

NYSKAPING, KLYNGER OG REGIONAL UTVIKLING. HVILKEN INNOVASJONSPOLITIKK FOR HVILKE REGIONER?

Notat til Distriktskommisjonens miniseminar 28.oktober 2003

Av Arne Isaksen, Høgskolen i Agder, Grimstad

Endrede rammevilkår for nærings- og regionalpolitikk

Samfunn og næringsliv står midt oppe i store endringer knyttet til framveksten av en mer global og mer kunnskapsbasert økonomi. Det vokser fram nye næringer, som utnytter ny teknologi og som i større grad enn mye eksisterende næringsliv er basert på utnyttelse av ny, forskningsbasert kunnskap. Samtidig forandres betingelsene for å overleve eller vokse for det eksisterende næringslivet, blant annet gjennom økte krav til kostnadsreduksjoner og hyppige innovasjoner. Slike omstillinger i næringslivet betyr også regional omstilling. Vi har sett tidligere at noen regioner vokser i arbeidsplasser, folketall og betydning sammen med det nye næringslivet. Andre regioner stagnerer sammen med et utdøende næringsliv som holder for lenge på gamle løsninger.

Dette notatet diskuterer nærmere hva som er viktige, nye utviklingstrekk i dagens næringsliv. Oppmerksomheten rettes spesielt mot økte krav til nyskaping i en mer global og konkurranseutsatt økonomi, og det diskuteres hvilke mekanismer som kan stimulere innovasjonsevnen i bedrifter og næringsmiljøer¹. Store endringer i måten næringslivet fungerer på stiller krav til forandringer i virkemidler som sikter mot å stimulere jobbskaping og regional næringsutvikling. Næringspolitikk, regionalpolitikk og forskningspolitikk konvergerer i stor grad mot en felles strategi om å stimulere til nyskaping i bedrifter og næringsmiljøer. Notatet analyserer hva en slik innovasjonspolitisk strategi kan bestå i, og spesielt hvilken type innovasjonspolitikk som er tilpasset situasjonen i ulike typer regioner. Hva er relevante virkemidler i de minst sentrale delene av landet når det stilles økte krav til kompetanseheving og nyskapingsevne i bedrifter?

Før vi går løs på slike spørsmål diskuteres kort hva som er store utviklingstrekk i næringslivet, og som dermed utgjør viktige forutsetninger for utforming av innovasjonspolitiske strategier. Vi skal konsentrere oss om fire sammenvevde utviklingstrekk. For det første skjer det en økt *globalisering* av næringslivet². Globalisering henger sammen med at bedrifter i økende grad konsentrerer seg om sine kjerneaktiviteter – det de virkelig er, og skal være, flinke til. Andre aktiviteter settes bort til leverandører. Det skjer dermed en sterkere oppdeling av verdikjeder, og globalisering betyr at ulike deler av sammenhengende verdikjeder i økende grad finnes i ulike land³. Deler og komponenter samles inn fra bedrifter i flere land, for å settes sammen til ferdige produkter i et tredje land. Utviklingen fremmes av bedre transportmuligheter, nedbygging av handelshindringer og rask forbedring og utbygging av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), som gjør det enklere å organisere og styre globale nettverk.

¹ Notatet benyttet nyskaping og innovasjon som synonyme begreper.

² Jamfør Grete Rustens notat til Effekuttvalget: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/17/global030.pdf>

³ Dicken, P., J. Peck og A. Tickell (1997), Unpacking the global. I Lee, R. og J. Wills (red.), *Geographies of economies*. Arnold, London (side 147-157).

Det leder til det andre utviklingstrekket, som er utvikling og økt bruk av ny teknologi, særlig *IKT*. Den raske utviklingen i IKT anses som en viktig drivkraft i dagens økonomi. Det betyr at datamaskiner og internett er ikke bare er noen nye, fikse produkter og tjenester. Det er snakk om epokegjørende nyvinninger som ligger bak rask vekst i nye næringer, og som også fører til betydelige endringer i produkter, tjenester og måter å gjøre ting på i gamle næringer. Og veksten i nye næringer som baseres på utnytting av ny teknologi, kommer særlig storbyer og noen dynamiske regionale næringsklynger til gode⁴.

Økt globalisering og rask teknologisk utvikling bidrar til forsterket konkurranse for mange bedrifter. I mange sektorer møter bedrifter økt konkurranse fra utenlandske konkurrenter med langt lavere kostnadsnivå. Norske bedrifter kan i liten grad konkurrere kun på pris, de må konkurrere på kvalitet, design, nyhetsverdi, merkenavn, bruk av ny teknologi i produkter og produksjonsmåter, fornuftig organisering og så videre. Et tredje utviklingstrekk er dermed at bedrifter i økende grad må lære nytt, bygge opp unik kompetanse og *innovere* for å oppnå og opprettholde internasjonal konkurransestyrke. Kunnskap anses som den viktigste ressursen og læring som den viktigste aktivitet i det som betegnes en globalisert, lærende økonomi⁵.

