enige om følgende hovedmål og strategi for utviklingen på Østlandet:

- Å videreutvikle Østlandet som en konkurransedyktig region i Europa
- Å sikre en balansert og bærekraftig utvikling innen regionen gjennom utvikling av en flerkjernestruktur. Dette vil minske

presset på hovedstadsområdet (Oslo og Akershus) og styrke resten av regionen.

De sju fylkeskommunene og Oslo kommune har gjennom politiske behandling sagt seg enige i de mål og den strategi som er anbefalt av Østlandssamarbeidet. Hovedinnsatsen for gjennomføring av de regionalpolitiske mål forutsettes å skje i hver enkelt fylkeskommune, ved at fylkeskommunene tar utgangspunkt i disse målformuleringene i sitt eget planarbeid. Gjennomføring av hovedstrategien om en flerkjernet utvikling på Østlandet krever at fylkeskommunene hver for seg og i fellesskap styrker samarbeidet med kommunene og med statlige myndigheter på regionalt nivå.

I tillegg til det hver fylkeskommune gjør for å gjennomføre de felles målsettingene, har fylkeskommunene også gitt sin tilslutning til et felles handlingsprogram for Østlandssamarbeidet. Dette programmet har tiltak på følgende områder:

1. Næringsutvikling
2. Kompetanseutvikling
3. By- og tettstedsutvikling
4. Samferdsel
5. Infrastruktur for informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Næringsutvikling har vært et sentralt samarbeidsområde innen Østlandssamarbeidet siden starten, og knyttet til en egen næringsgruppe bestående næringssefene i alle fylkeskommunene. Fylkeskommunene spiller en viktig rolle med hensyn til veiledning og støtte til næringslivet i fylkene. Direkte bedriftsrettede virkemidler ligger hos SNDs regionkontor, mens fylkeskommunenes næringsarbeid er rettet mot tilrettelegging for næringsutvikling, nettverks- og arenabygging, møteplasser nasjonalt og internasjonalt, veiledning, mv. Gjennom Østlandssamarbeidet har fylkeskommunene mulighet til å utnytte hverandres erfaringer og kompetanse, og selv om de på mange områder er konkurrenter er det også mange områder hvor felles innsats gir både bedre og mer effektiv ressursbruk og større gjennomslag. Næringsutviklingsgruppa har som sitt hovedmål å bygge opp en felles plattform for internasjonalt samarbeid og bedriftsutvikling.

Kompetanseutvikling. Her er en egen nettverksgruppa bestående av fylkesutdanningssjefene for alle fylkeskommunene på Østlandet. Kompetansegruppa legger ofte sine møter i forkant av fylkesutdanningssjefskollegiets møter, der alle fylkeskommuner i landet

deltar. Fylkeskommunene har tre oppgaver i forhold til kompetanse: å sørge for tjenestetilbudet i form av utdanning/opplæring, være arbeidsgiver og regional utviklingsaktør. I felles handlingsprogram for Østlandet er sistnevnte oppgave i sentrum. Gruppen arbeider også med saker som løses bedre fellesskap enn av den enkelte fylkes-kommune. Flere undergrupper og prosjekter er ellers i arbeid. To prosjekter er startet i samarbeid med Østlandets næringsgruppe : ”Ta i bruk arbeidskraftreserven” og ”Rekruttere til yrkesfag med svak søkning”.

*Internasjonal samarbeid*⁶⁴ er ett av de sentrale innsatsområdene i Østlandssamarbeidet. Gjennom samarbeid, erfaringsutveksling og arbeidsdeling kan fylkeskommunene være aktive på den internasjonale arena med mindre ressursbruk enn om de skulle ha hatt tilsvarende engasjement hver for seg. Østlandssamarbeidets internasjonale gruppe arbeider innenfor følgende områder:

- Samarbeidet med Land Schleswig-Holstein
- Samarbeid i Østersjøregionen
- Samarbeid i Nordsjøregionen
- Samarbeid innen AER (Assembly of European Regions)
- Annet internasjonalt samarbeid (herunder Interreg-programmene)

Miljø. Miljøgruppas medlemmer er fagansvarlige for miljøspørsmål i de åtte fylkeskommunene på Østlandet (inkludert Oslo). Gruppen bygger sitt arbeid på fylkeskommunens to roller, rollen som regionalpolitisk aktør og rollen som "bedrift" / tjenesteleverandør. I forhold til mål om bærekraftig samfunnsutvikling har Østlandet særlig store utfordringer knytta til transport, utbyggingsmønster og arealforvaltning.

Samferdsel. Nettverksgruppa består av fylkeskommunenes administrative ledere innenfor samferdselssektoren. Samferdsel er ett av hovedinnsatsområdene for Østlandssamarbeidet, og gruppen er den sentrale aktøren i dette arbeidet. Samferdselsgruppa arbeider tett opp mot rådmannsutvalg, arbeidsutvalg og kontaktutvalg. Samtidig er gruppa også engasjert i rent administrativt nettverksarbeid.

Kultur. Nettverksgruppas medlemmer er de fylkeskommunale kultursjefene. Gruppen arbeider med oppgaver som egner seg for felles

⁶⁴Alle fylkeskommunene har sitt medlemm i INTERNASJONAL REGIONAL GRUPPE, i Østfold fylkeskommune for tiden (2001): Svein Åge Lauritzen.

satsing fylkeskommunene imellom og med regional kulturpolitikk. Alle fylkeskommunene på Østlandet har samarbeidsavtale med Schleswig-Holstein, og kulturgruppa vil for sin del samarbeide med Schleswig-Holstein om Ungdommens kulturmønstring og om kunstnerutveksling. Kultur og regional utvikling er de sentrale temaene som tas opp.

Regional analyse og scenarier for Østlandet

Regional analyse og scenarier for Østlandet er utarbeidet som et ledd i Østlandssamarbeidets planprosjekt. Hovedelementene i arbeidet er en SWOT-analyse, dvs en gjennomgang av styrke, svakheter, muligheter og trusler, og en beskrivelse av to scenarier eller «framtidbilder» for den framtidige utviklingen på Østlandet. På grunnlag av analysen anbefales et hovedprinsipp for en balansert utvikling på Østlandet, med byer i en flerkjernestruktur og utbygging av viktige transportkorridorer. Dette er forutsatt å fungere som en avlastning for Oslo-regionen. Parallelt med arbeidet med regional analyse har det vært arbeidet med en samferdselspakke for Østlandet - "Østlandspakka". Østlandspakka bygger på hovedprinsippene fra den regionale analysen. Arbeidet med regional analyse og scenarier har vært presentert og drøftet på flere konferanser der fylkeskommunene har deltatt.

Østlandet har i mange tiår hatt en sterk vekst og rommer i dag nær halvparten av Norges befolkning og arbeidsplasser. Innen Østlandsområdet er 45-50 prosent av befolkning og arbeidsplasser konsentrert til Oslo og Akershus.

Dagens trend tilsier at hovedstadsområdets dominerende posisjon forsterkes. I Trendscenariet beskrives hovedtrekkene i utviklingen på Østlandet år 2015 slik: Av en samlet befolkningsøkning på 180 000 på Østlandet er ca 140 000 kommet i Oslo og Akershus. Det er blitt enda vanskeligere for andre sentra å hevde seg. Distriktene har hatt betydelig nedgang i befolkningen. Stor-Oslos rolle som senter for Østlandet er også blitt ytterligere forstreket på næringssiden. Byklynger som Mjøsbyen, Nedre Glomma, Grenland og Vestfoldbyene har klart seg bedre enn mer isolerte småbyer. De små sentrene i distriktene har fått store problemer.

Veksten ut fra Oslo har skjedd langs de tre transportkorridorene, og stor-Oslo trekker seg sør- og sørøst over mot Moss og Askim. De fleste byene utenfor hovedstadsområdet mangler vekstkraft til en dynamisk utvikling som motvirker dette.

Gjennom Østlandssamarbeidet har fylkeskommunene på Østlandet uttalt at man ønsker en mer balansert utvikling. En slik utvikling er vedtatt som et felles grunnlag for arbeid fylkeskommunene gjør sammen, og har utført gjennom Østlandspakka og innspill til Nasjonal Transportplan 2002-2011. Et viktig element i en balansert utvikling er utvikling av byer i flerkjernestruktur og derigjennom en avlastning av veksten i hovedstadsområdet. En slik utvikling har mange likhetstrekk med det Alternative scenariet som er beskrevet i scenarierapporten. I dette scenariet beskrives utviklingen på Østlandet 2015 omtrent slik:

”Byenes rolle er blitt satt på den politiske dagsorden. Gjennom byutvikling er det blitt en mer balansert vekst på Østlandet. Regionsentrene har fått den sterkeste veksten. Av en samlet befolkningsøkning på 140 000 fram til 2015 er bare 30 000 kommet i hovedstadsområdet. Østlandet har utviklet fire byregioner ved siden av Oslo: Mjøsbyen, Vestfoldbyene, Grenland og Nedre Glomma. I analysen pekes det videre på at Østlandet må være en konkurransedyktig region i Europa. Utviklingen går i retning av at informasjon og kunnskap blir stadig viktigere for bedriftene. Byene får en viktigere rolle enn tidligere som innovasjonssentre fordi produktutviklingen i økende grad skjer i samarbeid med FoU-miljøene. Byene og distriktene må finne fram til en arbeidsdeling, og for å opprettholde og utvikle konkurransedyktige fag- og bedriftsmiljøer, er det nødvendig å satse på miljøer av en viss størrelse. Regionene må selv finne fram til og utvikle sine sterke sider. For å kunne tilrettelegge for nødvendig infrastruktur, må myndighetene stimulere til utvikling av knutepunkter. En utvikling av Østlandet som en internasjonalt konkurransedyktig region, og med en balansert og bærekraftig utvikling internt krever samspill mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter, og mellom myndighetene og viktige private aktører. Utviklingen av sterke byregioner på Østlandet vil være helt avhengig av at byene selv ønsker en slik utvikling, og at de arbeider aktivt for å realisere den”.

