



Knut Onsager og Olaf Foss

REGIONALE EFFEKTER AV STATLIG POLITIKK I ØSTFOLD

NOTAT
2003:107

Tittel: **Regionale effekter av statlig politikk i Østfold.**

Forfatter: Knut Onsager og Olaf Foss

NIBR-notat: 2003:107

ISSN: 0801-1702

ISBN: 82-7071-431-3

Prosjektnummer: O-2015

Prosjektnavn: Regionale effekter av statlig politikk i Østfold

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

Prosjektleder: Knut Onsager

Referat: Utredningen sammenstiller og belyser en del effekter av statlig politikk i Østfold. Søkelyset rettes mot statlig politikk og effekter for nærings- og befolkningsutvikling, samt regional utviklings- og innovasjonsevne.

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2003

Antall sider: 83 inkl. vedlegg

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Telefon: 22 95 88 00

Telefaks: 22 60 77 74

E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2003

Forord

Notatet er utarbeidet på oppdrag for KRD sitt Effektutvalg, som ser på ulike regionale effekter av statlig politikk. I dette notatet er søkelyset rettet mot enkelte regionale effekter av statlig politikk i Østfold fylke. Arbeidet med notatet bygger ellers delvis på et NIBR-prosjekt som har vært finansiert av NFR i programmet ”Regional utvikling”. Notatet er skrevet av Knut Onsager, mens deler av datamaterialet er levert av Olaf Foss (NIBR) og Morten Ørbeck (Østlandforskning). Olaf Foss har skrevet deler av kapittel 2.2. De øvrige kapitlene er skrevet av Knut Onsager.

Oslo, juni 2003

Ove Langeland
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	7
Sammendrag	7
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og tema	8
1.2 Metode, data og avgrensing	9
2 Strukturelle forhold og utviklingstrekk	10
2.1 Næringsstruktur og arbeidsmarked	10
2.1.1 Strukturer og utviklingstrekk i fylket	10
2.1.2 Regionale agglomerasjoner og klynger	18
2.2 Befolkningsforhold	27
2.2.1 Struktur og utvikling i fylket	27
2.2.2 Struktur og utvikling i Østfoldregionene	30
2.2.3 Sammenhenger mellom nærings- og befolknings- utvikling	32
2.3 Strukturen i statlige overføringer	35
3 Statlig politikk og overføringer - struktur og effekter	39
3.1 Den store regionalpolitikken	39
3.1.1 Makroøkonomisk politikk	39
3.1.2 Velferds- og offentlig sektorpolitikk	40
3.1.3 Handels- og næringspolitikken	43
3.1.4 Landbrukspolitikken	45
3.1.5 Energi- og telekompolitikk	47
3.1.6 Miljøpolitikken	48
3.1.7 Arbeidsmarkedspolitikken	49
3.1.8 Skatte- og avgiftspolitikken m.m.	51
3.2 Den lille regionalpolitikken	52
3.2.1 SNDs virkemidler og rolle	54
3.2.2 De regionale omstillings- og utviklingsprogrammene ...	60

4	Effekter av statlig politikk i Østfold: Sammendrag og konklusjoner.....	64
4.1	Historiske betingelser.....	64
4.2	Utviklingstrekkene på 1990-tallet.....	66
4.3	Statlige overføringer og politikkers effekter i regionen.....	68
4.4	Den lille regionalpolitikken, institusjonelt miljø og effekter.....	70
4.5	Hvordan ville utviklingen vært uten statlig innsats i Østfold ?.....	71
4.6	Utfordringer.....	72
	Referanser.....	74
	Vedlegg 1 Tabeller.....	76

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Indikatorer for FoU- og innovasjonsintensitet i næringslivet i Østfold og landet 1999 (SSB 2002/26). ...</i>	14
Tabell 2.2	<i>Finansiering av FoU-utgifter i næringslivet i Østfold og landet. (SSB).....</i>	14
Tabell 2.3	<i>Nyregistreringer pr 1000 innbygger. (Kilde: Bolkesjø 2003).</i>	15
Tabell 2.4	<i>Internasjonalt eierskap i Østfold 1996 (basert på Kvinge 2001).</i>	17
Tabell 2.5	<i>Aldersstrukturer i Østfold 2002 (SSB).</i>	27
Tabell 2.6	<i>Personer over 15 år etter høyeste fullførte utdanning bosatt i Østfold og landet 2001 (de landsgjenomsnittlige andelene = 100) (SSB).</i>	28
Tabell 3.1	<i>Ulike typer personrettede overføringer til Østfold 2000. (Kilde:Ørbeck 2002).</i>	41
Tabell 3.2	<i>Sysselsetting i kommunal og statlig virksomhet i Østfold 1986-2001 (panda).....</i>	42
Tabell 3.3	<i>Fordeling av driftsinntekter til kommuner og fylkeskommune i Østfold 2000 (Kilde: Ørbeck 2002, SSB Statistikkbanken)</i>	43
Tabell 3.4	<i>Støtteprofilen til landbruket i Østfold og landet 2000. Kr./innbygger (Kilde:Ørbeck 2002).....</i>	46
Tabell 3.5	<i>Arbeidsforbruket i jordbruket fordelt på kjønn i Østfold og landet 1986-2001. 1000 årsverk. (SSB Utvalgstillingene og Jordbrukstillingen 1999)</i>	46
Tabell 3.6	<i>Relative endringer i sysselsettingen i landbruket i Østfold og landet 1986-2001. 1986=100. (Panda).....</i>	47
Tabell 3.7	<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>	55
Tabell 3.8	<i>Sysselsettingseffekter og kostnader per. arbeidsplass av SND-prosjekter 1994-96. Østfold og landet (kilde: Bræin og Hervik 2002)</i>	58
Tabell 3.9	<i>De 4 regionale omstillings- og utviklingsprogrammene i Østfold i 1994-2002.....</i>	60

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Næringsstruktur i Østfold. Sysselsatte 2000. (SSB sysselsettingsregisteret).....</i>	10
Figur 2.2	<i>Sysselsettingsutviklingen på hovedsektorer i Østfold fylke 1986-2001 (Panda).....</i>	11
Figur 2.3	<i>Sysselsettingsutviklingen på hovedsektorer i Østfold 1986-2001. Prosentuell endring. (100=1986). (SSB/Panda).....</i>	12
Figur 2.4	<i>Næringsstrukturen i Østfold 1986 og 2001. Sysselsatte fordelt på 23-sektorer rangert etter største næringer i Østfold 2001 (Panda).....</i>	13
Figur 2.5	<i>Eksportutviklingen i Østfold og landet for øvrig 1997-2002. 1997=100. (SSB-Utenrikshandelstatistikk).....</i>	16
Figur 2.6	<i>Helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1961-2001 i Østfold, nabofylkene og landet (Aetat).</i>	18
Figur 2.7	<i>Næringsstrukturen i de fem Østfoldregionene (Syss.stat./SSB).....</i>	19
Figur 2.8	<i>Sysselsettingsstruktur i privat sektor i Østfoldregionene (SSB/Syss.stat.).....</i>	20
Figur 2.9	<i>Sysselsettingsutviklingen i Østfoldregionene 1986-2001. Absolutte tall (skala) og relative endringer (paranteser). (Panda).....</i>	21
Figur 2.10	<i>Næringsveksten i ulike Østfoldregioner 1992-2001. (SSB/Syss.stat.).....</i>	22
Figur 2.11	<i>Næringer i Østfold fylke rangert etter over- og underrepresentasjon i forhold til landet 2001.....</i>	26
Figur 2.12	<i>Befolkningsutviklingen i Østfold 1985-2001 (SSB).....</i>	29
Figur 2.13	<i>Østfolds andel av landets folketall, folketilvekst og fødseselsoverskudd 1985-2001.....</i>	30
Figur 2.14	<i>Befolkningsutviklingen i Østfoldregionene 1985-2001 (SSB).....</i>	31
Figur 2.15	<i>Flyttebalanse/nettoflytting for femårsperioder 1971-2000. Prosent av folketallet i utgangsåret i hver periode. Juvkam 2 regioner i Østfold.....</i>	32

Figur 2.16	<i>Folketalls- og sysselsettingsutvikling i Østfold-regionene 1986-2001 – absolutte tall (3 pendlingskommuner er merket 'Oslo') (Panda).</i>	33
Figur 2.17	<i>Folketalls- og sysselsettingsutvikling i Østfold-regionene (3 pendlingskommuner er merket 'Oslo') i lav- og høykonjunkturperioder - relativ endringstall (Panda).</i> ...	34
Figur 2.18	<i>Statlig overføringer i kroner per innbygger i Østfold og landet 2000 (datakilde: Ørbeck 2002).</i>	36
Figur 2.19	<i>Statlige overføringer 2000 i Østfold og landet. Relativ fordeling. (datakilde: Ørbeck 2002).</i>	37
Figur 3.1	<i>Antall helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak i Østfold fylke 1985-2000 (Aetat).</i>	50
Figur 3.2	<i>Østfolds andel av tilskudd innen ulike tilskuddskategorier for perioden 1993- 2000 samlet. Prosent. (kilde: SND)</i>	57
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>	57

Sammendrag

Knut Onsager og Olaf Foss

Regionale effekter av statlig politikk i Østfold

NIBR-notat 2003:107

Notatet belyser regionale effekter av statlig politikk i Østfold fylke. Søkelyset er rettet mot regionale effekter knyttet til sysselsettings- og befolkningsutvikling, samt enkelte effekter for den regionale utviklingsevnen (kapabiliteten) på lengere sikt.

Notatet viser at befolknings- og næringsutviklingen i Østfold er sterkt påvirket av nasjonale konjunkturer i arbeidsmarked og geografisk mobilitet (flytting). Det er makroøkonomisk politikk, velferds- og offentlig sektorpolitikk, som har hatt størst betydning for den sterke befolknings- og sysselsettingsveksten som Østfold fylke har hatt det siste tiåret. Utviklingen i Østfold påvirkes også av utviklingstrekk i Osloregionen og delvis grenseregionene, og den økte integrasjon i disse. Ellers er det en betydelig variasjon i veksttakt mellom de ulike Østfoldregionene.

Som en sentralt fylke har store deler av Østfold tradisjonelt ligget utenfor virkeområdet for den statlig distrikts- og regionalpolitikken. Dette endret seg på 1990-tallet da fylket fikk tilgang til nye bedrifts- og regionalpolitiske virkemidler. Dette utløste en rekke nye regionale samarbeids- og utviklingstiltak internt i Østfold, og eksternt nasjonalt og internasjonalt. Selv om sysselsettingseffektene av disse satsingene har vært relativt beskjedne på kort sikt, og særlig i forhold til veksten forårsaket av den generelle oppgangskonjunkturen, har satsingen bidratt til et økt regionalpolitisk engasjement og styrket den regionale utviklingskompetansen og -evnen i fylket på flere måter de senere årene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og tema

Bakgrunnen for utredningen er en forespørsel fra KRDs ”effektutvalg” om dokumentasjon av effekter av statlig politikk i avgrensede områder, som i dette tilfellet gjelder Østfold. Utredningen ble knyttet til det arbeidet NIBR også utfører i NFR-programmet ”Regional utvikling”, og der Østfold er ett av studieområdene. I utredningen belyses følgende spørsmål:

- Hvilke politikker har hatt størst betydning for det observerte utviklingen i Østfold ?
- Spiller sektorpolitikken mot hverandre ?
- Hvilke sektorpolitikker (tiltak, reguleringer) er viktigst i Østfold?
- Hva er sumvirkningene av de ulike statlige sektorpolitikken i Østfold ?

I henhold til KRD’s forespørsel var hensikten å vurdere totaleffekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål, hvilke typer innsats som er viktigst, hvor stor betydning statlige politikker har i forhold til andre generelle rammebetingelser, samt i hvilke grad regionale kjennetegn eller karakteristika påvirker effektene. Det var også ønskelig å drøfte effektene i forhold til kjennetegn ved området, inklusive institusjonelle forhold, organisering, lokale nettverk eller andre lokale kontekster. Analysene skal gi en vurdering av de ulike statlige politikkenes effekter for næringsutvikling og velferds- og samfunnstjenester i området.

1.2 Metode, data og avgrensning

Utredningen er basert på en sammenstilling av ulike registerdata, analyser og dokumenter. Det kvantitative grunnlaget er i hovedsak basert på offentlig registerdata tilgjengelig via Norsk Statistikk (SSB/ Statistikkbanken) og Pandadatabasen. Olaf Foss (NIBR) har bidratt med en del av tilrettleggingen av data og enkelte figurer knyttet til den delen. I tillegg har vi brukt et datamateriale over statlige overføringer som er tilrettlagt av Morten Ørbeck (Østlandsforskning), og der grunnlaget er gjengitt i ØF-rapport nr.14- 2002 (Statlig budsjett-politikk og regional utvikling. En kvantitativ analyse for ”Effekt-utvalget”). Utover dette er det brukt kvalitativ og kvantitativ dokumentasjon fra annen forskning og utredning, og hvor det fortløpende vises til kilder og datagrunnlag. Resultater fra forskningen knyttet til NFR-prosjektet i Østfold trekkes også inn flere steder i utredningen, og i sluttdrøftingene.

Utredningen setter søkelyset mot statlig politikks effekter for regional utvikling. Begrepet *regional utvikling* avgrenses her til effekter knyttet til 1) nærings-, sysselsettings- og befolkningsutviklingen, og til 2) regionale utviklingstiltak som har til hensikt å styrke regionens sysselsettings- og velferdsgrunnlag på lang sikt. Utredningen går ikke særlig inn på statlig politikks effekter for den offentlige velferds- og tjenesteproduksjonen i området, og heller ikke statlig politikks effekter på levekår ut over indikatorer som sysselsetting og ledighet. *Regionbegrepet* i utredningen knyttes til to ulike territorielle nivåer; til Østfold fylke som forvaltnings- og utviklingsregion, og til de fem funksjonelle arbeids-, bo- og serviceregionene, som fylket består av.

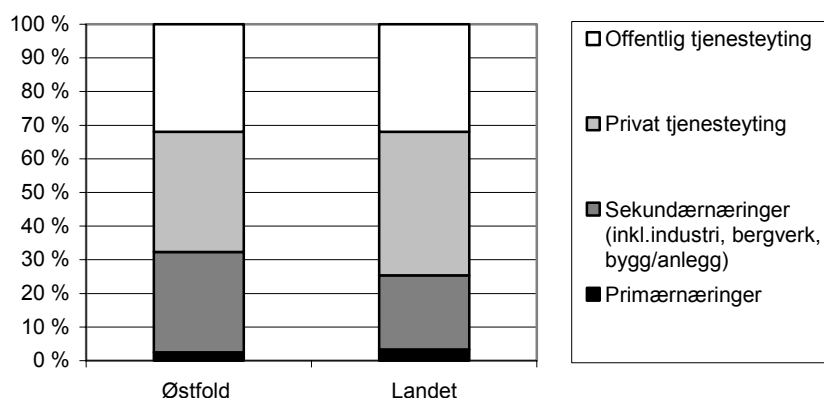
2 Strukturelle forhold og utviklingstrekk

2.1 Næringsstruktur og arbeidsmarked

2.1.1 Strukturer og utviklingstrekk i fylket

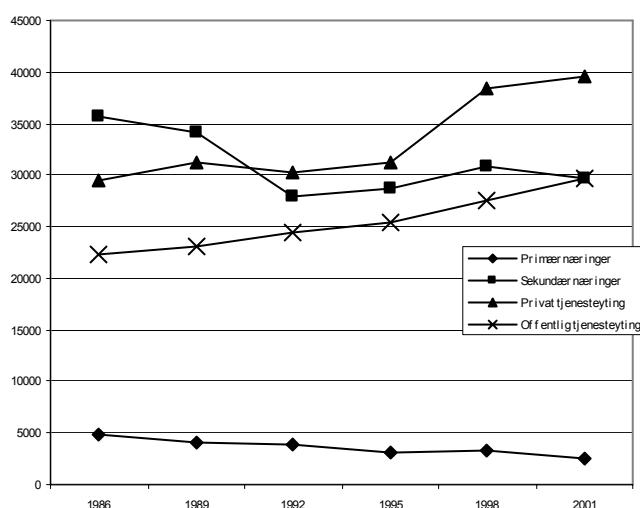
Østfold er idag et blandet industri- og servicefylke. Tjenestenæringene er i dag klart størst, og med offentlig og privat service som jevnstore. Industrisektoren er fortsatt betydelig, og langt større enn gjennomsnittet for landet. Østfold utmerker seg med en større industrisektor, men mindre privat servicesektor enn landet.

Figur 2.1 *Næringsstruktur i Østfold. Sysselsatte 2000. (SSB sysselsettingsregisteret)*



Utviklingen de siste årene (1986-2000) bekrefter utviklingen mot et blandet industri- og servicefylke der privat service blir den klart største enkeltsektoren i løpet av 1990-tallet mens industri-sysselsettingen går betydelig tilbake.

Figur 2.2 *Sysselsettingsutviklingen på hovedsektorer i Østfold fylke 1986-2001 (Panda).*

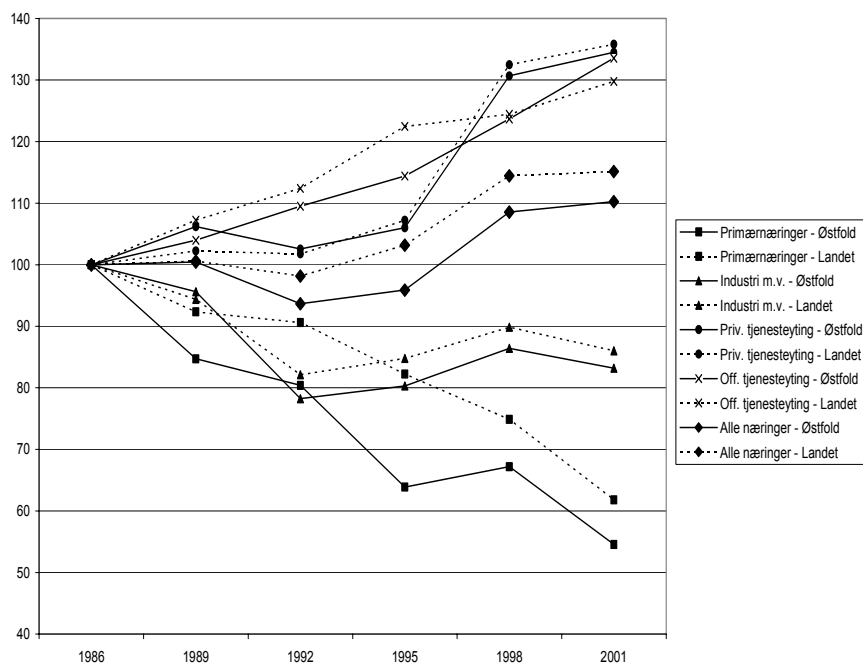


Prosentuelt har Østfold også hatt en noe svakere vekst enn landet i perioden 1986-2001. Grunnen er en svakere utvikling i privat sektor, dvs. større nedgang i industrien¹ og primærnæringene og en svakere vekst i privat service, enn landet. Absolutt har det imidlertid vært en

¹Den svake utviklingen i Østfoldindustrien er særlig knyttet til en sterk sysselsettingsnedgangen mellom 1986-1992. Bak dette lå både (1) mange nedlegginger, inkludert av enkelte storbedrifter (Viking Askim, Saugbruksforeningens celluloseproduksjon, Fredrikstad Mekaniske Verksted m.fl.), og (2) omfattende rasjonaliseringer særlig av prosessindustribedrifter. Den førstnevnte prosess var et resultat både av tapt internasjonal konkurransekraft og av enkelte uventede oppkjøp hvor målet var å kvitte seg med brysomme konkurrenter, og der nedlegging fulgte. Sistnevnte prosess har i større grad vært knyttet til omstillings- og moderniseringstiltak for økt konkurransekraft. Begge prosessene fører imidlertid til redusert arbeidskraftbehov.

betydelig økning i antall arbeidsplasser i offentlig og privat service i fylket.

