

# Mot en regional innovasjonspolitik?

Rune Dahl Fitjar

Senter for Innovasjonsforskning

Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger

## Sammendrag

Regional innovasjonspolitik kan handle om en politikk som er regionalt utformet, som er differensiert for å tilpasses de lokale forholdene i regionen, eller som er opptatt av å stimulere til regionalt samarbeid og kunnskapsutveksling. Når man snakker om en regional innovasjonspolitik, er det viktig å forstå hvilke(n) av disse dimensjonene regionaliseringen skjer innenfor. I Norge har innovasjonspolitikken blitt mer regional i alle disse dimensjonene, men dette er ikke den eneste mulige, eller en gang den mest ønskelige, utviklingen. Det viktigste er at politikken er regionalt differensiert, ettersom ulike regioner har behov for ulike tiltak. Derimot bør politikken ikke primært stimulere til samarbeid innad i regionene, men tvert imot bidra til at aktørene samarbeider og utveksler kunnskap med et stort antall partnere, også utenfor regionen og landets grenser. Dette vil gi tilgang til en bredde av ny kunnskap og ulike perspektiver.

Nøkkelord: Innovasjon, politikk, regionalisering, desentralisering, samarbeid

JEL-klassifisering: O38, R58, H77

Dette er forfatterens arbeidsutkast (preprint-versjon) til en tekst som ble publisert i Rune Dahl Fitjar, Arne Isaksen og Jon P. Knudsen (2016): *Politikk for innovative regioner*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk, s. 30-52. Se boka for den endelige utgaven av teksten. Arbeidet med teksten ble finansiert av Forskningsrådet under programmet Virkemidler for regional innovasjon.

## Mot en regional innovasjonspolitik?

Innovasjonspolitikken har over tid blitt bredere i tematisk forstand. Den har utviklet seg fra å være hovedsakelig en forskningspolitikk, hvor investeringer i grunnforskning og anvendt forskning var det sentrale tiltaket for å fremme innovasjon, i retning av en mer helhetlig innovasjonspolitik, hvor politikken forsøker å stimulere ulike typer tiltak som kan bidra til innovasjon. Samtidig har politikken blitt mer regionalt avgrenset i romlig forstand. Vi har stadig en aktiv nasjonal innovasjonspolitik som disponerer de største virkemidlene, men sett i forhold til tidligere perioder har innovasjonspolitikken blitt regionalisert i tre ulike dimensjoner: Regionene har fått en større rolle i utformingen av innovasjonspolitikken. Politikken har blitt mer differensiert mellom ulike regioner, med tiltak som i større grad er tilpassede til den lokale konteksten. Til sist forsøker politikken i større grad å legge til rette for regionalt samarbeid som et virkemiddel for å fremme innovasjon.

Dette kapitlet argumenterer for at regionalisering er ønskelig i noen av disse dimensjonene, men ikke nødvendigvis i alle. Selv om innovasjonspolitikken de siste årene har blitt regionalisert i tre ulike dimensjoner, er det ingenting som tilsier at utviklingen er nødt til å gå i samme retning i alle disse dimensjonene. Det er viktig at innovasjonspolitikken er regionalt differensiert, ettersom ulike regioner har behov for ulike typer tiltak for å stimulere innovasjon. Regional utforming kan bidra til en mer differensiert politikk, men det er ingen automatikk i at så vil skje. Regioner kaster seg ofte på motebølger som gjør at regionalt utformede politiske programmer kan se til forveksling like ut, selv i svært ulike regioner. Dette er særlig et problem hvis den regionale kompetansen til å utforme en målrettet innovasjonspolitik er liten, som tilfellet kanskje er i Norge.

Regionalt samarbeid er heller ikke nødvendigvis det riktige tiltaket for å stimulere til innovasjon, særlig ikke for norske regioner. Bedrifter som samarbeider regionalt, ser ikke ut til å være bedre i stand til å innovere, og særlig gjelder dette hvis de er lokaliserte i små regioner med liten intern FoU-kapasitet<sup>1</sup>. Internasjonalt samarbeid er en betydelig viktigere driver for innovasjon ettersom det kan gi tilgang til ny og annerledes kunnskap enn den som allerede finnes i regionen. Konklusjonen på kapitlet blir derfor at innovasjonspolitikken bør være tilpasset den regionale konteksten i den enkelte region, men samtidig legge til rette for internasjonalt samarbeid: En globalt interaktiv og regionalt differensiert innovasjonspolitik.

### Fra forskningspolitikk til innovasjonspolitik

I årene under og etter andre verdenskrig begynte staten for alvor å utvikle en politikk som hadde til hensikt å stimulere innovasjon. Denne politikken var sterkt knyttet til ønsket om å utnytte forskning til å skape teknologisk og økonomisk utvikling. Idealet for forskning hadde tidligere i stor grad vært å utvikle kunnskap som et mål i seg selv, men de vitenskapelige fremskrittene fra mellomkrigstiden og krigsårene viste at forskningen også kunne ha en stor praktisk nytteverdi. Dette førte til en sterk tro på forskning som driver for økonomisk utvikling gjennom teknologiutvikling og innovasjon. Dette var en periode hvor moderniseringsteori stod sterkt på tvers av de samfunnsvitenskapelige disiplinene, med sin tro på stadige fremskritt i samfunnsutviklingen gjennom fornuftsbaserte løsninger. I forståelsen av innovasjon var dette assosiert med den lineære modellen, som ser på

---

<sup>1</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2011. When Local Interaction does not Suffice: Sources of Firm Innovation in Urban Norway. *Environment and Planning A* 43 (6): 1248-1267; R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2015. Networking, Context and Firm-Level Innovation: Cooperation through the Regional Filter in Norway. *Geoforum* 63 (1): 25-35.

innovasjonsprosessen som en rett linje fra nye vitenskapelige gjennombrudd til utvikling av ny teknologi som så blir tatt i bruk i samfunnet som innovasjoner<sup>2</sup>.

Rapporten *Science: The Endless Frontier*, skrevet av den amerikanske forskningsdirektøren Vannevar Bush<sup>3</sup>, har på mange måter blitt symbolet på denne tenkningen. Bush var direktør for Office of Scientific Research and Development, som blant annet finansierte Manhattan-prosjektet og annen militær forskning. Dette prosjektet hadde vist at grunnforskning kunne føre til utvikling av ny teknologi som kunne få praktisk anvendelse – i dette tilfellet bidra til å avgjøre krigen. Det var derfor forventninger til at en slik modell kunne bidra til fremskritt også på andre områder i årene etter krigen. Som Bush skriver i rapporten: «uten vitenskapelige fremskritt kan ingen fremgang i andre retninger sikre vår helse, velstand og sikkerhet som en nasjon i den moderne verden»<sup>4</sup>.

På dette grunnlaget var det i hovedsak forskningspolitikk som ble brukt for å stimulere til innovasjon i de første tiårene etter krigen<sup>5</sup>. Denne modellen hadde sitt utspring i USA, men spredte seg fort til resten av verden, også til Norge. Forskningspolitikken har primært til hensikt å fremme produksjon av vitenskapelig kunnskap<sup>6</sup>. Staten sørger for produksjon av vitenskapelig kunnskap dels gjennom å finansiere forskning direkte, for eksempel ved bevilgninger til forskningsinstitusjoner som universiteter eller forskningsinstitutter, eller ved utlysninger av offentlige forskningsmidler, for eksempel gjennom Forskningsrådet. Dels forsøker staten også å stimulere private aktører til å investere mer i forskning. På den ene siden sørger staten gjennom lovverket, for eksempel knyttet til beskyttelse av intellektuell eiendom, for å gjøre det mer lønnsomt for private aktører å produsere ny vitenskapelig kunnskap. På den andre siden bidrar skatteincentiver og delfinansiering av næringslivets forskningsprosjekter til å gjøre det mer attraktivt å investere i forskning. Alle disse ordningene har til felles at de har til hensikt å øke produksjonen av vitenskapelig kunnskap i samfunnet. Dette tankesettet reflekteres eksempelvis i det såkalte 3 prosent-målet – at 3 prosent av BNP skal brukes til forskning og utvikling – som har vært et viktig mål både i Norge og andre land (som i EUs Europa 2020-strategi).

