

ARENA
Working Papers
WP 04/04

Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk¹

Av

Johan P. Olsen

ARENA – Senter for europaforskning, Universitet i Oslo

¹ Dette notatet er skrevet etter oppdrag fra Norges Forskningsråd, og det har en noe annen karakter enn andre Working Papers fra ARENA. En takk til Morten Egeberg, Erik O. Eriksen, Ragnar Lie, Helene Olsen og Ulf Sverdrup for nyttige kommentarer.

Behovet for å forstå endring og fornyelse

Både i Norge, i mange andre land, i den Europeiske Union og fra internasjonale organisasjoner som OECD, er det gitt uttrykk for et stort behov for mer innovasjon og en helhetlig innovasjonspolitik. Ønsket om mer innovasjon gjenspeiler et gap mellom prestasjonsnivå og aspirasjonsnivå – mellom hvor man er og hvor man ønsker seg hen. Ønsket om en innovasjonspolitik gjenspeiler tro på at den ønskede nytenkning og fornyelse ikke skapes spontant. Man vil ha en eller annen form for inngrep fra offentlige myndigheter.

Dette notatet, som slutter seg til forestillingen om at det er behov for en bedre forståelse av betingelsene for endring og fornyelse, er et supplement til innovasjonsdebatten og litteraturen rundt denne. Mine refleksjoner blir organisert i fem hovedpunkter. *Først* argumenterer jeg for at det er behov for et innovasjonsbegrep som ikke ensidig knyttes til et enkelt samfunnsområde, eller som per definisjon ser innovasjon som et gode for alle, i alle sammenhenger. Et nyttig begrep må ta inn over seg de spenninger og dilemmaer innovasjon kan føre med seg. For det *andre* diskuteres noen forhold og mekanismer som fremmer eller hemmer innovasjon, og som kan gjøre at fornuftige folk i noen sammenhenger stiller seg lite entusiastisk til økt innovasjon.

For det *tredje* gir jeg fire grunner for at en helhetlig innovasjonspolitik ikke bare bør ha som mål å redusere gap i økonomisk konkurransevne, men også gap mellom demokratisk retorikk og de demokratiske institusjonenes faktiske virkemåte og utviklingsmuligheter. For det *fjerde* argumenterer jeg for at en styrking av innovasjonspolitikens kunnskapsgrunnlag krever at de tilnæringsmåter som hittil har dominert innovasjonsdebatten, suppleres med kunnskap fra andre fagområder og analysetradisjoner. *Til slutt* trekker jeg noen konklusjoner om hva som kan oppnås gjennom forskning om institusjonell innovasjon, og betydningen av å utvikle et innsatsmål for norske FoU-investeringer.

Jeg tar særlig for meg forholdet mellom innovasjon og organisasjon. Det gjelder både behovet for fornying av det norske samfunnets nøkkelinstitusjoner, og institusjonelle betingelser for innovasjon – det vil si, hvordan innovasjonsviljen og -evnen påvirkes av de eksisterende institusjoners oppbygging, virkemåte og egendynamikk. Notatet gjenspeiler i tillegg min

faglige bakgrunn ved at det, i motsetning til det meste av litteraturen, er særlig opptatt av hvordan innovasjon og innovasjonspolitik kan påvirke samfunnets demokratiske kvalitet.

Et nyttig innovasjonsbegrep

Det er utbredt enighet om at samfunnets innovasjonsevne er av stor betydning, men enigheten bygger delvis på ulike tolkninger av 'innovasjon'. De mange bruksmåtene gjør det nødvendig å problematisere hvilket begrep som er mest nyttig for å forstå endrings- og fornyelsesprosesser. Innenfor rammen av dette notatet er det ikke mulig å foreta en fullverdig begrepsanalyse. Fremstillingen konsentreres om et par sentrale utviklingstrekk og en påvisning av at ulike innovasjonsbegrep fokuserer oppmerksomheten om noen typer 'gap', problemforståelser og forklaringsmåter, men at de samtidig skyver andre i bakgrunnen.

I vanlig språkbruk betyr 'innovasjon' å skape fornyelse gjennom å bringe inn nye ideer, metoder, produkter, tjenester og institusjoner. På en måte har det i løpet av de siste tiårene skjedd både en utvidelse og en innsnevring av begrepets innhold. Utvidelse viser her til at 'innovasjon' brukes både om grunnleggende vitenskapelige og teknologiske nyvinninger og om mindre, stegvise forbedringer. Begrepet brukes om globale gjennombrudd, så vel som at et enkelt land eller en institusjon tar i bruk en nyvinning. Endelig omfatter begrepet hele kjeden fra kreativitet og nyskaping til det å formidle nyvinninger og sette dem ut i livet, og markedsføre kommersielle produkter som gir økonomisk nytteverdi, konkurransevne og vekst.

Innsvevringen har tatt form av en (enda) sterkere vektlegging av de økonomiske aspektene og den kommersielle utnyttelsen av vitenskapelige og teknologiske nyvinninger. Det er en utbredt oppfatning at store FoU-investeringer ikke har gitt de forventede økonomiske resultatene, og dette har igjen ført til opptatthet av institusjonelle, organisatoriske og personalmessige betingelser for å nyttiggjøre seg nyvinninger. I Europa har denne problemoppfatningen bidratt til forsøk på å utvikle en næringsrettet innovasjonspolitik som kan redusere avstanden til USA og Japan når det gjelder evnen til å spre og utnytte tilgjengelig kunnskap, skape konkurransedyktige høyteknologiske kommersielle produkter og sikre eksport, overskudd og overlevelse i den globale konkurransen.