For at samarbeidet på Østlandet skal gi resultater forutsettes det at fylkeskommunene er villige til å samordne viktige synspunkter og foreta realistiske prioriteringer. Staten har gitt signaler om at den er interessert i å drøfte utformingen av sine virkemidler, men dette forutsetter at fylkeskommunene på Østlandet gir klare signaler om hvilken utvikling man mener er ønskelig. Vurderingene i den regionale analysen oppsummeres i 3 hovedutfordringer:

- Næringslivet må tilbys rammebetingelser som opprettholder den internasjonale konkurranseevnen.

- En mer balansert utvikling på Østlandet er ønskelig - både utvikling i befolkning og arbeidsplasser.
- Planlegging og utvikling må bidra til et bærekraftig samfunn - økonomisk, sosialt og økologisk.

Østlandssamarbeidet ba i et oversendelsesbrev tidlig i år 2000 om at partnerskapet ga synspunkter bl.a. på følgende momenter og påstander:

- Utfordringene i den regionale analysen må følges opp både av den enkelte fylkeskommune og gjennom tiltak på tvers av fylkesgrensene.
- Utviklingen av byer i flerkjernestruktur - er dette hovedgrepet for å få til en avlastning av hovedstadsområdet, og dermed en balansert utvikling på Østlandet?
- Fylkeskommunene må stå sammen om utvikling av hovednettet innen samferdsel (Østlandspakka), mens det enkelte fylke tar ansvar for øvrige riksveger og fylkesveger.
- Utvikling av ny havnestruktur på Østlandet må sees i sammenheng med den øvrige regionale utvikling, spesielt hovednett innen veg og jernbane.
- Styrking av kompetanse og utnyttelse av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologien) vil være sentrale elementer for å styrke næringslivets konkurransevne.
- Kultur- og stedsutvikling må inngå som en viktig del av regionalpolitikken.
- Det kan være behov for å vurdere endringer i administrative inndelinger og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, samt mellom offentlig og privat virksomhet.
- Fylkeskommunene må ta initiativ til og utnytte det handlingsrom de har for å påvirke den regionale utviklingen.
- Fylkeskommunene må gjennom forhandlinger med staten sikre nødvendige rammebetingelser for å kunne ivareta rollen som regionale utviklingsaktører.
- Fylkeskommunene må ta ansvar for å informere og involvere kommunene i en strategi for felles utvikling av Østlandet.

I sitt saksframlegg til de relevante utvalgene (samferdsels-, miljø- og kulturkomiteen; Utdannings- og næringskomiteen og Fylkesutvalget) i juni 2000 viste fylkesrådmannen bl.a. til at den nye fylkesplanen for

Østfold - "Østfold 2000+" var blitt utarbeidet parallelt med analysearbeidet for Østlandet. Fylkesrådmannen viste til at "gjennom dette fylkesplanarbeidet har flere av de sentrale problemstillingene i analysen for Østlandet blitt tatt opp til drøfting. Som bakgrunn for fylkesplanen ble det utarbeidet to scenarier som i grove trekk tilsvarer de to Østlandsscenariene. På bakgrunn av disse drøftingene er *en balansert utvikling på Østlandet med avlastning av hovedstadsområdet og utvikling av en flerkjernestruktur lagt til grunn for fylkesplanen*. I fylkesplanen er det med utgangspunkt i dette satt fokus både på en utvikling av byer/tettsteder som motorer i den regionale utviklingen. Samtidig er det lagt vekt på å utvikle en fornuftig arbeidsdeling og balanse mellom by og land gjennom å fokusere på bygdeutvikling (som eks. Bygdeoffensiven).

Med utgangspunkt i drøftingene rundt fylkesplanen anbefalte fylkesrådmannen at Østfold kunne gi tilslutning til konklusjonene fra analysearbeidet for Østlandet. Når det mer konkret gjaldt de ti punktene som Østlandssamarbeidet ønsket synspunkter på, viste fylkesrådmannen til følgende:

- "Det er viktig at alle fylkeskommunene, og også Oslo følger opp den regionale analysen gjennom konkrete tiltak.
- En utvikling i flerkjernestruktur er lagt til grunn for fylkesplanen "Østfold 2000+". Det er viktig at innholdet i dette konseptet konkretiseres og tilpasses gjennom prosesser i de enkelte fylkene.
- Analysen tar ikke opp kultur spesielt som regional utviklingsfaktor. Det bør i det videre arbeidet også settes fokus på kulturen som virkemiddel til å oppnå en balansert utvikling på Østlandet.
- Kommunene i Østfold er informert om hovedtrekkene i analysearbeidet gjennom fylkesplanprosessen. Dette vil bli fulgt opp gjennom regional planlegging i samsvar med fylkesplanens samhandlingsprogram".

Siden har Østfold fylkeskommune sluttet seg til hovedkonklusjonene fra Østlandssamarbeidets analyser, og lagt disse til grunn for den videre fylkeskommunale planlegging.

3.3.7 Grenseregionalt samarbeid (Interreg)

Østfold fylkeskommune har siden 1996 vært administrativt og politisk ansvarlig for gjennomføringen av Interreg-programmet "Et Grenseløst

samarbeid". I tillegg har man deltatt med både administrative og politiske ressurser i sekretariatet og beslutningsgruppe for programmet Indre Skandinavia. Indre Skandinavia programmet er forvaltningsmessig lagt til Hedmark fylkeskommune.

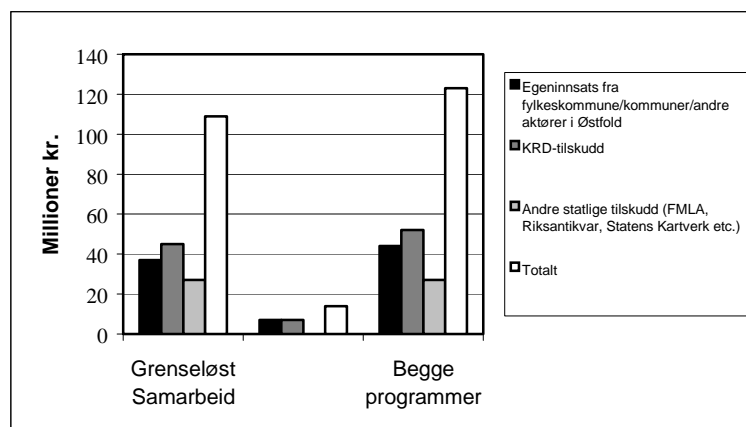
Fylkeskommunen har, i tillegg til å være programansvarlig, fungert som både prosjekteier og medfinansør i flere Interreg-prosjekt. I 1996 ble det besluttet å avsette ca 800.000 kroner årlig til drift av programmene og 2.3 millioner pr år til medfinansiering av regionale og lokale Interreg prosjekt. Driftsmidlene dekkes med 50% av fylkeskommunen og 50% av Kommunal- og regionaldepartementet.

Interreg IIA – Status ved programavslutning 1999

1999 var det siste bevilgningsåret for Interreg IIA programmene. Sekretariatet har fått i oppgave å utfase og avslutte programmet fram mot sommeren 2001. Endelig økonomisk oppgjør og avrapportering skal gjøres innen 2002. Da en stor andel prosjekt fortsatt pågår vil de endelige resultatene for programmet først foreligge i den avsluttende rapporten.

Status ved utgangen av 1999 viser derimot at det gjennom 154 prosjekt er omsatt for nærmere 400 millioner kroner på norsk og svensk side i de to Interreg programmene for perioden 1996 til 1999. Av disse 400 millionene er halvparten, 200 millioner kroner, omsatt i Østfold. Status viser forøvrig at Østfold ved utgangen av perioden var blitt tilført 52 millioner kroner i direkte tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet til drift av til sammen 90 prosjekt i de to programmene. Figuren nedenfor viser fordelingen mellom rene tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet, Østfold's egeninnsats fra kommuner/fylkeskommune/andre aktører, samt øvrige midler utenfra regionen⁶⁵.

⁶⁵ Med midler utenfra regionen menes eksempelvis midler fra Riksantikvaren, Statens Kartverk og lignende som ikke var fordelt til Østfold i forbindelse med Interreg-prosjekt.

Figur 3.5 *Finansieringen av Interreg-midler i Østfold.*

tillegg til departementets bevilgninger på henholdsvis 45 og 7 millioner kroner viser beregninger utført av sekretariatet at nærmere 27 millioner kroner er tilført Østfold fra andre statlige instanser/organisasjoner som medfinansiering av Østfolds Interreg prosjekt

Totalt sett viser det seg at Østfold gjennom Interreg-programmene har blitt tilført 79 millioner kroner fra Kommunal- og regionaldepartementet og andre statlige aktører. dette er midler som ellers trolig ville havnet i andre regioner/fylker i Norge.

Østfold fylkeskommune har stått som prosjekteier for 14 Interreg-prosjekt og har med det vært den enkeltaktøren med flest prosjekter i Østfold. I tillegg til rollen som prosjekteier har fylkeskommunen gjennom de øremerkede fylkeskommunale midler medfinansiert ytterligere 35 prosjekt med totalt 10 millioner kroner i perioden 1996 til og med år 2000 (se tabell under).