Utvikling av ny kunnskap er imidlertid ikke i seg selv nok til å fremme samfunnets innovasjonsevne. Selv om forskning kan bidra til å skaffe ny kunnskap, er det ingen garanti for at denne kunnskapen vil tas i bruk. Fra rundt 1970 begynte derfor oppmerksomheten å flytte seg fra tilbudssiden til etterspørselssiden. Det var ikke lenger tilstrekkelig å produsere ny kunnskap, dersom det ikke også fantes etterspørsel etter denne kunnskapen blant potensielle brukere. Den kraftige vekstperioden i etterkrigstiden hadde begynt å avta utover på 1960-tallet, og mange begynte å stille spørsmål om virkningen av de store investeringene i forskning. Førte denne forskningen faktisk til utvikling og vekst?

### Teknologipolitikk

En av måtene ny vitenskapelig kunnskap tas i bruk på i samfunnet, er gjennom utvikling av ny teknologi. Teknologioverføring ble dermed et sentralt begrep. Fra tidlig på 1970-tallet begynte mange land å utvikle en teknologipolitikk som skulle sørge for at ny kunnskap som utvikles gjennom forskning, blir tatt i bruk i næringslivet i form av ny teknologi. Teknologipolitikk innebærer blant

---

<sup>2</sup> B. Godin, 2006. The Linear Model of Innovation: The Historical Construction of an Analytical Framework. *Science, Technology, & Human Values* 31 (6): 639-667.

<sup>3</sup> V. Bush, 1945. *Science: The Endless Frontier*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 10, min oversettelse.

<sup>5</sup> J. Fagerberg, 2014. Innovation Policy, National Innovation Systems and Economic Performance: In Search of a Useful Theoretical Framework. TIK Working Papers on Innovation Studies no. 20150321.

<sup>6</sup> B.Å. Lundvall og S. Borrás, 2005. Science, Technology, and Innovation Policy, i J. Fagerberg, D.C. Mowery og R.R. Nelson (red.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

annet støtte til kommersialisering av oppfinnelser og nye ideer, gjennom eksempelvis opprettelse av TTOer (Technology Transfer Offices) ved universitetene og støtteordninger som FORNY-programmet<sup>7</sup>.

Teknologipolitikken innebar en sterkere kobling mellom forskning og utvalgte sektorer, blant annet ved at sektordepartementer fikk egne forskningsbudsjetter, og det ble opprettet egne styringsorganer for sektoriell FoU<sup>8</sup>. Dette er ofte rettet inn mot spesifikke sektorer som fremheves som strategisk viktige utfra forventninger om hvilke former for teknologi som vil bli viktige i fremtiden. Her kan regioner oppnå konkurransefortrinn ved å være i forkant av utviklingen. På bakgrunn av dette har mange land og regioner for eksempel vært opptatte av å utvikle informasjonsteknologi, bioteknologi eller nanoteknologi. Velferdsteknologi er det nyeste satsingsområdet av denne typen i norsk sammenheng.

Teknologipolitikken representerer grunnleggende sett en videreføring av den lineære modellen. Innovasjon sees fremdeles som endepunktet i en årsakskjede som går fra forskning via teknologi til innovasjon. Forskjellen fra forskningspolitikken er at oppmerksomheten rundt selve utnyttelsen av forskning er større, etter en erkjennelse av at dette ikke er noe som skjer av seg selv. Innovasjon omfatter imidlertid mer enn utvikling av ny teknologi. Innovasjon er alle nye løsninger som tas i bruk for å skape merverdi for den enkelte og/eller for samfunnet. Ny teknologi er ikke en nødvendig betingelse for dette. Innovasjon kan like gjerne oppstå ved at eksisterende teknologi brukes på nye måter som ved at det utvikles helt ny teknologi. Ny teknologi er heller ikke en tilstrekkelig betingelse for innovasjon, hvis den ikke blir tatt i bruk i samfunnet og bidrar til å skape merverdi.

### Innovasjonspolitik

Fra 1990-tallet begynte derfor mange land også å utvikle en innovasjonspolitik som tok innover seg denne bredere forståelsen av innovasjonsbegrepet<sup>9</sup>. EUs Green Paper on Innovation er et tidlig eksempel på denne tenkningen. Innovasjonspolitik er politikk som har til formål å utvikle økonomiens helhetlige innovasjonsevne<sup>10</sup>. Både forsknings- og teknologipolitikk er av betydning for dette og derfor viktige deler av innovasjonspolitikken. Innovasjonspolitik omfatter imidlertid også andre politikkområder som virker inn på innovasjonsevnen. Dette inkluderer, for å nevne noen få eksempler, kompetansebygging som gjør arbeidstakere og forbrukere i stand til å bruke ny teknologi, utvikling av tilgangen til informasjon og stimulering til samarbeid og kunnskapsutveksling mellom enkeltmennesker og organisasjoner. Mens teknologipolitikken er sektoriell, har innovasjonspolitikken en mer helhetlig tilnærming, hvor blant annet samspeillet mellom ulike sektorer er sentralt for innovasjon.

Innovasjonspolitikken var inspirert av den teoretiske forståelsen av innovasjon som et resultat av samhandling innenfor større nasjonale, sektorielle og regionale innovasjonssystemer<sup>11</sup>. I denne tenkningen er innovasjon en interaktiv og ikke-lineær prosess, hvor samhandling mellom ulike typer aktører er sentralt, og hvor formelle og uformelle institusjoner påvirker hvordan denne samhandlingen foregår. Politikkens rolle er å identifisere og korrigere systemfeil slik at

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> A. Elzinga, 1980. The Swedish Science Discussion 1965-1975. *Social Indicators Research* 7 (1-4): 379-399.

<sup>9</sup> Fagerberg, *ibid.*

<sup>10</sup> Lundvall og Borrás, *op.cit.*

<sup>11</sup> C. Freeman, 1987. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter; B.Å. Lundvall, 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter; R.R. Nelson (red.), 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.

innovasjonssystemet kan fungere best mulig<sup>12</sup>. Dette kan eksempelvis være knyttet til mangel på (gode nok) aktører innenfor noen deler av systemet, eller til problemer med samhandling mellom aktørene.

**Tabell 1: Tilnærminger til politikk for å fremme innovasjon**

	<b>Forskningspolitikk</b>	<b>Teknologipolitikk</b>	<b>Innovasjonspolitik</b>
Formål	Produksjon av vitenskapelig kunnskap	Utvikling av ny teknologi	Øke samfunnets helhetlige innovasjonsevne
Perspektiv på innovasjon	Lineær modell, tilbudssiden	Lineær modell, etterspørselssiden	Interaktiv modell
Sentrale tiltak	Finansiering av forskning Stimulere private investeringer i forskning	Støtte til kommersialisering Teknologioverføring mellom forskning og næringsliv	Samhandling mellom ulike typer aktører Individuell og organisatorisk læring

### Innovasjonspolitikken i Norge

I Norge representerer Bondevik-regjeringens ”plan for en helhetlig innovasjonspolitik” fra 2003 et vannskille når det gjelder overgangen til en bredere innovasjonspolitik<sup>13</sup>. Innovasjon Norge ble etablert i kjølvannet av dette som en fusjon mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges eksportråd, Norges turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere. I navnet representerte dette en overgang fra distriktspolitikk til innovasjonspolitik, og selv om distriktspolitikk har forblitt en sentral del av Innovasjon Norges virksomhet, er også innovasjon et sentralt begrep og formål. En evaluering av Innovasjon Norge fra 2010 viste imidlertid at det hadde vært liten endring i vektleggingen av de innovasjonsrettede virkemidlene i forhold til andre deler av organisasjonens virksomhet<sup>14</sup>.