Figur 2.3 *Sysselsetningsutviklingen på hovedsektorer i Østfold 1986-2001. Prosentuell endring. (100=1986). (SSB/Panda)*

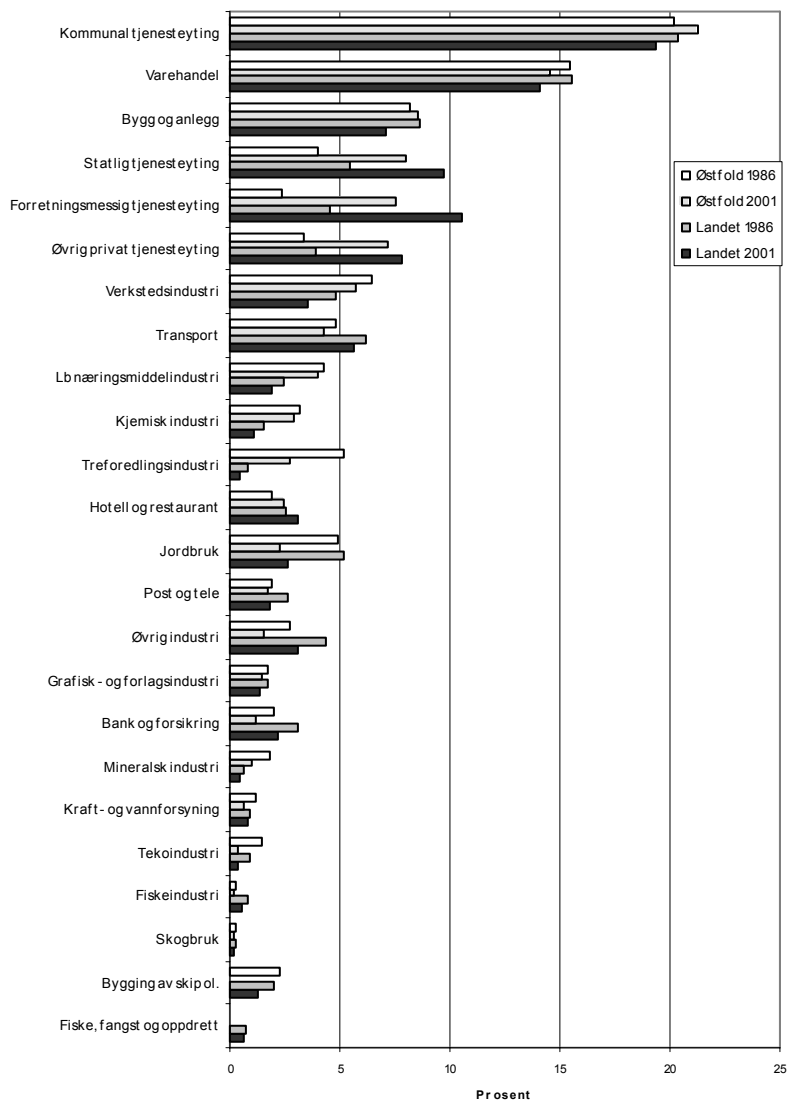


Ser vi nærmere på næringsstrukturen er de største enkeltnæringene i Østfold husholdsrettet offentlig og privat service (kom. og statlig tjenesteyting, varehandel), som det er i landet for øvrig (figur under). Dette er i stor grad næringer rettet mot lokalmarkedet. I tillegg har det vokst fram en betydelig produsent-rettet service (forretningsmessige tjenesteyting) som i større grad opererer mot regionale og nasjonale markeder. Når størrelsen på privat servicesektor samlet er relativt sett mindre i Østfold enn i landet, er det nærliggende å forklare dette med en kombinasjon av funksjonstappinger til Oslo og svenske grenseregioner, og en stor lokal industrisektor.

Industrien i Østfold er splittet opp på en rekke spesialiserte bransjer, men hvor de største bransjene er verksteds-, næringsmiddel-,

treforedlings- og kjemisk industri. Disse opererer både mot regionale, nasjonale og internasjonale markeder.

Figur 2.4 *Næringsstrukturen i Østfold 1986 og 2001. Sysselsatte fordelt på 23-sektorer rangert etter største næringer i Østfold 2001 (Panda).*



Svak på FoU – sterkere på innovasjon og entreprenørskap

Indikatorer for måling av FoU- og innovasjonsintensitet per sysselsatt viser at FoU-intensiteten er lavere i Østfold enn gjennomsnittet for landet, mens mål for FoU- og innovasjonsintensitet som andel av bedrifter viser at Østfold har en noe flere bedrifter med innovasjons- og FoU-arbeid enn gjennomsnittet for landet.

Tabell 2.1 *Indikatorer for FoU- og innovasjonsintensitet i næringslivet i Østfold og landet 1999 (SSB 2002/26).*

	FoU-utgifter mill.kr		FoU-utgifter kr./sysselsatte		FoU-årsverk		Andel bedrifter med	
	Intern FoU	Innkjøpt FoU	Intern FoU	Innkjøpt FoU	Absolutt	Andel av sysselsatte	FoU	Innovasjon
Østfold	192	62	7760	2506	247	1,1	19,3	26,1
Landet	9527	3839	15318	6172	11026	1,9	15,5	22,8
Driftsutgifter til FoU etter art	Grunn- og anvendt-forskning	Utviklings-arbeid	Totalt					
Østfold	7,7	92,2	100					
Landet	24,0	76,0	100					

De offentlige FoU-overføringene til Østfold er beskjedne i forhold til næringslivets egen finansiering.

Tabell 2.2 *Finansiering av FoU-utgifter i næringslivet i Østfold og landet. (SSB)*

	Finansiering av FoU-utgifter etter finansieringskilde				
	Egne midler	Offentlige midler	Eksterne private midler	Midler fra utlandet	Totalt
Østfold	97,1	2,7	0	0,3	100
Landet	81,1	5,6	11,7	1,6	100

En annen form for innovasjon og nyskaping er nyetableringer. Østfold har de siste 20-30 årene gjennom-gående hatt en lavere nyetableringsrate enn gjennomsnittet for landet, og svært mye lavere enn Oslo-regionen (Bolkesjø 2003). Hovedårsaken til dette har vært et næringsmiljø dominert av store industriforetak i modne bransjer, som mest har drevet intraprenørskap og intern inkrementell innovasjon. Samtidig har de lagt beslag på store humankapital-ressurser og ikke stimulert den entreprenørielle kulturen i området. De siste 6-7 årene har imidlertid *nyetableringstakten økt markant* i Østfold i forhold til

landet og mange andre fylker. Medvirkende her er at deler av Østfold har klart å utnytte nye vekstnæringer samtidig som man har fått tilgang til nye virkemidler for etablerere samtidig som man har arbeidet mer systematisk med entreprenør-opplæring i hele utdanningssektoren, fra grunnskole til høyskoler.

Tabell 2.3 *Nyregistreringer pr 1000 innbygger. (Kilde: Bolkesjø 2003).*

Tabell A Nyregistreringer pr 1000 innbygger. [1] Kilde: Spilling 1997, 1998 og 2000								Tabell B		
	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998A	2000	2001[2]
Østfold	4,8	4,9	6,8	6,3	5,2	5,4	5,7	5,4	8,1	7,4
Landet totalt	4,7	5,6	7	7,1	6	6,1	6,2	5,6		7,9
Østfolds Rang av fylker	11	15	12	18	18	17	11	8		6

Kilder for tabell A: Tallene for 1975-85 er hentet fra SMB 97 (red Olav R Spilling) og for 1990-96 fra SMB 98 (red Olav R Spilling).

Kilder for tabell B: SSB:www.ssb.no/emner/10/01/foretak: "Bestandstal, nyregistreringar, nyetableringar og oppheyr etter fylke". Tallene omfatter ikke landbruk. Dette tallet er ikke direkte sammenlignbart med de andre da dette er nyetablerte foretak og ikke bedrifter (et foretak kan bestå av flere bedrifter).

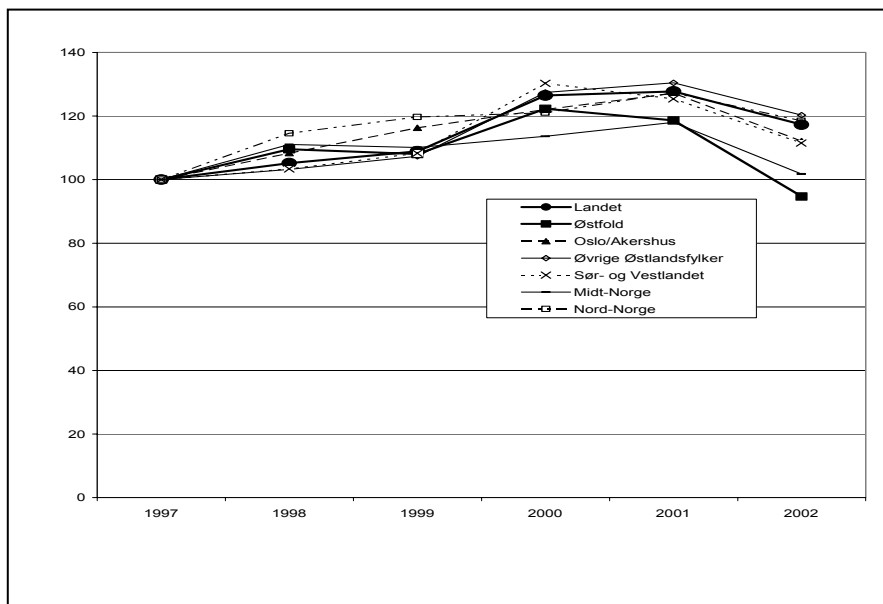
Ekspor fylke med fallende eksport

Østfold er landets femte største eksportfylke²(se figur 2.5). Fra fylket eksporteres mest bearbejdede varer (85%) og enkelte råvarer (15%), bl.a. fra treforedling, kjemisk, matolje/fettindustrier. Østfolds andel av landets eksport har falt de siste årene, og særlig kraftig det siste året.

Sammenholdt med sysselsettingsutviklingen i industrisektoren de senere årene har Østfold hatt en bedre utvikling enn landet. Det sterke fallet i eksporten vil imidlertid først gi seg utslag i sysselsettingen etter noe tid.

²Østfold har 7% av landets eksport (og 4,9% av landets sysselsetting). Hordaland, Møre og Romsdal, Rogaland og Vest-Agder har større eksportandeler (SSB-Utensrikshandel 2002).

Figur 2.5 Eksportutviklingen i Østfold og landet for øvrig 1997-2002. 1997=100. (SSB-Utenrikshandelstatistikk)



Stor andel internasjonalt eierskap

Østfolds næringsliv preges ellers av et noe større innslag av utenlandsk eierskap, og særlig svensk, enn gjennomsnittet for landet generelt, og særlig innenfor industri og bygg og anlegg. (Se tabell 2.4 under, og tabell v1.4 i vedlegg.)

Tabell 2.4 *Internasjonalt eierskap i Østfold 1996 (basert på Kvinge 2001).*

		Bare norsk eid	Utenlandsk minoritets-eie	Utenlandsk majoritets-eie	Syssetting alle eiergrupper
Totalt	Østfold	61	20	14	100
	Landet	70	16	14	100
Olje/bergverk	Østfold	0	0	0	100
	Landet	59	19	22	100
Industri	Østfold	47	34	19	100
	Landet	54	31	15	100
Bygg/anlegg	Østfold	69	18	13	100
	Landet	83	8	10	100
Varehandel	Østfold	81	9	10	100
	Landet	79	7	14	100
Hotell/restaurant	Østfold	0	0	0	100
	Landet	87	5	8	100
Transport	Østfold	91	3	6	100
	Landet	83	10	8	100
Forretningsmessig tjen.yt (inkl.eien-	Østfold	71	9	21	100
	Landet	65	12	23	100

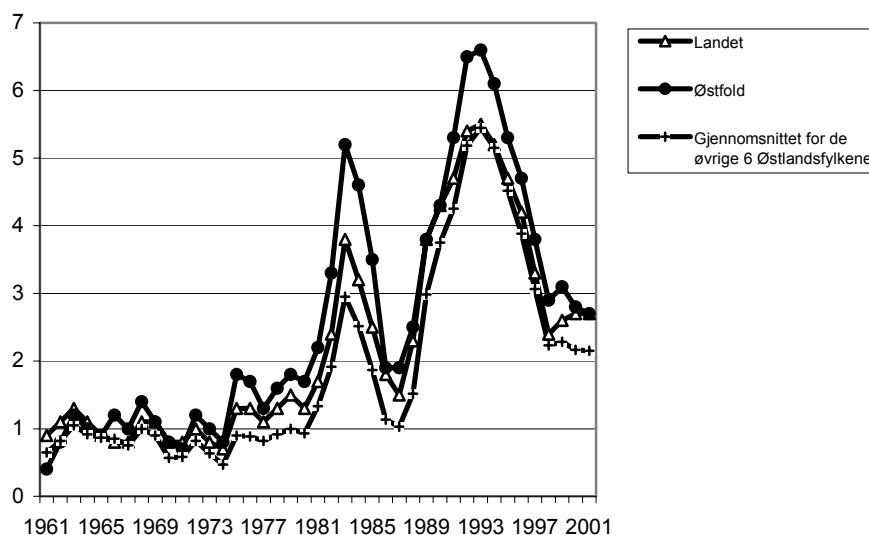
Et regionalt arbeidsmarked preget av økt sysselsetting og ledighet

Et langsiktig hovedtrekk er at svingningene i arbeidsmarkedet i Østfold er sterkt sammenfallende med svingningene i nasjonale arbeidsmarkedsconjunkturer (se figur under). Et annet langsiktig hovedtrekk ved arbeidsmarkedet i Østfold er at antallet sysselsatte har økt jevnt (stigende yrkesdeltagelse blant kvinner og økt innflytting), men samtidig har det registrerte prosentuelle ledighetsnivået vist en oppadgående tendens.

Det registrerte ledighetsnivået i Østfold har også siden midten av 1970-årene ligget stabilt over landsgjennomsnittet og nabofylkene på Østlandet. Dette skyldes egenskaper ved arbeidsmarkedet i Østfold (stor industriandel/ liten servicesektor), regional demografi (alderende befolkning) og utdanningsnivå (lavt utdanningsnivå). I to perioder har ledigheten nådd etterkrigstidens høyeste nivåer (82-83, 92-93) med 5-7 % ledige. I disse periodene var det i Østfold et sammenfall av høy konjunkturrell ledighet, og strukturell ledighet knyttet til utstøting i forbindelse med nedlegginger av større industribedrifter. Østfoldarbeidsmarkedet har blitt mer preget av "mismatch", med en tendens til at industrien støter ut arbeidtakere og etterspørr stadig

færre, samtidig som mange av disse ikke har kompetansen eller egenskaper som etterspørres innenfor de nye vekstnæringene innen tjenesteyting.

Figur 2.6 *Helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1961-2001 i Østfold, nabofylkene og landet (Aetat).*



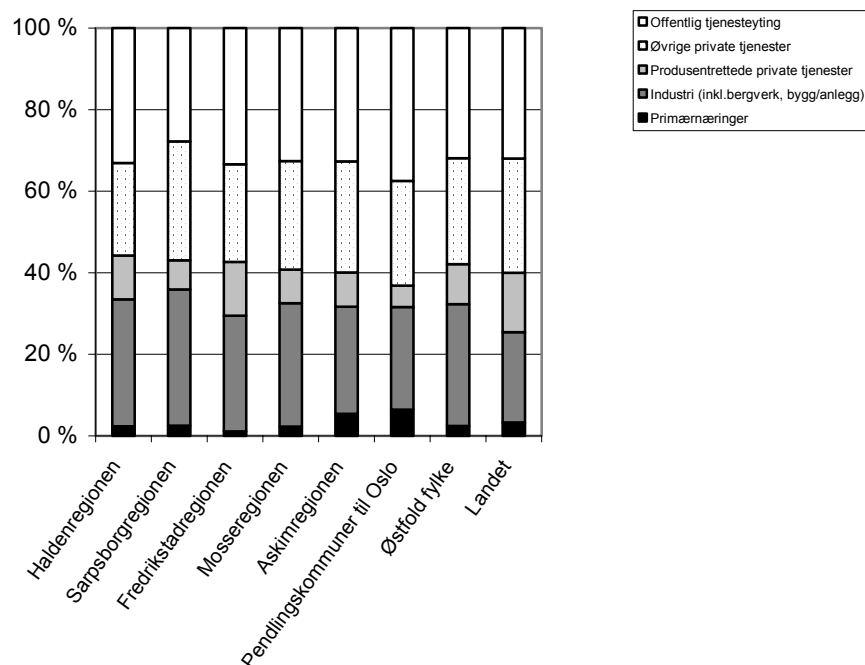
2.1.2 Regionale agglomerasjoner og klynger

Funksjonelle regioner rundt små urbane agglomerasjoner

Østfold fylke består av fem funksjonelle ABS-regioner³, foruten tre pendlingskommuner til Oslo (med høye pendlingsandeler). Regionene er sentrert rundt små urbane agglomerasjoner, dvs. småbyer med en heterogen næringsstruktur, og enkelte generelle agglomerasjonsfordeler. Felles for disse regionene er næringsstrukturer der offentlig og privat tjenesteyting er størst i årsverk, men der vareproduksjonen, og særlig industrien, er betydelig større enn gjennomsnittet for landet.

³Dvs. funksjonelle arbeids-, bolig- og servicemarkedsregioner (Juvkam 2).

Figur 2.7 *Næringsstrukturen i de fem Østfoldregionene (Syss.stat./SSB)*

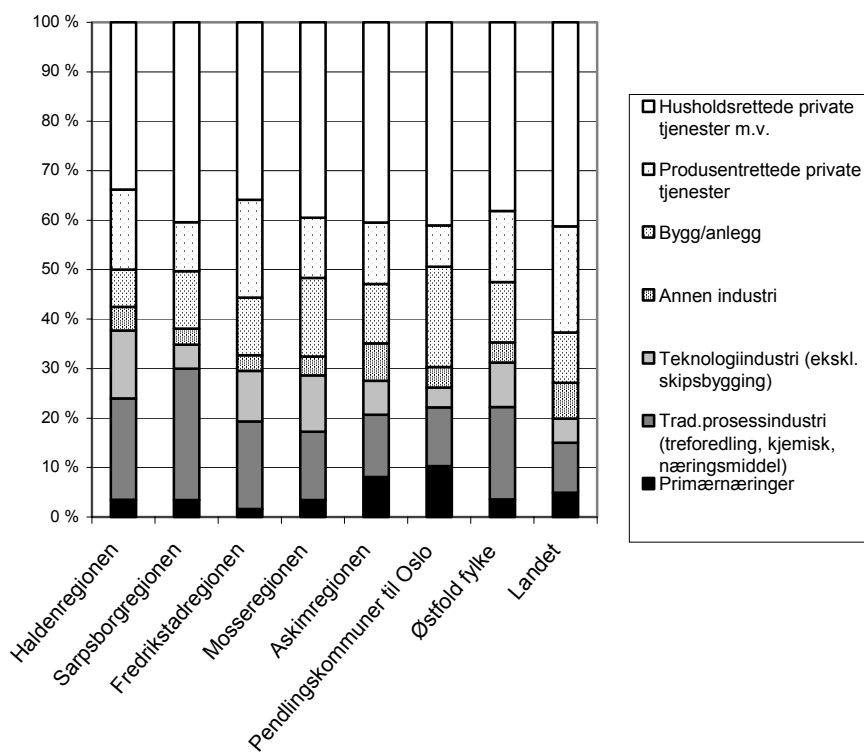


Ser vi nærmere på sammensetningen av privat sektor i disse regionene (se figur under) ser vi at Østfold dels består av to hovedtyper regioner:

- landbruks- og industriregioner (Askim, pendlingskommuner),
- industri- og serviceregioner (Halden, Fredrikstad, Sarpsborg, Moss).