Tabell 3.12 *De 35 interreg-prosjektene som Østfold fylkeskommune har medfinansieringen har vært fordelt slik på prosjektkategorier (mill.kr.).*

Næringsutvikling	4,5
Kultur, natur og opplevelse	3,4
Grenseoverskridende konferanser/messer	1,3
Helse og miljø	0,7
Annet	0,2
Totalt tildelte fylkeskommunale midler 1996-2000	10,1

Drift av sekretariatet

Interreg-sekretariatet i Østfold fylkeskommune besto i 1999 av to årsverk fordelt på tre personer. Sekretariatet er lokalisert i fylkeshuset. Østfold har i 1999 hatt en total driftskostnad for gjennomføring av de to Interreg programmene på 1.267.330 kroner. Totalt i perioden 1996-2001 er det avsatt cirka 8 millioner kroner til drift av programmene hvor Kommunal- og regionaldepartementet er forpliktet til å dekke 50%.

Det gjenstår 1.595.192 kroner til avslutningen av Interreg IIA programmene i år 2000 og 2001. Halvparten skal dekkes fra fylkeskommunens øremerkede midler. Ut over dette kommer midler til igangsetting og implementering av Interreg IIIA programmet fra høsten 2000.

Foreløpige resultater og effekter fra Interreg IIA programmene
Interreg IIA perioden kan i stor grad sies å ha vært en læreperiode for Østfold som interregional prosjekteier, medfinansjør og program-administrator. Sekretariatet peker på at mye tid har gått med til å bygge opp kunnskap om EU/EØS og dets regelverk, implementere interregionale saksbehandlerrutiner, og drive prosjektutvikling på tvers av nasjonsgrensen.

I et Interreg-perspektiv har den viktigste oppgaven trolig vært å bygge opp og implementere det grenseregionale tankesettet hos regionens aktører. Viktige faktorer har i så måte vært å få aktørene til å se merverdien av det å samarbeide, og å se regionen uten å betrakte grensen som barriere.

Følgende resultater og effekter kommer tilsyne gjennom programmets indikatorer i Et grenseløst samarbeid pr 31/12 1999⁶⁶ :

- Prosjektene viser til en direkte sysselsetningsøkning på 161 personer.
- Gjennom prosjektvirksomheten er det etablert 65 nye foretak i grenseregionen.
- Totalt har man bidratt til at 55 kvinner har startet opp egen virksomhet.
- Så mange som 2300 bedrifter har deltatt i prosjekt og nettverk innenfor Interreg IIA programmet.
- 244 aktører har deltatt i til sammen 60 samarbeidsprosjekt innenfor kultur og turisme
- Omtrent 30 samarbeid er igangsatt innen miljø og miljøvern.
- Det er etablert fire store samarbeidsprosjekt mellom regionens høyskoler som omfatter deltakelse fra ca 290 elever og 107 bedrifter.

For Indre Skandinavia viser programindikatorerne bl.a. følgende resultater ved utgangen av 2001:

- Prosjektene viser en direkte sysselsettingsøkning på 761⁶⁷ personer hvorav 428 var kvinner
- Det er gjennomført nesten 100 tiltak og prosjekter for å lette kontakten over grensen, herunder tiltak som gjør det lettere for grensependlere
- Mer enn 5000 personer har deltatt i ulike aktiviteter som innebærer kompetanseutvikling på ulike felt
- Det er etablert fire grenseoverskridende IT-systemer
- 18 prosjekter for å bevare eller rehabilitere natur- eller kulturmiljøer er gjennomført
- 167 små-/mellomstore bedrifter har deltatt i prosjekter for å øke kompetansen om internasjonale markeder

⁶⁶ På dette tidspunkt var erfaringene fra Indre Skandinavia ennå ikke ferdig oppsummert.

⁶⁷ Dette tallet inneholder etter all sannsynlighet også personer som er formidlet av det interregionale arbeidskontoret i Morokulien. Dette kontoret er et eget Interreg-prosjekt og det oppgis at kontoret har vært en suksess. I overkant av 2000 personer har fått seg arbeid ved kontorets hjelp og de langt fleste formidlingene har vært fra Sverige til Norge.

Ut over disse indikatorene viser oppfølgingen at hvert enkelt prosjekt har hatt en relativt høy resultatoppnåelse i forhold til prosjektets egne målsetninger. Det er imidlertid vanskeligere å ha bestemte meninger om i hvor stor grad det enkelte prosjekt har bidratt til at hele programmet når sine oppsatte mål. Det mangler indikatorer for dette.

Det vises til at det i stort sett alle prosjekt har framkommet *bieffekter* ut over de indikatorene/effektene som måles av programorganisasjon og prosjektet selv. Sekretariatet har registrert at viktige bieffekter i prosjektene har vært utvikling av nye grenseregionale prosjektideer, økt kulturutveksling mellom organisasjonene som helhet og økt følelse av samhörighet mellom tilsvarende organisasjoner på hver sin side av grensen.

Det er sekretariatets konklusjon at "Interreg IIA-programmene har framstått som viktige regionalpolitiske verktøy for Østfold i perioden 1996 – 1999. Programmene har gjennom sitt fokus på å bygge ned grensen bidratt til at Østfold's næringsliv og befolkning har fått et større og mer sammensatt nærmarked gjennom å minimere grensen som mental barriere. Økonomisk sett har Østfold fylke blitt tilført omkring 80 millioner kroner til regional og lokal utvikling i samarbeid med svenske partnere. Østfold fylkeskommune har gjennom sine 14 prosjekt, og som en viktig medfinansier av lokale prosjekt, ivaretatt sin rolle som den mest sentrale regionalpolitiske aktør". Sekretariatet påpeker også at erfaringene fra gjennomføringen av Interreg IIA gir et godt utgangspunkt for igangsettingen av Interreg IIIA.

4 Sammenfattende analyse og konklusjoner

4.1 Nye utviklingstendenser i Østfold

Innledningvis ble endringer i regionalpolitikken i Norge og EU omtalt. Endringer i statlige nærings- og regionalpolitikk på den ene siden, og mer proaktive regionale aktører og samarbeid på den annen side, bidrar til en sterkere institusjonalisering av utviklingspolitikken og kapabilitetsbygging til regionale mellomnivåer.

Sentralt i en regional utviklingspolitikk er nærings- og innovasjonspolitikk tilpasset områdespesifikke forutsetninger. I en slik kontekst-sensitiv politikk inngår ulike former for klyngepolitikk for å styrke samarbeid og samhandling i regionale miljøer. Her inngår gjerne ulike tiltak for å utvikle innovative nettverk mellom bedriftene, styrke det institusjonelle apparatet rundt bedriftene og utvikle noe mer komplette regionale innovasjonssystemer. Da vil myndigheter, kunnskapsorganisasjoner og mellomliggende tredjeparter være viktige, for å styrke nettverksbyggingen, informasjonsspredningen og utviklingen av møteplasser. I et videre perspektiv vil også tiltak for å styrke regioners robusthet og attraktivitet være viktig. Dette går på å skape mer allsidige næringsmiljøer lokalt og via regionutvidelse, styrke regioners infrastrukturer og attraktivitet som gode bo-, service-og nærmiljøer. Dette får økt betydning for å sikre tilgang på kompetanse, kapital og arbeidskraft framover.

Regional dynamikk og nye utviklingstendenser i Østfold

I tidligere kapitler er egenskaper ved regionalpolitikken i Østfold omtalt⁶⁸. De siste 10-15 årene har det skjedd endringer som tyder på at

⁶⁸Ytterligere dokumentasjon i Onsager red. (2003).

en ny utviklingsdynamikk er på gang. Dette kan knyttes til følgende relaterte endringer:

(1) Næringsstrukturelle endringer – industriomstilling og servicevekst.

Østfold ble tidlig industrialisert og utviklet til et nasjonalt industrivekstområde⁶⁹. Den økonomiske basisen og politiske overbygging har i over hundre år vært sterkt påvirket av en stor industrisektor og industriarbeiderklasse. Ytre rammebetingelser i internasjonale konjunkturer og nasjonal politikk har skapt skiftende perioder med vekst og krise, som har påvirket velferdsutviklingen i Østfold-samfunnene. De siste 20 årene har industrisektoren vært gjennom store strukturendringer. Skipsbygging og tekodindustri er utradert som bransjer. Øvrige industribransjer er i hovedsak konsolidert som bransjer i fylket, men har vært preget mange bedriftsnedlegginger og omstillinger til ny teknologi for å møte økt konkurranse og internasjonalisering. Samlet har industrisysselsetting derfor gått tilbake, samtidig som det har vært en sterk vekst i privat og offentlig service. Disse endringene har på den ene siden skapt ledighets- og ustøttingsproblemer i Østfolds arbeidsmarked, men også nye vekstsektorer og et mer allsidig arbeidsmarked. Østfoldnæringslivet er imidlertid fortsatt sterkt konjunktur-utsatt, både industrien og privat service i Østfold påvirkes sterkt av nasjonale og internasjonale konjunkturer.

Aktører og grupper knyttet til de store industriforetakene, hovedorganisasjonene (DNA, LO/NHO-Østfold) og bykommunene, har tradisjonelt hatt utviklingsmakten⁷⁰ i Østfold. Disse spiller fortsatt en sentral rolle som utviklingsaktører, og som initiativtagere og deltagere i nye regionale utviklingsinitiativ. Men perioden karakteriseres også av en bredere mobilisering og engasjement der nye aktører har gjort seg sterkere gjeldene. Dette gjelder aktører i privat og offentlig service knyttet til handelsforeninger, IT-foreninger, medie/kultur/reiselivsforeninger, småbedriftsnettverk, bedrifts- og innovasjonssentra, utdanningsorganisasjoner, fylkeskommunen og landkommuner.