Tendensen kan ses både i Norge og i den Europeiske Union, og i løpet av de siste årene har det skjedd en europeisering av innovasjonspolitikken. Etter at forsøkene på å utvikle en forsknings- og teknologipolitikk på 1960-tallet førte til nokså blandede resultater, begynte Kommisjonen mot slutten av 1980-tallet å utvikle en innovasjonspolitik (inspirert av Porter's klyngeteori). I 1995 la Kommisjonen frem et '*green paper*' om innovasjon, og i 1996 kom den første handlingsplanen. Toppmøtet i Lisboa i 2000 formulerte så målet om å utvikle den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomi i verden, blant annet gjennom å øke evnen til kommersiell utnyttning av vitenskapelige og teknologiske nyvinninger. Problemstillingene og løsningsforslagene fra EU har i betydelig grad inspirert den norske regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik (Nærings- og Handelsdepartementet 2003).

Min tolkning er at den økte vektleggingen av kommersialiseringsaspektet ved innovasjonsbegrepet, er et uttrykk for forskyvninger i maktforholdet mellom profesjoner, organisasjoner, institusjoner og samfunnsgrupper mer enn et uttrykk for de faktiske samfunnsmessig behov for mer innovasjon og et bedre kunnskapsgrunnlag for analyser av variasjoner i evnen til nyskaping og omstilling. En konsekvens er at innovasjonsdebatten et godt stykke på vei er blitt løsrevet fra en normativ analyse av den relative betydningen av kommersielle og økonomiske mål i forhold til andre kriterier for et godt samfunn, som demokrati og maktfordeling, rettssikkerhet, sosialt samhold, helse, nasjonal sikkerhet og et økologisk bærekraftig samfunn. Det minnes gjerne om at en sterk økonomi er en betingelse for velferd og andre samfunnsgoder. Men ofte synes man å glemme at økonomisk effektivitet og vekst kan ha problematiske sosiale og politiske konsekvenser, og at en konkurransedyktig økonomi er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for det gode samfunn og det gode styringssett. Dette er ikke minst tilfelle for Norges vedkommende.

Den Europeiske Union har, for eksempel, gitt de fire friheter og konkurransepolitikken status som '*principles of economic constitutional law*'. Men samtidig foregår det en konstitusjonell debatt om Unionens grenser, dagsorden, verdigrunnlag, mål, institusjoner og finansiering som delvis problematiserer dette prinsippet (Iglesias 2003). EU er opptatt av gapet mellom aspirasjonsnivå og prestasjonsnivå både når det gjelder økonomisk konkurransevne og demokratisk kvalitet. I forbindelse med Lisboa-prosessen er det også utviklet en rekke sosiale indikatorer for samfunnsutviklingen, i tillegg til de økonomiske.

Til sammenligning har Norge vært tilbakeholdende når det gjelder å gå inn i en konstitusjonell debatt om statsstyrets prinsipper og institusjoner og behovet for nytenkning og omstilling (Olsen 2002). Den norske regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik er primært opptatt av innovasjonsevnen i økonomien, næringslivets behov for bedre lønnsomhet og konkurransevne, kommersialisering av nye produkter og tjenester, og langsiktig økonomisk vekst. Selv om innovasjonspolitikken må antas å ha konsekvenser for en rekke politikkområder (utdanning, forskning, arbeidsmarked, skatt, regionale forhold, offentlig eierskap, innkjøp og offentlig sektor reformer, immigrasjon etc.) analyseres ikke innovasjonspolitikken i lys av hvordan den, for eksempel, vil påvirke demokrati, makt og sosialt samhold i det norske samfunnet. Man er oppmerksom på at en velfungerende økonomi forutsetter at en rekke samfunnsinstitusjoner virker godt. Men planen tar det enten som gitt at stabile og velfungerende samfunnsstrukturer, tillit og gode samarbeidsforhold, er et norsk konkurransefortrinn; eller man er opptatt av hvordan institusjonene bør endres for å forbedre landets økonomiske prestasjoner.

En foreløpig konklusjon er at det er nødvendig å klargjøre hvordan ulike innovasjonsbegrep favoriserer ulike samfunnsområder, aktører, prosesser og resultater. Det er også grunn til å tro at de faktorer som bidrar til suksess eller fiasko vil være forskjellige alt etter hvilke aspekter man er opptatt av - for eksempel om man prøver å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for teknologisk kreativitet eller effektiv markedsføring, økonomiske resultater eller effekter på samfunnets demokratiske kvalitet. En annen implikasjon er at en helhetlig innovasjonspolitik må ta hensyn til, og eventuelt koordinere, et stort antall aktører med ulik motivasjon, samt et mangfold av institusjoner med ulik handlingskapasitet, tradisjon og egendynamikk. Dette må igjen antas å kreve en tilnæringsmåte og et innovasjonsbegrep som åpner for at innovasjonsprosesser kan føre til dilemmaer, spenninger og konflikter.

Mekanismer som fremmer/hemmer innovasjon

En definisjon som kun forutsetter at innovasjon medfører å gjøre ting på nye måter, med *forbedrede* prestasjoner som resultat, vil trolig overse viktige forhold og mekanismer som påvirker variasjoner i innovasjon. En slik definisjon vil trolig også bidra til at endringer i det institusjonelle rammeverket rundt innovasjonsprosesser blir sett som 'nødvendige' tilpasninger, og til en undervurdering av at motstand mot innovasjon og omstilling kan være

forsvar av andre legitime verdier enn økonomisk-kommersiell gevinst. For å supplere de vanlige listene over faktorer som fremmer innovasjon må vi derfor ta hensyn til at de som deltar i, eller berøres av, innovasjonsprosesser, stilles overfor dilemmaer som gjør at de kan være lite opptatt av, eller innbitte motstandere av, enkelte typer innovasjoner.