Det fjerde utviklingstrekket viser til at det har vokst fram en *ny måte å organisere næringsvirksomhet på*. Den gamle måten var dominert av store foretak som framstilte standardvarer i lange serier. Den nye måten innebærer økt betydning av samarbeid og nettverk mellom bedrifter og produksjon av nisjevarer i korte serier. Den nye organisasjonsmåten er delvis et svar på mer usikre markeder og et behov for bedrifter om å oppnå fleksibilitet. Det kan oppnås dels gjennom intern omorganisering og dels gjennom ekstern arbeidsdeling. Bedrifter oppnår fleksibilitet internt gjennom å ta i bruk IT-basert produksjonsutstyr, mens ekstern fleksibilitet oppnås ved at bedrifter 'outsourcer' aktivitet til leverandører og etablerer tette relasjoner til noen leverandører.

Økt betydning av tett samarbeid mellom bedrifter fører til at samarbeidende bedrifter ofte lokaliseres i nærheten av hverandre. Det vokser fram geografiske sammenklumpinger av bedrifter i samme og tilstøtende bransjer, som har fått betegnelsen 'regional næringsklynge'. Framvekst av nye og ny giv i gamle næringsklynger anses som et viktig kjennetegn ved dagens næringsliv⁶. Det å utvikle dynamiske, nasjonale eller regionale næringsklynger er også de siste åra framført som en avgjørende oppgave når det gjelder å sikre et konkurransedyktig næringsliv.

Innovasjon og klynger: Drivkrefter i næringsutvikling

Utforming av politikk og virkemidler for å stimulere nyskaping i bedrifter tar gjerne utgangspunkt i en såkalt interaktiv innovasjonsmodell⁷. Da anses nyskaping som en kollektiv og interaktiv prosess, som involverer mange aktører og mange typer kunnskap. Den er kollektiv fordi bedrifter henter impulser og kompetanse fra mange aktører, som kunder, leverandører og FoU-institutt. Det er snakk om en interaktiv prosess fordi det omfatter gjensidig læring mellom samarbeidspartnere. For eksempel kan en bedrift betale et FoU-

⁴ Cooke, P. (2002), *Knowledge Economies. Clusters, learning and cooperative advantage*. Routledge, London and New York.

⁵ Lundvall, B-Å og B. Johnson (1994), The Learning Economy. *Journal of Industry Studies*, 1: 23-42.

⁶ Porter, M. (1998), Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, November - December: 77-90.

⁷ Asheim, B.T. og A. Isaksen (1997), Localisation, Agglomeration and Innovation: Towards regional Innovation Systems in Norway? *European Planning Studies*, 5, 3: 299-330.

institutt for å løse et bestemt problem i forbindelse med et innovasjonsprosjekt i bedriften. Løsningen bringer ny kunnskap inn i bedriften, samtidig som FoU-instituttet har lært noe nytt gjennom oppdraget for bedriften.

Kompetanse, teknologi og holdninger i den enkelte bedriften er selvfølgelig avgjørende for om bedrifter lykkes med å utvikle for eksempel et nytt produkt. De aller fleste bedrifter har likevel et behov for å skaffe til veie supplerende informasjon og kompetanse utenfra for å utvikle det nye. Og det gjelder ikke minst ettersom bedrifter i våre dager ofte blir 'slankere' ved at de setter bort mange aktiviteter til ulike typer av leverandører og samarbeidspartnere. Når nyskaping omfatter nært samarbeid og læring mellom bedrifter, med kunnskapsorganisasjoner, konsulenter, finansinstitusjoner og liknende, blir bedriftenes omgivelser og nettverk viktig for evnen til nyskaping. Spesielt kan bedriftenes helt nære omgivelser, det regionale nærings- og kunnskapsmiljøet, være viktige for både og fremme og hemme nyskaping.

Det peker på betydningen av regionale næringsklynger. Regionale klynger omfatter en sammenklumping av bedrifter i samme eller nærliggende bransjer, slik en har en samling av møbelbedrifter på Sunnmøre, båtbyggerier ved Arendal, elektronikkbedrifter i Horten og så videre. I tillegg inngår det i definisjonen av klynger at det skal være samarbeid mellom bedrifter i klyngene, for eksempel at det forekommer flyt av produkter og tjenester eller flyt av informasjon og kompetanse mellom bedrifter. Dessuten snakker en om regionale innovasjonssystemer som en videreutvikling av klynger. Klynger er altså et lokalt nettverk av samarbeidende bedrifter, mens innovasjonssystemer i tillegg skal ha med seg kunnskapsorganisasjoner (som universitet, høyskole, forskningsinstitutt) med relevant kompetanse for de viktige lokale bransjene.