⁶⁹Et vekstområde for treforedlings-, næringsmiddel-, verksteds- og tekoindustriene. Fortsatt er Østfold av de mest industrialiserte fylkene i landet (snau 30 prosent er sysselsatt i industri 2000).

⁷⁰Med utviklingsmakt menes her ressurser og representasjon som gjør det mulig å øve innflytelse på investeringer i materielle strukturer, utforming av organisatoriske og institusjonelle strukturer, samt felles problemforståelser og utviklingstiltak i et område.

(2) Økt funksjonell integrasjon – både nasjonalt og internasjonalt.

De eksportorienterte foretakene og næringsklyngene i Østfold har det siste tiåret blitt stadig sterkere integrert i internasjonale produksjons- og innovasjonssystemer og multinasjonale selskaper. En del har opprettholdt lokal eller nasjonal eierforankring, men mange har blitt redusert til filialer i utenlandske selskaper. Dette har forsterket fragmenteringen i deler av industrimiljøet i Østfold.

På den annen side har det pågått motsatte prosesser i retning av tettere funksjonelt samarbeid mellom enkelte lokale underleverandører, sluttprodusenter og kunnskapsorganisasjoner. Denne typen lokal nettverks- og klyngeutvikling representerer trolig en tendens som vil kunne bli forsterket i enkelte lokale næringsmiljøer i årene som kommer.

For det tredje er Østfold blitt sterkere integrert i Osloregionens arbeidsmarked, men også i grenseregionale arbeidsmarkeder og samarbeidsnettverk. Økt integrasjon i Osloregionen har gjort at veksten i Oslo skaper innflyttingsoverskudd (og arbeidspendling) i nordre Østfold. Nasjonale konjunkturer som slår ut i økt sentralisering til Osloregionen virker direkte inn på folketalls- og ledighetsutviklingen i nordre Østfold. På den annen side er andre deler av fylket sterkere innfluert av grenseregionale forhold. En effekt er knyttet til den økte handelslekkasjen fra Østfold til Sverige. Økt funksjonell integrasjon av arbeidsmarkedet på tvers av grensen har imidlertid bidratt til at handelsveksten på svensk side har økt innpendlingen av nordmenn bosatt og skattende til Østfold, og delvis oppveiet handelsnæringens reduserte aktivitetsnivå på norsk side. For det tredje har nye grense-overskridene samarbeid økt samhandlingen og nettverkene mellom økonomiske og politiske aktører i mange av Østfoldkommunene og Vest-Sverige.

Følgende av disse momentene er at sentrale deler av nærings- og befolkningsutviklingen i Østfold er sterkt influert av eksterne forhold, både i politisk – økonomisk, og regional forstand. En sterkere funksjonell integrasjon i internasjonale næringsystemer, og omkringliggende arbeidsmarkeds- og serviceregioner, har gjort at 'eksterne forhold' påvirker utviklingen sterkt i Østfold. Samtidig er nærings- og befolkningsutviklingen i Østfold, blitt sterkere innfluert av nasjonal makroøkonomisk politikk og internasjonale konjunkturer, både gjennom en større hjemmemarkedsorientert privat servicesektor og en mer internasjonalt konkurranseutsatt industrisektor.

De endrede rammebetingelsene og eksterne impulser har imidlertid også bidratt til stimulere fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør,

og samtidig bidratt til å utløse en rekke nye regionale utviklings-
initiativ og samarbeid i fylket de senere år som gjennomgående har
hatt som mål å styrke regionale utviklingsprosesser og -kapasitet.

(3) Nye regionaliseringer og utviklingssamarbeid - internt og eksternt.

På 1990-tallet har fylkeskommunen og dens ledelse blitt mer aktive
utviklingsaktører i Østfold. De har vært sentrale i initieringen,
finansieringen og delvis gjennomføring av en rekke nye utviklings-
tiltak og - samarbeid i regionen, nasjonalt og internasjonalt. Det er
etablert nye samhandlingsarenaer og utviklingssamarbeid i fylket
gjennom Samhandlingsforum, Industriooffensiven, Byoffensiven og
Bygdeoffensiven. Nye utviklingssamarbeid er også utviklet inter-
kommunalt mellom kommuner i de funksjonelle ABS-regionene, og
mellom disse og fylkesnivået. Kommuner, ABS-regioner og fylkes-
kommunen har også vært sentrale i flere nye regionale utviklings-
samarbeider, både på landsdelsnivå (Østlandsamarbeidet) og
internasjonalt (Intereg, Fyrstadsamarbeidet, Nordsjøamarbeidet).

*(4) Fylkeskommunen en mer aktiv utviklingsaktører – og økt tilgang til
statlige virkemiddelordninger for utvikling*

Østfold har tradisjonelt vært karakterisert ved fravær av statlige
regionalpolitiske virkemidler, og et svakt offentlig mellomnivå knyttet
til en fylkeskommune med liten utviklingskapasitet og makt. I tillegg
har fylket vært preget av mye konkurranse og lite samarbeid mellom
kommunene. Dette har endret seg betydelig det siste ti året.

På 1990-tallet fikk Østfold økt tilgang til statlige midler for bedrifts-,
nærings- og regional utvikling. Den statlige regionalpolitikken var
fram til midten av 1990-tallet fraværende i Østfold på grunn av fylkets
sentrale beliggenhet. Unntaket har vært tre-fire grensekommuner som
lenge har ligget under det distriktpolitiske virkeområdet og fortsatt
gjør det. I et historisk perspektiv har også bedrifter⁷¹ og kommuner⁷² i
Østfold tidligere fått kriseinitiert og kortvarig statlig støtte til lokale
redningsaksjoner, bedriftsomstillinger og -omlokaliseringer. På 1990-
tallet kommer Østfold fylke inn under flere nye landsdekkende
nærings-politiske virkemidler for småbedriftetablering og -utvikling
tidlig på 1990-tallet, og får fra 1994 for første gang regionale

⁷¹Eks. Borregaard (1917), Greaåker (1979), Saugbruksforeningen (1990-92),
Viking Askim ble lagt ned i 1991

⁷²Eks. kom Halden kommune kom inn under deler av Dus
virkemiddelapparat i perioder både på 1960-, 70- og 80-tallet. Askim fikk
omstillingsmidler etter nedleggingen av Viking Askim i 1991.

omstillings- og utviklingsmidler (KRD) over flere år. I tillegg kommer de regionale utviklingsmidlene som grenseregion mot EU.

Mangel på statlige utviklingsmidler påvirket lenge fylkeskommunens rolle i Østfold. Sammen med en tradisjonell rolle som tjenesteproducent og dårlig egen økonomi, har gitt små utviklingsmidler, og dermed lite utviklingsmakt og svak legitimitet som utviklingsaktør. Foruten fraværet av midler til regionalt utviklingsarbeid, har det vært sterke konkurranseflater mellom kommunene, som heller ikke har ønsket seg en sterk fylkeskommune. Den norske tradisjonen med en sterk enhetsstat, og den politiske og administrative organiseringen av statsmakten og kommunene, har gitt liten plass for et utviklingsaktivt mellomnivå med makt i Østfold. Staten har overstyrt fylkeskommunen, samtidig som kommunene ikke har ønsket seg noen overkommune.

Forvaltingsoppgaver og tjenesteproduksjonen har tatt alle ressursene i Østfold fylkeskommunen, som siden etableringen har hatt en anstrengt økonomi og mange underskuddsår. Samtidig har det ikke vært nok vilje til å bygge opp en sterkere utviklings- og næringsavdeling i fylkeskommunen⁷³. Selv om Østfold fylkeskommune tradisjonelt har vært en svak utviklingsaktør med lite ressurser og makt, har rollen som utviklingsaktør blitt tydeligere de siste årene. Konkret har dette kommet til uttrykk gjennom etablering av nye samhandlingsarenaer for drøfting av plan- og utviklingspolitiske spørsmål, og særlig i initiering og iverksetting av de nye regionale utviklingsprogrammene og institusjonene i fylket (ØIO, ØBO, ØBygdeO) og eksternt (Østlandssamarbeidet, Intereg).

Østfold har også hatt fire-fem rivaliserende småbyregioner preget av mange konkurranseflater. Dette har også påvirket fylkeskommunens rolle og legitimitet som utviklingsaktør. Det har man sett i forbindelse med større utbyggings- og lokaliseringssaker (eks. høghskolen, sykehusene, fylkesadministrasjon), samt fellessatsinger og tiltak. Når fylkeskommunens ledelse og politikere på en uheldig måte har blitt involvert i sterke lokaliseringskonflikter mellom kommunene, har det i enkeltsaker bidratt til å svekke fylkeskommunenes oppslutning og legitimitet som fellesinstitusjon (Roset 1994). Men det at man har hatt flere konkurrerende småbyregioner i fylket har også gitt en viss makt-

⁷³Roset beskriver en fylkeskommune som lenge har slitt med lav tillit hos næringslivet og befolkningen i Østfold, bl.a. på grunn av langvarige store underskudd og en like langvarig og ødeleggende sykehusstrid.

balanse⁷⁴ og dynamikk, selv nok mange vil hevde at Fredrikstad-Sarpsborg har vært vel dominerende. Disse to bykommunene har de senere årene også utviklet et stadig tettere samarbeid seg i mellom. På den annen side har man de senere år sett en økende samarbeid mellom flere av kommunene i fylket innenfor ABS-regionene og eksterne naboregioner, for å styrke lokale fortrinn og utviklingsmuligheter.