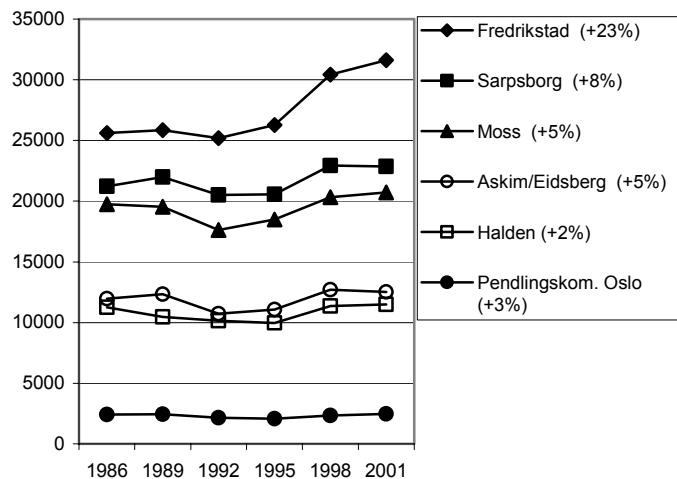
Vi legger ellers merke til at prosess- og teknologiindustriene har større betydning i Halden-, Fredrikstad- og Sarpsborgregionene enn i Østfold og landet forøvrig. I Moss og Askim har annen industri og bygg/anlegg større betydning.

Figur 2.8 Sysselsettingsstruktur i privat sektor i Østfoldregionene (SSB/Syss.stat.)



Ser vi på sysselsettingsutviklingen i perioden 1986-2001, som inneholdt både nedgangs- og oppgangskonjunkturer, var det Fredrikstad som hadde sterkest absolutt og relativ vekst (se figur under).

Figur 2.9 Sysselsettingsutviklingen i Østfoldregionene 1986-2001. Absolutte tall (skala) og relative endringer (paranteser). (Panda).



Ser vi nærmere på veksten bare i oppgangskonjunktoren 1991-2001⁴ (se tabell under) har den prosentuelle veksten i Østfold vært litt over landsgjennomsnittet. Privat service har stått for hoveddelen av veksten i fylket (62 % av nettoveksten av arbeidsplasser), men offentlig sektor har også hatt stor betydning for veksten (35 % av nettoveksten av arbeidsplasser). I Østfold har produsentrettet tjenesteyting og offentlig sektor hatt betydelig sterkere relativ vekst enn landet i perioden.

Ser vi nærmere på Østfoldregionene har veksten hatt ulik kraft og sammensetning. Regionene kan fordeles i tre grupper etter vekstkraften under oppgangskonjunktoren (1991-2001):

”Sterk vekst”-regioner (> 20 prosent vekst). Det er bare *Fredrikstad*-regionen (+25%) i denne kategorien, som også er regionen med fylkets største urbane agglomerasjon. Den største andelen av sysselsettingen har imidlertid kommet i offentlig sektor (+41% av veksten), men også en stor andel innen produsenttjenester (+32% av veksten). I begge disse næringene, men også industrien, hadde regionen en betydelig sterkere relativ vekst enn gjennomsnittet for landet. Det var bare i ”annen privat tjenesteyting” at veksten her var relativt svak.

⁴ Dvs. den egentlige oppgangskonjunktoren startet først i 1993-94, men vi mangler data for de årene.

Figur 2.10 *Næringsveksten i ulike Østfoldregioner 1992-2001.*
(SSB/Syss.stat.)

	Fredrikstad-regionen	Sarpsborg-regionen	Moss-regionen	Halden-regionen	Askim/Eidsberg	Pendlingskoma til Oslo	Østfold	Landet
Sysselsatt 2001	31589	22862	20731	13496	12504	2483	101664	2070374
	31,1	22,5	20,4	13,3	12,3	2,4	100,0	
Relativ endring 1992-2001								
Primær	-43	-33	-27	-43	-24	-39	-32	-32
Industri, bygg/anlegg	9	6	1	5	7	38	6	5
Produsentrettet priv.tjenestey	176	100	172	267	211	57	170	135
Annen privat tjenesteyting	16	12	28	14	9	35	17	18
Offentlig tjenesteyting	35	16	16	5	35	-3	22	15
Totalt	25	11	18	11	16	15	18	17
Absolutt endring								
Primær	-224	-297	-172	-194	-255	-95	-1237	-32250
Industri, bygg/anlegg	714	450	60	168	207	172	1771	20775
Produsentrettet priv.tjenestey	2047	598	857	804	498	31	4835	125650
Annen privat tjenesteyting	1245	788	1554	400	346	243	4576	110007
Offentlig tjenesteyting	2618	811	812	165	968	-22	5352	80785
Totalt	6400	2350	3111	1352	1764	329	15297	304967
Andel av (netto-) veksten i regionen								
Primær	-4	-13	-6	-14	-14	-29	-8	-11
Industri, bygg/anlegg	11	19	2	12	12	52	12	7
Produsentrettet priv.tjenestey	32	25	28	59	28	9	32	41
Annen privat tjenesteyting	19	34	50	30	20	74	30	36
Offentlig tjenesteyting	41	35	26	12	55	-7	35	26
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100
Andel av (netto-)veksten i fylket								
Primær	18	24	14	16	21	8	100	
Industri, bygg/anlegg	40	25	3	9	12	10	100	
Produsentrettet priv.tjenestey	42	12	18	17	10	1	100	
Annen privat tjenesteyting	27	17	34	9	8	5	100	
Offentlig tjenesteyting	49	15	15	3	18	0	100	
Totalt	42	15	20	9	12	2	100	

”Middels vekst-”regioner (15-19 prosent vekst, dvs. rundt landsgjennomsnittet på 17 prosent). Her er to regioner som begge er influert av Osloregionen. *Mossregionen* (+18%) med hoveddelen av veksten i ”annen privat service”, dvs. husholdsrettet service og der varehandelen utgjør en stor andel (flere nye kjøpesentra etc.). Deler av denne veksten er knyttet til den sterke befolkningsveksten regionen har hatt som følge av økt innflytting. Regionen hadde imidlertid også

en betydelig vekst i produsentrettet tjenesteyting, som lå over gjennomsnittet for landet. Den andre regionen er *Askim*regionen (+16%), men der kom den sterkeste veksten i offentlig sektor⁵ og relativt langt over gjennomsnittet for landet. Regionen har imidlertid også hatt en betydelig vekst i produsentrettet tjenesteyting over gjennomsnittet for Østfold og landet. Til gjengjeld har utviklingen vært svak utvikling i ”annen privat service”. Dette er det nærliggende å knytte til funksjonstappinger og handelslekkasjer både til Osloregionen, Østfold for øvrig og Sverige.

”Svak vekst”-regioner (under 14 prosent vekst). Her finnes to regioner, Halden- og Sarpsborg-regionene (begge +11%), og som er to regioner med helt ulikt befolkningsgrunnlag (Sarpsborg har 22 %, og Halden 11 % av Østfolds folketall). *Sarpsborg*regionens svake vekst skyldes i hovedsak en svakere vekst i privat service enn gjennomsnittet for Østfold og landet, mens veksten i øvrige næringer er som gjennomsnittet. Når Sarpsborg vokser relativt svakt innen privat tjenesteyting, og særlig innen produsentrettet tjenesteyting, er det er nærliggende å knytte dette til et lokalt næringsmiljø som er dominert av tradisjonell prosessindustri, store foretak og relaterte kulturer. Dette skaper en slags ”lock-in”-situasjon som binder kapital og humane ressurser og skaper tregheter med å utvikle nye vekstnæringer innenfor servicesektoren. De senere årene er det imidlertid tatt mange initiativ for å stimulere servicenæringene, som vil kunne gi resultater på sikt. Sarpsborg har nok i tillegg også en viss handelslekkasje til Sverige. *Halden*regionens svake vekst skyldes først og fremst en usedvanlig svak vekst i offentlig sektor⁶, men også i primærnæringene og ”annen privat tjenesteyting” (varehandel etc.), der sistnevnte skyldes handelslekkasje mot Sverige. Til gjengjeld har Halden hatt en oppsiktsvekkende sterk vekst i produsentrettet tjenesteyting (+267%), som også har vært hovedbidraget til regionens arbeidsplassvekst (59% av veksten)⁷.

⁵Kan sannsynligvis forklares med en kombinasjon av demografiske forhold, kommunalt inntektssystem og statlige investeringer.

⁶Med offentlig sektorvekst på 165 årsverk i Haldenregionen (+5%), har eksempelvis Askimregionen hatt en vekst på hele 968 årsverk (+35%) i samme periode, selv om folketalls- og sysselsettingsnivået er nesten like store. Haldenregionen har 11,4% av folketallet og 13,3 % av sysselsetting i fylket (2001), mens Askimregionen har henholdsvis 13,9% og 12,3 %.

⁷Veksten av produsenttjenester i Halden representerer 17 prosent av årsverkveksten i disse tjenestene i Østfold (Halden har 13 prosent av fylkets samlede sysselsetting).

Gamle og nye næringer har med andre ord hatt ulik utvikling og vekstkraft i de forskjellige Østfoldregionene. *Produsentretta privat tjenesteyting* har imidlertid vært den nye store vekstnæringen, som har vokst relativt sterkere i Østfold enn i landet. Veksten har relativt sett vært større enn landet i 4 av 5 Østfoldregioner, men særlig sterk i Fredrikstad- og Haldenregionene hvor mye av veksten er kommet i kunnskapsintensiv forretningsmessige tjenesteyting (KIFT/IKT m.m.). Hva er årsakene til dette ? Fredrikstad drar opplagt fordeler av å være en urban agglomerasjon der størrelse og allsidighet i næringsstruktur virker positivt inn på vekstkraften i nye servicenæringer. Halden er til sammenlikning et lite lokalsamfunn, men drar på sin side fordeler av å ha utviklet et spesialisert og kunnskapsintensivt nærings-, forsknings- og utdanningsmiljø innen IKT. Man har der opplagt tatt ut fordeler av sin moderne infrastruktur (høgskole, FoU), som lenge har vært innrettet mot de nye vekstnæringene og ”ny økonomi”. Både Fredrikstad og Halden har imidlertid også en del fellestrekk som er gunstig for entreprenøskap og næringsvekst, slik som mange uformelle nettverk mellom bedrifter, kunnskapsorganisasjoner (utdanning, FoU) og utviklingsaktører (myndigheter, virkemiddelorgan), utpreget lokalsamfunnsidentitet (dvs. lokal patriotisme og interessehevding) samt tilførsel av ressurser utenfra (nasjonale og internasjonale investeringer og eierskap i nye vekstnæringer).

Spesialiserte agglomerasjoner, bransjekonsentrasjoner og klynger

Analysere vi næringers over- og underrepresentasjon med utgangspunkt i fylkesnivået, finnes i Østfold fem regionale bransjekonsentrasjoner som alle er innen industri. Dette er knyttet til treforedling, kjemisk, mineralsk, næringsmiddel og verksted (se figur 3.13). Dette er altså bransjer som Østfold har utviklet en regional spesialisering innenfor, og har en relativt stor andel av de nasjonale bransjene. Til gjengjeld har Østfold en klar underrepresentasjon av bedrifter og bransjemiljøer innen maritime næringer, forretningsmessig tjenesteyting, hotell og restaurant.

Ser vi på næringsmessig overrepresentasjon for funksjonelle (ABS-) regioner har Østfold over 20 spesialiserte lokale agglomerasjoner, hvorav 14 bransjekonsentrasjoner og over 5 klynger. De lokale bransjekonsentrasjonen er knyttet til de samme næringene som er overrepresentert på fylkesnivået, disse 14 er⁸ (2001) (se tabell 4.2 i vedlegg):

⁸Etter 24-sektors inndeling.

1. landbruksbasert næringsmiddelindustri (3 bk)
2. treforedlingsindustri (3 bk)
3. kjemisk industri (3 bk)
4. verkstedsindustri (3 bk)
5. mineralsk industri (1 bk)
6. jordbruk (1 bk)

Hver av bransjekonsentrasjonene⁹ er imidlertid i absolutte tall relativt små med mellom 500-2000 årsverk hver og antall bedrifter varierer mellom 1-150 enheter. Tre bransjekonsentrasjoner (treforedling/ kjemisk) består bare av *en* stor bedrift, mens de øvrige 11 er blandingsmiljøer av små og store bedrifter. I alle de fire førstnevnte bransjene (pkt.1-4 over) har 12 bransjekonsentrasjoner styrket sin relative posisjon i forhold til landet de siste femten årene. I de to siste bransjene er det 3 bransjekonsentrasjoner som har svekket sin relative posisjon, og er på vei ut som viktige bransjemiljøer¹⁰.

I tillegg finnes det i Østfold følgende seks-sju dokumenterte¹¹ mer tverrgående spesialiserte *næringsklynger*¹² :

1. Metallvareklyngen (tynnplatekomponenter) – Moss- og Fredrikstadregionene
2. Verktøymakerklyngen (maskinverktøy av metall, plast) – Moss- og Fredrikstadregionene
3. Emballasjeklyngen (papir/papp/plast) – Moss- og Sarpsborgregionene
4. KIFT/IKT-klynger i Fredrikstad og Halden

Punktene 1-3 omtaler klynger som også er forankret til bransjekonsentrasjoner nevnt over (punkt 2 og 4).

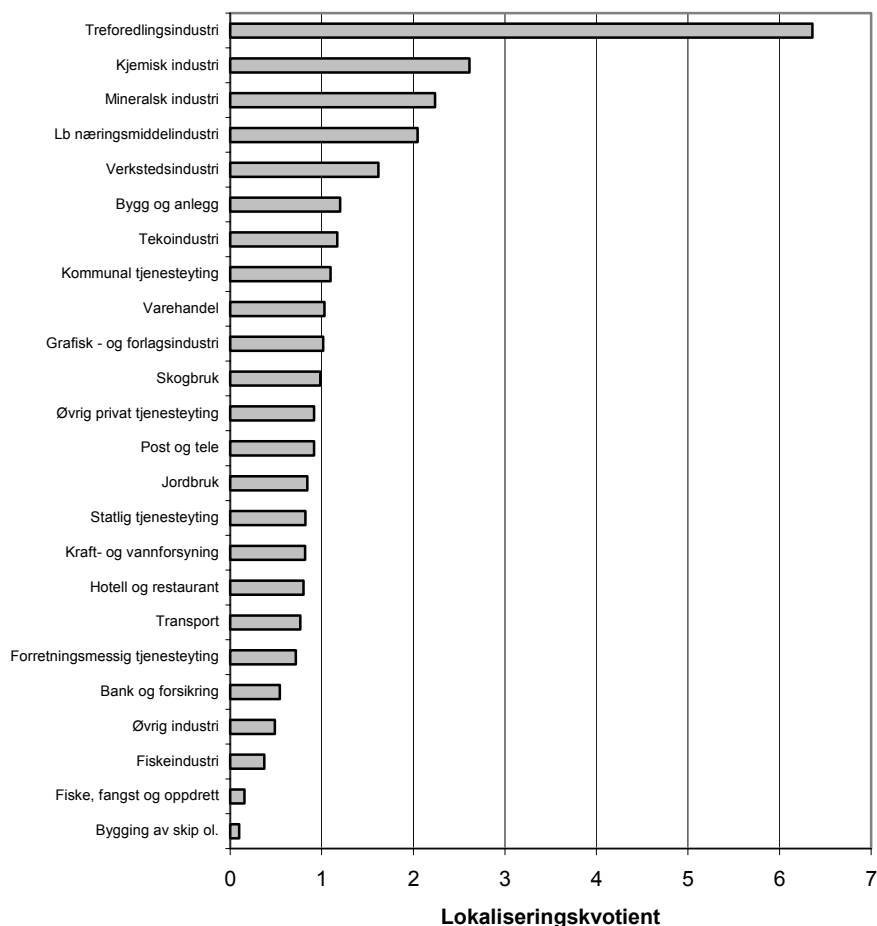
⁹ Lokaliseringen av bransjekonsentrasjonene gjør at alle Østfoldbyene har sine særegne spesialiseringer knyttet til ulike kombinasjoner av følgende bransjekonsentrasjoner: (1) Halden : treforedling, kjemisk, verksted, (2) Fredrikstad : næringsmiddel, kjemisk, verksted, mineralsk, (3) Sarpsborg : treforedling, kjemisk, næringsmiddel, (4) Moss : treforedling, verksted, og Askim/Mysen : næringsmiddel, jordbruk.

¹⁰ Tidligere bransjekonsentrasjoner innen teko (Moss/ Halden) og skipsbygging (Moss/Fredrikstad) er utradert i fylket

¹¹ Iflg. Isaksen og Spilling (1996), Onsager (1999, 2001), Onsager og Sæther (2003).

¹² Dvs. geografisk konsentrerte verdikjedesystemer.

Figur 2.11 *Næringer i Østfold fylke rangert etter over- og underrepresentasjon¹³ i forhold til landet 2001.*



Ellers viser dataunderlaget at de fleste lokale bransjekonsentrasjonene i Østfold har styrket sin relative posisjon nasjonalt innenfor sine respektive bransjer de siste femten årene. Dette gjelder særlig innenfor prosess- og teknologiindustrier som representerer de gamle kjernesektorene i Østfold (dvs. treforedling, kjemisk, næringsmiddel og verksted). I tillegg har nye kunnskapsintensive agglomerasjoner og

¹³ Lokaliseringkvotienter >1,5 regnes vanligvis som regionale bransjekonsentrasjoner, men knyttes da til arbeidsmarkedsregioner.

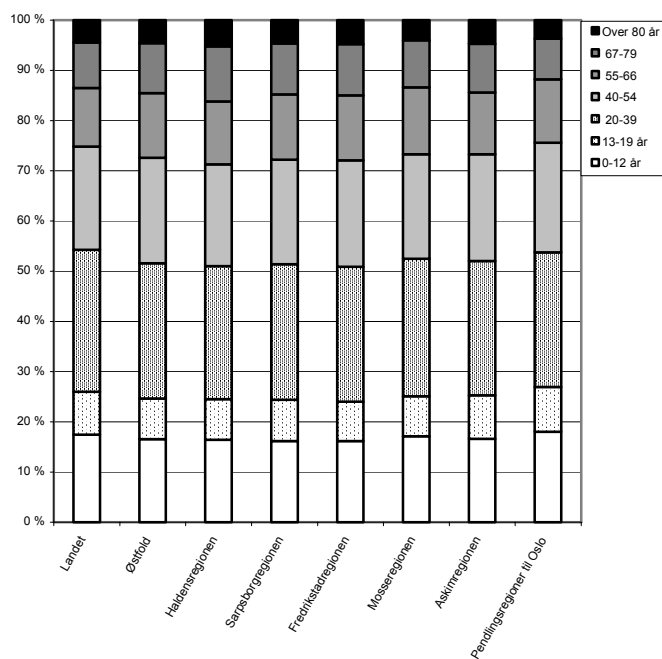
klynger vokst fram (dvs. KIFT/IKT-miljøer) i området med en sterkere relativ vekst på 1990-tallet enn gjennomsnittet for landet og fylket. Disse er i større grad forankret til moderne infrastrukturer (FoU/høgskole etc.) som i Halden, eller til større urbane agglomerasjoner som i Fredrikstad.

2.2 Befolkningsforhold

2.2.1 Struktur og utvikling i fylket

Østfolds *befolkningsstruktur* preges av en noe eldre befolkning enn landet, med en større andel av befolkningen over 55 år enn landet forøvrig. En lavere andel unge voksne innebærer også at barn- og ungdomsbefolkningen er noe mindre enn i landet for øvrig.

Tabell 2.5 *Aldersstrukturer i Østfold 2002 (SSB).*



Det er de typiske industrikommunene som ligger lengst vekk fra Oslo som særlig har denne aldersstrukturen, (Halden, Fredrikstad og Sarpsborg). Aldersstrukturen i Nordre deler av fylket preges mer av innflyttingen, og med en større andel unge voksne, barn og ungdom.

Det går fram av tabellen under at Østfolds befolkning også har et *lavere formell kompetanse* enn i landet. Det vil si at Østfold har et langt sterkere innslag av personer med bare grunnskoleutdanning, og et tilsvarende vesentlig mindre innslag av personer med universitets- og høyskoleutdanning, enn den norske voksne befolkning i gjennomsnitt. Blant regionene er det særlig Askim/Eidsbergregionen og Sarpsborgregionen, som utmerker seg med lave andeler høyutdannede og høye andeler med bare grunnskoleutdanning. Mønsteret går imidlertid igjen i samtlige regioner, selv om størrelsen på avvikene fra landsgjennomsnittet varierer noe. Det er Mossregionen som ligger nærmest den landgjennomsnittlige utdanningsfordelingen.