Det sentrale poenget med klynger er at de antas å stimulere nyskaping, både gjennom etablering av nye bedrifter og utvikling og effektivisering i eksisterende bedrifter. De gode næringsklyngene utgjør svært dynamiske og innovative miljøer, der det stadig knoppskyter nye bedrifter og der de gamle bedriftene stimuleres til fornyelse. Slike prosesser har gjort næringsklynger til en viktig drivkraft i verdensøkonomien. I følge en av vår tids mest innflytelsesrike økonomer, amerikaneren Michael Porter, er 'today's economic map of the world is dominated by what I call *clusters*: critical masses – in one place – of unusual competitive success in particular fields'⁸. Porter hevder at klynger utgjør et viktig kjennetegn ved økonomien i nesten alle avanserte industriland. Og klynger er viktige nettopp fordi disse utgjør gunstige miljøer for å stimulere nyskaping og oppnå konkurransedyktige bedrifter.

Klassifisering av innovasjonspolitiske virkemidler

Innovasjonspolitik er blitt en viktig politikkområde. Denne politikken går grovt sagt ut på å styrke evnen til nyskaping i bedrifter og næringsmiljøer. Politikken omfatter tre hoveddeler⁹. For det første politikk som bidrar til økt konkurranse og like konkurransevilkår mellom bedrifter og land; en politikk som særlig gjennomføres av internasjonale institusjoner, som EU. Dernest politikk som skal stimulere samfunnets evne til å være nyskapende. Dette er på den ene siden et 'bredt' politikkområde, som inkluderer blant annet utdannings- og forskningspolitikken. Men det er også snakk om 'smal' innovasjonspolitik for å stimulere

⁸ Porter, M. (1998), Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, November - December: 77-90. Sitat på side 78.

⁹ Lundvall, B-Å. og S. Borrás (1997), The globalising learning economy: Implications for innovation policy. *Rapport from DG XII, Commission of the European Union*.

innovasjonsevnen til bedrifter, som diskuteres nærmere i dette notatet. Et tredje politikk-område er knyttet til omfordeling av velstand mellom regioner og befolkningsgrupper. Det baseres på at noen næringssektorer, bedrifter og regioner vil være mer nyskapende enn andre. Større betydning av kunnskap og læring vil dermed føre til nye ulikheter mellom områder og befolkningsgrupper. Tanken er videre at for store ulikheter i et land vil hemme innovasjonsevnen. I tråd med den interaktive innovasjonsmodellen krever nyskaping samarbeid mellom ulike grupper innen organisasjoner og mellom organisasjoner, noe som kan være vanskelig å få til dersom bare noen grupper og områder tjener på nyskappingsaktiviteten. Dermed kan omfordelingspolitikk anses som en forutsetning for å satse sterkt på de to første politikkområdene, økt konkurranse og tilrettelegging av nyskaping, som altså kan komme de fra før sterkeste områdene mest til gode.

For å kunne diskutere hvilke typer av innovasjonspolitiske virkemidler som passer i ulike typer av regioner, har vi klassifisert virkemidler i fire hovedtyper i figur 1. Det skiller på den ene siden mellom to *hovedformål* med et virkemiddel. Noen virkemidler er først og fremst opptatt av å tildele bedrifter ressurser som de mangler for å gjennomføre bestemte innovasjonsprosjekter. Nyskaping hemmes av at bedrifter mangler penger, tid og kompetanse. Virkemidler skal bidra til å stimulere nyskaping gjennom å sørge for manglende ressurser til bedrifter, som finansiell støtte til produktutvikling, hjelp til å få kontakt med relevante kompetansemiljøer eller til å løse bestemte teknologiske problemer.

Andre typer av virkemidler har større oppmerksomhet rettet mot å stimulere endringer i bedrifters oppførsel. Virkemidlene skal bidra til at bedrifter 'lærer å innovere', bedrifter skal gjøre ting annerledes etter at de har gjennomført et prosjekt støttet av virkemiddelsystemet. Bedrifter skal for eksempel bli mer innrettet mot, og oppmerksomme på betydningen av å drive stadig nyskaping, mer opptatt av kompetanseheving i arbeidsstokken og rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft eller mer oppmerksom på behovet for å knytte kontakt med eksterne kompetansemiljøer. Det er ikke alltid skarpe skiller mellom virkemidler på denne dimensjonen. Alle virkemidler kan i noen grad medvirke til at bedrifter endrer sin praksis, men noen har likevel som en mer eksplisitt målsetting å påvirke bedrifter til for eksempel å bli mer nyskapende på lang sikt.