Innovasjon og omstillingsprosesser har både et oppmerksomhets- og et maktaspekt. *Oppmerksomhetsaspektet* er viktig fordi litteraturen om 'bundet rasjonalitet' og menneskers begrensede evne til å motta, behandle, tolke og handle på grunnlag av ny informasjon, har vist at kontinuitet og innovasjon er asymmetriske størrelser. Søking etter nye løsninger og innovasjon er knyttet til aspirasjonsnivå. Så lenge alt er tilfredsstillende ut fra gjeldende aspirasjonsnivå, vil det være lite søking etter nye løsninger. Det samme vil være tilfelle der det er stor konkurranse om tid og ressurser. Rutiner, særlig i situasjoner med knappe tidsfrister, vil da drive ut innovasjon (March og Simon 1993: 206). Sjansene for innovasjon synker også dersom rutinevirksomheten legger beslag på alle tilgjengelige ressurser. Men overflod av ressurser kan også hindre innovasjon, noe den norske regjeringen legger vekt på når den sier at offentlig rikdom står i veien for en nødvendig forståelse av behovet for nyskaping og omstilling. Suksess kan i tillegg være en kilde til fiasko, som da en verdensledende produsent av mekaniske kontormaskiner konsentrerte seg om det de var best til, og derfor kom for sent med i utviklingen av elektroniske maskiner, noe som kostet dem dyrt.

En implikasjon er at det er et konkurranseforhold mellom produksjon og innovasjon. Effektiv produksjon forutsetter bruk av alle tilgjengelige ressurser, og en produksjonsorganisasjon vektlegger kontroll, disiplin, forutsigbarhet, arbeidsdeling, hierarki og regler. Det er liten plass for eksperimentering, søking og kreativitet. Gode resultater er heller ikke bare avhengig av innovasjonsevne, men også av ordinær kompetanse. Poenget blir satt på spissen av en av verdens ledende organisasjonsforskere, James G. March, når han i sine lederskapskurs ved Stanford Universitetet, minner om at 'ingen organisasjon virker dersom ikke toalettene virker'.

Fordi de fleste nye ideene ikke er gode, og fordi det er kostbart og usikkert å gå først, er det også et spenningsforhold mellom innovasjon (kreativitet) og imitasjon. Mange vil derfor kunne finne det formålstjenlig å lære fra andre og sikre effektiv overføring og rask utnyttelse

av ny kunnskap, ut fra forhåpningen om at *'the second mouse gets the cheese'*. En mulig konsekvens er at det oppstår bølger av endringer, når en tilfredsstillende løsning først er funnet. En slik strategi er ikke minst aktuell for små land som Norge. I regjeringens plan for innovasjonspolitikkk heter det for eksempel at ca. 99 % av all ny kunnskap og teknologi utvikles utenfor Norges grenser, og at forskningen må være 'en importhavn' for kunnskap og teknologi (Nærings- og Handelsdepartementet 2003: 27-28).

Man står altså overfor et dilemma når det gjelder å utnytte en eksisterende teknologi og organisasjonsform eller søke etter nye løsninger – å drive 'exploitation' eller 'exploration' (March 1999). Når den førstnevnte strategien ofte velges, kan det ha å gjøre med aspirasjonsnivå og oppmerksomhet, men også med at det er vanskelig å vite nøyaktig hvor mye man skal investere når man ikke vet klart hva man ser etter, hva man vil finne, verdien av det man eventuelt vil finne, og hvem som vil stikke av med en eventuell gevinst.

Tilsvarende er det mer sannsynlig at organisasjoner vil søke etter nye løsninger når det kommer klare signaler om at prestasjonsnivået er vesentlig lavere enn aspirasjonsnivået, for eksempel i form av synkende salgstall og markedstap, eller redusert folkelig oppslutning om en regjering eller parti. Innovasjon kan også komme som resultat av endring i aspirasjonsnivå, for eksempel som følge av nye kontaktmønstre og referansegrupper som gir nye kriterier for hva som er 'tilfredsstillende' prosesser og resultater. Innovasjon er dessuten mer sannsynlig dersom det skapes egne institusjoner for nytenkning, med rutinemessig kontakt og eksponering for informasjon fra andre innovative institusjoner. Lokalisering av innovasjon i egne forsknings- eller planleggingsavdelinger kan imidlertid føre til isolasjon fra dag-til-dag problemer og informasjonsstrømmer, noe som i det lange løp kan bidra til redusert innovasjonsevne.

Innovasjon har også et *maktaspekt*. Fordeler og ulemper som følger med innovasjoner kan være ujevnt fordelt, og arbeid med å hindre utvikling og spredning av ny kunnskap om masseødeleggelsesvåpen er bare ett dramatisk eksempel på legitim motstand mot innovasjon. Generelt er både fleksibilitet og kontinuitet nøkkelvordier i samfunn som det norske, og spenningsforholdet mellom teknologisk og økonomisk endring og sosialt og kulturelt betingede tenke- og handlemåter, institusjoner og ressurs- og maktfordelinger, er velkjent. Økt sosial mobilitet kan, for eksempel, bidra til bedre samfunnsøkonomiske resultater, men

mobilitet kan også føre til sosiale problemer for berørte grupper, spesielt når endringene skjer hurtig og uventet. Det å løse konflikter og skape oppslutning om nyvinninger er derfor en nøkkelprosess for å forstå variasjoner i innovasjon. En helhetlig innovasjonspolitikkk krever derfor kunnskap om under hvilke betingelser den demokratiske politikken metode for nytenkning og omstilling - informert og åpen debatt om formål, verdigrunnlag og virkemidler – kan brukes også for fornying i økonomien og på andre samfunnsområder. Det gjelder ikke minst i periode hvor samfunn er på leting etter en fornyelse av verdigrunnlaget for sivilisert samliv.