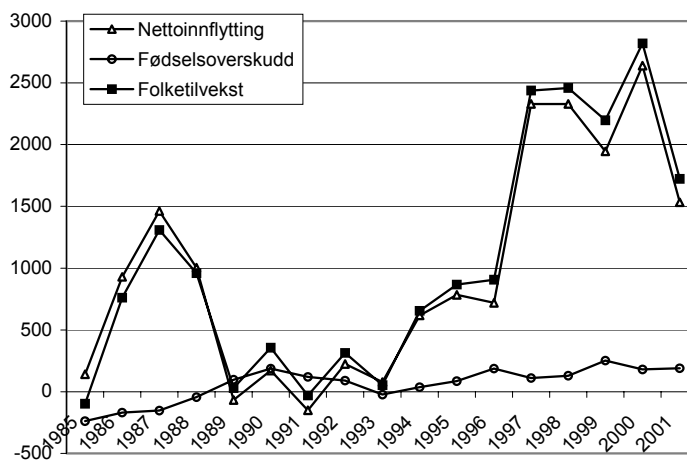
Tabell 2.6 *Personer over 15 år etter høyeste fullførte utdanning bosatt i Østfold og landet 2001 (de landsgjennomsnittlige andelene = 100) (SSB).*

Juvkam 2 regioner	Utdanningsnivå (fullført utdanning):		
	Grunnskole	Videregående skole	Universitet og høyskole
Askim/Eidsbergregionen	131,9	103,2	61,5
Fredrikstadregionen	118,3	99,0	85,0
Haldenregionen	114,7	102,2	80,4
Mossregionen	108,7	101,5	87,9
Osloregionen	113,7	106,9	69,4
Sarpsborgregionen	123,4	103,9	67,8
ØSTFOLD FYLKE	118,8	101,9	77,4
NORGE	100(21,2)	100,0(56,5)	100,0(22,3)

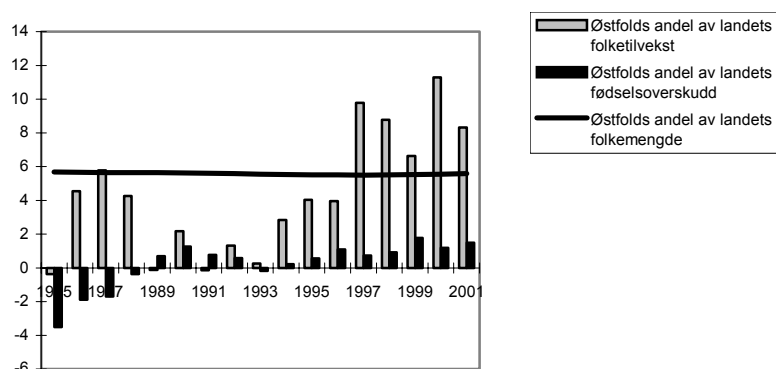
Utdanningsfordelingen gjenspeiler til en viss grad aldersfordelingen i den voksne befolkningen (jf. figur 1.10), men kan også skyldes forskjeller i utdanningstilbøyelighet blant den stedlige befolkningen, samt selektiv flytting etter utdanningsnivå uavhengig av alder (jf. kapittel 1.5). Alle tre faktorer vil være påvirket av næringsstrukturelle forhold, samt yrkesfordelingen (etterspørselsforhold) og andre aspekter ved lokale og regionale arbeidsmarkeder. Befolkningens utdanningsnivå vil på sin side kunne virke tilbake på disse forholdene på lengre sikt, i et vekselspill.

Befolkningsutviklingen i Østfold preges av to hovedtrekk. (se figur 2.7). For det første har folketilveksten gjennomgående vært positiv de siste femten årene, både som følge av økt (netto-) innflytting og et økende fødselsoverskudd. For det andre svinger befolkningsutviklingen i fylket med svingninger i nettoinnflyttingen, som igjen er nært knyttet til svingninger i nasjonale konjunkturer og arbeidsmarkedsforhold. Under lavkonjunkturperioden stoppet befolkningsveksten i Østfold helt opp på grunn av redusert innflytting, og under høykonjunkturer har nettoinnflyttingen til Østfold økt markant, og i økt grad fra den ene til den andre høykonjunkturer. Videre går det fram (figur 2.8) at Østfolds andel av landets folketall har ligget relativt stabilt de siste 15 årene på i underkant av 6 prosent samtidig som fylkets andel av folketilveksten og fødselsoverskuddet har vært økende. Når andel av folkemengden allikevel ikke øker har det sammenheng med at befolkningsveksten i landet totalt øker like mye som i Østfold, og hvor en større andel enn i Østfold er knyttet til fødselsoverskudd. Østfold har gjennomgående hatt betydelig lavere fødselsoverskudd enn det størrelsen på befolkningen skulle tilsi. Dette skyldes i hovedsak Østfolds befolkningsstruktur som er preget av noe eldre befolkning enn gjennomsnittet for landet

Figur 2.12 *Befolkningsutviklingen i Østfold 1985-2001 (SSB).*



Figur 2.13 Østfolds andel av landets folketall, folketilvekst og fødseselsoverskudd 1985-2001.

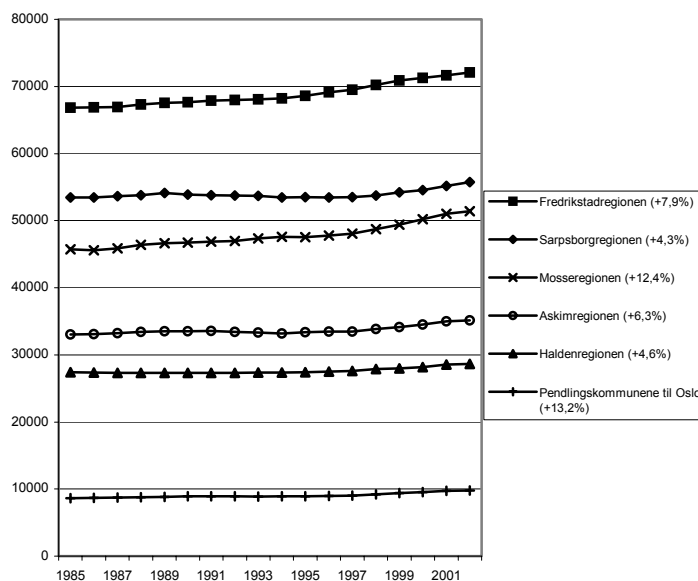


2.2.2 Struktur og utvikling i Østfoldregionene

Generelt er befolkningsutviklingen i alle Østfoldregionene sterkt påvirket av variasjoner i flyttebalansen (nettoinnflyttingen), som igjen svinger mye i takt med nasjonale konjunkturer og grad av vekst/stagnasjon i Osloregionen. Med unntak for ”høyvekst”-regionene er det nesten ikke fødseselsoverskudd i fylket, og særlig tydelig er dette i de mest typiske industri- og landbruksregionene (Halden, Sarpsborg, Askim).

Selv om befolkningen er relativt stabilt fordelt på Østfoldregionene har det over tid skjedd en gradvis forskyving. Med utgangspunkt i relativ folketallsendring i perioden 1986-2001 kan Østfoldregionene fordeles på følgende tre kategorier (se figurer i vedlegg):

Figur 2.14 *Befolkningsutviklingen i Østfoldregionene 1985-2001 (SSB)*



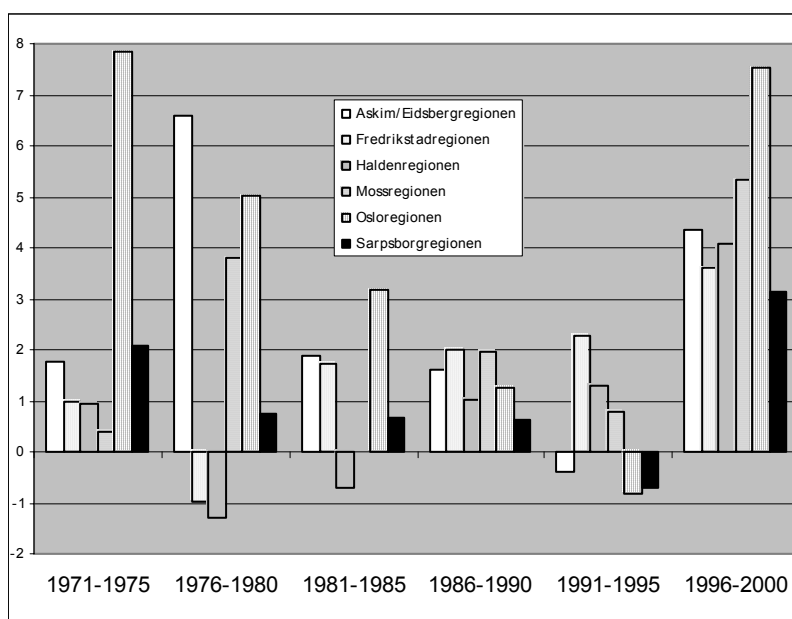
"Høy vekst"-regioner (> 11 prosent) er pendlingskommunene til Oslo og Mossregion, som har hatt klart størst befolkningsvekst (+12-13 %). De er karakterisert ved både høy nettoinnflytting og fødselsoverskudd. I regionene er det bygd mange boligfelt de senere årene med dagpendlingsavstand til Osloregionen, og området har fått økt innflytting av mange unge i etableringsfasen og barnefamilier fra Osloregionen og landet for øvrig.

"Middels-vekst"-regioner (6-10 prosent) er Fredrikstad- og Askimregionene (+6-8%), som nesten ikke har hatt fødselsoverskudd, men fått veksten gjennom (netto-) inn-flytting.

"Lav vekst"-regioner (< 5 prosent) er Sarpsborg- og Haldenregionene (+4-5%), som har tatt sin beskjedne vekst fra et lite innflyttingsoverskudd.

Ser vi på utviklingen i den viktigste faktoren, flyttebalansen, har det vært en markert forbedret utviklingen for alle Østfoldregionene i siste periode (1996-2000) hvor netto-innflyttingen har vært større enn noen gang siden 1970-tallet.

Figur 2.15 *Flyttebalanse/nettoflytting for femårsperioder 1971-2000. Prosent av folketallet i utgangsåret i hver periode. Juvkam 2 regioner i Østfold.*

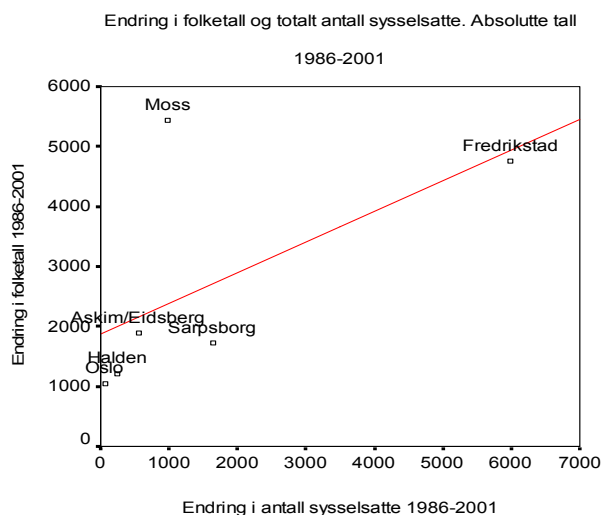


2.2.3 Sammenhenger mellom nærings- og befolkningsutvikling

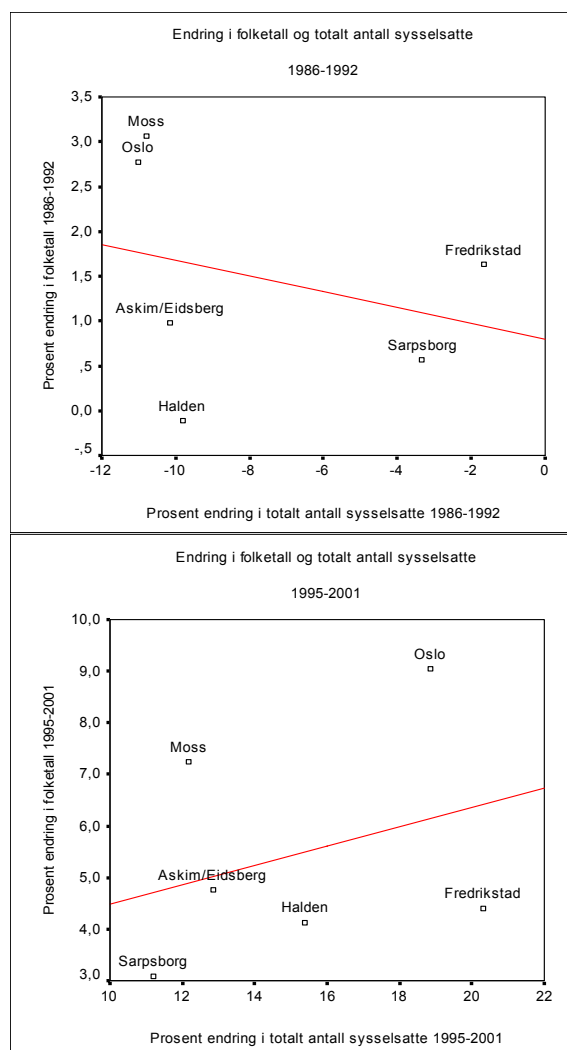
Som det framgår foran har perioder med nasjonal høykonjunktur vært preget av til dels kraftig (netto-) innflytting til Østfold. Dette har vært perioder som har vært preget av høy arbeidskraftetterspørsel, sysselsetningsvekst og innflyttingsoverskudd til både Østfold og Osloregionen. Dette er en del av det store bildet der nasjonale høykonjunkturer har hatt en økende tendens til å generere nasjonal sentralisering av sysselsetting og befolkning til det sentrale Østlandet. Næringsvekst i Østfold øker arbeidskraftetterspørselen og innflyttingsoverskuddet til hele Østfold. Vi ser også klare tendenser til at i slike perioder forsterkes også den bostedsmotiverte innflytting fra Osloregionen til fylket, og særlig til nordre fylket. Denne innflyttingen forsterker ytterligere den lokale næringsveksten som følge av økt etterspørsel etter offentlig og privat husholdsrettet tjenesteyting. I perioder med nasjonal lavkonjunktur derimot øker ledigheten ofte mye i Østfold, og (netto-) innflytting går kraftig ned.

Generelt er naturlig nok veksttakten i regionenes folketall både lavere og mer stabil enn veksttakten i sysselsettingen, som har mye større svingninger. Ser vi nærmere på sammenhengen mellom folketalls- og sysselsetningsutvikling i Østfold-regionene er bildet mer sammensatt enn innledningen over skulle indikere. Hovedkonklusjonen er imidlertid fortsatt at sammenheng mellom folketalls- og sysselsetningsvekst er minst i regioner som er sterkest påvirket av Osloområdet (eller grenseregioner), mens sentrale byregioner som Fredrikstad har en klarere sammenheng. Fredrikstadregionen er også den eneste som har større sysselsetningsvekst enn folketallsvekst i perioden 1986-2001. Sarpsborgregionen ligger i en mellomposisjon der sysselsetningsveksten har ligget omtrent på nivå med folketallsveksten. De øvrige regionene har hatt en større folketallsvekst enn sysselsetningsvekst, og særlig tydelig er dette i Mossregionen og pendlingskommunene til Oslo, men også i noen grad Askim- og Haldenregionen. Årsakene til dette er imidlertid forskjellige.

Figur 2.16 *Folketalls- og sysselsetningsutvikling i Østfoldregionene 1986-2001 – absolutte tall (3 pendlingskommuner er merket 'Oslo')* (Panda).



Figur 2.17 Folketalls- og sysselsettingsutvikling i Østfold-regionene (3 pendlingskommuner er merket 'Oslo') i lav- og høykonjunkturperioder - relativ endringstall (Panda).



Ser vi på den relative veksten i lav- og høykonjunkturperiodene ser vi at de Østfoldregionene som er minst påvirket av Osloregionen (eks. Halden, Sarpsborg, Fredrikstad) har en klar sammenheng mellom nivået på henholdsvis sysselsettings- og befolkningsvekst. Østfoldregionene som er mest påvirket av Osloregionen (Mossregionen, pendlingsregionene, samt Askim/Mysen) er en svakere sammenheng mellom sysselsettings- og befolkningsveksten. En høy befolkningsvekst er ikke her

koplet til tilsvarende høy sysselsettingsvekst, og et par av regionene har til dels høy befolkningsvekst også i lavkonjunkturen. Befolkningsveksten i disse områdene er som tidligere omtalt påvirket av Oslo-regionen, og en bostedsmotivert innflytting som i mindre grad er koplet til lokal arbeidsplassvekst.

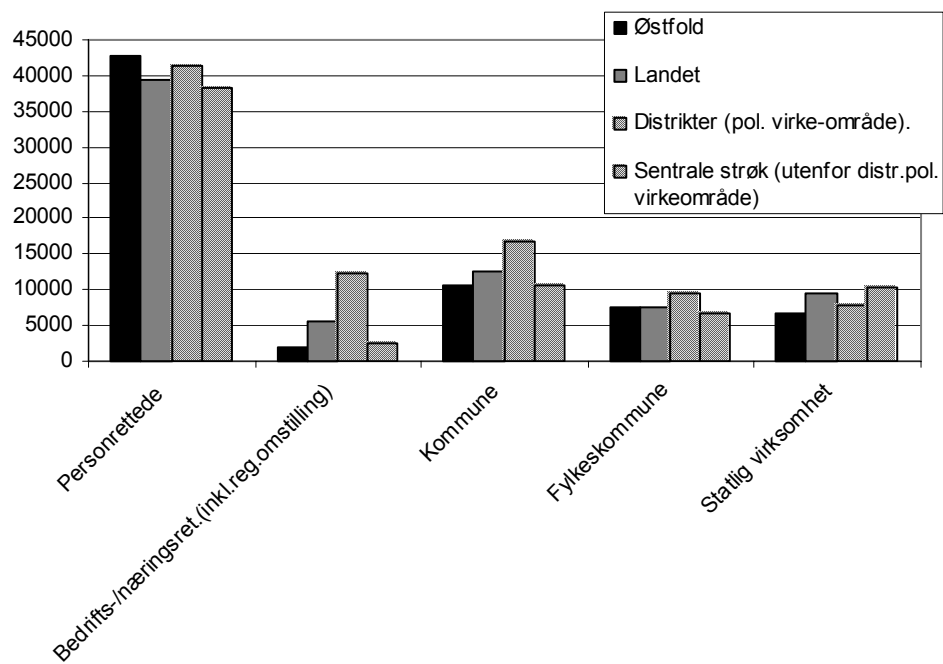
2.3 Strukturen i statlige overføringer

I en nasjonal kontekst er overføringsprofilen til Østfold preget av store overføringer til velferdstiltak for å motvirke levekårsproblemer knyttet til utstøting, arbeidsledighet og alderdom m.m.. Samtidig har det vært relativt lite til 'forebyggende' arbeid med å styrke lokal og regional utviklingsevne, som har betydning for det framtidige sysselsettings- og velferdsgrunnlaget. Overføringsprofilen til Østfold kan beskrives med følgende hovedtrekk (se figurene 2.19 og 2.18 under, samt tabell 4.3 og 4.4 i vedlegg):

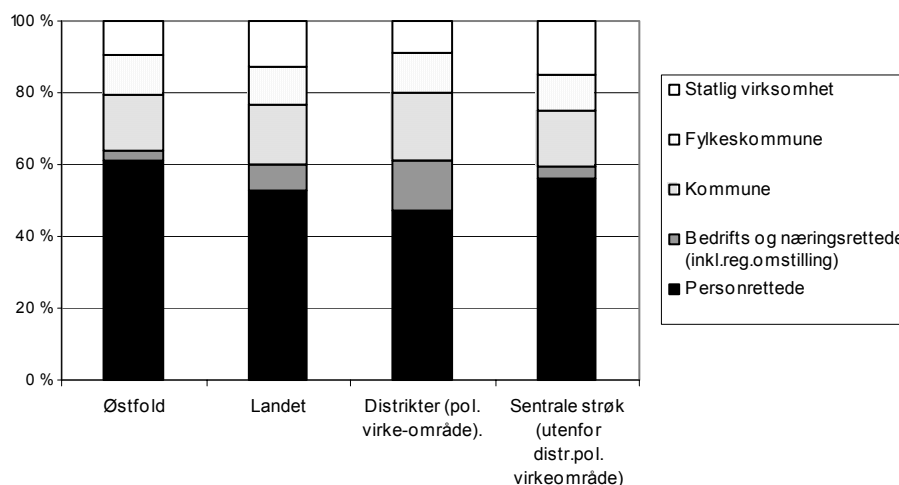
- (1) Østfold har et lavere *totalt* overføringsnivå per innbygger enn gjennomsnittet for landet, men på nivå med sentrale strøk for øvrig
- (2) De *personrettede overføringene* dominerer overføringsbildet (60% ekskl. arbeidsmarkedstiltak), og nivået per innbygger i Østfold ligger godt over landet, sentrale strøk og distrikter. En sannsynlig årsak til dette er Østfolds demografiske strukturer (relativt høy andel eldre) og egenskaper ved regionalt næringsliv (utstøtingsproblemer knyttet til en stor og omstillingsutsatt industrisektor og "mismatch" i arbeidsmarkedet).
- (3) De *offentlige sektoroverføringene* representerer den nest største posten i det samlede overføringsbildet (36%), og nivået per innbygger i Østfold ligger godt under landet, særlig distriktene men også sentrale strøk. Det er særlig lavere kommunale og statlige overføringer til Østfold. Det er lavere overføring til kommunene både av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. En sannsynlig årsak til at rammetilskuddene via inntektssystemet ligger lavt har å gjøre med at ordningen virker omfordelende til fordel for spredtbodde distrikter, som Østfold har forholdsvis lite av.
- (4) Den statlige *nærings- og utviklingsstøtten* (her også inkl. arbeidsmarkedstiltak) utgjør en svært liten del av de totale statlige overføringene (4,1 %), og der arbeidsmarkedstiltak er den største enkeltposten (1,2%). Samlet nærings- og utviklingsstøtte per innbygger i Østfold ligger godt *under* landet, både sentrale strøk og distriktene, og det er bare arbeidsmarkedstiltak som ligger noe høyere

i Østfold enn i landet. Når statlig nærings- og utviklingsstøtte er betydelig lavere til Østfold enn landet skyldes det at fylket har mindre jordbruksoverføringer, små fordeler av redusert arbeidsgiveravgift, ingen skipsbyggingsstøtte og lavere støtte til nærings- og regional utvikling, enn distriktene.