Figur 1: Klassifisering av innovasjonspolitiske virkemidler¹⁰

Hovedformål med støtten		
Målgruppe for støtten	<i>Tildele manglende ressurser: Støtte gjennomføring av prosjekter</i>	<i>Læring: Endre bedrifters oppførsel</i>
<i>Bedrift</i>	Finansiell støtte Mellommenn A	Mobilitetsfremme B
<i>(Regionalt) produksjons- eller innovasjonssystem</i>	C Teknologisentre	D Oppgradere regionale innovasjonssystemer

¹⁰ Bearbeidet fra Asheim, B.T., A. Isaksen, C. Nauwelaers og F. Tödting (2003) (red.) *Regional Innovation Policy For Small-Medium Enterprises*. Edward Elgar 2003.

Den andre dimensjonen i figur 1 omfatter hvem som er *målgruppen* for virkemidlene. Noen virkemidler er rettet inn mot enkeltbedrifter, for å bidra til å senke barrierer mot nyskaping i bedrifter. Andre virkemidler har i større grad produksjons- og innovasjonssystemer som sin målgruppe, der barrierene for eksempel kan være mangel på samarbeid om innovasjon mellom kunder og leverandører eller at regionale FoU-miljøer har lite kontakt med, eller har lite relevant kompetanse for lokale små og mellomstore bedrifter.

Hovedtyper av virkemidler

De to dimensjonene gir opphav til fire hovedtyper av virkemidler. Virkemidler i A-boksen i figur 1 er rettet inn mot å senke barrierer for nyskaping i enkeltbedrifter. Denne typen omfatter først og fremst virkemidler som yter *finansiell støtte* i form av lån og tilskudd til innovasjons- og forskningsprosjekter i bedrifter og til innovative nyetableringer. Det er trolig den vanligste formen for virkemidler, som særlig er rettet inn mot mangel på kapital til innovativ aktivitet i bedrifter.

En annen type virkemiddel i 'A-boksen' er *proaktive mellommenn* eller 'kompetansemeglere'. Mellommennene bistår bedrifter med å identifisere behov for innovasjonsprosjekter og hjelper bedrifter med å komme i kontakt med relevante kompetansemiljøer av ulike slag. TEFT-attachéene som skulle knyttet kontakt mellom små og mellomstore bedrifter og bestemte forskere i de største teknologiske forskningsinstituttene i Norge, er et godt eksempel på denne typen av virkemidler. Mellommenn kan være spesielt relevant for å stimulere lite innovative bedrifter til å starte en prosess for å bli mer nyskapende. Det er snakk om å bistå bedrifter med å finne fram til fornuftige prosjekter og koble bedrifter opp mot relevante, potensielle samarbeidspartnere.

Virkemidlet mellommenn viser at typer av virkemidler ikke enkelt kan plasseres i én av boksene i figur 1. Virkemidler kan innbefatte flere av dimensjonene i figuren, som er spesielt tydelig når det gjelder mellommenn. Det virkemidlet skal altså sørge for at bedrifter får kontakt med relevante kompetansemiljøer som kan gi hjelp i forbindelse med et nyskappingsprosjekt. Virkemidlet tilhører sånn sett boks A, det sørger for at bedrifter får tilgang på relevant kompetanse. Aktiviteten til mellommenn kan imidlertid også bidra til langvarig kontakt mellom bedrifter og kompetansemiljøer, det vil si til et bedre fungerende innovasjonssystem (boks C). Aktiviteten kan også bidra til å endre den innovative adferden i bedriftene til mer aktiv bruk av eksterne aktører og mer aktiv innhenting av manglende kompetanse, som betyr at virkemidlet også kan høre hjemme i B-boksen.

Virkemidler i B-boksen er rettet inn mot å stimulere innovativ aktivitet i enkeltbedrifter, men har altså som et mer langsiktig formål å lære bedrifter å bli mer nyskapende. En type virkemidler som hører hjemme her er *mobilitetsfremmende virkemidler*. Disse omfatter å plassere en ekspert, en nyutdannet kandidat fra høyskole eller liknende i en bedrift i en viss periode. Det er vanlig at personen arbeider med et bestemt innovasjonsprosjekt og skal bidra til teknologioverføring og forsterket kontakt mellom bedrift og forsknings- og utdanningsmiljøer. Virkemidlet tar sikte på å senke motviljen i noen typer bedrifter mot å ansette høyt utdannet arbeidskraft og tar også sikte på å styrke kontakten mellom bedrifter og FoU-miljøer.