I demokratier krever derfor innovasjonspolitikkk innsikt i mulige dilemmaer og konflikter, særlig når det er snakk om radikale innovasjoner som kan skape grunnleggende samfunnsendringer. Det må klargjøres hvilke 'gap' mellom aspirasjoner og prestasjoner innovasjonspolitikken skal fokusere på; hvilke verdier og interesser politikken skal bygge på, og hvilken rolle offentlige myndigheter skal ha i innovasjonsprosessene. I det følgende argumenteres det også for at Norge bør være mer opptatt av gapet mellom demokratiske aspirasjoner og prestasjoner.

Innovasjon og demokrati

Kan, og bør, det gjøres noe for å øke innovasjons- og omstillingsevnen på en måte som styrker det norske samfunnets demokratiske kvalitet? På den ene side har regjeringen rett i at institusjonenes virkemåte og et høyt tillitsnivå mellom samfunnsgrupper er norske konkurransefortrinn. I internasjonal målestokk er det norske samfunnet en suksess. På den andre side er det ikke vanskelig å argumentere for at det også i Norge er behov for fornying av demokratiets institusjoner og behov for bedre kunnskap om slike prosesser. Det finnes gode grunner til å utvikle bedre forståelse av hvor egnet norske institusjoner og aktører er når det gjelder å tenke nytt, lære og tilpasse seg endrede samfunnsforhold på måter som sikrer effektivitet og legitimitet i fremtiden. I det følgende nevnes fire forhold som gjør at både forskningspolitiske instanser og forskere bør vise interesse for å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag for en innovasjonspolitikkk som kan bidra til å styrke og videreutvikle det norske demokratiet.

Demokratiets tilstand. Interessant nok er bekymringen for demokratiets virkemåte og utvikling stor i land som vanligvis regnes blant de mest demokratiske. Dette er land med høyt demokratisk aspirasjonsnivå, hvor et legitimt politisk fellesskap ses som betinget av at alle borgere - uavhengig av sosial status og bosted – skal være likeverdige når det gjelder deltakelse i felles beslutninger, adgang til offentlige tjenester og behandling av offentlige myndigheter.

Den norske Makt- og demokratiutredningen tegner for eksempel et nokså dystert bilde. Tilliten til de folkevalgte og de politiske institusjonene er synkende, og demokratiet som styreform gjennom folkevalgte organer, partier og folkebevegelser er svekket. Det spørres om Norge snart kan si farvel til det representative demokratiet og om landet er på vei mot en politikk uten folkelig forankring (Tranvik og Selle 2002, Østerud, Engelstad og Selle 2003).

Den svenske *Ansvarskomiteen* observerer også 'en vikande inntresse för demokratins traditionella institutioner' (SOU 2003: 123, s. 53). Komiteen, som gjennomgår strukturen og ansvarsfordelingen i det svenske samfunnet, fra det lokale til det europeiske nivå, påpeker at den politiske deltakelsen i mindre grad enn før er forankret i sosial identitet og tilhørighet, og at den i mindre grad kanaliseres gjennom de politiske partiene og representative institusjoner. Folk har synkende tiltro til etablerte institusjoner, og det har skjedd en relativisering av holdningene til tradisjoner og institusjoner. Gamle sannheter, autoriteter og begreper om rett og galt begynner å miste sin absolutte karakter i møtet med andre kulturer, oppfatninger og vurderinger. Resultatet er imidlertid ikke passivitet, men en renessanse for søking etter livsprinsipper, et etisk ståsted og en identitet (SOU 2003: 123, s. 24, 52-3).

Tendensen til at borgerne kanaliserer sine initiativ gjennom spesialiserte organisasjoner mer enn gjennom generalistorganisasjoner som de politiske partiene, forsterkes også av reformer i offentlig sektor. I mange land er den offentlige administrasjonen de siste tiårene blitt desentralisert, 'fristilt' og fragmentert. En viktig målsetning har vært å tilpasse den enkelte administrative enhet til sine spesielle handlingsomgivelser, klienter og kunder. Men en annen konsekvens av denne politikken har vært at det er blitt vanskeligere å koordinere på tvers av styringsnivåer og sektorer. Statsskipet er blitt en flotilje av småbåter, som gjør helhetlig oversyn, koordinering og demokratisk styring vanskelig.

Ut fra en slik situasjonsbeskrivelse er det viktig at innovasjonsbehovet i offentlig sektor ikke ensidig knyttes til mer effektiv og økonomisk tjenesteproduksjon (Pickavance 2003), men generelt til virkemåten og utviklingsmulighetene for demokratiet som styreform. Demokratiene har høye aspirasjoner når det gjelder læring, men i praksis har disse visst seg vanskelig å realisere (Olsen og Peters 1996). I demokratisk teori er fri, informert offentlig debatt den viktigste 'motor' for nytenkning og omstilling. Det er her de offentlige tiltakene og institusjonenes fornuft og rettferdighet skal testes i siste instans. Et velfungerende demokrati er avhengig av at en rekke institusjoner fungerer godt – både institusjoner for meningsdannelse, politisk beslutningsfatning, administrativ iverksetting og dømmende virksomhet.