Prosjektet Innovasjon 2010 ble også lansert i 2004 med mål om å utvikle innovasjonspolitikken, og Innovasjonsløftet ble presentert året etter. Innovasjonspolitikken ble imidlertid ingen storsatsing for Bondevik-regjeringen, og bevilgningene til Innovasjon Norge ble faktisk reduserte allerede året etter opprettelsen. Den påfølgende Stoltenberg-regjeringen tonet også ned satsingen på innovasjon ytterligere, og nevnte blant annet i liten grad innovasjon som et satsingsområde i sin tiltredelseserklæring<sup>15</sup>. I 2008 kom imidlertid den første stortingsmeldingen om innovasjon (st.meld. nr. 7 2008/09: Et nyskapende og bærekraftig Norge), hvor en mer helhetlig tilnærming til innovasjon igjen ble vektlagt. Spilling og Aanstads gjennomgang av meldingen og norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet mer generelt konkluderer likevel med at innovasjonspolitikken er uavklart og utydelig, og at den mangler både effektive koordineringsmekanismer og overordnede perspektiver som begrunner behovet for en innovasjonspolitik<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Lundvall og Borrás, op.cit.; R.K. Woolthuis, M. Lankhuizen og V. Gilsing, 2005. A System Failure Framework for Innovation Policy Design. *Technovation* 25 (6): 609-619.

<sup>13</sup> O.R. Spilling og S. Aanstad, 2010. En utydelig innovasjonspolitik? Norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet. NIFU rapport 1/2010.

<sup>14</sup> Econ Pöyry, Damvad og Agenda Kaupang, 2010. Evaluering av Innovasjon Norge. Econ rapport R-2010-054.

<sup>15</sup> Ibid., s. 11.

<sup>16</sup> Ibid., s. 7.

I årene etter innovasjonsmeldingen er det ting som tyder på en viss retrett i retning av en mer forskningsbasert innovasjonsmodell og sterkere fokus på forsknings- og teknologipolitikk enn på innovasjonspolitik. Solberg-regjeringens tiltredelseserklæring fokuserer på at "forskning er grunnleggende for å fremskaffe ny viten og ny teknologi som bringer verden fremover"<sup>17</sup>, og legger særlig vekt på å styrke innsatsen knyttet til næringsrettet forskning og innovasjon. Ordninger som SkatteFUNN, Brukerstyrt Innovasjonsarena og Nærings-PhD har vært sentrale virkemidler i Solberg-regjeringens innovasjonspolitik og springer alle utfra en forskningsbasert tilnærming til innovasjon<sup>18</sup>. Den forskningsbaserte tilnærmingen er også dominerende i Produktivitetkommisjonens andre rapport, hvor størstedelen av diskusjonen om innovasjon handler om kunnskapsflyt fra universiteter og forskningsinstitutter<sup>19</sup>. Selv om Solberg-regjeringen i stor grad har vært opptatt av innovasjon, har derfor bredere tiltak knyttet til andre drivere for innovasjon enn forskning og teknologiutvikling vært mer underordnede. Unntaket er den forsterkede satsingen på næringsklynger som virkemiddel, blant annet med utviklingen av Global Centres of Expertise som en ny ordning fra 2014.

### Regionaliseringen av innovasjonspolitikken

Utforming av politikk har både en funksjonell og en geografisk dimensjon. Skillet mellom forsknings-, teknologi- og innovasjonspolitik henspiller på ulike funksjoner som politikken kan ha. Et annet, men relatert, spørsmål, handler om politikken sin geografi. Hvilken myndighet har ansvar for å utforme politikken, og hvilke geografiske områder berøres av politikken? Et grunnleggende demokratisk prinsipp er at de som berøres av en beslutning, også bør være med på å ta den samme beslutningen. Ulike politiske beslutninger har imidlertid også ulike geografiske nedslagsfelt: Noen berører i hovedsak et lokalsamfunn, mens andre har betydning nasjonalt eller globalt. Politikutvikling skjer derfor i samspill mellom myndigheter på ulike geografiske nivåer, fra det lokale til det globale.

I de senere årene har det vært en bevegelse over store deler av verden i retning av å gi myndigheter på lokalt og særlig regionalt nivå utvidede ansvarsområder<sup>20</sup>. Dette har skjedd parallelt med oppbygningen av internasjonale og overnasjonale myndigheter som har flyttet makt fra nasjonale myndigheter til høyere nivåer. Mens nasjonale myndigheter hadde ansvaret for de fleste politikkområder i mange land i årene etter 2. verdenskrig, er ansvaret for utvikling av politikk i dag i langt større grad delt mellom myndigheter på undernasjonalt, nasjonalt og overnasjonalt nivå. Dette gjelder også for innovasjonspolitikken. Lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale myndigheter utvikler alle politikk som har til hensikt å utvikle økonomiens helhetlige innovasjonsevne. Slik vil det også fortsette å være. Når vi snakker om regionalisering av innovasjonspolitikken, handler det derfor ikke om at regionale myndigheter har overtatt eller vil overta ansvaret for all innovasjonspolitik, men om en utvikling hvor en større del av innovasjonspolitikken utformes på regionalt nivå.

En regionalisering av innovasjonspolitikken kan ha i hvert fall tre ulike dimensjoner, som det er viktig å skille mellom: Det kan handle om utformingen av politikken – at beslutninger om

---

<sup>17</sup> Regjeringen, 2013. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> Besøkt 14.05.2015. s. 58.

<sup>18</sup> De er også næringsnøytrale og geografisk blinde ordninger som dels representerer en retrett fra den regionaliseringen som ellers har preget utviklingen i innovasjonspolitikken fra 1990-tallet, slik vi skal se senere. Satsingen på klyngeprogrammene representerer imidlertid det motsatte: En forsterkning av regionalt tilpassede tiltak med vekt på regionalt samarbeid.

<sup>19</sup> NOU 2016:3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

<sup>20</sup> A. Rodríguez-Pose og N. Gill, 2003. The Global Trend towards Devolution and its Implications. *Environment & Planning C: Government and Policy* 21 (3): 333-351; Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A.H. 2010. *The Rise of Regional Authority*. London: Routledge.

innovasjonspolitik overføres til myndigheter på regionalt nivå. Videre kan det handle om differensiering av politikken – ulike innovasjonspolitik for ulike regioner, slik at politikken tilpasses regionale behov<sup>21</sup>. Til sist kan det handle om målgruppen for innovasjonspolitikken – at politikken tar sikte på å stimulere til kunnskapsoverføring og interaksjon mellom regionale aktører. Innovasjonspolitikken i Norge har i de siste årene blitt mer regional langs alle disse tre dimensjonene.

### Regional utforming

For det første har utformingen av innovasjonspolitikken blitt regionalisert. Fylkeskommunene har fått en sterkere rolle som regional utviklingsaktør, særlig etter forvaltningsreformen i 2010. Reformen innebar ingen store forandringer i det overordnede forholdet mellom staten og fylkeskommunene i Norge<sup>22</sup>, men fylkeskommunene fikk en mer sentral rolle særlig i innovasjonspolitikken. Fylkeskommunene fikk et overordnet ansvar for å stimulere til regional utvikling som omfattet utvikling av egne regionale planstrategier og delvis overtakelse av eierskapet i Innovasjon Norge<sup>23</sup> (i 2014 foreslo imidlertid regjeringen å tilbakeføre eierskapet til staten). Programmet Virkemidler for regional innovasjon og FoU (VRI) har gitt fylkeskommunene ytterligere ansvar for forskningsbasert innovasjon, gjennom en ordning som bygger eksplisitt på ideen om regionale innovasjonssystemer<sup>24</sup>. Her fikk også fylkeskommunene et koordinerende ansvar for et regionalt partnerskap, hvor også andre aktører innenfor innovasjonssystemet var representert, som LO, NHO, Innovasjon Norge, fylkesmannen, kommunene og forskningsinstitusjoner<sup>25</sup>. Regionmeldingen foreslår å forsterke denne rollen ytterligere ved å gi fylkeskommunene en rolle som oppdragsgivere for nasjonale virkemiddelaktører i regionene<sup>26</sup>.

Fylkeskommunene fikk også en ny rolle i forskningspolitikken gjennom opprettelsen av regionale forskningsfond, hvor fylkeskommunene i partnerskap disponerer en del av de offentlige midlene som brukes på forskning. Flere fylkeskommuner har i kjølvannet av dette også begynt å utvikle en egen forskningspolitikk som legger føringer for hvordan disse midlene skal brukes. Dette representerer en ny utvikling i norsk politikk, hvor forskningspolitikken tidligere i all hovedsak har vært nasjonal. Universitetene og høyskolene er underlagt regjeringen ved Kunnskapsdepartementet, og vi har et nasjonalt forskningsråd som har hovedansvaret for finansiering av forskning. Regionale og lokale myndigheter har i liten grad befattet seg med forskningspolitikk. Opprettelsen av regionale forskningsfond i 2010 har imidlertid til en viss grad bidratt til å gi regionale myndigheter en ny rolle. I volum representerer imidlertid dette fremdeles en svært liten andel av offentlig forskningsfinansiering i Norge.