Virkemidler i C- og D-boksen er rettet inn mot regionale systemer av bedrifter heller enn enkeltbedrifter. Slike virkemidler søker å ta bort flaskehalser mot innovasjon i regionale næringsmiljøer, for eksempel lite utviklet samarbeid mellom lokale bedrifter. En type

virkemiddel i C-boksen er *teknologisentre*, som synes å være det vanligste virkemidlet som gir mer indirekte støtte til teknologioverføring og nyskaping i bedrifter. Sentrene ytrer ulike typer informasjon og service, og bidrar til overføring av teknologi, til regionale bedrifter. Teknologisentrene kan også ha som formål å få til økt samarbeid mellom bedrifter.

Virkemidler i D-boksen søker å få til mer innovativ adferd på varig basis i bedrifter gjennom oppgradering av *regionale innovasjonssystemer*. Det er en type virkemidler som har fått stor oppmerksomhet de siste åra; hovedsakelig motivert av vellykkede eksempler på dynamiske og innovative regionale klynger. Tilnærmingen til regional klyngepolitikk varierer betydelig mellom europeiske land. Noen hovedtrekk går imidlertid igjen¹¹. Fellestrekk omfatter blant annet å identifisere og velge ut regionale klynger som skal oppgraderes gjennom spesielt tilpassede virkemidler. Politikken tar ofte sikte på å forsterke spesielle og unike ressurser og kunnskap i de utvalgte klyngene. Oppgraderingen skal bygge videre på forhold der klyngene har spesielle fortrinn, eller politikken tar sikte på å senke spesifikke innovasjonsbarrierer i klyngene. Virkemidlene tar ofte sikte på å stimulere samarbeid mellom lokale bedrifter og å knytte bedrifter (eller nettverk av bedrifter) sterkere til regionalt lokaliserte universitet, høyskoler, forskningsstiftelser og teknologisentre. Offentlige, eller offentlig støttede, aktører spiller ofte en rolle som kobler for å få til økt samarbeid og felles prosjekter. Særlig i starten av klyngebyggingen anses det som viktig med en tredje part som bidrar med flyt av informasjon, bygging av tillit, felles organisering og så videre. Klyngepolitikk anses videre som et virkemiddel for regional næringsutvikling, dvs. at det å peke ut og stimulere utviklingen i noen få klynger er et middel for å få til bredere regional utvikling. Til slutt er det ofte underforstått at det trengs en viss kritisk masse av bedrifter og andre organisasjoner for å få til en fungerende regional næringsklynge.

Analyser i utvalgte regioner i Europa tyder på at mange virkemidler finnes i boks A, mens det forekommer relativt få virkemidler i boks D¹². Det utvikles imidlertid nye arbeidsmåter og virkemidler som passer andre bokser enn A, slik vi har sett i den økte interessen for politikk rettet mot regionale næringsklynger den siste tiden. Virkemidler som næringshager og inkubatorer baseres på en miljø- eller klyngetankegang og hører dermed hjemme i C- eller D-boksen.

Noen bokser, om det er B eller D, er imidlertid ikke bedre eller riktigere enn noen annen. Poenget er for det første at virkemidler i ulike bokser bidrar til å støtte opp om hverandre. For eksempel kan vellykkede virkemidler i boks B medføre at flere bedrifter så og si lærer å innovere, som kan øke behovet for ressurser til virkemidler i A-boksen, for eksempel for å yte risikokapital til bedrifter som nå starter nye innovasjonsprosjekter. Dessuten er det et poeng at en relevant sammensetning og vektningen av virkemidler kan variere mellom ulike typer av geografiske områder. Spørsmålet er således hvilke innovasjonspolitiske virkemidler som er best tilpasset ulike typer av regioner i Norge.

¹¹ EU-kommisjonen (2002) *Regional Clusters in Europe. Observatory of European SMEs 2002 / No.3.* Enterprise publications. European Commission.

¹² Asheim, B.T., A. Isaksen, C. Nauwelaers og F. Tödtling (2003) (red.) *Regional Innovation Policy For Small-Medium Enterprises.* Edward Elgar 2003.

Kunnskapsnæringene lokaliseres sentralt, mens utkantene domineres av tradisjonelle næringer

For å svare på spørsmålet foran, må vi ha kunnskap om hvordan forutsetninger for nyskaping varierer mellom områder i Norge. Det er det en stor oppgave å utrede, blant annet fordi mange av forutsetningene vil være vanskelige å måle. Det gjelder for eksempel befolkningens kunnskap og vilje til nyskaping (entreprenørånden), vilkår for samarbeid, erfaringsbasert kunnskap i arbeidsstokken i ulike områder og så videre. I tabell 1 prøver vi å komme et stykke på vei gjennom å se på sider ved næringsstruktur og utdanningsnivå i fem grove områdetyper. Områdetypene er plassert langs en sentrum-periferi dimensjon¹³. Den mest sentrale områdetypen består av Osloområdet alene, som her omfatter 20 kommuner rundt Oslo. Storbyområder ellers består av arbeidsmarkedsregionene som omgir Stavanger, Bergen og Trondheim. De mellomstore byene har et senter med minst 15.000 innbyggere og består av arbeidsmarkedsregioner rundt sentrene. Småbyene består av omland og sentre, som har minst 2.000 innbyggere. Utkantområder er en restgruppe som ikke omfatter noen kommuner med sentre på minst 2.000 innbyggere, eller kommuner som ligger innenfor pendlingsavstand til senter.