Norge som Tornerose. Kanskje har Norge et særlig stort behov for en bedre forståelse av betingelsene for demokratisk nytenkning og omstilling. Mens landet har utviklet en styringspraksis som har ført til mange gode resultater, har utviklingen i betydelig grad bygd på 'taus' (*tacit*) kunnskap og en opplevelse av nasjonalt samhold. Den politiske styringen i etterkrigstiden har kunnet forutsette en felleskultur av normer, virkelighetsoppfatninger og uskrevne regler om hva som er et fornuftig og rettferdig styresett som har vært akseptert av store deler av befolkningen. Søkingen etter akseptable, pragmatiske løsninger har imidlertid også ført til at det er blitt lagt mindre vekt på å utvikle forklaringer og rettferdiggjøring av styresettet. Norge har ikke ønsket eller våget en offentlig demokratisk-konstitusjonell debatt om hvordan folket best kan styre seg selv (Olsen 2002).

På en måte er Norge i en slags tornerosesøvn når det gjelder de grunnleggende prinsipper og argumenter som ligger under styreformene. Dersom fellesskaps- og nasjonalfølelsen svekkes over tid, noe som ikke er utenkelig i et stadig mer differensiert, flerkulturelt og internasjonalisert samfunn, er det imidlertid ingen garanti for at appeller til normer om fornuft og rettferdighet vil virke som før. Mens både oppvekkelse og fortsettelsen var lykkelig for Tornerose, kan det ikke tas som gitt at det samme vil være tilfelle for Norge. Politiske ledere vil mer enn før bli avkrevd *prinsipielle* begrunnelser, og styringens normative og kunnskapsmessige grunnlag vil måtte gjøres mer eksplisitte i form av en 'konstitusjonell teori' som gjenspeiler norsk praksis. Dermed vil det også bli behov for bedre kunnskap om hvordan politisk legitimitet og oppslutning skapes, vedlikeholdes og svekkes. Effektiv tjenesteproduksjon og funksjonell legitimering vil være viktig. Men i tillegg vil det være

behov for borgere som slutter opp om noen felles grunnprinsipper og regler, uavhengig av kortsiktige nyttebetraktninger og egeninteresser. En implikasjon er at en helhetlig innovasjonspolitik vil krever kunnskap om hvordan, og i hvilke institusjonelle kontekster, et samfunn som det norske utvikler gode demokrater – informerte, aktive, lovlydige borgere med fellesskapsfølelse og en sivil grunnholdning.

Ideologidrevne reformer. Kunnskapsbehovet øker også fordi mange store reformer av den politiske orden og offentlig sektor har vært ideologi- eller dogmedrevne, mer enn basert på eksakt kunnskap om det systemet man har ønsket å endre. Politiske ideologier gjenspeiler, for eksempel, ulik tillit til ulike institusjonelle løsninger, som demokratiske flertallsbeslutninger, korporative forhandlingsordninger, ekspertorganer, regeldrevne byråkratier, domstoler, markeder osv. Historisk har også hovedtendensen vært at det har vært satset på en universalmedisin om gangen. Reformene har bygd på at ett styrings- og organisasjonsprinsipp skal gjennomsyre alle samfunnets institusjoner. I tillegg har reformoppskriftene ofte vært importerte standardmodeller som har blitt lansert uten hensyn til særegne nasjonale forhold.

Historisk har slike standardmodeller vært hentet fra for eksempel kirken eller forsvaret. 1960-tallet munnet ut i oppskriften om at 'alt er politikk'. Forhandlinger mellom berørte organiserte parter har hatt stor oppslutning i perioder. Men de siste to tiårene har reformarbeidet i hovedsak vært drevet av tillit til markeder, prissystemer og konkurranse, med elementer av hierarki. Konkurranssevne er blitt knyttet til markedstilpasning og at ledelsen skal ha kontroll med alle innsatsfaktorer, som organisasjon, ansatte og materielle ressurser. Verden er blitt delt inn i 'prinsipaler' og 'agenter'.

Denne reformtenkningen har i stor grad vært importert, direkte fra internasjonale organisasjoner som OECD og Verdensbanken, eller indirekte via konsulentselskaper og forskere. Hovedmønsteret illustreres av OECDs rapport: *'Norway. Preparing for the future now'*. Norges reformbehov plasseres i fremtiden. Man observerer at 'Norway's economy and society, measured against that of its OECD peers, are in many ways very strong' (OECD 2003: 43). Likevel ser man et stort behov for radikale reformer, med vekt på markeder, konkurranse og redusert statlig eierskap. Den norske tradisjonen, med konsensusbygging, bred deltakelse, pragmatiske løsninger og stegvise reformer, må oppgis, selv om det skulle øke konfliktnivået i samfunnet.

Mens OECD i andre sammenhenger har sett på system som har fungert godt, for så å forsøke å finne ut hvilke faktorer som skaper suksess, avvises den norske modellen uten noen dyptpløyende analyse av dette systemets prestasjoner og historiske tilpasningsevne og vilje. Rapporten analyserer og vurderer heller ikke, for eksempel, mulige effekter av et høyere konfliktnivå i samfunnet; mulighetene for å skape konkurranse om offentlig tjenesteyting i et så vidstrakt og tynt befolket land som Norge; eller kostnadene og slitasjene ved at offentlige institusjoner gjøres til kontinuerlige byggeplasser hvor den ene reformen avløser den andre. Rapporten analyserer heller ikke hvordan norske ressurser i form av stor tillit mellom samfunnsgrupper tillater løsninger som ikke er mulige i for eksempel USA eller andre land OECD nå henter sine reformmodeller fra, eller hvordan små land over tid har lært å tilpasse seg større og mektigere land, og derfor kanskje har utviklet bedre læringsrutiner enn de store.