Ved siden av fylkeskommunene, har også kommunene tatt en ny rolle knyttet til innovasjon som i stor grad også kan sees som regional. I mange deler av landet, særlig rundt storbyene, har flere

---

<sup>21</sup> Skillet mellom differensiering og regional autonomi diskuteres også i S.E. Jakobsen og R.H. Normann, 2013. Regional innovasjonspolitik i spenningen mellom nasjonale føringer og regionale strategier, i B. Abelsen, A. Isaksen og S.E. Jakobsen (red.) *Innovasjon: Organisasjon, region, politikk*. Oslo: Cappelen Damm.

<sup>22</sup> J. Blom-Hansen, P.M. Christiansen, A.L. Fimreite og P. Selle, 2012. Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies* 38 (1): 71-90.

<sup>23</sup> J. Nilsen og M. Langset, 2013. Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør: Kommunenes og statens vurderinger. NIVI-rapport 2013:5.

<sup>24</sup> S.E. Jakobsen, M. Byrkjeland, F.O. Båtevik, I.B. Pettersen, I. Skogseid og E.R. Yttredal, 2012. Continuity and Change in Path-Dependent Regional Policy Development: The Regional Implementation of the Norwegian VRI Programme. *Norsk geografisk tidsskrift* 66 (3): 133-143.

<sup>25</sup> H.D. Finsrud, 2009. Den norske modellen og regionalisering av forskningen: Et nytt utviklingstrinn eller styrt avvikling? *Sosiologi i dag* 39 (1): 63-94.

<sup>26</sup> St.meld. 22 (2015-2016): Nye folkevalgte regioner: Rolle, struktur og oppgaver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

kommuner gått sammen om å opprette regionale utviklingsselskap som har som oppgave å stimulere til regional utvikling og innovasjon<sup>27</sup>. Dette gjelder blant annet organisasjoner som Oslo Business Region, Business Region Bergen, Greater Stavanger, Trondheimsregionen og Knutepunkt Sørlandet.

### Regional differensiering

Innovasjonspolitikken har også blitt mer differensiert mellom ulike regioner. Regional utviklingspolitikk i Norge og mange andre europeiske land bar i mange år mest preg av distriktspolitikk. Statlige investeringer og overføringer hadde i hovedsak til hensikt å bidra til regional utvikling i mindre utviklede deler av landet. Utbygging av infrastruktur og subsidier til industri i distriktene var viktige deler av denne politikken, mens utvikling av innovasjonsevne spilte en mindre rolle. Fra 1990-tallet begynte imidlertid regionene å få et større ansvar for sin egen utvikling gjennom den nye teoretiske og ideologiske retningen nyregionalisme<sup>28</sup>. De statlige overføringene til distriktene ble mindre under nyliberale regjeringer på 1980-tallet, og globalisering førte regionene i en mer direkte konkurranse med hverandre. Til sammen la dette grunnlaget for at regionene i større grad utformet sin egen innovasjonspolitik, som dermed også lettere kunne differensieres mellom ulike regioner.

Utover på 1990-tallet ble dette knyttet til Michael Porters tanker om næringsklynger<sup>29</sup>. En sentral idé her var at regionene burde satse på å stimulere til samlokalisering av bedrifter innenfor samme næring eller verdikjede, slik at disse kunne dra gjensidig nytte av å konkurrere og samarbeide med hverandre. Dette var en politikk som la til rette for regional differensiering, ettersom regionene kunne stimulere til utvikling av klynger innenfor næringer hvor de allerede hadde konkurransemessige fortrinn. Det viste seg imidlertid fort at regionene ikke alltid brukte dette nye handlingsrommet til å utvikle en politikk som var tilpasset regionens egne behov. Noen typer klynger er mer attraktive enn andre, og mange regioner satset derfor særlig på å tiltrekke seg klynger innenfor høyteknologiske, kunnskapsbaserte eller kreative næringer<sup>30</sup>. En oppsummering av hvordan denne politikken har blitt implementert i praksis, er at «denne utviklingen har ført til en tendens for regioner til å simpelthen imitere et begrenset antall påståtte suksesshistorier, som Silicon Valley»<sup>31</sup>.

På bakgrunn av dette har nye ideer for innovasjonspolitikken lagt vekt på såkalt smart spesialisering, som fokuserer på at spesialisering innenfor enkelte næringer eller teknologier må skje på en måte som gjør regionens kunnskapsbase unik<sup>32</sup>. Disse tankene bygger på en evolusjonær tilnærming til regional utvikling, hvor den grunnleggende ideen er at det regionale næringslivet utvikler seg på en stivhengig måte som bygger på kombinasjoner av eksisterende kompetanse og teknologi. Det sentrale i smart spesialisering er å stimulere til kombinasjoner som andre regioner ikke har utviklet, slik at man unngår at mange regioner forsøker å spesialisere seg innenfor de samme

---

<sup>27</sup> A.A. Farsund, K. Hidle og H.K. Lysgård, 2008. The Development of City-Regions in Norway: The Importance of Everyday Regional Interaction and Economic Development Policy, i O. Bukve, H. Halkier og P. de Souza (red.) *Towards New Nordic Regions*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag; A.A. Farsund og A.K.T. Holmen, 2011. *Towards a New Regional Landscape. Urban Research & Practice* 4 (1): 23-37.

<sup>28</sup> M. Keating, 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>29</sup> M. Porter, 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

<sup>30</sup> F. Tödting og M. Trippel, 2005. One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach. *Research Policy* 34: 1203-1219.

<sup>31</sup> G.J. Hospers, 2006. Silicon Somewhere? Assessing the Usefulness of Best Practices in Regional Policy. *Policy Studies* 27 (1): 1-15.

<sup>32</sup> D. Foray, P.A. David og B.H. Hall, 2011. Smart Specialization: From Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in its Implementation. MTEI Working Paper 2011-001.



teknologiområdene og dermed forhindrer hverandre i å nå frem. Tanken om entreprenørielle oppdagelser innebærer også økt oppmerksomhet om policy-læring, hvor kompetansen til de som har ansvaret for å utforme politikken er sentralt.

### Regional interaksjon

En tredje regionaliseringstendens i innovasjonspolitikken er at den i større grad forsøker å stimulere til regional interaksjon. Som nevnt over, handler innovasjonspolitikken ofte om å fremme samhandling mellom ulike aktører, ettersom innovasjon sees på som en interaktiv prosess. Teknologipolitikk forsøker også å stimulere til samhandling, men i hovedsak mellom forskningsmiljøer og brukere. I norsk sammenheng har denne samhandlingen ofte hatt en nasjonal skala. Forskningsaktiviteten har i stor grad vært konsentrert rundt et fåtall universiteter og forskningsinstitutter i noen få byer, særlig Oslo, Trondheim og Bergen. Et sentralt mål for teknologipolitikk har vært å få industrien, som er lokalisert mer spredt i ulike deler av landet, til å utnytte den kunnskapen som genereres av disse miljøene i større grad.

Med overgangen fra teknologipolitikk til innovasjonspolitikken, ble perspektivet utvidet til å omfatte samhandling mellom et bredere sett av aktører. På den ene siden ble det viktig å stimulere til samarbeid internt i næringslivet – med kunder og leverandører, med konkurrenter, og med andre bedrifter på tvers av bransje. Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, ofte også med regional stat, om utviklingen av innovasjonspolitikken ble også viktig. På den andre siden ble det også viktig å fremme samarbeid mellom offentlig og privat sektor, gjerne i form av brede trippel-helix-modeller<sup>33</sup> hvor innovasjon ble sett som resultat av samhandling mellom forskning, myndigheter og næringslivet.

Samtidig som forståelsen av samhandling ble utvidet i sektoriell forstand til å omfatte flere ulike typer av aktører, ble den imidlertid også snevret inn i geografisk forstand. Mens politikken tidligere hadde lagt opp til samarbeid mellom aktører på nasjonalt nivå, ble flere nye virkemidler innrettet mot samarbeid internt i regioner. Denne politikken var inspirert av ulike teoriretninger som alle vektla betydningen av geografisk nærhet for kunnskapsoverføring mellom aktørene.