Tabellen viser for det første lokaliseringkvotienter for fire grupper av næringer. Lokaliseringkvotientene måler hvor viktig en næring er i et område sammenliknet med næringens betydning på landsbasis. IKT-næringen har for eksempel 5,7% av alle arbeidsplassene i Osloområdet mot 2,6% av arbeidsplassene i hele landet. Lokaliseringkvotienten for IKT-næringen i Oslo blir da 5,7 delt på 2,6, som blir 2,2. Lokaliseringkvotienter høyere enn 1,0 betyr at en næring er overrepresentert i et område, området har relativt mange arbeidsplasser i sektoren i forhold til landsgjennomsnittet. Er kvotientene lavere enn 1,0, har sektoren relativt liten betydning i området.

Tabell 1: Nøkkeltall for ulike områdetyper. Tall for 2001

	Oslo-området	Storbyer ellers	Mellomstore byer	Småbyer	Utkant-omr.
Antall arbeidsplasser i høyteknologisk industri	5.237	3.808	7.796	643	224
Lokaliseringkvotient	1,4	1,3	1,1	0,3	0,2
Antall arbeidsplasser i mellom- og lavteknologisk industri	29.341	38.053	124.509	45.448	16.170
Lokaliseringkvotient	0,5	0,9	1,2	1,1	1,0
Antall arbeidsplasser i produksjonsrettet service	77.322	37.492	61.777	14.273	4.495
Lokaliseringkvotient	1,8	1,1	0,8	0,5	0,4
Antall arbeidsplasser i IKT-næringen	38.574	14.331	25.616	3.679	976
Lokaliseringkvotient	2,2	1,0	0,8	0,3	0,2
Antall sysselssatte med høyere utdanning	190.512	116.109	209.462	65.009	23.114
Andel sysselssatte med høyere utdanning	28,0	21,9	16,3	14,3	11,6

Kilde: Bearbejdet registerdata fra SSB

¹³ Foss, O. og T. Selstad (1997), Bosettinger og næringer. I Foss, O. og T. Selstad (red.), *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug, Oslo (side 11-36).

Tre av næringsgruppene i tabell 1, høyteknologisk industri, produksjonsrettet service og IKT-næringen, hører med til de kunnskapsintensive næringene slik disse defineres av OECD¹⁴. Næringene har et ganske karakteristisk, men velkjent lokaliseringmønster: Osloområdet er til dels sterkt overrepresentert i næringene, de andre storbyene og de mellomstore byene ligger rundt landsgjennomsnittet, mens de små byområdene og utkantene har svært få arbeidsplasser i de kunnskapsintensive næringene. Mellom- og lavteknologisk industri har til dels et omvendt lokaliseringmønster med relativt få arbeidsplasser i Osloområdet og relativt flest i de mellomstore byene. I tillegg vet vi at primærnæringene er sterkt overrepresentert i de mest perifere områdetypene. Tabellen viser også at de mest sentrale områdetypene har den klart høyeste andelen av de sysselssatte med høyere utdanning. Det avspeiler delvis ulikheter i næringsstruktur slik det vises i tabellen så vel som lokaliseringen av høyere utdanningsinstitusjoner.

Hvilke virkemidler passer hvor?

Tabell 1 gir et grovt bilde av forskjeller mellom områdetyper. Det får duge i denne sammenhengen. Det understreker et sentralt poeng i debatten om utforming av innovasjonspolitiske virkemidler¹⁵. Områder er ulike, og det finnes ikke virkemidler som passer like godt i alle typer av regioner. Virkemidler må tilpasses særegne forhold i de enkelte delene av landet. Videre er tanken at mye av denne regionale tilpasningen må skje på fylkes- og landsdelsnivå siden det neppe kan utformes en politikk på nasjonalt nivå som er tilpasset hver enkelt region.

Det er også argumenter mot en slik regionalisering av innovasjonspolitikken. Ett argument er at nyskaping og spisskompetanse ikke kan gjøres til gjenstand for kretsmeesterskap¹⁶. Det må en tung nasjonal satsing til for å bygge videre på de sterke, og potensielt sterke, norske næringsmiljøene. En regionalisering fører til at støttesystemet blir fragmentert. Det øker faren for dublering og oppsplitting av ressurser. De som bevilger penger i Nord-Norge, trenger ikke å skjule til hva som for eksempel foregår på Vestlandet. Svaret er vel at en trenger både de nasjonale satsingene og den skreddersøm av virkemidler som en regionalisering kan sørge for.