I samfunn som det norske, med et mangfold av styringsprinsipper og institusjoner med lange historiske røtter basert på nasjonale erfaringer med problem- og konfliktløsning, vil ideologidrevne reformer som foreskriver en universalmedisin, bidra til at institusjonenes egenart og grenser blir utydelige. Det å se statlige hierarkier, forhandlingsordninger, markeder, byråkratier og ekspertorganer etc. som alternativer, i stedet for institusjoner som supplerer og balanserer hverandre, fører ofte til usikkerhet, forvirring og konflikt (Olsen 1998). Slike reformer synes også å skape behov for nye reformer, mer enn at de gir varige løsninger (Brunsson og Olsen 1990). Bedre kunnskap om de norske institusjonenes historiske bakgrunn, virkemåte og dynamikk vil kunne bidra til å redusere dogmetenkningen og skape bedre forståelse når det gjelder *anvendelsesområdet* for ulike institusjonelle former, og hvilke reformer som er mulige og ønskelige.

Det europeiske eksperimentet. Norge har alltid vært avhengig av import når det gjelder politiske ideer og institusjoner. Norge har også valgt en tilknytningsform til den Europeiske Union som bidrar til å skape et demokratisk 'gap', eller underskudd. I tillegg er det all grunn til å tro at det eksperiment i politisk organisasjon og styring som nå foregår i Unionen, vil ha store konsekvenser for Norge. EU er i dag en møteplass for konkurrerende styrings- og organisasjonsideologier, virkelighetsoppfatninger, normer og interesser, som er forankret i ulike nasjonale tradisjoner, politiske ideologier og profesjoner. Unionen er involvert i en storstilt bevisstgjørings- og læringsprosess hvor man diskuterer *grenser* og hvem skal tilhøre det politiske styringsfellesskapet. Man diskuterer også *dagsorden* og hva som skal være

fellesanliggender og gjøres til gjenstand for kollektive beslutninger; og fellesskapets *konstitusjon og institusjoner* - hvilke institusjoner man skal ha og hvordan forholdet mellom dem skal organiseres, hvordan kollektive beslutninger skal treffes og meningsdannelse foregå, hvilke friheter og rettigheter individ og grupper skal ha. EU diskuterer dessuten hvordan fellesskapet skal *finansieres*, hvordan det skal *legitimeres* og begrunnes normativt, og hvordan konstitusjon og institusjoner skal kunne *endres*.

Det er sannsynlig at kontakt og kollisjoner mellom delvis overlappende, delvis konkurrerende tradisjoner, vil stimulere til innovasjon. Det som har vært tatt som gitt innenfor en nasjonal ramme, må nå forklares og rettferdiggjøres innenfor en europeisk ramme. EUs kamp mot et opplevd 'demokratisk gap' illustrerer også begrensningene ved å legitimere virksomheten ensidig gjennom funksjonell effektivitet, og behovet for legitimering via demokratiske institusjoner som gjør det mulig å stille ledere til regnskap. Dette reformarbeidet har også inspirert forskning og utvikling av indikatorer på Unionens demokratiske kvalitet (Eriksen og Fossum 2000, Lord 2004).

Norsk innovasjonspolitikken kan hente viktige impulser fra de prosesser som foregår i EU, og de løsninger Unionen kommer frem til. Men det aller viktigste er å analysere de forutsetninger, resonnementer og begrunnelser reformene bygger på og nøye vurdere hvor relevante de er i norsk sammenheng. Mer generelt er oppgaven å ta de utfordringene det norske demokratiet står overfor på alvor og sikre et solid kunnskapsgrunnlag for fremtidige reformer. Det fordrer at regjeringens utsagn om at 'videreutvikling og implementering av en helhetlig innovasjonspolitikken må bygge på et solid kunnskapsgrunnlag' (Nærings- og Handelsdepartementet 2003: 15), også må omfatte kunnskap om det norske demokratiets nøkkelinstitusjoner og deres evne til nytenkning og fornyelse.

Innovasjonspolitikken kunnskapsgrunnlag

Det finnes sterke meninger, men ingen utbredt enighet om hvilke institusjonelle ordninger som fremmer innovasjon gjennom å styrke et samfunns evne til nytenkning, læring og omstilling. Et bedre kunnskapsgrunnlag forutsetter derfor evne og vilje til kritisk analyse av de grunnleggende antagelser, diagnoser og handlingsprogram eksisterende institusjoner og innovasjonsprogram bygger på. Det er grunn til å stille kritiske spørsmål både når det gjelder

antagelser om institusjonenes effekter på innovasjonsevnen, og når det gjelder mulighetene for bevisst å kunne velge (og endre) institusjonsformer. Hvor godt begrunnet er ulike påstander om hva som kjennetegner gode innovasjonssystemer og reformstrategier? Hvor sterkt er det empiriske og det teoretiske grunnlaget? Hvor entydige og konsistente er de normative kriteriene suksess vurderes ut fra? Utfordringen er å analysere betingelser for variasjoner i både institusjonenes egen innovasjonsevne og i offentlige myndigheters evne til å stimulere innovasjon og bidra til en 'innovasjonskultur'. Et godt kunnskapsgrunnlag for innovasjonspolitikken fordrer også en bedre forståelse av problemene knyttet til en utstrakt import av kontekstfrie generaliseringer uten forankring i norske erfaringer.

Spørsmål om institusjonenes effekter på innovasjonsevnen og mulighetene for bevisst å velge institusjonsformer har stor praktisk betydning. De har også stor teoretisk interesse fordi de berører grunnleggende skillelinjene i dagens institusjonsforskning (March og Olsen 1989,1995,1998). Spørsmålene inviterer til konkurranse mellom tilnæringsmåter som bygger på ulike menneskesyn (aktørsyn), institusjonssyn og oppfatninger om institusjonelle endringsprosesser.