(5) Fragmentering og reintegrasjoner av regionalt virkemiddel- og utviklingssystem

Et utviklingstrekk det siste tiåret har vært tendensene til en økende fragmentering av det regionale utviklingsapparatet. Stadig flere utviklingsaktører og virkemidler har kommet til for å 'hjelpe' enkeltpersoner og bedrifter til entreprenørskap og innovasjon. Samtidig har flere kommuner blitt mer aktive i forhold til tiltak og utviklingsamarbeid for å styrke sin 'kommune' eller nærregions attraktivitet som bo- og næringsmiljø, og hvor både offentlige og private tiltak og virkemidler har blitt satt inn lokalt.

Selv om det har vært viss samordning preges fortsatt det samlede virkemiddelsystemet i Østfold av en betydelig regional fragmentering. Fylkeskommunen, fylkesmannen, SND, enkeltkommuner, kunnskaps- og utviklingsorganisasjoner har ansvar for flere relaterte og likeartede tiltak og virkemidler tilknyttet ulike statlige politikker og nasjonale programmer for entreprenørskap, innovasjon, kompetanse-overføring, nærings- og regionutvikling. Virkemiddelsystemet er relativt svakt strategisk innrettet og utviklet i forhold til en horisontal innovasjonspolitik, og til å styrke utviklingen av det regionale innovasjonssystemet.

Det regionale innovasjonssystemet i Østfold er også preget av betydelig fragmentering mellom lokale og regionale, gamle og nye utviklingsaktører av ulikt slag. Her er flere og til dels spredt lokaliserte kunnskapsorganisasjoner (HiØ, BI-Østfold, STØ) og mellomliggende utviklingsorganer (Indre Østfold Bedriftsenter, Østfold Innovasjon, Fredrikstad Utvikling), som både konkurrerer og samarbeider inn mot det samme regionale nærings- og samfunnslivet. For å styrke det regionale utviklings- og innovasjonssystemet er det

⁷⁴Ingen av byene har hatt langvarige økonomisk og politisk dominans i de regionale utviklings-prosessene. Østfoldbyene har riktignok historisk hatt sine glans- og kriseperioder til ulike tider, og således utviklet seg noe ujevnt økonomisk over tid. Den sterke nærings- og befolkningsveksten i Fredrikstad-Sarpsborgregionen det siste tiårene, sammen med den nye samarbeidslinjen mellom disse to nabokommunene, kan imidlertid bidra til å forsterke dette som Østfolds økonomisk og politisk tyngepunkt i årene som kommer.

derfor viktig at disse aktørene også i økt grad styrker samarbeidet for å utnytte komplementære ressurser i fylket bedre, og samtidig utvikler en klarere arbeidsdeling seg i mellom innenfor fylket.

Selv om man de senere årene har økt innsatsen for å styrke det horisontale samarbeidet i fylket, både gjennom regionalt utviklings- og handlingsprogram, og innenfor deler av det regionale innovasjonssystemet, er dette fortsatt et område hvor man står ovenfor betydelige muligheter og utfordringer i Østfold.

4.2 De regionale offensivene – resultater og erfaringer

Sentralt i de nye regionale utviklingstiltakene i Østfold på 1990-tallet var de tre ”offensivene” hvor fylkeskommunen, hovedorganisasjoner og kommuner, var sentrale initiativtagere og aktører i gjennomføringen. Offensivene som ble initiert nedenfra, har representert nye former for regionalt utviklingsarbeid og partnerskap i Østfold og Norge. Offensivene utløste betydelige statlige midler sammen med lokale offentlig og private midler, til et spleiselag for økt samhandling og samarbeid i fylket. Mange av tiltakene i programmene har hatt full addisjonalitet, dvs. ville ikke blitt iverksatt uten programsatsingene.

Både Industri- og Byoffensiven ble initiert fra regionen, men samtidig var virkemidler fra staten og EUs Interreg-programmer avgjørende for iverksettingen. Fylkesordføreren var sentral i initieringen av offensivene sammen med DNA-og LO-Østfold (Industrioffensiven) og enkelte ordførere for bykommunene (Byoffensiven). Satsingene fikk bred tilslutning i fylkestinget. Fylkesordføreren har vært en sentral person også i gjennomføringen som styreleder både for ØIO og ØBO. Gjennomføringen av programmene ble imidlertid i liten grad bredt politisk forankret hos fylkes- og kommunepolitikere. Programmene ble organisert som partnerskap med egne administrative enheter, og med styrer der offentlige myndigheter og private aktører fra næringslivet var representert. I ØIO var industri-representantene i flertall, mens kommunerepresentantene var i flertall i ØBO. Det at omstillingsorganisasjonene ble skilt ut som egne enheter har vært medvirkende til begrenset kontakt mellom omstillingsinstitusjonene og fylkeskommunen. For Industrioffensiven var det en bevisst strategi at programmet skulle være frikoplek fra offentlige aktører, bl.a. for å oppnå bedre tillit i næringslivet. På denne måten ble de permanente regionale utviklingsaktørene satt på sidelinja i Industrioffensiven. Dette svekket kunnskapsoppbygging i viktige utviklingsorgan som

fylkeskommune og SND. Byoffensivens administrasjonen hadde kontorfellesskap med fylkeskommunen, men arbeidet var i liten grad forankret i fylkeskommunen. Byoffensiven var imidlertid godt forankret til kommunenivået, både gjennom prosjektutførelse og programarbeidet. Nye samarbeid ble etablert gjennom bl.a. ordfører-, sentrumsleder- og prosjektledernetverkene⁷⁵. ØBO bidro med dette til økt drøfting av lokale og regionale utviklings spørsmål mellom kommuner, samt til nye kontakter, informasjonskanaler og samarbeidsflater.

Fylkeskommunens svake kapasitet på næringsrettet utviklingsarbeid ble tatt opp i forbindelse med oppstartingen av ØIO. Behovet for en sterkere regional nærings- og utviklingsenhet ble drøftet. I Industri-offensivens handlingsplan for (1996-98) ble det etablert et prosjekt med sikte på å løse framtidig organisering av næringsarbeidet i fylket. I 2000 presenterte man en modell for ny organisering av det regionale næringsutviklingsarbeidet i fylkestinget, men saken på grunn av budsjettmessig underskudd utsatt inn til videre. Kommunene viste også en lunken holdning til et slikt regional fellesenhet. I tilknytning til avslutningen av ØBO i 2002 ble dukket samme diskusjonen opp igjen uten at det så langt har gitt noe konkret resultat.

Kompetansehevende prosjekter i næringsliv og offentlig sektor har vært det enkeltområdet som fikk tildelt størst ressurser i offensivene. Programmene var opptatt av å bruke lokale aktører for å utvikle kompetansen der. Erfaringen med dette var noe blandet. På den ene siden var det vanskelig å tenke seg at lokale kunnskapsorganisasjoner skulle kunne dekke alle behovene man stod overfor. På den annen side bidro dette til å utfordre regionale kunnskapsmiljøer og deres evne til å møte framtidige utfordringer i regionen. Eksempelvis bidro programmene til å rette fokus på høgskolen rolle som regional utviklingsaktør i forhold til næringslivets framtidige behov. Høgskolen ble kritisert for å være lite utadrettet og samarbeidsvillige, at det var vanskelig å få gjennomslag i høgskolesystemet, og det ble pekt på behovet for å utvikle alternative læringsarenaer og –modeller. Høgskolen gjorde også viktige erfaringer med utadrettet prosjektvirksomhet i regionen. Blant annet viste smale satsinger mot stor-

⁷⁵ *Ordførernetverket*: styremøtene i ØBO har vært møteplassen for alle ordførerne, som i ØBO-perioden har avholdt 7-8 styremøter i året der regionale og lokale utviklingsprosjekter har vært drøftet. *Østfold sentrumslederforum* ble etablert som samarbeidsforum for å styrke de Østfoldbyenes sentrumslederfunksjoner. *Prosjektnettverk* ble etablert av de programansvarlige i den enkelte kommune, som hadde faste møter hver 14 dag for å diskutere fellesproblemer og utfordringer.

bedrifter og enkeltbransjer at slike satsinger var vanskelige å opprettholde over tid. Man erfarte også problemer i samarbeidsnettverk mellom store- og småbedrifter, hvor storbedriftene mente de fikk lite igjen og ikke ville gi fra seg sensitiv informasjon. Noe av resultatet ble fokus mot å utvikle bredere satsinger mot utdanning og service rettet mot entreprenørskap, innovasjon og småbedriftsutvikling mer generelt. Kompetanseprosjektenes langsiktige effekter av denne typen konsekvensene er viktige resultater av offensivene. Fylkeskommunen legger nå opp til den mer langsiktige programsatsingen Østfold Kompetanseoffensiv (2003-2015), som satser på å utvikle alternative læringsmodeller etc.

Omstillingsprogrammene har ellers hatt en pådriverfunksjon i forhold til nytenking omkring regionale utviklingsspørsmål. I programmene har en rekke tanker og ideer blitt virvlet opp og prøvd ut. Alt har ikke vært like vellykket, men programmene har alt i alt gitt det lokale og regionale utviklingsarbeidet i Østfold nye dimensjoner og bidratt til å styrke kontakten, informasjonskanalene og nettverkene i fylket.

Omstillingsmidlene har gitt kommunene og fylket et løft i forhold til å drive aktivt utviklingsarbeid, og derfor bidratt til å styrke evnen til å møte framtidige utfordringer. Samtidig viser erfaringene at det tar tid å utvikle og lykkes med utviklings- og innovasjonsarbeid i et område som har vært preget av en svak regional utviklingsmyndighet, mange store industriforetak og kommuner med lite tradisjon for samarbeid.