Porters teorier om næringsklynger lå til grunn for etableringen av Arena-programmet i 2002 og senere til Norwegian Centres of Expertise i 2006 og Global Centres of Expertise i 2014, alle i regi av Innovasjon Norge i samarbeid med SIVA og Forskningsrådet. Arena-programmet har til formål å støtte langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer gjennom innovasjon, og det sentrale virkemidlet er å stimulere til samarbeid mellom bedrifter, FoU-miljøer og offentlig sektor. NCE- og GCE-programmene er bygget på samme lest, men er mer selektive i den forstand at de retter seg mot «dynamiske næringsklynger, som har etablert systematisk samarbeid» (NCE) og «modne klynger, som allerede har et systematisk samarbeid på strategiske områder»<sup>34</sup>. Disse programmene skal utløse og forsterke ytterligere samarbeid i klyngene for å øke deres attraktivitet og bedriftenes innovasjonsevne. I GCE-programmet er det også vektlagt at klyngene har samarbeid med FoU-institusjoner og andre partnere internasjonalt, foruten tett samarbeid internt i klyngen.

Fra 2007 kom også Forskningsrådet selv med et program som er orientert mot regionalt samarbeid – Virkemidler for regional innovasjon. Dette programmet er inspirert mer av teorier om regionale

---

<sup>33</sup> H. Etzkowitz og L. Leydesdorff, 2000. The Dynamics of Innovation: From National Systems and «Mode 2» to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy* 29 (2): 109-123.

<sup>34</sup> Norwegian Centres of Expertise, 2015. Norwegian Centers of Expertise [sic!]. [www.nce.no/no/Om-NCE](http://www.nce.no/no/Om-NCE) Besøkt 13.05.2015.

innovasjonssystemer<sup>35</sup> og har til hensikt å bidra til god kunnskapsflyt mellom bedrifter, forskningsmiljøer og offentlige aktører innenfor hver region for derigjennom å styrke de regionale innovasjonssystemene. I dette programmet fikk fylkeskommunene ansvar for å lede et samhandlingsprosjekt i hvert fylke, hvor også representanter fra næringslivet, FoU-institusjoner og andre offentlige aktører i fylket deltok.

Som nevnt over, ble regionale forskningsfond opprettet i 2010, og også her var samarbeid mellom aktører i regionen – særlig mellom forskning og næringsliv – et sentralt mål. De regionale forskningsfondene skal finansiere forskning innenfor områder som er strategisk viktige for regionene og dermed være et virkemiddel for næringsutvikling og innovasjon i regionene. Selv om slik forskning kan gjennomføres også av aktører utenfor fondsregionen, er et relatert mål at fondene også skal bidra til utvikling av FoU-miljøene i regionen. De fleste prosjektene har dermed blitt tildelt aktører innenfor den enkelte region, og svært ofte til konsortier hvor flere regionale aktører samarbeider. NIFUs evaluering av fondene fra 2013 viste at 95 prosent av hovedprosjektene hadde prosjektansvarlig fra fondsregionen, og 63 prosent av partnerne var lokaliserte innenfor fondsregionen<sup>36</sup>.

Ved siden av at den statlige innovasjonspolitikken har blitt stadig mer orientert mot regionalt samarbeid, har også den innovasjonspolitikken som (i stadig større grad, som nevnt over) regionene selv utformer, ofte vært forholdsvis sterkt orientert mot regionalt samarbeid. De regionale utviklingselskapene er stiftet med regionalt samarbeid som mål, og de tar ofte sentrale roller i utviklingen av lokale næringsklynger. De er koordinatorene for søknader til nasjonale programmer som Arena og NCE, eller bygger opp klynger eller regionale nettverk uavhengig av disse programmene. Selv om mange av disse selskapene også gjør aktive forsøk på å bygge internasjonale samarbeid, for eksempel gjennom konferanser, delegasjonsreiser eller deltakelse i EU-kontorer og andre internasjonale kontorer, er hovedaktiviteten i de fleste tilfeller å bygge nettverk mellom regionale bedrifter og mellom næringsliv og offentlig sektor i regionen.

Samlet danner dette et bilde av at innovasjonspolitikken både har blitt mer regional når det gjelder hvem som utformer den, når det gjelder differensiering mellom ulike regioner, og når det gjelder hvilken type samarbeid som forsøkes stimulert gjennom politikken. Tabell 2 viser en oversikt over sentrale regionaliseringstrekk innenfor hver dimensjon.

---

<sup>35</sup> P. Cooke, 1992. Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe. *Geoforum* 23 (3): 365-382; B.T. Asheim og A. Isaksen, 2002. Regional Innovation Systems: The Integration of Local «Sticky» and Global «Ubiquitous» Knowledge. *Journal of Technology Transfer* 27 (1): 77-86.

<sup>36</sup> O.R. Spilling, L. Langfeldt og S.E. Moen, 2013. Regionale forskningsfond: Ny infrastruktur for regional forskningsforvaltning. NIFU rapport 45/2013.

**Tabell 2: Dimensjoner av regionalisering i norsk innovasjonspolitik**

<b>Utforming</b>	<b>Differensiering</b>	<b>Målgruppe</b>
Ny rolle for kommunene <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionale utviklingsselskap</li> <li>• Interkommunale selskap</li> <li>• Næringselskap</li> </ul>	1950→: Distriktpolitikk top-down <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planlegging og overføringer fra sentrum</li> <li>• Utbygging av infrastruktur og industri</li> </ul>	Vekt på å stimulere til samarbeid mellom aktører i regionen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringsklynger: Arena, NCE</li> <li>• Forskning – næringsliv: RFF</li> <li>• Regionale innovasjonssystemer: VRI</li> <li>• Trippel-helix-tilnærminger</li> </ul>
Sterkere rolle for fylkeskommunene fra 2004 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eierskap i Innovasjon Norge</li> <li>• Regionale partnerskap</li> <li>• Regionale Forskningsfond</li> <li>• VRI-programmet</li> </ul>	1990→: Klyngepolitikk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satsing på høyteknologiske, kunnskapsbaserte eller kreative næringer</li> <li>• Oppbygging av forskningskompetanse</li> <li>• Tiltrekking av globale selskaper</li> <li>• Stimulering av spin-offs</li> </ul>	Mål om å fremme samarbeid <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mellom kommuner</li> <li>• Mellom bedrifter</li> <li>• Mellom næringsliv og offentlig sektor</li> <li>• Mellom forskningsmiljøer og næringsliv</li> <li>• Mellom forskningsmiljøer og offentlig sektor</li> </ul>
	2011→: Smart spesialisering <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilnærming som bygger på den enkelte regions særtrekk</li> <li>• Måltrettet støtte til forskning og innovasjon på utvalgte områder</li> </ul>	