Figur 2.18 Statlig overføringer i kroner per innbygger i Østfold og landet 2000 (datakilde: Ørbeck 2002).



Figur 2.19 Statlige overføringer 2000 i Østfold og landet. Relativ fordeling. (datakilde: Ørbeck 2002).



Samtidig mottar fylket svært lite av statlig FoU-støtte¹⁴, særlig i forhold til sentrale strøk, men også distriktene. Når man fordeler næringsoverføringene mellom henholdsvis 'produksjonssubsidier' og 'utviklingsstøtte' (inkl. arbeids-markedstiltak), utgjør subsidiedelen en noen mindre andel i Østfold (61 prosent) enn på landsbasis (69 prosent). Om man ikke tar med arbeidsmarkedstiltak her utgjør imidlertid subsidiedelen en større andel i Østfold (86%) enn på landbasis (79%).

Ser man nærmere på underposter av statlige næringsoverføringer til aktive utviklingstiltak (se tabell 4.4 i vedlegg) kommer det fram et sammensatt bilde. Samlet er det imidlertid KRD- og SND-virkemidler som her er viktigst, selv om den største enkeltposten er NFR-støtte til næringslivet. Andre store underposter er støtte til bedrifts-utvikling og prosjektutvikling via SND (NHD, KRD), regionale utviklings- og omstillingsprogrammer via fylkeskommunen (KRD), FoU-kontrakter via SND (NHD) og etablererstipend via fylkeskommune (KRD). Alle

¹⁴Som tidligere omtalt har næringslivet i Østfold et relativt lavt FoU-forbruk i forhold til landet. Det er imidlertid grunn til å understreke at de totale FoU-utgiftene i Østfold er langt større enn statlige FoU-overføringer. Hoveddelen av FoU-utgiftene finansieres av næringslivet selv, og under fem prosent finansieres av offentlige midler (SSB 2002/96).

disse overføringene er imidlertid lavere til Østfold målt per innbygger enn til landet, med unntak for prosjektutviklingsstøtte samt regional omstillingsstøtte. Her kommer blant annet støtten til de tidsavgrensede regionale offensivene (Byoffensiv og Bygdeoffensiven) samt grenseregionalt samarbeid (Intereg).

Når Østfold får lite statlige overføringer til utviklingstiltak er det nærliggende å knytte dette til et par forhold. Fylkets sentrale beliggenhet har historisk gitt lite tilgang på regionalpolitiske utviklingsmidler, både via kommuner, fylkeskommune og regionale statsetater (SND/DU). I tillegg har næringslivet i Østfold vært preget av denne tradisjonen med å klare seg uten statlige utviklingsmidler unntatt under mer kortvarige kriser når hjørnesteinbedrifter har vært preget av store omstillinger/nedlegging. Mye tyder også på at mye av næringslivet i Østfold har hatt en svak egenevne eller –vilje til å drive aktiv søking etter statlige utviklingsmidler, selv om det har vært muligheter for dette lokalt, regionalt og nasjonalt.

3 Statlig politikk og overføringer - struktur og effekter

3.1 Den store regionalpolitikken

Den store regionalpolitikken er implisitt regionalpolitikk knyttet til nasjonale makro- og sektorpolitikker. Makro- og sektorpolitikkenes betydning i et allsidig fylke som Østfold er komplisert. I det følgende gis korte beskrivelser av de mest sentrale politikkområdene som har særlig betydning for nærings-, befolknings- og levekårsutviklingen i Østfold, og hvilke effekter de har hatt.

3.1.1 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 arbeidslivet i 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

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 kronekurs blitt viktigere. Slik handlingsregelen 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 handelslekkasjen mellom Østfold og Sverige (se nærmere omtale i kapittel 3.1.8.).

3.1.2 Velferds- og offentlig sektorpolitikk

Generell velferds- og offentlig sektorpolitikk har 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-, forvaltings- og forsvarsektorene.

Personrettede overføringer

De personrettede overføringene (trygder, pensjoner, stønader via Rikstrygdeverket etc.) er en del av velferds-politikken, og 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 alders-pensjoner og sykepenger. Årsakene til dette er en kombinasjon av demografiske forhold (eldre befolkning) og egenskaper ved arbeidslivet (og –markedet) i regionen.

Tabell 3.1 *Ulike typer personrettede overføringer til Østfold 2000.*
(Kilde:Ørbech 2002).

	Person-rettede overføringer Andre statlige overføringer Totalt			Ulike personrettede overføringer i andel av personrettede overføringer totalt															
				Alders-pensjon	Uføre-pensjon mv.	Syke-penger	Barne-trygd	Rehabiliteringspenger mv.	Fødsels- og adopsjonspenger mv.	Dag-penger	Attføringspenger mv.	Stønader til enslig mor eller far	SLU-stipend	Kontantstøtte	Etterlattepensjoner	Bostøtte	Andre støtter	Pers. overføringer totalt	
Østfold	60,0	40,0	100,0	37,0	22,2	12,9	6,2	3,6	3,5	3,0	2,3	2,1	2,0	1,6	1,3	1,1	1,2	100,0	
Hele landet	51,6	48,4	100,0	37,2	18,8	12,5	7,2	3,0	4,5	3,5	3,1	2,0	2,7	1,7	1,2	0,9	1,5	100,0	
Distr.pol.virkeområde	46,0	54,0	100,0	37,5	19,3	12,1	7,0	2,9	3,8	3,7	3,4	1,9	3,0	1,6	1,3	0,9	1,5	100,0	
Utenfor distr.pol.virk	54,8	45,2	100,0	37,1	18,6	12,7	7,3	3,1	4,8	3,5	3,0	2,1	2,5	1,8	1,2	0,9	1,4	100,0	
Overføringer i 1000 kr/innbygger																			
Østfold	41,9	27,9	69,8	15,5	9,3	5,4	2,6	1,5	1,4	1,3	1,0	0,9	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	41,9	
Hele landet	38,6	36,1	74,7	14,4	7,3	4,8	2,8	1,2	1,7	1,4	1,2	0,8	1,0	0,7	0,5	0,4	0,6	38,6	
Distr.pol.virkeområde	40,5	47,5	88,1	15,2	7,8	4,9	2,8	1,2	1,6	1,5	1,4	0,8	1,2	0,6	0,5	0,4	0,6	40,5	
Utenfor distr.pol.virk	37,7	31,1	68,8	14,0	7,0	4,8	2,8	1,2	1,8	1,3	1,1	0,8	0,9	0,7	0,4	0,4	0,5	37,7	

Offentlig virksomhet og overføringer til offentlig sektor

Offentlig sektor og overføringer er knyttet til (1) statens egen aktivitet i Østfold (sykehus, høyskole, 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.

Ser vi først på *sysselsettingsutviklingen* har Østfold hatt en sterk vekst i offentlig sektor (4000 arbeidsplasser 1995-2001), som særlig er knyttet til veksten i kommunal tjenesteyting. Den sterke veksten som er registrert i statlig sysselsetting de siste årene skyldes primært overtagelsen av sykehusene. Den sterke veksten i kommunal tjenesteyting er særlig knyttet til to forhold. Generelle nasjonale reformer har det siste tiåret pålagt kommunene en rekke store utbygginger (seksårsreformen, eldreformen, HVPU-reformen, psykiatriseringen m.m.). Når veksten i Østfold har vært betydelig sterkere enn i landet (henholdsvis 20 og 8 prosent 1995-2001) er det nærliggende å knytte dette til demografiske forhold, dvs. en relativt stor eldrebefolkning og økte krav til relaterte omsorgstjenester, og samtidig en stor nettoinnflytting av barnefamilier med økte tjenestebehov knyttet til barnehage og skoler.

Tabell 3.2 *Sysselsetting i kommunal og statlig virksomhet i Østfold 1986-2001 (panda).*

		1986	1989	1992	1995	1998	2001
Offentlig sektor totalt (kommunal og statlig tjenesteyting)							
ØSTFOLD	Absolutte tall	22247	23134	24364	25457	27515	29716
	Rel.endring	100	104	110	114	124	134
Landet	Rel.endring	100	107	112	122	124	130
Kommunal tjenesteyting							
ØSTFOLD	Absolutte tall	18599	19463	20377	21374	23971	21615
	Rel.endring	100	105	110	115	129	116
Landet	Rel.endring	100	107	113	124	126	110
Statlig tjenesteyting							
ØSTFOLD	Absolutte tall	3648	3671	3987	4083	3544	8101
	Rel.endring	100	101	109	112	97	222
Landet	Rel.endring	100	108	111	118	118	205

Med en sysselsettingsvekst på 4000 årsverk i offentlig sektor kan vi med utgangspunkt i en moderat ringvirkningseffekt (multiplikator på 0,4) anslå ringvirkningene til en årsverksvekst i privat sektor (i hovedsak service) på 1600 årsverk. For øvrig har ulike typer av offentlig sektor svært ulike ringvirkningseffekter. En analyse av høyskolens regionale betydning (Sæther m.fl.2000) viser at høyskolen i Østfold har en direkte multiplikatoreffekt på 2,45. Konkret betyr dette at høyskolens 320 årsverk og 3974 studenter gir direkte økonomiske ringvirkninger tilsvarende 466 årsverk i annen virksomhet (særlig varehandel og annen privat service). Under-søkelsen dokumenterte ellers store indirekte ringvirkninger knyttet til (1) økt tilgang på kvalifisert arbeidskraft til regionalt næringsliv, og (2) stimulans for vekst og utvikling av nye kunnskapsintensive næringer i privat sektor (via kunnskapsoverføring, knoppskytinger og tiltrekning på bedrifter og investorer utenfra).

Ser vi på *overføringsbildet* til kommunene (figur under) for Østfold samlet er fordelingen på ramme- og øremerkede tilskudd omtrent som gjennomsnittet for landet, dvs. litt høyere andel rammetilskudd og litt mindre øremerket. Statens andel av overføringene er 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 er, fra skatt og andre driftsinntekter.

Tabell 3.3 *Fordeling av driftsinntekter til kommuner og fylkeskommune i Østfold 2000 (Kilde: Ørbeck 2002, SSB Statistikkbanken)*

Kommunenes inntektsstruktur 2000		Rammetilskudd	Øremerkede tilskudd	Skatt på formue og inntekt	Andre driftsinntekter	Totalt	Andel fra stat
Østfold	Absolutte tall	7289	3410	11676	9602	31978	33,5 %
	Relativ fordeling	22,8	10,7	36,5	30,0	100	33,5 %
Rømskog (Østfoldkom. med sterkest statsavheng)	Relativ fordeling	49,4	8,2	23,4	19,0	100	57,6 %
Rygge (Østfoldkommune med minst statsavhengighet)	Relativ fordeling	17,2	9,0	37,6	36,3	100	26,1 %
Landet	Absolutte tall	8116	4365	14258	10736	37475	33,3 %
	Relativ fordeling	21,7	11,6	38,0	28,6	100	33,3 %
Distriktpol.virkeområde	Relativ fordeling	30,8	11,6	29,0	28,6	100	42,4 %
Utenfor distr.pol.virkeomr	Relativ fordeling	17,3	11,7	42,4	28,6	100	29,0 %
Fylkeskommunens inntektsstruktur 2000		Rammetilskudd	Øremerkede tilskudd	Skatt på formue og inntekt	Andre driftsinntekter	Totalt	Andel fra stat
Østfold	Absolutte tall	3 737	3 878	6 172	4 073	17 860	43 %
	Relativ fordeling	20,9	21,7	34,6	22,8	100	43 %
Øvrige fylkeskommuner	Relativ fordeling	25,0	22,5	36,0	16,4	100	48 %

3.1.3 Handels- og næringspolitikken

Generell *handels- og næringspolitikk* har de siste tiårene 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 konkurransevilkår 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 et mye større tilbud på offentlige låne- og tilskuddsordninger rettet mot bedrifts- og næringsutvikling, entreprenørskap og innovasjon. Dette er ordninger under ulike departementer (NHD, LD, KR, 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 nevnt 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

¹⁵I etterkant av ratifisering av EØS- og WTO-avtalene fikk landbruksbasert næringsmiddelindustri i Østfold og landet en betydelig statlige omstillingsstøtte.

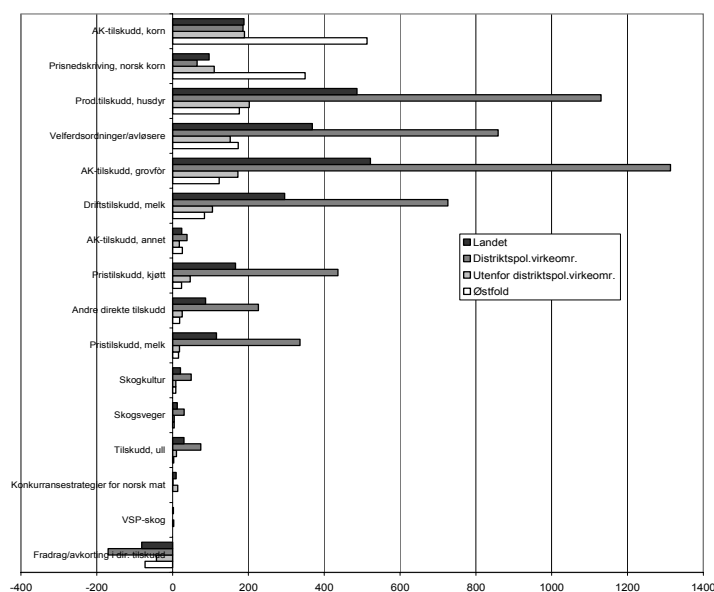
resultat, men flere prosjekter har bidratt til å utvikle nettverk og samarbeid mellom utdanningsorganisasjoner (særlig høyskolen) og små- og mellomstore bedrifter i Østfold om utdanning, kompetanseoverføring, entreprenørskap og innovasjon.

3.1.4 Landbrukspolitikken

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 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 har man fått et nytt ("Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon"). Med disse programmene har man det siste tiåret årlig satt av mellom 50-150 mill.kr./år til utviklingstiltak for landbruk og relatert næringsmiddelindustri.

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.

Tabell 3.4 *Støtteprofilen til landbruket i Østfold og landet 2000. Kr./innbygger (Kilde: Ørbeck 2002)*



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 prosentuell tilbakegang enn gjennomsnittet for landet. Dette var særlig knyttet til første periode, mens jordbruket i Østfold har hatt en mindre negativ tilbakegang de siste årene enn i landet.

Tabell 3.5 *Arbeidsforbruket i jordbruket fordelt på kjønn i Østfold og landet 1986-2001. 1000 årsverk. (SSB Utvalgstillingene og Jordbrukstillingen 1999)*

	1986	1990	1995	1997	1999	2001	Årlig %-vis endring	
							86-90	90-99
Østfold	4,6	3,7	3,6	3,3	3,0	2,9	-5,1	-2,3

Landet	110,5	98,5	90,6	85,7	79,5	72,6	-2,8	-2,4
--------	-------	------	------	------	------	------	------	------

Tabell 3.6 *Relative endringer i sysselsettingen i landbruket i Østfold og landet 1986-2001. 1986=100. (Panda).*

Jordbruk	1986	1989	1992	1995	1998	2001	Absolutte endringer 1995-2001
ØSTFOLD	100	83,4	76,5	59,3	62,2	50,8	-382
NORGE	100	91,6	88,0	80,8	72,4	59,5	-19900
Skogbruk							
ØSTFOLD	100	107,8	109,5	94,7	108,2	89,3	-13
NORGE	100	132,3	124,8	105,3	111,2	88,6	-849

3.1.5 Energi- og telekompolitikk

Dereguleringer av statlige sektorer og fristilling av statlige selskaper til selvstendige virksomheter har i løpet av de siste 10-15 årene gitt store omstillinger innenfor energi-, telekom- og mediasektorene i Norge. Utviklingen, og den økte bruken av IKT og internett åpnet for nye vekstmuligheter og aktører innenfor energi-, telekom- og media-næringene. For Østfold slo dette relativt gunstig fordi man tidlig hadde utviklet relaterte høyteknologimiljøer, som i en tidlig fase kunne gå inn og utnytte deler av dette nye vekstpotensialet. Lokale teknologi-miljøer og –skoler kombinert med en gunstig beliggenhet ga tidlig og rask vekst gjennom entreprenørskap, knoppskyttinger og tiltrekning av eksterne investorer (eks. svenske IKT-selskaper, som så disse miljøene som egnet base for ekspansjon i det norske markedet). For fylket samlet oppveide denne veksten enkelte negative effekter, som for eksempel nedlegging av Telenors avdeling for opplysnings-tjenester i Askim.

Omtalte endringer i rammevilkår var viktig for å utløse deler av den betydelige sysselsetningsveksten Østfold fikk innenfor nye kunnskapsintensive vekstnæringer¹⁶ (34 % og +2495 årsverk fra 1996-2000). Dette var en vekst på nivå med gjennomsnittet for landet (+35%), men der næringene er sterkt konsentrert til storbyene. Hoveddelen av veksten i Østfold er kommet i Halden og Fredrikstad (Onsager og Sæther 2003).

¹⁶Kunnskapsintensive vekstnæringer er her databehandling, telekommunikasjon, ikt-industri, annen høyteknologisk industri, teknisk/økonomisk bedriftsrådgiving (ekskl. finans, juridisk, regnskap). For nærmere omtale se Onsager og Sæther (2003).

3.1.6 Miljøpolitikken

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 miljøpolitikk og en streng oppfølging lokalt har gitt selektive faktorulempes for industrien i Østfold¹⁷, noe som har ført til mange bedriftsomstillinger inkludert moderniseringer mot ny produksjon, produkter, kompetanser, bedrifter og kunnskapsorganisasjoner. Store bedriftsomstillinger¹⁸ i treforedlingsindustrien, som på kort sikt reduserte sysselsettingen innebar imidlertid moderniseringer mot nye prosesser og produkter¹⁹ som har styrket langsiktig konkurranseevne og sysselsetting. 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 er sentrale aktører innenfor. En bieffekt av offentlige (og private) miljøkrav er at en av landets største miljøteknologinæringer (her inngår bedrifter i ulike industri- og servicebransjer) har vokst fram i fylket. Miljøpolitikken har således skapt selektive faktorulempes for produksjon i Østfold, som har framskyndet moderniseringsprosesser i fylkets kjerneindustrier og utløst relatert miljønæringsvekst. I tillegg har utviklingen av et mer miljøvennlig næringsliv ikke bare bedret lokalmiljøene, men også gjort det lettere å profilere og markedsføre regionen som attraktivt bosteds-, reiselivs- og investeringsområde.