Menneskesyn viser her til antagelser om hva som motiverer menneskelig handling, for eksempel innovativ adferd. Hovedtyngden av innovasjonslitteraturen forutsetter at egeninteresse er det eneste, eller det dominerende, motiv for menneskelig handling. Det antas at mennesker ikke vil utføre sine oppgaver frivillig, og at god og målrettet innsats fordrer incentiver som belønner folk for innovativ virksomhet. En variant av dette synet er at aktørene kalkulerer egennytte, men at denne er knyttet til anerkjennelse og status blant fagfeller og eksperter, mer enn til materielle incentiver.

Et annet menneskesyn er at innovasjon i betydelig grad drives av nysgjerrighet og trang til utfoldelse. Innovasjonsprosessen er like viktig som, eller viktigere enn, resultatet og anvendelsen. Aktørene har også en betydelig evne til å identifisere seg med institusjoner, grupper og oppgaver, slik at de handler på grunnlag av institusjonelle definisjoner av hva som er viktige oppgaver, og hva som er sant/usant, rettferdig/urettferdig og godt/ondt. Internaliserte normer, regler og pliktoppfatninger styrer adferden. I noen sammenhenger kan dette hemme innovasjon, i andre sammenhenger kan det gjøre nytenkning og omstilling til en opplevd plikt og livsoppgave.

Institusjonssyn viser til oppfatninger om hvordan institusjoner fungerer og hvilke effekter de har. Hovedtyngden av innovasjonslitteraturen ser institusjonene primært som mulighets- og incentivstrukturer som legger rammer for innovasjon og konkurranse gjennom å påvirke den enkeltes kostnads-nytte kalkulasjoner. Et hovedspørsmål blir dermed i hvilken grad, og under hvilke betingelser, incentivene virker styrende og bidrar til ønskede resultater, slik de er definert av en eier eller ledergruppe. Et alternativ er å se institusjonene som bærere av verdier, kultur og historie. Institusjonene påvirker da ikke bare aktørenes nyttekalkulasjoner. De bidrar også til å forme aktørenes mentalitet og identitet, for eksempel hva det vil si å være en god og innovativ forsker eller oppfinner.

Innovasjonslitteraturen bygger i tillegg på sterke antagelser om hvordan spesifikke organisasjonsformer påvirker evnen til innovasjon. Det er, for eksempel, vanlig å se nettverksorganisasjon som innovasjonsfremmende, mens en byråkratisk organisasjon antas å hindre nytenkning og omstillingsevne. Det vil imidlertid være en fordel å se slike antagelser som hypoteser som bør etterprøves, heller enn å akseptere dem som aksiomatiske sannheter. Det er ikke vanskelig å tenke seg at nettverk kan bli innkapslet og ekskluderende, slik at innovasjonsevnen hemmes. Det kan til og med tenkes at en byråkratisk organisasjon – innovasjonslitteraturens *prügelknabe* fremfor noen – kan bidra til innovasjon og fleksibilitet. Byråkratiets regler og rutiner skaper stabile rammebetingelser og forutsigbarhet for mulige innovatører. Det samme er tilfelle når allmenne og aksepterte regler bidrar til å skape tillit til fellesinstitusjoner og mellom folk flest (Rothstein 2003). Byråkratier har også i seg spenninger mellom myndighet og kyndighet – mellom hierarkisk og faglig autoritet – som kan føre til kollisjoner mellom tenkemåter og til nytenkning. Studier av hvordan den offentlige administrasjonen i ulike europeiske land har tilpasset seg integrasjonsprosessen i EU, viser også en betydelig evne til å endre atferd, samhandlingsmønster og ressursfordelinger innenfor relativt stabile, byråkratisk organiserte institusjonelle rammer (Olsen 2003).

Endringssyn viser til oppfatninger om hvor institusjonene kommer fra, hvordan de vedlikeholdes og hva som er mulige, legitime og ønskelige endringsprosesser. Mye av litteraturen er varianter av tre standardprosesser. *Spontan tilpasning* vil si at fleksibilitet sikres gjennom prøving og feiling - lærings- og omstillingsprosesser hvor enkeltpersoner og

institusjoner løpende tilpasser seg skiftende handlingsbetingelser basert på egne og andres erfaringer. Læring skjer ved at handlingsmønstre som fører til suksess gjentas, mens de som fører til fiasko oppgis. *Konkurransebasert seleksjon* legger hovedvekten på omgivelsesdrevne endringer. Enten må institusjonene foreta nødvendige tilpasninger til endringer i markeder og samfunn, eller så vil konkurransen gjøre at de forsvinner. *Design* omfatter bevisste inngrep for å skape institusjonell endring gjennom planlegging, prognoser og eksplisitte beslutninger. Velegne strukturer vokser ikke frem av seg selv, spontant eller gjennom konkurranse. Det kreves derfor institusjonell ingeniørkunst for å skape institusjonelle rammer som sikrer innovasjon.

De tre prosessene opptrer gjerne i ulike blandingsforhold, men de tillegges ulik betydning og verdi av ulike aktører. For innovasjonspolitikken er det imidlertid viktig å innse at ingen av de tre prosessene er 'perfekte'. De er alle beheftet med ulike former for tregheter, og en sentral forskningsoppgave vil være å kartlegge og analysere hvordan slike tregheter påvirker evnen til nytenkning og omstilling. Erfaringsbasert læring er, for eksempel, avhengig av hvilke erfaringer aktørene blir eksponert for og av hvordan ny informasjon tolkes, kodifiseres, lagres, fremkalles og gir grunnlag for handling. Omgivelsene kan være mer eller mindre imperative og markedskonkurransen mer eller mindre perfekt. Mulighetene for institusjonelt design avhenger både av tilgjengelig kunnskap og av kontroll med de faktorer som påvirker institusjonsutviklingen og innovasjonsevnen

Hva kan oppnås?