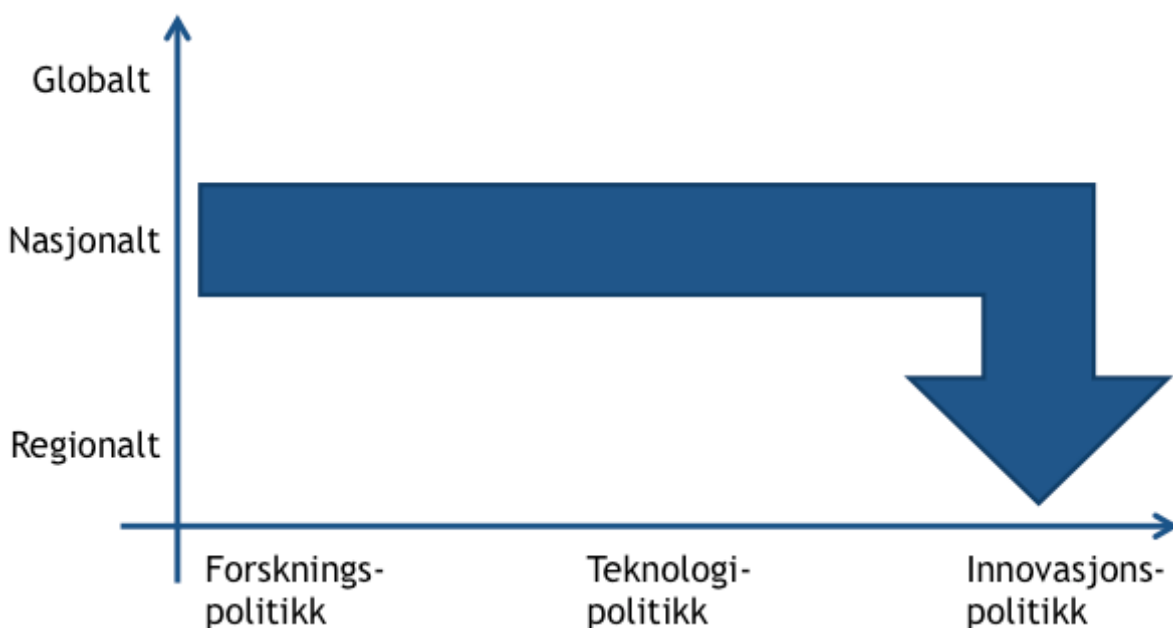
Setter vi sammen de to ulike dimensjonene av innovasjonspolitikken – dens funksjonelle bredde og dens geografiske nivå – får vi et utfallsrom som vist i tabell 1. Kolonnene viser her ulike tilnærminger til bredden i innovasjonspolitikken: Den kan være snevert orientert mot produksjon av kunnskap og bestå i hovedsak av forskningspolitikk. Den kan ha en noe bredere orientering som omfatter både produksjon av kunnskap og anvendelse av kunnskapen i form av teknologi, slik vi finner i teknologipolitikk. Til sist kan den ha en bred tilnærming som omfatter både produksjon og anvendelse av kunnskap, men også andre politikkområder av betydning for økonomiens helhetlige innovasjonsevne. Rekkene viser målgruppen for politikken: Såvel forsknings- og teknologi- som innovasjonspolitikken kan i varierende grad henvende seg til ulike geografiske nivåer.

**Tabell 3: Formål for politikken**

	<b>Forskningspolitikk</b>	<b>Teknologipolitikk</b>	<b>Innovasjonspolitikk</b>
Globalt	Øke verdens produksjon av vitenskapelig kunnskap	Øke verdens evne til å utvikle ny teknologi	Øke den helhetlige innovasjonsevnen i verden
Nasjonalt	Øke landets produksjon av vitenskapelig kunnskap	Øke landets evne til å utvikle ny teknologi	Øke den helhetlige innovasjonsevnen i landet
Regionalt	Øke regionens produksjon av vitenskapelig kunnskap	Øke regionens evne til å utvikle ny teknologi	Øke den helhetlige innovasjonsevnen i regionen

Figur 1 viser hvordan norsk innovasjonspolitikk har utviklet seg i dette utfallsrommet over tid: Den har gått fra en forskningspolitikk som hadde hele landet som målgruppe i de første tiårene etter krigen til en teknologipolitikk som også var orientert mot det nasjonale systemet fra 1970-tallet, og videre til en bredere definert innovasjonspolitikk fra 1990-tallet. På 2000-tallet har denne innovasjonspolitikken i stadig større grad blitt orientert mot regionalt samarbeid mellom ulike aktører lokalisert innenfor samme region.

**Figur 1: Utviklingen av norsk innovasjonspolitikk**



### Hvilken regional innovasjonspolitikk har vi behov for?

Hvordan bør vi stille oss til denne utviklingen i retning av en bredere, men samtidig – i flere dimensjoner – mer regional innovasjonspolitikk? For å begynne med det første: Den bredere forståelsen av innovasjonspolitikken representerer en korrekt erkjennelse av at innovasjon ikke bare, og kanskje heller ikke først og fremst, er et resultat av forskning, og at vi ikke kan sette likhetstegn mellom innovasjon og teknologiutvikling. Selv om man fortsatt bør og skal tilstrebe å utnytte resultater fra forskning til innovasjon, er det også viktig å sørge for god flyt av kunnskap mellom bedrifter, og mellom næringslivet og offentlig sektor mer generelt. Bedrifter som har et tett

samarbeid med sine kunder og leverandører, lykkes i større grad med å utvikle nye produkter og nye prosesser<sup>37</sup>. Disse kildene til innovasjon er både hyppigere brukt av bedriftene og har vel så sterk effekt på innovasjon som samarbeid med universiteter og forskningsinstitutter.

Det er imidlertid ikke alle former for bedriftssamarbeid som er positivt for innovasjon, og kanskje har den norske innovasjonspolitikken lagt for stor vekt på samarbeid og bruk av nettverk som samhandlingsform. Markedet er en viktig samhandlingsmekanisme for bedrifter i andre sammenhenger, og konkurranse kan også være en viktig driver til innovasjon. Mange av de nye offentlige virkemidlene til innovasjon, for eksempel klyngeprosjektene, legger stor vekt på samarbeid mellom konkurrerende bedrifter. Tanken er at tett samarbeid mellom aktører internt i klyngene skal styrke deres internasjonale konkurransevne. Porter er imidlertid også opptatt av konkurranse mellom samlokaliserte bedrifter som en driver for innovasjon, og ikke bare av samarbeid<sup>38</sup>. Empiriske studier viser faktisk at bedrifter som samarbeider med konkurrerende bedrifter, er betydelig mindre innovative enn de som ikke gjør det<sup>39</sup>. Viktigere er det at bedriftene samarbeider godt med kunder og leverandører for å sørge for god utveksling av kunnskap langs verdikjeden.

Når det gjelder den geografiske dimensjonen, er det igjen viktig å skille mellom ulike dimensjoner av regionaliseringen. Selv om det i norsk sammenheng har foregått en regionalisering både av utformingen, differensieringen og målgruppen for innovasjonspolitikken, er det ikke nødvendig, og kanskje heller ikke ønskelig, at politikken regionaliseres i alle disse dimensjonene samtidig. Som eksemplene med Silicon Somewheres<sup>40</sup> viser, er regional utforming ikke en tilstrekkelig – og antakelig heller ikke en nødvendig – betingelse for regional differensiering av innovasjonspolitikken. Og både en regionalt og en nasjonalt utformet innovasjonspolitik kan velge å vektlegge regional interaksjon, nasjonal interaksjon eller endog internasjonal interaksjon.

Det vesentlige i innovasjonspolitikken er at den er regionalt differensiert. Ulike regioner har behov for ulike tiltak for å stimulere til innovasjon, og den samme innovasjonspolitikken passer dermed ikke i alle sammenhenger<sup>41</sup>. En god innovasjonspolitik må ta hensyn til konteksten som innovasjonsaktiviteten foregår innenfor, og stimulere til tiltak som virker i denne konteksten. Selv i et homogent land som Norge er det store forskjeller i regional kontekst som gjør at bedriftene bruker ulike kilder til innovasjon og blant annet får større utbytte av regionalt samarbeid i noen regioner enn i andre<sup>42</sup>. Den regionale differensieringen i Norge har tradisjonelt i stor grad handlet om distriktpolitikk. De regionale næringsstrukturene er imidlertid i mange tilfeller svært ulike også når man sammenlikner regioner som likner hverandre i størrelse og sentralitet. Dette skaper behov for ulike innovasjonspolitiske virkemidler i ulike typer regioner.

### Regional utforming?

I utgangspunktet burde mulighetene for å oppnå en regionalt differensiert innovasjonspolitik være større dersom politikken også blir utformet regionalt. Tross alt er det innbyggerne, politikerne og de offentlig ansatte i regionene som kjenner den lokale konteksten best, og som derfor vet hvor skoen trykker og hvilke tiltak det er behov for. Det er også et demokratisk ideal at beslutninger skal tas av

---

<sup>37</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2013. Firm Collaboration and Modes of Innovation in Norway. *Research Policy* 42 (1): 128-138.

<sup>38</sup> Porter, op. cit.

<sup>39</sup> Fitjar og Rodríguez-Pose, op. cit.; M.J. Nieto og Ll. Santamaría, 2007. The Importance of Diverse Collaborative Networks for the Novelty of Product Innovation. *Technovation* 27 (6-7): 367-377.

<sup>40</sup> Hospers, op. cit.

<sup>41</sup> Tödtling og Trippel, op. cit.