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, Saugbruksforeningen.

¹⁹Omstillingene ved Peterson Moss, Greaker, Saugbruksforeningen 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 spisskompetansemiljøet på forbyggende miljøvern, industriell økologi og livssyklusanalyser, er knyttet til Stiftelsen Østfoldforskning allerede fra 1980-tallet.

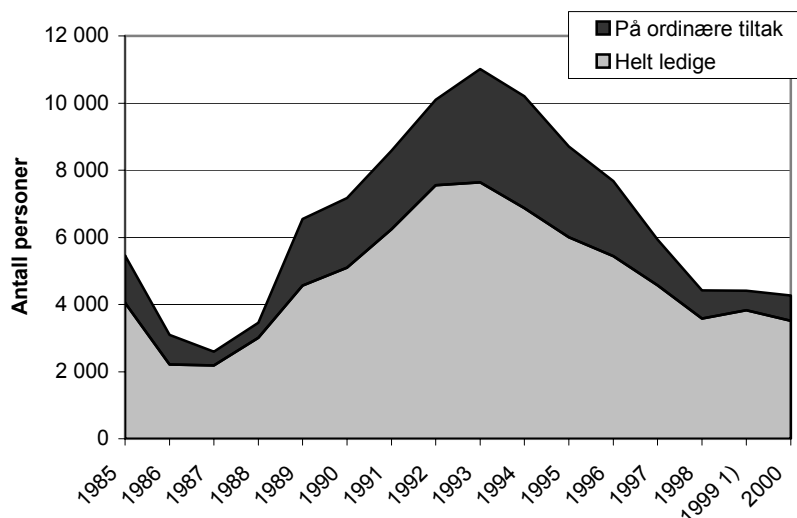
3.1.7 Arbeidsmarkedspolitik

Den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken (AMP) er 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 tilpasses 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 er 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 arbeidsmarkedspolitikken, er andre tilskuddsordninger til attføring, uføretrygd, sykkelønn etc., noe som berører en større del av velferdspolitikken. Disse har som mål å hjelpe til med individuell omskolering og dempe negative levekårs-effekter 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 arbeidssøkere (der langtidsledige, innvandrere og ungdom er prioriterte), og 2/3 til attføring og yrkeshemmede arbeidssøkere (iflg. Aetat-Østfold).

Figur 3.1 *Antall helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak i Østfold fylke 1985-2000 (Aetat).*



De samlede utbetalinger og fordelingen per innbygger knyttet til tiltak, attføring, uføretrygd og sykelønn, har i Østfold i lang tid ligget høyere enn det nasjonale gjennomsnittet. Årsakene til dette ligger antagelig i en kombinert effekt av en eldre befolkning og et høyere ledighetsnivå enn i 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 til (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 basis-

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.

funksjoner. 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. 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 forvaltingsoppgavene og krav til effektiv drift har sammen med små tiltaksmidler gått utover utviklings-funksjonen. Tilgangen på økte tiltaksmidler er imidlertid viktig for at Aetat-Østfold skal kunne fungere som en mer aktiv regional utviklingsaktør for person- og bedriftsomstillinger. Det har betydning for å kunne ta vare på kompetent arbeidskraft og stimulere videre kompetanseheving under lavkonjunktur, og raskere få folk i arbeid i lokalt næringsliv når konjunktorene snur.

3.1.8 Skatte- og avgiftspolitikkk m.m.

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

Betydningen av svenskehandelen for Østfold fylke er ikke analysert isolert og helhetlig. 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 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 *omsetningsutviklingen* i varehandelen i Østfold, og viser at mange kommuner i fylket har betydelig handelslekkasje. Mangel på befolkningsgrunnlag og et større senter i mange av kommunene forklarer en del av dette. For Halden kommune kommer også lekkasjen til Sverige som forklaring på de svake handelstallene. De siste årene har det vært en omsetningsvekst på 7,6% i Østfold (1999-2001), med prosentvis sterkeste vekst for Askimregionen (11,0%) og svakeste 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 Askimregionen styrket sin posisjon noe. Grensehandelen tas ikke eksplisitt opp av Vanberg, men han noterer (op.cit): ”vi registrerer gjennom tallmaterialet hvordan spesielt Halden berøres handelsmessig. I de senere årene har grensehandelen økt sterkt, og den berører de fleste kommunene i Østfold.”

Holder vi oss til *sysselsettingsutviklingen* i varehandelen mellom 1992-2001 (se tabeller i vedlegg) viser den bare en litt svakere utvikling i Østfold fylke i forhold til landet. Det er imidlertid en klart svakere utvikling i Askim-, Halden- og Fredrikstadregionene. Den målbare negative effekten av grensehandelen for Østfold fylke synes derfor å være beskjeden.

En mer positiv effekt av grensehandelen for Østfold er den økte kundetilstrømmingen fra store deler av Østlandet til grenseregionene. Veksten i handelsnæringen på svensk side kommer også en del Østfoldinger til gode. En del har etablert egne, eller jobber som ansatt i, handelsbedrifter men er bosatt og skattende til Østfoldkommuner. De totale økonomiske effektene for Østfold av grensehandelen er derfor ikke entydige negative.

3.2 Den lille regionalpolitikken²²

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

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.

²² Hovedkilden for dette kapitlet er: Onsager, Bolkesjø og Moen (2003).

ville kommet dårlig ut. Den statlige politikken på feltet har tradisjonelt blitt avgrenset til følgende poster og virkemidler:

- differensiert arbeidsgiveravgift
- egenkapital, investerings-, oppstartings- og markedsføringstilskudd til bedrifter (SND)
- regionalt retta omstillingsbevilgninger (Fylkeskommuner)
- bygdeutviklingsstøtte/fond (Fylkesmann landbruksavd./SND)
- kommunal og annen offentlig infrastruktur (kommuner/FKM/FM)
- kommunale næringsfond (avviklet i 2002)

Det er skattetapet av differensiert arbeidsgiveravgift som har vært den klart største enkeltposten nasjonalt, og som har fungert som en generell, automatisk og løpende, arbeidskraft- eller driftsstøtte for distriktsnæringslivet. SND-virkemidlene²³ er i større grad selektive, mikroøkonomiske virkemidler, for kapital- og arbeidskraftsubsidiering. Bygdeutviklingsfondet (FMLA/SND) gir støtte til nye næringer i tilknytning til landbruket og har mye av de samme kjennetegn som SND-virkemidlene. Infrastrukturtiltak er knyttet til tilrettelegging for næringsareal og –bygging, samt vei, vann og kloakk. Nyere infrastrukturtiltak er knyttet til tilrettelegging for moderne kommunikasjoner, FoU-tiltak, etterutdanning og kompetanseheving, støtte til kompetansesentra, forskningsstiftelser m.m..

Den lille regionalpolitikken i Østfold

Østfold lå lenge utenfor virkeområdet for den lille regionalpolitikken med unntak for tre av grensekommunene²⁴, som lenge har ligget i det distriktspolitiske virkeområdet med lavest støttestatus (dvs. skiftende C- og D-områder). For øvrig har enkeltbedrifter²⁵ og kommuner²⁶ i

²³Redusert arbeidsgiveravgift og SND-virkemidlene har imidlertid det fellestrekk at de er insentiver som tar sikte på å påvirke beslutninger og tilpasninger i bedriftene i de regionene som har tilgang til slike virkemidler, og som skal få en direkte konkurransefordel.

²⁴ 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).

²⁵Eks. Greaåker (1979), Saugbruksforeningen (1990-92), Viking Askim (1991).

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 utviklingsstøtte gjennom koplinger til (3) EUs Intereg-programmer. For Østfolds del innebar alle disse ordningene nye muligheter og økt statlig utviklingsstøtte.

3.2.1 SNDs virkemidler og rolle

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 næringsutviklingsprogrammer. Dette gjelder Nettverksprogrammet, FRAM-programmet og NT-programmet. I tilknytning til omstillingsprogrammene har SND sentralt hatt en rolle som rådgiver og kvalitetssikrer.

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.

²⁶Eks. Halden kommune fikk i tre perioder mellom 1960-85 tilgang til DUs etableringsstøtteordninger, mens Askim kommune i første halvdel av 1990-tallet fikk betydlige statlige omstillingsmidler etter nedleggingen av Viking Askim (1991).

Tabell 3.7 *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

Fordelingen mellom departementene, gjenspeiler hvor stor del av tilskuddene som går til landsdekkende ordninger (NHD) til distriktsretta (KRD), til fiskeriretta (FD) og til landbruksretta formål (LD).

SND i Østfold²⁷

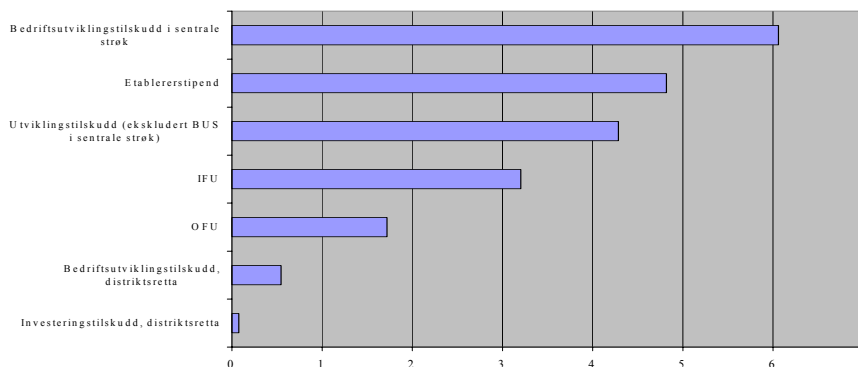
Østfold fylket har mottatt gjennomsnittelig ca. 20 mill. kr./år i tilskudd, og 40 mill. kr./år i lån fra SND i perioden 1993-2000. Dette tilsvarer om lag 1,6% av SNDs totale tilskudd, og 2,5 % av SNDs totale lån, som er langt mindre enn folketallet tilsier (5,5 %). Østfolds andel av SNDs tilskudd viser 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 tilskuddsandelene 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.

²⁷ 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.

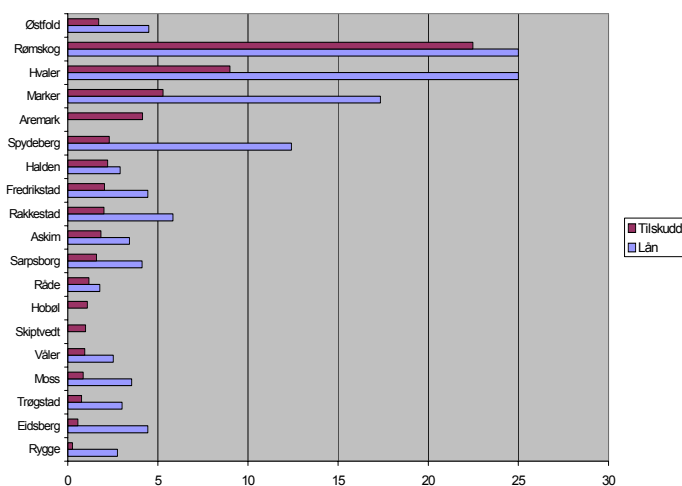
Ser vi på SND-lån og tilskudd per arbeidsplass har det i perioden på fylkesnivå vært lånt i underkant av 5000 kr pr arbeidsplass. Det er småkommunene, Rømskog, Hvaler, Marker og Spydeberg, som er de største låne-kommunene i forhold til tallet på arbeidsplasser. Rømskog og Marker er to av de tre kommunene 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 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.

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. Høsten 2002 ble en del avklart med utgangspunkt i fylkeskommunens ’nye utviklingsrolle’ og den nye desentraliseringen av regional- og distriktpolitiske virkemidler (St prp nr 1, 2002-2003).

Figur 3.2 *Østfolds andel av tilskudd innen ulike tilskuddskategorier²⁸ for perioden 1993- 2000 samlet. Prosent. (kilde: SND)*



Figur 3.3 *Lån og tilskudd (1000 kr) gjennom SND pr arbeidsplass (1999) samlet for årene 1993-2000²⁹ Rangert etter tilskudd. Kilde: Utkjøringer fra SNDs registerdata*



²⁸ 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.

²⁹ 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.

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 ellers i landet.

Tabell 3.8 *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

SND-Østfolds øvrige rolle. SND-Østfold har først og fremst vært prega av partnerskapet til staten og SND sentralt. 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. SNDs rolle og funksjon har for øvrig de senere årene vært preget av stor usikkerhet og vansker med å planlegge på grunn av de mange skiftende signaler fra sentralt hold³⁰.

SND-Østfold ble i liten grad involvert i de regionale omstillings- og utviklingsprogrammene (se kap.3.3.1). Det skjedde derimot gjennom SND sentralt, som ble representert i styret (ØBO) eller som fast observatør (ØIO). SND sentralt hadde også en kvalitetssikringsfunksjon (ØBO). SND-Østfold hadde ingen formell funksjon i programmene, men ble trukket inn i enkelte grupper og nettverk.

³⁰ 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 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.

Innvolveringen i programmene vært beskjedent. De senere årene har SND-Østfold utviklet et noe nærmere samarbeid med fylkeskommunen gjennom RUP-arbeidet, selv om det ikke har ført til noen strategisk styring av SND. Ellers har SND-Østfold utviklet et tettere samarbeid med Høgskolen (selskapet Østfold Innovasjon, Østfold nyskappingsnettverk (frokostmøter), styringsgruppa for REGINN – verktøyindustrien, Orienteringsmøter, Interregprosjekter m.m.). Framover forventes det at SND-Østfold endres fra å være et reaktivt saksbehandlingsorgan til å bli en mer proaktiv aktør i regionalpolitikken og en aktiv deltager i regionale partnerskap som skal legge premisser og forslag til utforming av den regionale utviklingspolitikken rettet mot bedrifts- og næringsutvikling.

For å oppsummere har SNDs virkemiddelordninger spilt en relativt beskjedent 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 tidligere 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, noe som ikke har vært like enkelt å forholde seg til eller vært like 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 på 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.

3.2.2 De regionale omstillings- og utviklingsprogrammene

I perioden 1994-2002 ble det gjennomført 4 regionale omstillings- og utviklingsprogrammer i Østfold (se tabell under) med en samlet offentlig finansiering på om lag 330 mill.kr. (kr 40-50 mill./år), hvorav KR D har vært den største bidragsyteren. Om man legger til næringslivets egeninnsats og andre bidrag, har programmene samlet utløst aktiviteter for godt over 500 mill.kr. i perioden.

Tabell 3.9 *De 4 regionale omstillings- og utviklingsprogrammene i Østfold i 1994-2002.*

Omstillings-program	Varighet	Totalt offentlig finansiert ³¹	Deltakerkommuner
Østfold Industriooffensiv (ØIO)	1994 – 1999	45 mill.kr (KR D:50%, 50%:ØFK/NHD)	Alle kommunene i Østfold
Østfold Byoffensiv (ØBO)	1996 – 2002	80 mill.kr. (KR D:50%, ØFK/ kommuner:50%)	Bykommunene Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Askim og Eidsberg
Østfold Bygdeoffensiv (ØBygdO)	1999-2002	2 mill.kr (KR D:50%, ØFK/FMLA/kom:50%)	Indre Østfold-kommunene (Askim, Eidsberg, Marker, Trøgstad, Rømskog, Spydeberg, Skiptvedt,
Interreg IIA – programmeene: "Et grenseløst samarbeid" (GS) og "Indre Skandinavia" (IS), videreført i Interreg IIIA (2000-)	1995-1999	Ca. 200 mill.kr. (Østfolds del) (KR D:26%, ØFK:20%, EU:39%, Andre:13%)	GS: Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler (+ 11 svenske kommuner). IS: Aremark, Marker Rømskog, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvedt, Hobøl (+ Hedmark fylke og 6 svenske kommuner)

Det var sentrale politikere i fylket og ledelsen i fylkeskommunen som satte omstillingsarbeidet på dagsorden, og som tidlig tok de nødvendige initiativene for å få prosessene i gang. Initieringen av programmene var således basert på en nedenfra og opp prosess

³¹ I tillegg er det utløst betydelig midler fra næringslivet og andre. Eks. utløste industriooffensiven 106 mill. kr. hos næringslivet og andre.

opprinnelig motivert av høy arbeidsledighet, nye regionalpolitiske virkemidler og internasjonale avtaler (EØS/EU/WTO). Programmene ville imidlertid ikke blitt gjennomført i sin form uten tilgangen til betydelige statlige midler. KRDs omstillingsbevilgning var det viktigste økonomiske virkemidlet for ØIO og ØBO. Felles for alle programmene har vært målet om ”å fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskaping i næringslivet, og å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor næringsutvikling” (ifg. rundskriv H-6/96). Det er her verdt å merke seg at det var et eksplisitt uttrykt mål i tilknytning til omstillingsbevilgningen å heve lokal og regional innsats og kompetanse innen næringsutviklingsarbeid. Målene med innsatsen skulle derfor ikke bare knyttes opp mot konkrete mål hos deltakende bedrifter og andre målgrupper, men var forventet å gi en langsiktig gevinst gjennom kompetanseheving hos de som gjennomførte programmene. For å oppnå et slikt mål, var organisering og arbeidsmåter som sikret en god forankring hos de som kan videreføre programmene av stor betydning. For å nå nevnte mål satset man gjennomgående i alle programmene på strategier innenfor tre hovedområder:

- Styrke kompetansenivået i næringsliv og region.
- Økt nyetablering og innovasjon.
- Profilerings- og identitetsbygging.

Programmene var litt ulike m.h.t. organisering, forankring og målgrupper. Mens ØIOs målgruppe var industrien i fylket, var ØBOs målgruppe offentlig og privat service i bykommunene. ØBygdO hadde på sin side både næringsliv og offentlig sektor Indre Østfold som målgruppe, mens Intereg-satsingen har hatt ulike aktører i privat og offentlig sektor som samarbeider på tvers av landegrensene som sin målgruppe. Programmene er beskrevet inngående i flere evalueringer og forskningsrapporter³², så vi skal her bare oppsummere noen hovedresultater og effekter av satsingene som trekkes fram i de analysene.