Er det så mulig og ønskelig å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag for innovasjon og innovasjonspolitikken? Er det sannsynlig at økt forskning vil kunne bidra til bedre innsikt om fornyelses- og endringsprosesser; at norske forskningsmiljøer kan gi bidrag til slik kunnskap; og at samfunnet vil få noe igjen for å investere i FoU på dette området? Mitt svar er 'ja' på alle spørsmålene. Det finnes et betydelig kunnskapsbehov. Det er trolig at forskning kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag og norske forskningsmiljøer har de nødvendige kvalifikasjonene for å oppnå interessante resultater.

Innovasjon og innovasjonspolitikken er av stor betydning for samfunnsutviklingen, og det er derfor viktig å hindre at 'innovasjon', 'kunnskapssamfunn' og andre nøkkelbegreper blir

tomme moteord som man bruker for å bli akseptert som moderne og dynamiske. Tilsvarende er det viktig at de tilgjengelige ressursene ikke blir sløst bort på populære, men faglig dårlig funderte prosjekter. En god innovasjonspolitik forutsetter en normativ avklaring av hvilke samfunnsbehov innovasjonen skal innrettes mot – den relative betydningen av for eksempel økonomiske og næringsmessig, militære, demokratiske og rettsstatlige, helsemessige, religiøse og miljømessige behov. Det å sikre en faglig godt fundert forståelse av fornyelse og omstilling forutsetter en begrepsklargjøring som ikke virker innsnevrende og utelukker interessante aspekter ved innovasjonsprosessene. Slik innsikt krever også vilje til å åpne for konkurrerende fagtradisjoner og analysemåter, slik jeg har forsøkt å illustrere ved å vise til forskning om institusjonelle betingelser for innovasjon og institusjonell endring. Dette er et felt hvor samfunnsmessige behov og teoretisk spennende problemstillinger går hånd i hånd. Oppgaven er å gi svar på viktige samfunnsmessige utfordringer basert på systematisk teori- og empiriforankret kunnskap.

Ut fra det syn på innovasjon dette notatet bygger på, er det ingen gitt å si presist hva som vil være den samfunnsmessige gevinsten av en spesifikk FoU-innsats. Norsk satsing på samfunnsforskning har historisk bygd på tiltro til at forskningen har stor betydning for utviklingen av demokratiet og velferdssamfunnet. Fordi verden, og ikke minst Europa, nå gjennomgår store transformasjonsprosesser med betydelige konsekvenser også for Norge, er *behovet* for forskning om nyskaping og endring voksende, ikke synkende. Norsk samfunnsforskning holder også et godt internasjonalt nivå, noe som gjør at evnen til å utvikle ny kunnskap er til stede.

Et innsats- og ambisjonsmål for en FoU-satsing kan likevel i noen sammenhenger fungere som et magisk tall med viktige konsekvenser. Det kan påvirke budsjettprosesser og fordelingsresultat. Det kan også fungere internasjonalt som et prestisjetall og symbol på hvem som er best eller dårligst i klassen. Det kan fortelle noe om et samfunns aspirasjonsnivå og dets selvforståelse og samfunnssyn. Noen er mer løsslupne enn andre når det gjelder å love konkrete resultater. Men i praksis er troverdigheten til et innsats- og ambisjonsmål avhengig av velfunderte vurderinger av samfunnsmessige behov og forskningsmiljøenes faglige kvalitet og relevans.

Referanser

(Denne listen er ikke ment å dekke all relevant litteratur. Siktemålet er å ta med publikasjoner jeg har brukt direkte, og egne publikasjoner hvor jeg har gitt en mer fylldig behandling av temaer som tas opp i dette notatet).

Brunsson, N. og J.P. Olsen 1990, *Makten Att Reformera*. Stockholm: Carlssons.

Eriksen, E.O. og J.E. Fossum 2000, *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?* London: Routledge.

Iglesias, G.C.R. 2003, Oral presentation by M. Gil Carlos Rodrigez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, to the 'discussion circle' on the Court of Justice on 17 February 2003. (CONV 572/03).

Lord, C. 2004, *A Democratic Audit of the European Union*. Houndmills: Palgrave.

March, J.G. 1999, *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Cambridge MA: Blackwell.

March, J.G. og J.P. Olsen 1989, *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

March, J.G. og J.P. Olsen 1995, *Democratic Governance*. New York: Free Press.

March, J.G. og J.P. Olsen 1998, The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52: 943-69.

March, J.G. og H.A. Simon 1993 (2. utg.), *Organizations*. Cambridge MA: Blackwell.

Nærings- og Handelsdepartementet 2003, *Fra idé til verdi*. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik.

OECD 2003, *Norway. Preparing for the Future Now*. Paris: OECD Reviews of Regulatory Reform.

Olsen, J.P. 1998, Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid. *Nytt Norsk Tidsskrift* 15: 7-20.

Olsen, J.P. 2002, Konstitusjonsdebatt og reformer: Europeiske eksperimenter og norsk nøling. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18: 91-116.

Olsen, J.P. 2003, Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy* 10 (4): 506-531.

Olsen, J.P. og B. G. Peters 1996, *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

Pickavance, L. 2003, Public sector innovation in the knowledge economy. Prisma Strategic Guidelines 7. <http://prisma-eu.net>

Rothstein, B. 2003, Social capital, economic growth and quality of government: The causal mechanism. *New Political Economy* 8 (1).

SOU 2003: 123. Ansvarskommittén. Delbetänkande. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.

Tranvik, T. og P. Selle 2003, *Farvel til folkestyre? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003, *Makten og demokratiet. En sluttbok fra makt og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.