I tråd med tabell 1 skilles det i den videre diskusjonen mellom sentrale områder (Oslo og delvis de tre største byene), sterke regioner i distriktene (de mellomstore byene) og svake regioner i distriktene (mindre byer og utkantområdene). Spørsmålet er hvilke type virkemidler som passer best i de tre grove regiontypene.

Sentrale områder har som vist relativt sett mange bedrifter og arbeidsplasser i kunnskapsintensive næringer, det skjer betydelig knoppskyting fra kunnskapsmiljøer, og sentrale områder har fungerende næringsklynger¹⁷. En viktig målgruppe for innovasjonspolitikken i sentrale områder vil være kunnskapsintensive bedrifter med betydelig FoU-innsats og med høyt utdannede medarbeidere. Slike bedrifter kan i noen tilfeller mangle

¹⁴ Tallene i tabellen er bearbejdet fra Arbejdstaker-arbejdsgiverregisteret til Statistisk Sentralbyrå (SSB). Næringene er avgrenset i tråd med OECDs og SSBs definisjoner.

¹⁵ Asheim, B.T-, A. Isaksen, C. Nauwelaers og F. Tödtling (2003) (red.) *Regional Innovation Policy For Small-Medium Enterprises*. Edward Elgar 2003.

¹⁶ Arbo, P. og A. Isaksen (2002), Et enzym for regional næringsvekst? Evaluering av MABIT-programmet. *Skriftserien, Høgskolen i Agder* nr. 85.

¹⁷ Nås, S. O. (2000), Innovasjon i Norge – belyst med tilgjengelig statistikk, *STEP-rapport R-01/2000* har avgrenset potensielle regionale klynger (eller nærmere bestemt opphopinger av bedrifter i samme næringssektor i regioner) ved hjelp av statistiske analyser. Klyngene finnes spredd over det meste av landet, men med en spesiell tetthet på det sentrale Østlandsområdet.

risikokapital til innovativ aktivitet og kontakt med andre lokale aktører. I sentrale områder vurderes virkemidler i A- og C-boksen som svært relevante (jamfør figur 2). Dette er relativt rimelige virkemidler når det gjelder administrasjon og oppfølging; bedriftene er oppegående og klarer seg stort sett selv når de får hjelp til å tilføre manglende ressurser.

Sterke områder i distriktene (de mellomstore byene) har også forholdsvis mange bedrifter og arbeidsplasser i kunnskapsintensive næringer. Dette er videre områder som ofte har en regional høyskole, en FoU-institusjon og potensielle eller faktiske regionale næringsklynger¹⁸. Studier har vist at mangel på lokalt og regionalt samarbeid synes å utgjøre en viktig barriere for innovativ aktivitet i flere næringsklynger og industrimiljøer i mellomstore byer¹⁹. I slike tilfeller er det virkemidler i boks D som skal stimulere regionalt innovativt samarbeid, relevante. I områder med forholdsvis mange innovative bedrifter, men der det synes å være få regionale ringvirkninger av nyskappingsaktiviteten fordi bedriftene er 'alene' i sitt næringsmiljø, kan virkemidler i C- og D-boksen være aktuelle. Innoverende bedrifter har ofte kontakt med kunnskapsmiljøer utenfor egen region. Det er viktig og nødvendig, men ringvirkningene fra bedriftene kan bli større dersom de også knyttes til, og bidrar til å oppgradere, andre lokale aktører, som leverandører.

De svake distriktsområdene domineres av tradisjonelle næringer. Områdene har gjerne tynne næringsmiljøer og få eller ingen FoU-institusjoner. Områdene kan ha en liten kjerne av innovative bedrifter og en stor andel bedrifter med lite eller ingen nyskappingsaktivitet. I slike områder kan virkemidler i B-boksen, men også mellommenn, være svært relevante. Virkemidler i B-boksen kan bidra til å gjøre bedrifter oppmerksomme på betydningen av nyskaping og lære bedrifter å innovere. Det gjør i neste omgang bedriftene til mer aktuelle kunder for de mer tradisjonelle virkemidlene i boks A, som støtter bestemte nyskappingsprosjekter i bedrifter og som forutsetter at bedrifter kan formulere gode prosjekter.

Figur 2: Oversikt over hvilke type virkemidler som passer for ulike regioner

Hovedformål med støtten		
Målgruppe for støtten	<i>Tildele manglende ressurser: Støtte gjennomføring av prosjekter</i>	<i>Læring: Endre bedrifters oppførsel</i>
<i>Bedrift</i>	Sentrale områder A	Svake regioner i distriktene B
<i>(Regionalt) produksjons- eller innovasjonssystem</i>	C	D Sterke regioner i distriktene

¹⁸ Nås, S. O. (2000): "Innovasjon i Norge – belyst med tilgjengelig statistikk." STEP-rapport R-01/2000. STEP-gruppen, Oslo.