<sup>42</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2015. op. cit.; R. D. Fitjar og M. Gjelsvik, 2012. Innovasjonsnettverk i norske storbyklynger. *Magma* 7: 73-83.

de samme som berøres av beslutningene, og en differensiert politikk for en enkelt region vil nærmest per definisjon i hovedsak berøre de som bor og arbeider i denne regionen.

Samtidig er det også ulemper ved regional utforming av innovasjonspolitikken. Dersom en regionalt differensiert innovasjonspolitik skal være rettet inn mot enkelte næringer eller målgrupper, er det også en fare for at godt organiserte og ressurssterke grupper i regionen vil være i stand til å påvirke valget av satsingsområder. Politikken vil da ikke nødvendigvis være rettet inn mot de næringene som trenger det mest, men mot de som har mest ressurser og derfor er best i stand til å påvirke beslutningene. Denne formen for rent-seeking, eller tilkarringsvirksomhet, er alltid en fare når offentlig politikk innebærer fordeling av ressurser til enkelte næringer eller satsinger. En sentral innvending mot deler av den statlige politikken har eksempelvis vært at godt organiserte og politisk ressurssterke regioner karrer til seg mer midler enn andre<sup>43</sup>. Faren øker imidlertid når den politiske enheten er forholdsvis liten, slik at det kreves færre ressurser for å få gehør, slik tilfellet er i norske regioner. Kvaliteten på de regionale myndighetene er imidlertid også viktig, for eksempel når det gjelder graden av åpenhet, etterrettelighet og muligheter for korrupsjon. Hvis de regionale myndighetenes avgjørelser er transparente og etterprøvbare, reduseres faren for at velorganiserte interessegrupper kan dominere systemet. Empiriske studier viser at de regionene som har myndigheter av høy kvalitet, også er bedre i stand til å innovere<sup>44</sup>. Dette er en styrke for norske regioner, hvor myndighetenes kvalitet jevnt over vurderes som god.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at myndighetene ikke lar seg påvirke av enkeltaktørers egeninteresse. For å utvikle en god innovasjonspolitik for den enkelte regionen, må de også besitte kompetanse til å analysere det regionale innovasjonssystemet og hvilke systemfeil det eventuelt måtte ha, og til å kunne evaluere hvilke tiltak som er nødvendige for å rette opp i disse. Dette krever en kompetanse som regionale myndigheter ikke alltid har selv, og som heller ikke nødvendigvis finnes i den enkelte regionen. I VRI-programmet var det eksempelvis lagt opp til at forskningsprosjekter i hver enkelt region skulle bidra med analyser som var viktige for utformingen av innovasjonspolitikken i regionene. Midtveisevalueringen av programmet viste imidlertid at forskningen i mange av regionene verken holdt tilstrekkelig kvalitet eller var relevant for politikken<sup>45</sup>, og dette elementet ble derfor fjernet i videreføringen av programmet. Sammenliknet med statlige myndigheter, har regionene mindre ressurser til å utføre selvstendige analyser, og hvis de i mange tilfeller heller ikke kan få drahjelp fra regionale forsknings- eller utredningsmiljøer, er det vanskelig å utvikle en god og kunnskapsbasert innovasjonspolitik.

En av utfordringene er at selv om regionene har fått større innflytelse på utformingen av innovasjonspolitikken, er det likevel fremdeles sentrale myndigheter som sitter både med hovedansvaret, de fleste ressursene og de viktigste verktøyene. Overføringen av makt til regionale myndigheter ble bare delvis gjennomført, slik at regionale myndigheter overtok ansvaret for noen

---

<sup>43</sup> Dette temaet har i en årrekke vært gjenstand for polemiske debatter i ulike deler av landet, se eksempelvis S. Holsen, 2013. En statsminister fra Bergen. *Bergens Tidende*, 4. februar <http://blogg.bt.no/preik/2013/02/04/en-statsminister-fra-bergen/> og svaret fra N.A. Andresen, 2013. Vestlandske fossiler. *Minerva*, 7. februar <http://www.minervanett.no/vestlandske-fossiler/>, eller tilsvarende fra Nord-Norge R. Ingebrigtsen, 2013. Manglende nordnorsk makt i hovedstaden skyldes ikke uflaks. *Nordlys*, 18. oktober <http://www.nordlys.no/kronikk/manglende-nordnorsk-makt-i-hovedstaden-skyldes-ikke-uflaks/o/1-79-6930293>. Se også R.D. Fitjar, 2010. *The Rise of Regionalism: Causes of Regional Mobilization in Western Europe*. London: Routledge.

<sup>44</sup> A. Rodríguez-Pose og M. di Cataldo, 2014. Quality of Government and Innovative Performance in the Regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, DOI: 10.1093/jeg/lbu023.

<sup>45</sup> H. Furre, Aa.M.J. Horrigmo, A. Flatnes, T.B. Hansen, B. Brastad og J. Moodysson, 2012. Alle skal med!? Midtveisevaluering av Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon (VRI). Kristiansand: Oxford Research.

områder av innovasjonspolitikken, mens statlige myndigheter beholdt ansvaret for andre. I mange tilfeller er regionenes muligheter til å utforme en selvstendig politikk begrenset av sterke nasjonale føringer<sup>46</sup>. Det fulgte heller ikke store ressurser sammen med overføringen av oppgavene. Resultatet er et system hvor ulike aktører kontrollerer ulike typer virkemidler i innovasjonspolitikken, og hvor det er utfordringer knyttet til samordningen mellom disse virkemidlene.

Dette gjenspeiles eksempelvis i tilfellet med Innovasjon Norge, hvor staten beholdt 51 prosent av eierskapet, mens fylkeskommunene overtok 49 prosent. Konklusjonen etter 4 år med denne ordningen var ifølge regjeringens høringsnotat at «strukturen betinger mye koordinering mellom eierne»<sup>47</sup>, og regjeringen foreslo derfor å tilbakeføre eierskapet til staten. En bredere evaluering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, gjennomført for KS, konkluderte også med at «innenfor flere av de viktigste regionale utviklingsoppgavene, deler fylkeskommunene sitt ansvar regionalt med statlige institusjoner», og som følge av dette kan «ansvarsforhold fremstå som uklare for forvaltningen selv og for kommunene og næringsliv»<sup>48</sup>. Foruten fylkeskommunene og Innovasjon Norge, har også flere statlige aktører (fylkesmannen, SIVA, Norges forskningsråd) ansvar for ulike deler av innovasjonspolitikken, også på regionalt nivå. I tillegg har kommunene, delvis gjennom sine regionale utviklingselskaper, og andre store og små lokale og regionale aktører (inkubatorer, kunnskapspark, TTOer, etc.) en hånd på rattet.

Løsningen på dette er imidlertid ikke nødvendigvis å gå tilbake til nasjonal utforming av politikken. Det kan like gjerne være at man er nødt til å gå lenger i retning av regional utforming, slik at fylkeskommunene eller de regionale utviklingselskapene både får et mer helhetlig ansvar for politikken og ressurser til å bygge opp kompetanse på området. Forslagene i regionmeldingen<sup>49</sup> trekker i denne retningen gjennom å gi regionene flere verktøy overfor nasjonale virkemiddelaktører, særlig muligheten til å utforme regionale oppdrag. Det er imidlertid uklart hvor store budsjetter de vil disponere, og dermed hvor kraftige verktøyene vil være.

### Regional interaksjon?

Hvis sammenhengen mellom regional utforming og regional differensiering av innovasjonspolitikken er usikker, gjelder dette i enda større grad for sammenhengen mellom disse dimensjonene og det sterke fokuset på regional interaksjon. Selv om innovasjonspolitikken er regionalt utformet og/eller regionalt differensiert, er det likevel ingen åpenbare grunner til at den nødvendigvis også må ha til hensikt å stimulere til regional interaksjon. Når den likevel i økende grad nettopp har blitt orientert mot regional interaksjon, er det uklart om dette har skjedd som et resultat av regionaliseringen i andre dimensjoner, eller om det er en følge av at teorier om innovasjon som vektlegger betydningen av geografisk nærhet for kunnskapsoverføring, har blitt mer populære i dette tidsrommet.