I noen grad har offensivene særlig engasjert representanter for de sterke aktørgruppene innen næringsliv, kommuner og organisasjoner. Det er ofte nødvendig for å trøkk og engasjement i regionalt utviklingsarbeid. På den annen siden er det viktig også å engasjere bredere og andre aktørgrupper med mindre utviklingsmakt. Dette har man i noen grad fått til gjennom Østfold Byoffensiv og Østfold Bygdeoffensiv. Samtidig har fylkeskommunen og høyskolen gjennom ulike kompetanse- og entreprenørsatsinger klart å få til et langt bredere engasjement av unge under utdanning og småbedrifter.

Offensivene har gjennomgående støtte prosjekter som har hatt som mål å styrke den humane og sosiale kapital i Østfold (dvs. kompetanse og nettverk). Slike investeringer skaper imidlertid utfordringer for myndighetene og de som støtter en slik politikk fordi de fulle effekter av investeringene er vanskelig å måle. Effektene har en langsiktig, diffus og immateriell karakter, som gjør det vanskelig å dokumentere relevansen av gjennom tradisjonelle målemetoder som sentrale politiske aktører og organisasjoner legger mest vekt på.

Erfaringene fra ØIO og ØBO viser imidlertid at slike tidsavgrensede organisasjoner som frikoples fra det tradisjonelle utviklingsarbeidet og –aktørene i fylket har sine svake sider når det gjelder å ta vare på gode og dårlige erfaringer fra slikt utviklingsarbeid. Med en bedre forankring til et permanent utviklingsorgan ville man ha styrket utviklingsevnen i fylket på mer stabil og langsiktig basis, og stått bedre rustet neste gang lavkonjunkturen kommer og ledigheten øker.

4.3 Utsikter og utfordringer

Regioners egen evne til å utvikle nye arbeidsplasser og attraktive bomiljøer vil bli viktigere for regioners utviklingsmuligheter og folks velferd framover. Utviklingsevnen påvirkes av evnen til å skape oppslutning om utviklingspolitikken i et området ved siden av en rekke tiltak for økt samhandling og samarbeid om utvikling. Dynamiske regioner kjennetegnes av en aktiv kunnskapsutveksling og samarbeid mellom myndigheter, næringsliv, utdannings- og forskningssystem og frivillige organisasjoner. Det er samfunn som er åpne for eksterne impulser, innflyttere og nye ideer, og de politiske systemene fungerer godt og er ofte sentrale i samfunnsdebatten. Det er ofte ikke så viktig hvem som tar initiativ, men at ting det er enighet om skjer. I slike regioner arbeider myndighetene aktivt med å styrke samhandlingen, skape nye møteplasser, utviklings-koalisjoner og forpliktende partnerskap, samtidig som de i egne organisasjoner internaliserer kunnskapssamfunnets krav til åpenhet og samarbeidsorientering.

Østfold har på mange måter et gunstig utgangspunkt som et lite og tettbefolket fylke med en sentral beliggenhet, allsidig næringsstruktur, relevante kunnskapsorganisasjoner og utviklingsaktører til stede. Gjennom nye utviklingsinitiativ og –samarbeider det siste ti året har man også vunnet verdifulle erfaringer med ulike typer utviklingsarbeider, og etablert nye regionale nettverk og utviklingsorganisasjoner som kan være til nytte videre framover.

Østfold står imidlertid ovenfor utfordringer. Omstillingene de senere årene har skapt ustøting og langtidsledighet blant en god del tidligere industriarbeidere. Gamle og nye næringer i privat sektor er i Østfold sterkt konjunkturutsatt, og fylket kan bli sterkt rammet ved en ny lengere nedgangskonjunktur. Fylket har også en lav naturlig befolkningstilvekst, som følge av en noe aldrende befolkning. Man står imidlertid også ovenfor utfordringer med å holde på og rekruttere unge voksne. Samtidig integreres en stadig større del av fylket i

Osloregionenes arbeidsmarked og pendlingsmønster, foruten vekst- og nedgangs-bølgene i Oslomarkedet. Med utgangspunkt i visjoner om en mer selvstendig utvikling preget av mindre Oslodominans og mer dynamiske og levende Østfoldbyer med integrerte og attraktive arbeids- og bomiljøer, står fylket ovenfor store utfordringer.

Tidligere i rapporten har vi omtalt behovet for å utvikle en mer proaktiv utviklingspolitikk og arbeid for å redusere barrierer mot samarbeid i det regionale utviklings- og innovasjonssystemene.

Foruten å styrke samarbeidet mellom kunnskapsorganisasjoner, mellomliggende organisasjoner og næringslivet, har virkemiddelmyndighetene, fylkeskommunen og kommunene store utfordringer med å utvikle sitt samarbeid og roller som utviklingsaktører. Fylkeskommunens strategiske utviklingsarbeid og gjennomføring må også knyttes tettere opp mot andre virkemiddelaktører, utviklingsorganer og interessegrupper i samfunnet.

Og av særlig betydning er det å øke innsatsen med å redusere de institusjonelle barrierene mellom aktører, sektorer og lokalsamfunn innenfor det regionale innovasjonssystemet, utvikle et tettere samarbeid mellom kunnskaps-miljøene, service-sentraene og næringslivet, samt utvikle nye lærings- og innovasjonsnettverk mellom vitenskapsbaserte og erfaringsbaserte miljøer i fylket. Mangel på regional kapital som kan understøtte entreprenørskap, innovasjonsprosesser og utviklingsselskaper er også et problem.

Ellers er det viktig å ta vare på, videreutvikle og vitalisere brede samhandlingsarenaer, slik som Samhandlingsforum er et eksempel på. Det har i dag ingen selvstendig myndighet eller økonomiske virkemidler, men operere som et viktig konsensusorgan og arena for informasjonsdeling og drøfting av felles utfordringer, oppgaver og omforente strategier internt og eksternt i fylket. En vitalisering og utvidelse av medlemskapet utover offentlig sektor til en større del av det sivile og private samfunnet kan ha betydning for å styrke forumets legitimitet og bidrag til økt kjennskap og engasjementet rundt utviklingspolitikken og fellesutfordringene man står ovenfor. Forumet burde også i større grad kunne aktiviseres til å utvikle mer forpliktende partnerskap og samarbeid mellom mindre aktørgrupper knyttet til regionale fellestjenester og utviklingsoppgaver.

Som omtalt i kapittel 2 og 3 har Østfold fylkeskommunen vært omgitt av mange begrensinger som har hemmet rollen som utviklingsaktør. En ting er at fylkesplanen og RUPen er lite forpliktende planer, men viktigere har det vært at fylkeskommunen har hatt små utviklingsressurser og ikke vært i inngrep med de viktigste nærings- og

regionalpolitiske virkemidlene. I tillegg kommer at fylkeskommunene har hatt svak legitimitet særlig i næringslivet i Østfold.

Fra i år har fylkeskommunen fått tilført betydelige større regionale utviklingsmidler som rammeoverføring for første gang, samtidig som bevilgningene til SND er redusert. Sentrale myndigheter har nå signalisert bedre muligheter og rammevilkår for at fylkeskommunens skal kunne fungere som regionalutvikler.

Når fylkeskommunen skal ha en hovedrolle som utviklingsaktør i Østfold vil det kreve betydelige omstillinger for organisasjonen. Fra å være tradisjonell tjenesteprodusent og myndighetsutøver kreves en ny rolle som tilrettelegger og aktive samarbeidspartner med aktører som har både stor og liten utviklingsmakt. Fylkeskommunen må bli mer aktiv, engasjerende og oppmuntrende. Den må delta i de kunnskapsutviklende prosessene i området og sette aktører bedre i stand til å nå fram til kunnskap og samarbeidspartnere i regionen. Fylkeskommunen må utvikle kapasitet til å delta både i langsiktig og kortsiktig tiltaksarbeid. Det vil kreve politisk kapasitet, dvs. politikere som er til stede på viktige arenaer og prosesser, og det krever administrativ kapasitet, dvs. evne til å fange opp sentrale utfordringer og tiltak, utrede, finne finansiering som trengs for å få ting til å skje. Det krever nye måter å organisere arbeidet på med mer prosjektorganisering, samarbeid med kommuner i regionråd, deltakelse i ulike former for utviklingsselskap, og midler til dette. Sentralt i partnerskap er at alle har noe å bidra med til fellesskapet. Fylkeskommunen kan bli interessant om den har viktig og nødvendig kunnskap og kompetanse. Økonomiske ressurser er også nødvendig. Østfold fylkeskommune må klare å utvikle et tettere samarbeid med kommunene, næringsliv og frivillige organisasjoner, som den også skal fungere som serviceorgan ovenfor. Det krever også at fylkeskommunen som politiske organ er aktiv i den felles visjonsdannende prosessen i fylket, samtidig som de fungerer som aktive utenriks-politiske organer som fremmer Østfolds interesser i samarbeid med andre regioner, nasjonalt statsnivå og internasjonalt. Om fylkeskommunen skal klare å fungere i rollen som utviklingsaktør er det i tillegg viktig at sterke aktører i næringslivet og det statlige byråkratiet ser på fylkeskommunen som interessant og viktig. Her ligger det imidlertid en stor utfordring.