¹⁹ Isaksen, A. (1999), Regionale innovasjonssystemer. Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer. STEP rapport R02-1999. STEP-gruppen, Oslo.

Distriktene mellom to stoler?

Figur 2 opererer med grove områdetyper og mange nyanser forsvinner. Den får imidlertid fram to viktige forhold for nærmere diskusjon. Det første er at distriktene, og spesielt svake regioner i distriktene, trenger andre og dyrere virkemidler enn sentrale områder. Det vil si virkemidler som inneholder mer 'myk' støtte i form av rådgivning og oppfølging av bedrifter og prosjekter. I sentrale områder er tradisjonelle virkemidler i A-boksen ofte svært relevante for å stimulere til nyskaping; her vokser i stor grad nye ideer og bedrifter ut av sterke nærings- og kunnskapsmiljøer. I de mest distriktspregede delene av landet må en i større grad hjelpe fram og støtte opp under gode ideer og bedrifter med 'myke' virkemidler. Er det noe sted virkemiddelapparatet bør arbeide proaktivt, så er det i distriktene. Proaktiv arbeidsform vil si å arbeide aktivt for å frambringe gode prosjekter i bedrifter, gi råd og veiledning i prosjektgjennomføring, koble bedrifter til hverandre og mot relevante kunnskapsmiljøer og så videre, og ikke kun være søknadsbehandlere.

Det andre forholdet er at virkemidler i C- og D-boksen ikke passer i svake regioner i distriktene i Norge, men i sterke regioner. Det foregår diskusjon om en kan skape regionale klynger helt fra starten av, eller om en i politikken skal konsentrere seg om framvoksende og allerede eksisterende regionale klynger. De fleste klyngene vi kjenner til synes å ha vokst fram spontant, selv om generelle virkemidler som oppbygging av universitet, tildeling av forskningsmidler eller store militære oppdrag, ofte har hatt stor betydning. Viktig for framvekst av nye klynger, er at det skapes spesielle, ofte teknologiske, kunnskaper hos arbeidskraften i et område og at det også 'utvikles' entreprenører med viktig kunnskap i området. Kunnskapen skapes gjennom at eksisterende, nye eller innflyttede bedrifter i området er tidlig ute med å prøve seg med produksjon av nye produkter eller tjenester. Kunnskapen kan også skapes i forskningsmiljøer eller i samarbeid mellom FoU og næringsliv. Nye klynger kan trolig ikke skapes fra bunnen av gjennom politiske virkemidler, men klyngebygging kan stimuleres gjennom å støtte innovativ aktivitet og kunnskapsoppbygging i pionerbedrifter og FoU-miljøer. Dette er mulig politikk også for svake distriktsområder, men likevel ikke det mest relevante i områder som har tynne nærings- og kunnskapsmiljøer. Viktigere virkemidler for nyskaping i slike områder er å knytte lokale bedrifter til relevante kunnskapsmiljøer andre steder og prøve å bistå gamle og nye entreprenører gjennom både 'myke' og 'harde' virkemidler.

Analysen peker dermed mot at svake distriktsområder står i fare for å falle mellom to stoler på grunn av pågående utviklingstrekk i virkemiddelsystemet. På den ene siden skjer det viktig og framtidsrettet satsing på forsknings- og kunnskapsparke, inkubatorer og næringshager, som til en viss grad kan grupperes som virkemidler i C-boksen. Svake distriktsområder vil som regel falle utenfor slike satsinger, selv om det bygges næringshager i utkantområder, uten at det dermed automatisk skapes 'klyngemekanismer' i disse. Et annet utviklingstrekk synes å være økt betydning av 'automatiske' ordninger som Skattefunn, mens det kan bli mindre ressurser til proaktivt arbeid og 'myke' virkemidler. Effektivisering av administrasjon og saksbehandling i virkemiddelsystemet synes å bygge på tankegangen om at virkemidler i A-boksen dominerer. Det kan bety mindre ressurser til virkemidler i B-boksen, som er virkemidler som krever tettere oppfølging av bedrifter og derfor er dyrere å gjennomføre. En reduksjon av slike virkemidler vil være i disfavør av svake distriktsområder. De to stolene svake distriktsområder kan falle mellom, er dermed at satsningen på 'parke', 'hager' og inkubatorer i mange tilfeller er lite relevant for distriktene, mens de 'myke' virkemidlene som er mest tilpasset distriktene, i noen grad erstattes av 'enklere' og rimeligere ordninger.