Programsatsingene har utløst store statlige og (fylkes-) kommunale midler til utviklingsarbeid i Østfold de siste årene, og er et kombinert resultat av en mer proaktiv fylkeskommune og tilgang til nye statlige regionale utviklingsmidler. Mye av siktemålene med programmene har vært å styrke (1) regionens utviklingsevne m.h.t. verdiskaping,

³²For mer inngående beskrivelse av resultatene vises det til følgende evalueringer og regionale analyser: Karlsen og Lindløv (1998), Bolkesjø og Guvåg (2003), Onsager, Bolkesjø og Moen (2003), Onsager, Amundsen, Bolkesjø og Foss (2003).

innovasjon og arbeidsplasser, og (2) regionens attraktivitet (tiltrekningskraft) som bo- og arbeidsted, og investeringsområde. Som et ledd i dette har en rekke tiltak blitt iverksatt som handler mye om å utvikle humankapitalen (kunnskapen) og den sosiale kapitalen (nettverkene og samarbeidsevnen) internt i fylket og eksternt mot grenseregionen. Programmene har gjennomgående støttet prosjekter som har hatt som mål å styrke kompetansen (human kapital) og nettverkene (sosial kapital) i Østfold. Dette er i samsvar med nyere innovasjonsteoretiske perspektiver, og skaper utfordringer for myndigheter og samfunn, som støtter en slik politikk fordi de fulle effektene av slike investeringer er vanskelig å måle og skille ut fra andre prosesser og effekter. Effektene har også gjerne en diffus og langsiktig karakter, som er vanskelig å vurdere fullt ut i nåtid. Noe av dette problemet gjenspeiles også i de evalueringene som er gjort. De legger derfor også mest vekt på prosess- og læringseffekter, og mindre vekt på å tallfeste eks. sysselsettings- og verdiskapingseffekter. Evalueringene av de ulike programmene er også utført av ulike forskere og miljøer, med ulike tilnærminger, noe som ikke gjør det helt enkelt å sammenlikne og sammenfatte resultatene. Med disse forbeholdene, kan vi imidlertid liste opp følgende generelle effekter av satsingene mer eller mindre klippet ut rett ut fra evalueringene og relatert forskning:

- Nye møteplasser, utviklingssamarbeid og nettverk er utviklet internt i fylket mellom (1) bedrifter, (2) kommuner, (3) næringsliv, utdannings- og forskningsmiljøer, (4) fylkeskommune og kommuner.
- Høgskole- og FoU-miljøet i fylket har blitt mer utadrettet m.h.t. (1) samarbeid med næringsliv og andre utviklings- og kunnskapsorganisasjoner, (2) økt vilje til å tilpasse og prøve ut nye utdanningstilbud bedre tilpasset behov og utfordringer i regionen, (3) en sterkere entreprenør- og innovasjonsorientering i utdanning, og samarbeid eksternt.
- Nye mellomliggende utviklingsselskaper og tredjeparter er etablert i fylket – som arbeider med å styrke bedriftsservice, prosesser og samarbeid om entrepreørskap og innovasjon
- Nye grensoverskridende samarbeid og møteplasser er etablert mellom norske og svenske (1) bedrifter, (2) kommuner og (3) institusjoner,
- En mer utviklingsorientert fylkeskommune
- Læringseffekter og kompetanseheving – kanskje særlig i offentlig sektor

-
- Sysselsettingseffekter på over 400 arbeidsplasser i fylket som følge av programmene
 - Over 100 bedrifter etablert i fylket som følge av programmene,
 - Over 500 bedrifter har deltatt i utviklingsprosjekter og –nettverk
 - En stor andel av prosjektene i programmene har hatt full addisjonalitet
 - Økt fokus og bevissthet rundt attraktivitet og positive kvaliteter i Østfoldsamfunnene
 - Bred deltagelse m.h.t. aktører, næringer og regioner (dvs. alle næringer/sektorer, lokalsamfunn/kommuner, små- og store bedrifter, offentlig og private utviklingsaktører), selv om de nominelle uttellingene og lokale effektene synes å ha vært størst i Halden-, Fredrikstad- og Askimregionene.
 - Økt lokal og regional bevissthet rundt behovet for regionalt utviklingsamarbeid

For å sammenfatte kan vi si at de regionale omstillings- og utviklingsprogrammene har bidratt til økt ”institusjonell tetthet” (mellom bedrifter, kommuner, kunnskapsorganisasjoner, utviklingsaktører) internt i Østfold, og eksternt i forhold til grenseregioner i Vest-Sverige og til dels landsdel (Østlandet for øvrig). Foruten å utvikle nye møteplasser, har det bidratt til å styrke samarbeidsrelasjoner og nettverk mellom aktører i det regionale utviklingssystemet. Satsingene har også gitt læringseffekter og kompetanseheving på utviklingsamarbeid innen det regionale offentlig utviklingsapparatet og det regionale offentlig-private innovasjonssystemet. Endelig har strategier for økt profilering og synliggjøring av spesielle kvaliteter og fortrinn i Østfold gitt økt lokal bevissthet om egne styrker, og bedret markedsføringen av lokalsamfunn og kvaliteter nasjonalt og internasjonalt. Utover dette har satsingene bidratt til etablering av et ukjent antall nye bedrifter, og bidratt til å styrke et ukjent antall etablerte arbeidsplasser. Virkningen for regional verdiskaping er også usikker. Ulike Østfoldkommuner og -regioner har også hatt til dels svært ulikt utbytte og effekter av satsingene. Men med utgangspunkt programmenes mange mål og til dels utradisjonelle fokus har de i hovedsak fungert etter intensjonene, og bidratt til å styrke Østfold som utviklingsregion.

4 Effekter av statlig politikk i Østfold: Sammendrag og konklusjoner

Innledningsvis gis en kort oppsummering av historiske forutsetninger for regional utvikling i Østfold³³, før vi sammenfatter de senere års utviklingstrekk og effekter av statlig innsats i regionen. Til slutt har vi en kort drøfting av hvordan utviklingen ville vært uten statlig innsats i området.

4.1 Historiske betingelser

Østfolds *demografiske* historie viser at fylkets andel av landets innbyggere har vært bemerkelsesverdig stabil gjennom de siste 200 årene³⁴, og i mellomtiden har det bare vært små avvik fra dette. I nyere tid har andelen av landets folketall var noe nedadgående i lavkonjunkturer, men økende i høykonjunkturer. Flyttebalansen forklarer mesteparten av folketallsutviklingen i Østfold, som de senere årene har vært klart økende.

Østfolds *næringshistorie* har vært preget av en tidlig og omfattende industrialisering. Naturgitte fortrinn, gunstig beliggenhet og samfunnsforhold³⁵ var viktige betingelser for en tidlig og bred

³³Kilden for dette er Onsager, Bolkesjø, Bugge Amundsen og Foss (2003).

³⁴Foss (2003): Andelen var 5,7 % i 1801, og 5,6 % i 2001 (1985:5,7%, 1990:5,6%, 1995:5,5%, 2001:5,6%). Også i tiden i mellom har det bare vært små avvik fra dette. Totalt har Østfold hatt en folketallsvekst på drøyt 400 % (1801-2001), som er som landet (410%). Oslo/Akershus derimot har vokst med 1400% i samme periode, og økt sin andel fra 7,5% til 22 %.

³⁵*Naturgitte fortrinn* var særlig knyttet til skog- og vannressurser, transportårer, en *gunstig beliggenhet* var viktig for utenlandshandel, mens de *samfunnsmessige forholdene* som gamle 'industrielle' miljøer/ekspertise,

framvekst av ulike ressursbaserte industrier (treforedling, vannkraft, næringsmiddel) og relatert teknologiindustrier (verksted, skipsbygging). Påfølgende urbanisering og byvekst, stimulerte en allsidiggjøring av næringslivet med framvekst av flere forbruksvareindustrier og husholdstjenester, selv om enkelte lokalsamfunn lenge ble dominert av en eller to store industriforetak.

I nyere tid har Østfold vært preget av store industriomstillinger og sterk servicevekst, og er i dag et blandet industri- og servicefylke. En sterk reduksjon i industrisysselsetting (særlig mellom 1970-90 da bare Oslo hadde større relativ nedgang) skyldes utradering av store bransjer (skipsbygging, teko), og kraftig rasjonalisering innenfor andre gamle kjerneindustrier som har konsolidert seg (treforedling, verksted, næringsmiddel). I Østfold finnes i dag en rekke internasjonalt konkurransedyktige og spesialiserte industribedrifter med historiske røtter i de gamle industribransjene. En sterk vekst i offentlig og privat tjenesteyting kompenserte for mer enn sysselsettings-reduksjonen i industrien, men sysselsatte i stor grad nye grupper. Næringsomstillingene har skapt et regionalt arbeidsmarked preget av betydelig utstøtings- og ”mismatch”-problemer.

Som *administrativt og politisk område* har Østfold en sammenhengende historie i hvert fall siden slutten av 1600-tallet. Fra 1800-tallet fikk Smaalenenes amt folkevalgt representasjon, amtsformannskap og senere amtsting³⁶, som egentlig var Østfolds første ”fylkeskommune”, men fram til 1960-tallet var dette riktignok en fellesinstitusjon bare for landkommunene. Det var først med loven om fylkeskommuner (1961) at denne formelt ble en fellesinstitusjon for alle kommunene, også bykommunene i Østfold. Med de nasjonale fylkesreformene på 1970-tallet (1975-76) ble Østfold fylkeskommunen etablert som en mer selvstendig enhet. Fram til 1990-tallet fungerte fylkeskommunen som en ren forvaltingsenhet, dvs. alle ressurser ble bundet opp i tjenesteproduksjon og forvaltingsoppgaver. Mangelen på statlige midler til regional utvikling, og liten vilje lokalt til å bygge opp en sterkere utviklings- og næringsavdeling, gjorde fylkeskommunen til en svak utviklingsaktør med, lite ressurser, makt og legitimitet. Dette endret seg betydelig på 1990-tallet da utviklingsfunksjonen ble oppgradert, som følge av høy arbeidsledighet, økt internasjonalisering og nye regionalpolitiske virkemidler og vilkår.

lokal kapital, god arbeidskrafttilgang etc., hadde betydning for både tidlige pionerbedrifters og senere ’etternøleres’ etableringer i Østfold.

³⁶Dette kom med lov om formannskaper på landet (1837). I lov i 1918 ble det tyske amtsbegrepet endret til det gamle norsk ordet fylke, og amtsting til fylkesting.

Fylkeskommunens ledelse og administrasjon framstod da stadig oftere som en aktiv utviklingsaktør/organisasjon med en rekke utviklingsinitiativ, og som medfinansør og aktiv bidragsyter i gjennomføringen av en rekke utviklingstiltak og -samarbeid internt i Østfold, nasjonalt og internasjonalt³⁷.

4.2 Utviklingstrekkene på 1990-tallet

Den *demografiske* utvikling i Østfold har de siste tiåret vært preget av en befolkningsvekst, som prosentuell har ligget litt over landsgjennomsnittet. Dette skyldes en betydelig (netto-)innflytting, mens det fortsatt er en relativt lav naturlig tilvekst (eldre befolkning enn landet). *Sysselsettings*utviklingen i Østfold har også det siste tiåret ligget litt over landgjennomsnittet.

Både sysselsettings- og befolkningsveksten i Østfold har på 1990-tallet med andre ord ligget litt høyere enn gjennomsnittet for landet. Sysselsettings- og befolkningsutviklingen påvirker hverandre gjensidig, men ulikt i Østfoldregionene betinget av ulik nærhet til Osloregionen. Sterkest befolkningsvekst er det i Nordfylket. Dette skyldes primært økt innflytting. En betydelig andel kan tilskrives nærhetseffekter til Osloregionen (utflytting spesielt, muligheter for arbeidspending generelt). Det øvrige fylket har også hatt befolkningsvekst de senere årene, også det knyttet til økt innflytting. Men en noe større andel av dette er knyttet til lokal næringsvekst og arbeidskraftetterspørsel.

Hvilke sektorer har særlig vokst og hvorfor ?

Sysselsettingsveksten i fylket har i hovedsak kommet i tjenesteyting med om lag 15 000 årsverk (1992-2001), og da særlig i privat service (+9411 årsverk) men også offentlig service (+5352 årsverk). De viktigste politikkområdene som har stimulert denne veksten er nasjonal finans-, velferds- og offentlig sektorpolitikk.

³⁷ Det er etablert nye samhandlingsarenaer og utviklingsamarbeid 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 fylkeskommunen har også vært sentrale i flere nye regionale utviklingssamarbeider, både på landsdelsnivå (Østlandsamarbeidet) og internasjonalt (Intereg, Fyrstadsamarbeidet, Nordsjøamarbeidet).

I *privat service* har veksten i Østfold, både absolutt og relativt, vært klart størst innen *forretningsmessig tjenesteyting* (+4835 årsverk '92-'01). Sektorveksten har vært en nasjonal tendens, selv om veksten i Østfold prosentuellt har vært noe høyere enn for landet. Sektorveksten skyldes en flere forhold, men vi kan skille mellom generelle forhold og enkelte Østfolds-spesifikke forhold. Generelle endringer av sektorpolitikker, økt markedsliberalisering, konkurranse og utskillinger fra etablert vare- og tjenesteproduksjon, forbedret IKT-teknologi samt nye eie- og organisasjonsformer har medvirket til en generell vekst i forretningsmessig tjenesteyting. Av mer Østfolds-spesifikke faktorer som i tillegg har medvirket til en litt sterkere veksten enn i landet, kan knyttes til fire forhold. For det første var sektoren i utgangspunktet relativt sett mindre i Østfold enn gjennomsnittet for landet. For det andre bidro enkelte sektorpolitiske endringer i noen grad til å favorisere regioner som Østfold. Liberaliseringen og dereguleringen innenfor telekom-, medie- og energisektorene, innebar at det ble åpnet for nye private aktører i Norge på 1990-tallet. Her kunne veletablerte høyteknologimiljøer i Østfold (Fredrikstad/Halden) tidlige utnytte nye markeds-muligheter, som de også gjorde. Samtidig fikk Østfold flere investeringer av utenlandske foretak, som så dette som et egnet brohode for ekspansjon inn på det norske (og til dels nordiske) markedet som åpnet seg i nevnte sektorer, og som her også kunne utnytte lokal spisskompetanse, høyskolemiljøer og stabil arbeidskraft. Nærheten til Osloregionen har også hatt en viss betydning for noe av veksten. Østfoldbedrifter har hatt fordel av å være lokalisert utenfor pressområdet, men samtidig nært det største nasjonale næringsmarkedet for denne typen tjenester i Oslo-Østlandregionen.

Det har også vært en betydelig absolutt vekst i Østfold innenfor såkalt "*annen privat tjenesteyting*" (+3306 årsverk '92-'01) og *varehandel* (+1169 årsverk). Veksten har imidlertid ligget under gjennomsnittet for landet. Funksjonstappinger og handelslekkasjer til Osloregionen og Sverige har begrenset veksten her. Dette er sektorer hvor veksten i stor grad skriver seg fra økt lokal kjøpekraft og etterspørsel etter forbruksvarer og -tjenester.

Innenfor *sekundærnæringene* har det også vært vekst i Østfold (+1771 årsverk '92-'01), og prosentuellt høyere enn landet. Dette skyldes en mindre nedgang i industrien i Østfold enn i landet, og en sterkere vekst i bygg-og anleggsektoren i Østfold enn landet. Veksten i bygg og anlegg i Østfold har vært betydelig (+2484 årsverk '92-01). Årsaken til veksten her må i hovedsak tilskrives et generelt høyt aktivitetsnivå i hele Østlandsregionen etter en periode med lavt aktivitetsnivå og høy ledighet i bransjen. Aktivitetsnivået i denne sektoren er nært knyttet til nasjonale konjunkturer, regional nærings-

og befolkningsvekst, samt enkelte store statlige og private infrastrukturinvesteringer i Østlandsregionen.

Det har vært en betydelig absolutt og relativ vekst i *offentlige tjenesteyting* i Østfold, som prosentueelt også har ligget over gjennomsnittet for landet. I Østfold skyldes dette en sterk vekst innenfor kommunal tjenesteyting (+3594 årsverk 1992-98³⁸). Generelle faktorer bak sektorvekst er flere store nasjonale velferdsreformer som har krevd økte investeringer og sysselsetting i kommunale omsorgstjenester. De Østfoldspesifikke ”vekst-”faktorene er knyttet til demografisk struktur (eldre befolkning enn landsgjennomsnittet) og økt (netto-) innflytting av unge barnefamilier. Statlig sektor hadde en svakere utvikling i Østfold før sykehusovertagelsen enn landet. Noe av bakgrunnen for dette kan være knyttet til større rasjonaliseringseffekter i statlige sektorer (forsvar, arbeidsmarkedsetat etc.).

4.3 Statlige overføringer og politikkers effekter i regionen

Lavt totalt overføringsnivå – personrettede overføringer dominerer sterkt

De totale statlige overføringene til Østfold er lavere per innbygger enn gjennomsnittet for landet. Årsakene til dette er lavere overføringer både til bedrifter/næringer, primærkommuner og statlige virksomheter i Østfold (se figurene under). Til gjengjeld er det et høyere nivå på statlige overføringer til personrettede tiltak (inkl.arbeidsmarkedstiltak) i Østfold. Et høyere nivå her skyldes en kombinasjon av demografiske strukturer (høy andel eldre medfører mye til alders- og uførepensjoner) og arbeids- markedsforhold (høy andel uføretrygdede, på sykelønn, ledighets-trygd og på tiltak). Dette er automatisk virkende ordninger knyttet til nasjonal makro- og velferdspolitik.

Overføringsprofilen til Østfold domineres helt, som i landet ellers av personrettede overføringer (inkl.arbeidsmarkedstiltak). Andelen til bedrifter/næringer/omstilling utgjør relativt sett en marginal del i Østfold, som i sentrale strøk forøvrig. Dette er en del av nærings-, regional- og distriktpolitikken. Overføringene til primærkommunene i Østfold ligger også litt under gjennomsnittet for landet. Dette er også

³⁸Tallene for 2001 er lite egnet som grunnlag for endringsanalyse fordi staten da har overtatt sykehusene fra fylkeskommunene.

et resultat av offentlig fordelings- og velferdspolitik, hvor inntektsystemet er viktig.

Nivået og fordelingen på de statlige overføringene er et resultat av nasjonal politikk og regionspesifikke forhold. De personrettede overføringene har i første rekke positive levekårs effekter som resultat. Enkeltordninger bidrar også til å redusere arbeidsmarkedsbarrierer og omstillinger for individer og bedrifter. Overføringene til kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet har både effekter for omsorgstjenester og sysselsettingsveksten i offentlig sektor.

Lavt nivå på overføringer til bedrifts-, nærings- og regionutvikling

Overføringer til bedrifts-, nærings- og regionutvikling har et lavt nivå i Østfold, selv om det har vært en økning på 1990-tallet særlig til regionale omstillingstiltak av ulike typer. I notatet har vi vist til en rekke virkninger av denne satsingen knyttet til kompetanseoppbygging, nye nettverk og utviklingsamarbeid, entreprenørskap og nye bedrifter etc. Målet med denne satsingen har ikke vært maksimal kortsiktig sysselsettingseffekt, tvert imot har målet vært kompetanseoppbygging, omstillinger og investeringer som ledd i langsiktig kapabilitetsbygging og avkastning. Størrelsen på satsingen, og målet med den, har derfor vært begrenset m.h.t. sysselsettingseffekter i forhold til den totale sysselsettingsveksten i perioden. I et par kommuner har imidlertid sysselsettingsbidraget i privat sektor vært større.

Finans-, penge-, velferds- og offentlig sektorpolitikken - viktigst for sysselsettingsveksten

Nasjonal finans- og pengepolitikken på den ene siden, og offentlig velferds- og sektorpolitikker (omsorgs- og samferdselsektoren) på den annen side, er opplagt de politikkområdene som har hatt størst betydning for sysselsettings- og befolkningsveksten i Østfold de siste 10 årene. Disse politikkområdene har hatt stor betydning for den sterke nasjonale veksten i privat og offentlig tjenesteyting, samt bygg og anlegg i perioden, og særlig i Østlandsregionen med Østfold inkludert. Spesifikke statlige innsatser i Østfold i perioden knyttet til eksplisitt regional- og distriktpolitikk (som eksempelvis de regionale omstillings- og utviklingsprogramene etc.), har i denne sammenheng hatt marginal effekt for sysselsettingen på kort sikt, og derfor bare bidratt en liten andel av den totale veksten i privat service og industri under høykonjunkturen.

4.4 Den lille regionalpolitikken, institusjonelt miljø og effekter

Den lille regionalpolitikken har tradisjonelt hatt liten betydning i Østfold på grunn av fravær av statlige virkemidler, med unntak for tre små grensekommuner. Dette historiske fraværet av virkemidler til nærings- og regionutvikling har medvirket til mangel på ”tilskuddskultur” i regionalt næringsliv, og ellers ikke stimulert til utviklingen av en sterkere fylkeskommune med legitimitet, utviklingsmakt og evne. Mye har imidlertid skjedd i Østfold det siste tiåret ettersom fylket har fått tilgang til en rekke nye virkemiddel-ordninger for regional- og næringsutvikling, slik som permanente støtteordninger for småbedriftetablering og -utvikling (SND), og tidsavgrensede regionale omstillings- og utviklingsstøtte, samt grenseregional utviklingsstøtte koplet til Intereg-programmene.