Litteratur

- Amdam, Jørgen (2002): "Det gode liv i distriktene", Aftenposten 20.06.02.
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam (1990): Strategisk og mobiliserande planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden. Samlaget.
- Amdam, Roar (2001): Empowering New Regional Political Institutions: A Norwegian Case. Planning Theory and Practice, Vol.2, No.2, 169-185, 2001.
- Amin, A, Thrift, N. (1995): "Territoriality in the Global Political Economy". Nordisk samfunnsgeografisk Tidsskrift nr.20 (s.3-16).
- Arbo, Petter (1999): Innovasjonsprosesser og –effekter. Universitetet i Tromsø som eksempel. Notat til Utvalg for høyere utdanning (Mjøsutvalget).
- Arbo, Petter og Nils Aarsæther (1994): Ny norsk regionalpolitisk strategi. Nordrefo 1994:3 (s.24-63).
- Baldersheim, Harald (1987): "Frå statstenar til stifinner." I Næss (red.): Folkestyre i by og bygd. Oslo, Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (red.) (1988): Kommunene som regionalpolitisk aktører i Norden. NordREFO 1988:4. Helsinki, Nordisk Institutt for regionalpolitisk forskning.
- Bergsgard og Bolkesjø (1998): Regionaletaten i Telemark Undertittel: Evaluering to år etter omorganisering. Rapport A. Samarbeidsforhold innad og samordning utad. Rapport nr 142 fra TF-Bø

- Bjørndal, Ivar (1998) Fra vannkraft til datakraft. Trekk fra Haldens historie i hundre og tredve år. 1868-1998. Forum Bjørndal, Halden.
- Bolkesjø, Torjus (2003). Entreprenørskap i Østfold. TF-rapport 202.
- Bolkesjø, Torjus, Karl Gunnar Sanda og Bjørn Guvåg (1997):
Evaluering av omstillingsprogrammene for Kystregionen/
Nome og Østfold Byoffensiv. Statusrapport pr 1.10.97.
Arbeidsrapport nr 6/98 fra Telemarksforskning-Bø.
- Borgen, S.O. (1995): "Samarbeid om bedriftsutvikling: hvilke krav stilles til lokale fagforeninger ?". I Olberg, D. (red.): Endringer i arbeidslivets organisering. Fafo-rapport 183. Oslo.
- Bukve, Oddvar (1994): Lokal utviklingspolitikk ? Kommunen som næringspolitisk aktør. Samlaget.
- Cooke, P. og Morgan, K. (1998): The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation. Oxford University Press.
- Gammelsæter, Hallgeir og Ove Bjarnar (2000): "Mellom akademia og regionalt næringsliv. Betingelser for en vellykka innovasjonspolitikk". I Gammelsæter (red):
Innovasjonspolitikk, kunnskapsflyt og regional utvikling, s 41-58. Norges forskningsråd. Tapir akademisk forlag.
- Hatling, Lillian, Sverre Herstad og Arne Isaksen (2000): SND og distriktsutvikling – rolle virkemidler og effekter. STEP-rapport 05/2000.
- Hauknes, Johan, Marianne Broch og Keith Smith (2000). SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter. Step-rapport 04/2000.
- Indre Østfold Bedriftssenter (2002): Sluttrapport fra prosjektet Østfold Bygdeoffensiv 1999-2002.
- Karlsen, Asbjørn og Bjarne Lindeløv (2000): Omstilling i næringsliv og regioner – eksemplene Østfold Industrioffensiv og Vekst i Grenland. NF-rapport nr 19.2000.

- Kåsene, Anen Guri (2001): Fou-analyse i Telemark. Næringsretta FoU ved høgskolen og forskningsstiftelsene i Telemark. Arbeidsrapport 12/2001 fra Telemarksforsking-Bø.
- Lundvall, B.Å. (1992): National Systems of Innovation – Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publishers. London.
- Mariussen, Åge, Arild Gjertsen, Asbjørn Røiseland, Håkan Sanderson og Lars Olof Persson (2000): Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge. Nordregio 2000.
- Mønnesland, Jan (2001): ”Regional –og næringsøkonomiske virkemidler: mellomnivåets rolle”. Regionale trender 1/2001, s.33-40.
- Onsager, Knut (2001): Regionalisering – om systemer, prosesser og politikk. Regionale trender 1/2001, s.24-33.
- Onsager, K. Amundsen, A.B., Bolkesjø, T. og Foss O. (2003): Historiske spor, omstillinger og nye regionaliseringsprosesser i Østfold. NIBR-rapport nr. 2003:7. Hovedrapporten.
- Onsager, K. og Sæther, B. (2003): Kunnskapsøkonomi og industrisamfunn. Om framveksten av en kunnskapsintensiv klynge i Halden. NIBR-rapport nr. 2003:4
- Onsager, K. (2003): Regionale effekter av statlig politikk i Østfold. NIBR-notat 2003:107.
- Nauwelaers, Claire (2001): Path-dependency and the Role of Institutions in Cluster Policy Generation. (s,93-107) i Åge Mariussen (red.): Cluster Policies – Cluster Development ?. Nordregio R2001:2.
- Roset, Ivar (1994): Sarpsborg 1945-1991. Vekst – Velstand – Vansker. Vardings Trykkeri Sarpsborg.
- Selstad, Tor (2002): Trøndelags romlige utvikling. Historier og scenarier 1030-2030. NTNU-rapport, Geografisk Institutt, Trondheim.
- St meld nr 34 (2000-2001): Om distrikts- og regionalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.

St meld nr 36 (2000-2001): SND: Ny giv, ny vekst og nytt næringsliv.
Nærings- og handelsdepartementet.

Sæther, Bjørnar, Jan Mønnesland, Knut Onsager, Kjetil Sørli og
Peter Arbo (2000): Høgskolenes regionale betydning. NIBR-
rapport 2000:9.

Teigen, Håvard (1998): Regional økonomi og politikk.
Universitetsforlaget.

Uhlin, Åke (2001): "Verktøymakerne: Små produksjonsbedrifter i
nettverk". I NyskapingNorge (red:Olav R Spilling).
Fagbokforlaget.

Veggeland, N. (2000): Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon
og flernivåstyring. Fagbokforlaget.

Ørbech, Morten (2002): Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling.
En kvantitativ analyse for "Effektutvalget". ØF-rapport
nr.14/2002.

Østfold Byoffensiv (2001): Østfold byoffensiv hittil og litt til.

Østfold fylkeskommune (2001): Regionalt utviklings- og
handlingsprogram for Østfold 2001.

Østfold Industrioffensiv (1999): Sluttrapport

Vedlegg 1

Informanter

Organisasjon/tiltak	Person	Stilling
Østfold fylkes- kommune/ sentralledelsen	Terje Pettersen	Saksbehandler/rådgiver
SND-Østfold	Vidar Dramstad	Soussjef
Samhandlingsforum	Tormod Lund	Koordinator
Østfold Industri- offensiv	Gunnar Bergstrand	Konsulent
Østfold Byoffensiv	Terje Knutsen	Programleder
Østfold Bygde-offensiv	Birgitte Løes Per Egil Gustavsen Per Egil Nygaard	Rådgiver Rådgiver Rådgiver

Vedlegg 2

Samlede statlige overføringer til Østfold (2000).

Den statlige overføringsprofilen til Østfold preges av følgende hovedtrekk:

- et lavere *totalt* overføringsnivå per innbygger enn gjennomsnittet for landet,
- de *personrettede overføringene* dominerer overføringsbildet (60%), og nivået per innbygger i Østfold ligger godt *over* landet, sentrale strøk og distrikter,
- *offentlig sektor-overføringene* er de nest største i overføringsbildet (36%), og nivået per innbygger i Østfold ligger godt *under* landet, særlig for kommunale og statlige overføringer,
- statlig *næringsstøtte* og støtte til *nærings-, arbeidsmarkeds- og regionutvikling* utgjør en liten del av de totale overføringene (4,1 %), hvor arbeidsmarkedstiltak er den største enkeltposten (1,2%). Det samlet nivået for nærings- og utviklingsstøtte per innbygger i Østfold ligger godt *under* landet, både i forhold til sentrale strøk og distriktene.

I en nasjonal kontekst er overføringsprofilen til Østfold med andre ord noe mer preget av støtte til velferds- og reparasjonstiltak for å motvirke levekårsproblemer knyttet til utstøting, arbeidsledighet og alderdom, enn forbyggende støtte for styrking av regional utviklingssevne, og framtidig sysselsettings- og velferdsgrunnlag.

Tabell v2.1 Statlige overføringer til Østfold og landet (2000) (Kilde: Ørbech 2002).

Område	1	2				4	5							12	
		Offentlig sektor-overføringer					"Næringsoverføringer"								
		Kommuner	Fylkeskommune	Statlig virksomhet	Totalt		"Produksjonsubsidier"			"Utviklingsstøtte"					
Jordbruket	Private labr/klinner/skysseveder*					Verdi av red. arbeidsgiveravgift	Skipsbyggingssøtte	Arbeidsmarkedstiltak	Bedrifts- og regional utvikling	Midler fra NFR	Totalt				
Østfold	Mill. kr.	10507	2686	1912	1696	6294	360	74	0	0	213	52	16	715	17516
Østfold	Prosent	60,0	15,3	10,9	9,7	36	2,1	0,4	0,0	0,0	1,2	0,3	0,1	4,1	100
Landet	Prosent	51,6	16,7	10,2	12,9	40	3,1	0,4	2,0	0,4	1,1	0,6	0,9	8,5	100
Distriktpol.virkeområde	Prosent	46,0	19,1	10,9	9,0	39	5,9	0,4	5,5	0,6	1,1	1,1	0,2	15,0	100
Utenfor dist.pol.virkeomr	Prosent	54,8	15,4	9,9	15,1	40	1,5	0,4	0,0	0,3	1,1	0,3	1,3	4,9	100
Østfold	Kr/innbygg	41857	10699	7615	6756	25071	1432	296	0	0	848	207	64	2848	69776
Landet	Kr/innbygg	38559	12481	7654	9635	29770	2297	309	1499	325	813	458	672	6374	74702
Distriktpol.virkeområde	Kr/innbygger	40523	16807	9614	7889	34310	5220	354	4883	560	981	1009	212	13218	88051
Utenfor dist.pol.virkeomr	Kr/innbygger	37691	10570	6789	10406	27765	1006	289	5	221	739	214	876	3351	68807

* Østfold dominerer her tre underposter: skyssevederlag for leger m.v., fylkeshelsestjenesten, oppføringsinstitusjoner og private laboratorier i henholdsvis Halden, ...