Som vist over, har mange av de nye regionalt utformede og/eller differensierte tiltakene vært mer orienterte mot regional interaksjon enn hva tidligere statlige tiltak var. Regionale forskningsfond er ett eksempel på det, de mange nettverksprogrammene i regi av regionale utviklingselskaper et annet. Samtidig er ikke dette en trend som har vært begrenset til regionenes egne programmer. Også programmer i nasjonal regi, som Arena og NCE, har vektlagt regionalt samarbeid som et viktig formål, og tanken om at det er viktig å stimulere til regionalt samarbeid synes å være fremtredende i store deler av apparatet som utformer og utfører norsk innovasjonspolitik. Antakelig skyldes dette i stor

---

<sup>46</sup> Jakobsen og Normann, op.cit.

<sup>47</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, 2014. Høringsnotat: Endringer i lov om Innovasjon Norge.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/47aefaa65a08442794a7b16245be1db5/hoeringsnotat.pdf> Besøkt 15.05.2015. s. 2.

<sup>48</sup> Nilsen og Langset, op. cit., s. 76.

<sup>49</sup> St.meld. 22 (2015-2016), op. cit.

grad at Porters teorier om næringsklynger og andre modeller hvor geografisk nærhet og regionalt samarbeid står sentralt, har vunnet gehør, ikke bare i Norge, mens også i store deler av resten av verden<sup>50</sup>. Teoriene har dessuten vært gjenstand for en selektiv lesning, som nevnt over, slik at tankene om betydningen av konkurranse mellom samlokaliserte aktører og om betydningen av internasjonalt samarbeid ikke i like stor grad har fått påvirke politikken. Regionale innovasjonssystemer forstås for eksempel i litteraturen som åpne systemer hvor ekstern samhandling er viktig, mens implementeringen av dette perspektivet i praktisk politikk har lagt mer vekt på samhandling internt i regionen.

Det er imidlertid fremdeles uklart om regionalt samarbeid virkelig er det saliggjørende for innovasjon, særlig i små og perifere regioner som de norske. Survey-data fra norske bedrifter viser at de som samarbeider i stor grad med regionale partnere, ikke er mer innovative enn bedrifter som har lite eller intet regionalt samarbeid. Derimot er bedrifter som samarbeider med partnere i utlandet i betydelig større grad i stand til å introdusere nye produkter og prosesser<sup>51</sup>. Historien er den samme om man ser på mer uformelle og person-baserte kontakter: Personlige kontakter med andre i samme region bidrar i liten grad til innovasjon, mens personlige kontakter utenlands kan ha stor betydning for bedriftens innovasjonsevne<sup>52</sup>. Disse mekanismene er kanskje særlig viktige i regioner som de norske: Norske regioner har få innbyggere og kan i mindre grad lene seg på interne ressurser enn det større regioner kan. Regionalt samarbeid i en slik kontekst vil ofte kunne føre til at den samme kunnskapen sirkulerer mellom de samme personene, med liten grad av fornyelse<sup>53</sup>. Det investeres også forholdsvis lite i forskning og utvikling i norske regioner som kan bidra til å øke den interne innovasjonsevnen, samtidig som utdannelsesnivået i arbeidsstokken er høyt og bidrar til stor kapasitet til å tilegne seg ny kunnskap som kommer utenfra<sup>54</sup>. Det gjør at bedriftene kan dra relativt sett større nytte av samarbeid med partnere over lengre avstander. Selv om regionalt samarbeid kan være viktig for noen formål, som å utdanne arbeidskraft som er mer tilpasset og relevant for det regionale næringslivet, er det helt nødvendig å supplere den regionale kunnskapen med ny kunnskap utenfra gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

### Konklusjon: En globalt interaktiv og regionalt differensiert innovasjonspolitik

Dette peker i retning av at innovasjonspolitikken bør være mindre opptatt av å legge til rette for økt regionalt samarbeid. I stedet bør oppmerksomheten i større grad dreies mot å bidra til at bedriftene bygger nettverk med internasjonale partnere. Dette reduserer ikke behovet for en politikk som er regionalt differensiert. Ulike regioner har ulike typer næringsstruktur og behov for ulike typer internasjonale kontakter. En jobb for innovasjonspolitikken er derfor å legge til rette for utvikling av kontakter med de internasjonale partnerne som kan gi viktige bidrag til innovasjonsaktiviteten i den enkelte region. Dette handler til dels om å legge forholdene til rette for at de riktige personene kan møtes, og dels handler det også om å bygge opp absorpsjonskapasitet og kulturell kompetanse blant innbyggerne i regionen. Regioner hvor en stor andel av arbeidstakerne har høyere utdanning, bruker i større grad internasjonale partnere<sup>55</sup>, og er også bedre i stand til å bruke internasjonale nettverk til

---

<sup>50</sup> S. Borrás og D. Tsagdis, 2008. *Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions, and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>51</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2011. op. cit.

<sup>52</sup> R. D. Fitjar og F. Huber, 2015. Global Pipelines for Innovation: Insights from the Case of Norway. *Journal of Economic Geography* 15 (3): 561-583.

<sup>53</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2011. Innovating in the Periphery: Firms, Values and Innovation in Southwest Norway. *European Planning Studies* 19 (4): 555-574.

<sup>54</sup> Fitjar og Rodríguez-Pose, 2015, op. cit.

<sup>55</sup> R. D. Fitjar og A. Rodríguez-Pose, 2014. The Geographical Dimension of Innovation Collaboration: Networking and Innovation in Norway. *Urban Studies* 51 (12): 2572-2595.



å skape innovasjon<sup>56</sup>. Den regionale kulturen har også stor betydning. Ledere og arbeidstakere som er åpne for å lære fra andre kulturer, utvikler også i større grad internasjonale nettverk, selv om de jobber i bedrifter som ellers er like<sup>57</sup>. Utformingen av en slik politikk vil dels finne sted på regionalt nivå og dels på nasjonalt nivå, avhengig av hvilket nivå som er best egnet til å utvikle en regionalt differensiert politikk som er tilpasset målgruppene for hver enkelt oppgave.

Et relatert spørsmål er hvilken rolle offentlig politikk kan og bør spille i disse prosessene. Det at en faktor faktisk har betydning for bedriftenes innovasjonsevne er en nødvendig betingelse for å gjøre innovasjonspolitiske tiltak, men det er ikke en tilstrekkelig betingelse. Behovet for offentlige tiltak må veies opp mot hva bedriftene selv i alle tilfeller vil gjøre, slik at de virkemidlene som prioriteres har høy addisjonalitet. Dersom det er gunstig for bedriftene å samarbeide, enten det gjelder med partnere i regionen eller utenlands, vil de ofte utvikle slike relasjoner seg imellom i alle tilfeller.

Politikkens rolle i dette landskapet kan være å bidra til at aktørene har tilstrekkelig informasjon tilgjengelig, for eksempel at de kjenner til andre aktører som det kan være relevant å samarbeide med. Dette er en særlig stor utfordring når det gjelder internasjonalt samarbeid, hvor det er et stort og uoversiktlig lerret å bleke. Videre må offentlig sektor sørge for en god infrastruktur som legger til rette for at internasjonale kontakter kan utvikles og vedlikeholdes. Infrastrukturen må legge til rette for både midlertidig (f.eks. flyplasser, hoteller) og virtuell (f.eks. bredbåndstilknytning) nærhet med aktuelle partnere. Til sist må den regionale konteksten utvikles på en måte som legger til rette for innovasjon, for eksempel gjennom utdanning av befolkningen og ved prosesser som bidrar til utvikling av en åpen og nysgjerrig regional kultur. Det siste er ikke en oppgave som offentlig politikk kan påta seg alene. Den regionale kulturen kan ikke vedtas i offentlige strategier, men må utvikles i samspill med sivilsamfunnet, næringslivet og befolkningen som helhet. Politikken kan imidlertid legge til rette for møteplasser og erfaringer som bidrar til å gjøre næringsliv og arbeidstakere åpnere for nye inntrykk. Dersom politikken i hovedsak er opptatt av å legge til rette mer samarbeid internt i regionen, risikerer man i stedet å oppnå det stikk motsatte.

---

<sup>56</sup> Fitjar og Rodríguez-Pose, 2015. op. cit.

<sup>57</sup> Fitjar og Rodríguez-Pose, 2011. When Local Interaction... op. cit.; Fitjar og Rodríguez-Pose, 2014. op. cit.