Bedre tilgang til virkemidler for region- og næringsutvikling, inkludert bedriftsetablering og innovasjon, kom med full tyngde i Østfold samtidig som høykonjunkturen slo inn. Bedre virkemidler for nærings- og bedriftsetablering og -utvikling, sammen med de regionale satsingene, har bidratt noe til den bedrifts- og sysselsettingsveksten fylket fikk i private service og industri, men relativt marginalt sammenliknet med betydningen av det konjunkturelle oppsvinget. Ut i fra evalueringer er det neppe snakk om kortsiktige sysselsettingseffekter på mye over 400-500 årsverk i siste halvdel av 1990-tallet av satsningene i Østfold. Viktigere enn antallet arbeidsplasser på kort sikt er imidlertid den betydning de bedriftsretta virkemidlene og de regionale utviklingsprogrammene har hatt til sammen, og som opplagt har styrket det regionale utviklings-apparatet og innovasjonssystemet i Østfold. Mange nye utviklings-samarbeid og -nettverk, samt møteplasser er etablert, mellom bedrifter, kunnskapsorganisasjoner, utviklingsselskaper, kommuner og fylkesmyndigheter. Det er oppnådd engasjement, interesse og kompetanseheving på regionalt utviklings-samarbeid. Det har bidratt til å styrke den ”institusjonelle tettheten” rundt enkelte klynger, bedrifter, kommuner, kunnskapsorganisasjoner og andre utviklingsaktører internt i Østfold, og eksternt til Vest-Sverige. Effekter av denne typen investeringer i sosial og kulturell kapital er imidlertid vanskelig å måle på kort sikt. Det er imidlertid grunn til å tro at dette vil bidra til å styrke den langsiktige samarbeids- og utviklingsevnen i et fylket som har vært sterkt preget av et fragmentert nærings- og kunnskapsmiljø, og sterk rivalisering og konkurranse mellom enkeltkommuner og -regioner. Med utgangspunkt i omstillingsprogrammenes fokus og mål, som

nettopp har vært å styrke nyskapingen, utvikle samarbeidsarenaer og nettverk, øke kompetansen på regionalt utviklingssamarbeid, samt styrke profileringen, har de fungert rimelig godt i forhold til målene.

Selv tilbudsrammen for Østfold de siste årene har vært for liten i forhold til etterspørselen for enkelte tilskuddsordninger (bl.a. etablering) har fylket mange år vært kjennetegnet ved et ”underforbruk” av lån og tilskudd både under de nasjonale ordningene for bedrifts- og næringsutvikling, og de regionale ordningene bare for sentrale strøk. Dette kan tilskrives flere forhold som egenskaper ved næringsliv og –struktur, preget av svakt utviklet ”tilskuddskultur” og orientering mot statlige støtteordninger i næringlivet. Et næringsliv preget av konjunkturelle svingninger, og som over flere av ’måleårene’ har vært preget av gode tider med oppgang og vekst, har nok i seg selv skapt svake incitament for å orientere seg mot offentlige tilskudd.

4.5 Hvordan ville utviklingen vært uten statlig innsats i Østfold ?

Uten å gå inn på et eksakt bilde av det kontrafaktiske, det vil si hvordan utviklingen ville vært uten statlig innsats i området skal vi her avslutningsvis gi noen korte vurderinger av hvor annerledes utviklingen ville vært uten ulike typer statlige innsatser.

I et langsiktig perspektiv er det opplagt at Østfoldsamfunnene ville sett annerledes ut med betydelig mindre statlige overføringer og utbygginger innenfor offentlig sektor, og da i første rekke kommunale omsorgstjenester. Ett vesentlig lavere nivå på overføringene her enn i dag ville hatt betydning for levekårene, og for dagens 22000 årsverk i det som er den største enkeltsektoren i fylket, og som særlig sysselsetter kvinner med lavere utdanning. Også et betydelig lavere nivå på de personrettede overføringene ville hatt betydning for levekårene til store grupper av befolkningen. På disse to områdene ville derfor fraværet av (eller vesentlig lavere nivå på) statlige overføringer gitt et lavere sysselsettings- og levekårsnivå i fylket enn i dag, selv om bosettingen ikke ville være truet.

Fraværet av statlige overføringer til høgsolen i Østfold ville redusert den direkte og indirekte sysselsettingen i fylket med om lag 1000 årsverk. Samtidig ville FoU-institusjonen IFE, med 250 årsverk i dag, ikke ha sett dagens lys. Fraværet av statlige overføringer til høgscole og FoU-institusjoner ville ha ført til at Østfolds høyteknologimiljøer

ikke hadde sett dagens lys, og i beste fall vært betydelig mindre enn i dag. Vi snakker da om i hvert fall om 500-600 årsverk mindre i de nye kunnskapsintensive vekstbransjene.

Når det gjelder virkemidler under den lille nærings- og regionalpolitikken har Østfold hatt lite av kontinuerlig virkende ordninger³⁹. Uten statlig overføringer til bedriftsretta virkemidler og de regionale omstillingsprogrammene i Østfold på 1990-tallet ville det vært om lag 300-500 færre arbeidsplasser i industri og privat service. Viktigere har de statlige omstillingsmidlene vært som utløsere for en rekke lokale og regionale utviklingstiltak, og en flerdobbelt finansiering med andre lokale offentlig og private midler. Uten statlige midler ville mange av disse utviklings- og omstillingstiltakene ikke blitt realisert. Mange av samarbeidene for å styrke nærings- og kunnskapsmiljøene, samt innovasjonssystemet, ville ikke blitt realisert, og det samme gjelder flere av samarbeidene mellom kommunene. Uten de regionale omstillingsmidlene og –programmene ville også fylkeskommunen stått enda svakere som regional utviklingsaktør i dag. Midlene har muliggjort aktiviteter som har gitt fylkeskommunen økt kompetanse, oppmerksomhet og kontakter, som sannsynligvis vil ha en viss betydning for kapabiliteten på sikt. Det er med andre ord grunn til å tro at uten statlig overføringer til bedrifts- og regional utvikling ville Østfold fylket og enkeltkommuner stått noe dårligere rustet til å drive egenutvikling av arbeidsplasser, lokalsamfunn og regioner, og dermed noe svakere i den nasjonal og internasjonale konkurransen om arbeidskraft og kapital.

4.6 utfordringer

Effekter av internasjonaliseringen og makropolitikk har økt behovet for å etablere og utvikle flere nye og lønnsomme arbeidsplasser i fylket. Dette vil kreve et mer aktivt utviklingspolitisk engasjement i privat og offentlig sektor for å styrke Østfoldregionenes egen utviklingsevne og attraktivitet som bosted og investeringsområde. Man står her ovenfor store utfordringer med å overvinne de sektorpolitiske barrierene og styrke den ”institusjonelle tettheten” i fylket, og da særlig knyttet til det horisontale utviklingsapparatet, det regionale innovasjonssystemet og de gamle og nye næringsklyngene i

³⁹Staten har riktignok de siste 30 årene på ulike måter gitt tidsavgrenset omstillingsstøtte til kommuner og organisasjoner i forbindelse med store bedriftsomstillinger og nedlegginger i Østfold (eks.Halden, Askim). Dette har bidro til lokal kapabilitetsbygging via nye infrastrukturer og kompetanse-heving.

fylket som man har, eller vil kunne utvikle komparative eller absolutte fortrinn innenfor.

Referanser

- Bolkesjø, T. (2003). *Entreprenørskap i Østfold*. TF-rapport nr 202.
- Bolkesjø, T. og Guvåg (2003): *Østfold Byoffensiv. Evaluering av et utradisjonelt omstillingsprogram*. Rapport nr.198 fra Telemarksforskning.
- Bræin, L. og Hervik, A. (2000): *Kundeundersøkelser for SND 1994-2000*. Møreforsningsrapport nr. 0003.
- Foss, O.(2003): Demografisk utvikling i Østfold. Kap. 5. i NIBR-rapport 2003:7.
- Gundersen, F. (2002): *FoU og innovasjon i norske regioner*. SSB-rapport 2002/26.
- Isaksen, A. og Spilling, O. (1996): *Småbedrifter og regional næringsutvikling*. Høyskoleforlaget.
- Karlsen og Lindløv (1998): Omstilling i næringsliv og regioner – eksemplene Østfold Industriooffensiv og Vekst i Grenland. NF-rapport nr.19.2000.
- Kvinge, T. (2001): Internasjonalt eierskap i norske regioner. Omfang og utvikling. Fafo-rapport-347.
- Onsager, K., Bolkesjø, T. og Moen, B. (2003). Regionalpolitikk og utviklingssamarbeid i Østfold. NIBR-rapport 2003:3.
- Onsager, K., Amundsen, A.B., Bolkesjø, T. og Foss O. (2003): *Østfoldsamfunn i utvikling og omstilling - mellom egenbasert og Osلودominert fornyelse*. Hovedrapporten NIBR-rapport nr. 2003: 7.

Onsager, K. og Sæther, B. (2003): *Kunnskapsøkonomi og industrisamfunn. Om framveksten av en kunnskapsintensiv klynge i Halden*. NIBR-rapport nr. 2003:4

Sæther, B. Mønnesland, J., Onsager, K., Sørli, K., Arbo, P. (2000): *Høgskolenes regionale betydning*. NIBR-rapport 2000:9.

Vanberg, V. (2003): *Detaljhandelen i Østfold*. NIBR upublisert rapport

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

Østfold Industrioffensiv (1999): Sluttrapport.

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell v1.1 Statlige overføringer til Østfold og landet (2000) (Kilde: Ørbeck 2002).

Område	1	2				4	5	6							12	
		Personrettede overføringer	Offentlig sektor-overføringer					"Næringsoverføringer"								Totalt
			Kommuner	Fylkeskommune	Statlig virksomhet			"Produksjonsubsidier"			"Utviklingsstøtte"					
Mill.kr.	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent	Totalt	Jordbruket	Private labr/klinikk/ikke/skissvederl*	Verdi av red. arbeids-giver-avgift	Skipsbyggingss- støtte	Arbeidsmarked s- tiltak	Bedrifts-, nærings- og region- utviklin	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	
Distriktspo- l.virkeomr- åde	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 distr.pol.vi- rkeomr	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/innbygd	41857	10699	7615	6756	25071	1432	296	0	0	848	207	64	2848	69776	
Landet	Kr/innbygd	38559	12481	7654	9635	29770	2297	309	1499	325	813	458	672	6374	74702	
Distriktspo- l.virkeomr- åde	Kr/innbygger	40523	16807	9614	7889	34310	5220	354	4883	560	981	1009	212	13218	88051	
Utenfor distr.pol- virkeomr	Kr/innbygger	37691	10570	6789	10406	27765	1006	289	5	221	739	214	876	3351	68807	

*1 Østfold dominerer her tre underposter: skyssvederalg for leger m.v., fylkeshelsetjenesten, opprenningsinstitusjoner og private laboratorier i

Tabell v1.2 Statlig overføringer til utviklingstiltak for bedrifter, næringer og region. Østfold og landet (2000)
(Kilde:Ørbeck 2002)

		Totalt	Utviklingsstøtte (eskl. arb.markedstiltak)											FoU-midler fra NFR			
			BU-midler (SND-fyker)	Distriktsutviklingstilskudd (SND)	Utviklings- og prosjektstilskudd (SND)	Etableringsstipend (SND/KRD)	FoU-kontrakter (SND/NHD)	Konkurransestrategier for norsk mat (LD-SND/FMLA)	Diverse programmer (KRD)	Tilskudd energimlegging (Varme-anlegg)	Fornyelse fiskefåter/tilskudd fiskeri	Skogsvoger- og VSP-skog	Sum	NFR, Næringsliv	NFR, Institutter	NFR, UoH	NFR, Annet
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
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
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
Distriktpol. 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
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
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
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
Distriktpol. 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
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

Tabell v1.3 Sysselsettingsutvikling på hovednæringer 1992-2001 i Østfoldregioner, Østfold og landet. (Panda-data).

Hovedsektorer	2001	Abs.endring 1992-2001	Rel.endring (1992=100)
Primær			
Askim/Eidsberg	830	-255	76
Fredrikstad	302	-224	57
Halden	255	-194	57
Moss	467	-172	73
Pendl.kommuner til Oslo	148	-95	61
Sarpsborg	607	-297	67
HELE ØSTFOLD	2609	-1237	68
HELE NORGE	69251	-32250	68
Sekundær			
Askim/Eidsberg	3151	207	107
Fredrikstad	8664	714	109
Halden	3564	168	105
Moss	6054	60	101
Pendl.kommuner til Oslo	627	172	138
Sarpsborg	7666	450	106
HELE ØSTFOLD	29726	1771	106
HELE NORGE	458524	20775	105
Privat tjenesteyting			
Askim/Eidsberg	4756	844	122
Fredrikstad	12469	3292	136
Halden	4299	1204	139
Moss	8375	2411	140
Pendl.kommuner til Oslo	1028	274	136
Sarpsborg	8686	1386	119
HELE ØSTFOLD	39613	9411	131
HELE NORGE	939491	235657	133
Offentlig tjenesteyting			
Askim/Eidsberg	3767	968	135
Fredrikstad	10154	2618	135
Halden	3377	165	105
Moss	5835	812	116
Pendl.kommuner til Oslo	680	-22	97
Sarpsborg	5903	811	116
HELE ØSTFOLD	29716	5352	122
HELE NORGE	603108	80785	115

Tabell v1.3 fortsetter.

Totalt alle næringer			
Askim/Eidsberg	12504	1764	116
Fredrikstad	31589	6400	125
Halden	11495	1343	113
Moss	20731	3111	118
Pendl.kommuner til Oslo	2483	329	115
Sarpsborg	22862	2350	111
HELE ØSTFOLD	101664	15297	118
HELE NORGE	2070374	304967	117
Tjenesteytende næringer			
	2001	Abs.endring 1992-2001	Rel.endring (1992=100)
Varehandel			
Askim/Eidsberg	1895	-76,0	96
Fredrikstad	4412	145,0	103
Halden	1311	35,0	103
Moss	3431	665,0	124
Pendl.kommuner til Oslo	359	36,0	111
Sarpsborg	3358	364,0	112
HELE ØSTFOLD	14766	1169,0	109
HELE NORGE	292846	27147,0	110
Hotell og rest.			
Askim/Eidsberg	267	14,0	106
Fredrikstad	783	149,0	124
Halden	359	103,0	140
Moss	487	-16,0	97
Pendl.kommuner til Oslo	29	12,0	171
Sarpsborg	594	135,0	129
HELE ØSTFOLD	2519	397,0	119
HELE NORGE	64117	9813,0	118
Utenriks sjøfart			
Askim/Eidsberg	20	9,0	182
Fredrikstad	179	44,0	133
Halden	34	21,0	262
Moss	84	35,0	171
Pendl.kommuner til Oslo	5	4,0	500
Sarpsborg	101	20,0	125
HELE ØSTFOLD	423	133,0	146
HELE NORGE	13681	2972,0	128

Tabell v1.3 fortsetter

Innenriks transport			
Askim/Eidsberg	563	56,0	111
Fredrikstad	1107	-25,0	98
Halden	444	-87,0	84
Moss	687	-38,0	95
Pendl.kommuner til Oslo	137	-68,0	67
Sarpsborg	1024	203,0	125
HELE ØSTFOLD	3962	41,0	101
HELE NORGE	103100	8382,0	109
Post og tele			
Askim/Eidsberg	144	-111,0	56
Fredrikstad	544	168,0	145
Halden	122	-73,0	63
Moss	229	-29,0	89
Pendl.kommuner til Oslo	11	-27,0	29
Sarpsborg	673	50,0	108
HELE ØSTFOLD	1723	-22,0	99
HELE NORGE	38432	-4480,0	90
Bank og forsikring			
Askim/Eidsberg	193	-11,0	95
Fredrikstad	444	-124,0	78
Halden	144	-45,0	76
Moss	203	-102,0	67
Pendl.kommuner til Oslo	25	3,0	114
Sarpsborg	208	-169,0	55
HELE ØSTFOLD	1217	-448,0	73
HELE NORGE	45671	-10199,0	82
Forretningsmessig tj.			
Askim/Eidsberg	734	498,0	311
Fredrikstad	3207	2047,0	276
Halden	1105	804,0	367
Moss	1356	857,0	272
Pendl.kommuner til Oslo	85	31,0	157
Sarpsborg	1197	598,0	200
HELE ØSTFOLD	7684	4835,0	270
HELE NORGE	218666	125650,0	235

Tabell v1.3 fortsetter

Annen privat tj.			
Askim/Eidsberg	940	465,0	198
Fredrikstad	1793	888,0	198
Halden	780	446,0	234
Moss	1898	1039,0	221
Pendl.kommuner til Oslo	377	283,0	401
Sarpsborg	1531	185,0	114
HELE ØSTFOLD	7319	3306,0	182
HELE NORGE	162978	76372,0	188
Offentlig sektor 1992-01			
Kommunal	2001	9,0	100
Askim/Eidsberg	3154	769,0	132
Fredrikstad	6212	-338,0	95
Halden	2512	-139,0	95
Moss	4138	385,0	110
Pendl.kommuner til Oslo	632	-6,0	99
Sarpsborg	4967	567,0	113
HELE ØSTFOLD	21615	1238,0	106
HELE NORGE	402004	-11145,0	97
Statlig	2001	9,0	100
Askim/Eidsberg	613	199,0	148
Fredrikstad	3942	2956,0	400
Halden	865	304,0	154
Moss	1697	427,0	134
Pendl.kommuner til Oslo	48	-16,0	75
Sarpsborg	936	244,0	135
HELE ØSTFOLD	8101	4114,0	203
HELE NORGE	201104	91930,0	184
Offentlig sektor 1992-98 (NB:årstallene)			
Kommunal	1998	Abs.endring 1992-1998	Rel.endring 1992-1998
Askim/Eidsberg	3165	780	133
Fredrikstad	8151	1601	124
Halden	2440	-211	92
Moss	4216	463	112
Pendl.kommuner til Oslo	612	-26	96
Sarpsborg	5387	987	122
HELE ØSTFOLD	23971	3594	118
HELE NORGE	462832	49683	112

Tabell v1.3 fortsetter

D

Statlig	1998	Abs.endring 1992-1998	Rel.endring 1992-1998
Askim/Eidsberg	319	-95	77
Fredrikstad	902	-84	91
Halden	553	-8	99
Moss	1160	-110	91
Pendl.kommuner til Oslo	55	-9	86
Sarpsborg	555	-137	80
HELE ØSTFOLD	3544	-443	89
HELE NORGE	115433	6259	106
Sekundærnæringer 1992-2001			
Totalt	2001	Abs.endring 1992-2001	Rel.endring 1992-2001
Askim/Eidsberg	3151	207	107
Fredrikstad	8664	714	109
Halden	3564	168	105
Moss	6054	60	101
Pendl.kommuner til Oslo	627	172	138
Sarpsborg	7666	450	106
HELE ØSTFOLD	29726	1771	106
HELE NORGE	458524	20775	105
Bygg og anlegg			
Askim/Eidsberg	928	57	107
Fredrikstad	2261	477	127
Halden	658	22	103
Moss	2242	772	153
Pendl.kommuner til Oslo	313	94	143
Sarpsborg	2282	1063	187
HELE ØSTFOLD	8684	2485	140
HELE NORGE	147462	33887	130
Industri			
2001			
Askim/Eidsberg	2223	150	107
Fredrikstad	6403	237	104
Halden	2906	146	105
Moss	3812	-712	84
Pendl.kommuner til Oslo	314	78	133
Sarpsborg	5384	-613	90
HELE ØSTFOLD	21042	-714	97
HELE NORGE	311062	-13112	96

Tabell v1.4 *Andel sysselsatte i utenlandsk eide bedrifter 1997.
Majoritetseie og svensk majoritetseie fordelt på fylker
(kilde SIFON/SSB 1997) .*

Region	Utenlandsk majoritetseie	Utenlandsk majoritetseie	Sysselsetting
	Største eier er svensk	Alle	alle eiergrupper
Østfold	6,6	14,4	100
Akershus	8,3	22,4	100
Oslo	6,9	23,9	100
Hedmark	3,6	9,6	100
Oppland	1,5	4,8	100
Buskerud	6,3	15,6	100
Vestfold	4,5	13,5	100
Telemark	3,9	10,4	100
Øst Agder	6,0	18,3	100
Vest Agder	3,6	12,5	100
Rogaland	2,3	15,6	100
Hordaland	2,9	10,4	100
Sogn og Fjordane	0,7	2,1	100
Møre og Romsdal	0,7	5,1	100
Sør Trøndelag	3,2	9,8	100
Nord Trøndelag	1,0	6,1	100
Nordland	4,7	9,0	100
Troms	0,9	5,2	100
Finnmark	0,1	6,7	100
Svalbard, Sökkelen	3,9	13,7	100
I alt	4,5	14,5	100