Når de *personrettede overføringene* per innbygger i Østfold ligger godt over nivået i landet forøvrig, skyldes det en kombinasjon av demografiske strukturer (høy andel eldre) og egenskaper ved regionalt arbeidsliv (se nærmere omtale kap.3).

Når overføringene til *offentlig sektor* er betydelig lavere til Østfold enn landet for øvrig skyldes det i første rekke overføringene til kommunene. Rammetilskuddene via inntektssystemet har vært slik at det virker omfordelende til fordel for spredtboende distriktkommuner.

Når det gjelder statlig *nærings- og utviklingsstøtte* per innbygger er den betydelig lavere til Østfold enn landet fordi fylket har mindre jordbruksoverføringer, skipsbyggingsstøtte, fordeler av redusert arbeidsgiveravgift og støtte til nærings- og regional utvikling, enn distriktene. Samtidig mottar fylket svært lite av statlig FoU-støtte⁷⁶, særlig i forhold til sentrale strøk for øvrig men også distriktene. Fordeles nærings-overføringene på henholdsvis 'produksjons-subsidier' og 'utviklingsstøtte', utgjør subsidiedelen (kolonne 5-8 i

⁷⁶Som omtalt har næringslivet i Østfold et relativt lavt FoU-forbruk i forhold til landet, men det er imidlertid grunn til å understreke at de totale FoU-utgiftene i Østfold er langt større enn de statlige FoU-overføringene vi måler her. Hoveddelen av FoU-utgiftene finansieres av næringslivet selv, og under fem prosent finansieres av offentlige midler (SSB 2002/96).

tabell 3.1) 61 prosent av næringsoverføringene i Østfold mot 69 prosent på landsbasis. De statlige næringsoverføringene til aktive utviklingstiltak består av mange underposter (tabell 3.2.). De største enkeltpostene til Østfold er statlig FoU-støtte via NFR til næringslivet, bedrifts-utvikling- og prosjektutviklingsstøtte via SND (NHD, KR), regionale utviklings- og omstillingsprogrammer via fylkeskommunen (KR), FoU-kontrakter via SND (NHD) og etablererstipend via fylkeskommune (KR). Alle disse overføringene er lavere til Østfold målt per innbygger enn til landet, med unntak for prosjekt-utviklingsstøtte, samt regional omstillingsstøtte. Her kommer blant annet støtten til de tidsavgrensede regionale offensivene (Byoffensiv og Bygdeoffensiven) samt grenseregionalt samarbeid (Interemidler), inn.

Tabell v2.2 Statlig overføringer til utviklingstiltak for bedrifter, næringer og region. Østfold og landet (2000)
(Kilde: Ørbech 2002)

		Totalt	Utviklingsstøtte (eskl. arb.markedstiltak)											FoU-midler fra NFR				
			BU- midler (SND- fylker)	Distrikts- utvikling s- tilskudd (SND)	Utviklin- gs- og prosjekt- utvikling stilskudd (SND)	Etablere- rstipend (SND/K RD)	FoU- kontrakt- er (SND/N HD)	Konkurr- ansestra- tegien for norsk mat (LD- SND/F MLA)	Diverse program- mer (KR)	Tilskudd energi- mleggin- g (Varme- anlegg)	Fornyel- se fiskefåt- ø/ tilskudd fiskeri	Skogsv- eget, - kultur og VSP- skog	Sum	NFR, Nærings- liv	NFR, Institutt- er	NFR, UoH	NFR, Annet	Sum
Østfold	mill. kr	68	11,6	2,3	10,7	4,7	5,7	0,1	10,3	1,9	1,5	3,3	52,1	11,8	3,6	0,3	0,4	16,1
Østfold	prosent	100	17,0	3,4	15,7	6,9	8,3	0,1	15,1	2,8	2,2	4,8	76,4	17,3	5,3	0,5	0,6	23,6
Landet	prosent	100	8,8	13,9	2,6	1,9	3,5	0,8	1,7	2,0	2,1	3,1	40,5	9,4	24,9	22,0	3,3	59,5
Distriktspol. virkeområde	prosent	100	18,8	41,2	0,9	2,9	1,6	0,0	3,7	2,0	4,9	6,5	82,6	1,9	6,4	6,4	2,6	17,4
Utenfor distr.politisk virkeområde	prosent	100	3,9	0,3	3,4	1,4	4,5	1,2	0,7	2,0	0,8	1,4	19,6	13,0	34,0	29,6	3,7	80,4
Østfold	Kr/innb.	272	46,1	9,4	42,7	18,8	22,6	0,4	41,0	7,6	5,9	13,0	207,4	46,9	14,4	1,3	1,6	64,2
Landet	Kr/innb.	1136	100,3	157,4	29,6	21,6	40,1	9,6	19,5	22,5	24,3	35,2	460,2	106,4	282,5	249,5	37,9	676,2
Distriktspol. virkeområde	Kr/innb.	1221	229,6	503,1	11,4	35,5	19,2	0,5	45,4	24,4	60,2	79,8	1009,0	23,6	78,6	78,2	31,5	211,9
Utenfor distr.politisk virkeområde	Kr/innb.	1090	42,3	3,5	37,5	15,3	49,0	13,6	8,0	21,5	8,3	15,2	214,2	142,1	370,3	323,2	40,4	875,9

Når Østfold får lite statlige næringsoverføringer til utviklingstiltak er det nærliggende å knytte dette til et par forhold. Fylkets sentrale beliggenhet har historisk gitt lite tilgang på statlig regionalpolitisk utviklingsmidler, både i fylkeskommunal og SND/DU-regi. I tillegg har næringslivet i Østfold vært preget av en tradisjon for å klare seg selv (utenom krisetider), men også i noen grad svak evne til aktiv søking etter statlige utviklingsmidler både lokalt og nasjonalt.

Vedlegg 3

Oversikt over offentlig
virkemidler og tiltak for støtte og
utvikling av næringer og regioner
i Østfold 1995-2001.

Tabell v 1.3 *Oversikt over offentlig virkemidler og tiltak for støtte og utvikling av næringer og regioner i Østfold 1995-2001.*

Virkemiddel og tiltak	Varighet	Offentlig finansiert (1995-2002)	Mål/strategier	Målgruppe	Geografisk virkeområde
<i>Østfold Industri-offensiv (ØIO)</i>	1994-99	Ca. 6 mill kr. /år ⁷⁷ Totalt 45 mill.kr. (KRD:50%, ØFK/NHD: 50%)	Kompetanseheving Nettverksutvikling Samarbeid nærings- utdanning-FoU Profilering	Industrien	Hele fylket
<i>Østfold Byoffensiv (ØBO)</i>	1996-02	Ca. 13 mill kr /år ⁷⁸ Totalt 80 mill.kr (KRD:50%, ØFK/ kommuner:50%)	Kompetanseheving Nettverksutvikling Samarbeid nærings- utdanning-FoU Profilering	Offentlig og private service	Bykommunene (Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Askim og Eidsberg)
<i>Østfold Bygde-offensiv (ØBygdeO)</i>	1999-2002	Ca. 0,7 mill. kr/år Totalt 2 mill.kr (KRD:50%, ØFK/ FMLA/kommuner: 50%)	Kompetanseheving Nettverksutvikling Næringsutvikling Profilering	Offentlig og privat sektor	Indre Østfold-kommunene (Askim, Eidsberg, Marker, Trøgstad, Rømskog, Spydeberg, Skiptvedt, Høbøl, Aremark)
<i>Interreg IIA – programmene (GS: Et grenseløst samarbeid, IS: Indre Skandinavia)</i>	1995-99 videreføres i Interreg IIIA	Ca. 50 mill. kr/år 95-99. Totalt ca. 200 mill.kr. (KRD26%, ØFK20%, EU:39%, Andre:13%)	Næringsutvikling (særlig SMB, kultur/turisme, miljø) Kompetanseheving Nettverksutvikling Samarbeid nærings- utdanning-FoU	Offentlig og privat sektor	Grensekommuner med fler (GS: Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler + 11 svenske kommuner, IS: Aremark, Marker Rømskog, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvedt, Høbøl+ Hedmark fylke og 6 svenske kommuner)
<i>SND</i>	Løpende etter søknad	Ca. 20 mill. kr /år i tilskudd Ca. 40 mill kr/år i lån (KRD, NHD, LD, FD)	Bedriftsretta støtte til investeringer, innovasjon og entreprenørskap	Industri og service	Hele Østfold, men distriktsretta midler bare i Aremark, Rømskog og Marker
<i>Offentlig finansiert FoU</i>	Løpende etter søknad	Ca. 70 mill. (1999) (NFR, NHD, HSD)	FoU	Offentlig og privat sektor	Hele fylket
<i>FMLA – -utviklingstiltak - annet</i>	Løpende etter søknad	10-15 mill.kr./år 8-11 mill. kr/år (LD)	Tilleggsnæringer etc Trad.jord/hagebruk	Landbruk etc	Hele fylket
<i>Jordbruksstøtte</i>	Automatisk og løpende	360 mill.kr./år (2000)	Areal/kulturtilskudd, Produksjons- og prisstøtte	Jordbruket	Hele fylket

⁷⁷ Industriooffensiven hadde i 1994-99 en totalramme på 44,5 mill kr fra de offentlige bidragsyterne og utløste 106 mill kr fra bedrifter og andre.

⁷⁸ Midler fra KRD, ØFK og kommunene. Halvparten finansiert fra KRD. I tillegg utløst noe andre midler, men relativt beskjedent.