

Vinnväxt - ett innovativt program i takt med tiden

JAN-EVERT NILSSON - BLEKINGE TEKNISKA HÖGSKOLA



Titel: Vinnväxt - ett innovativt program i takt med tiden
Författare: Jan-Evert Nilsson – Blekinge tekniska högskola
Serie: Vinnova Analys VA 2016:01
ISBN: 978-91-87537-42-4
ISSN: 1651-355X
Utgiven: Februari 2016
Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems

Vinnova stärker Sveriges innovationskraft för hållbar tillväxt och samhällsnytta

Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet. Vår uppgift är att främja hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation och att finansiera behovsmotiverad forskning.

Vinnovas vision är att Sverige ska vara ett globalt ledande forsknings- och innovationsland som är attraktivt att investera och bedriva verksamhet i. Vi främjar samverkan mellan företag, universitet och högskolor, forskningsinstitut och offentlig verksamhet. Det gör vi genom att stimulera ökat nyttiggörande av forskning, investera långsiktigt i starka forsknings- och innovationsmiljöer och genom att utveckla katalyserande mötesplatser. Vinnovas verksamhet är även inriktad på att stärka internationell samverkan. Vi fäster stor vikt vid att samspela med andra forskningsfinansiärer och innovationsfrämjande organisationer för större effekt. Varje år investerar Vinnova drygt 2,7 miljarder kronor i olika insatser. Vinnova är en statlig myndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktnmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och utveckling. Vi är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området. Vinnova bildades 1 januari 2001. Vi är drygt 200 personer och har kontor i Stockholm och Bryssel. Generaldirektör är Charlotte Brogren.

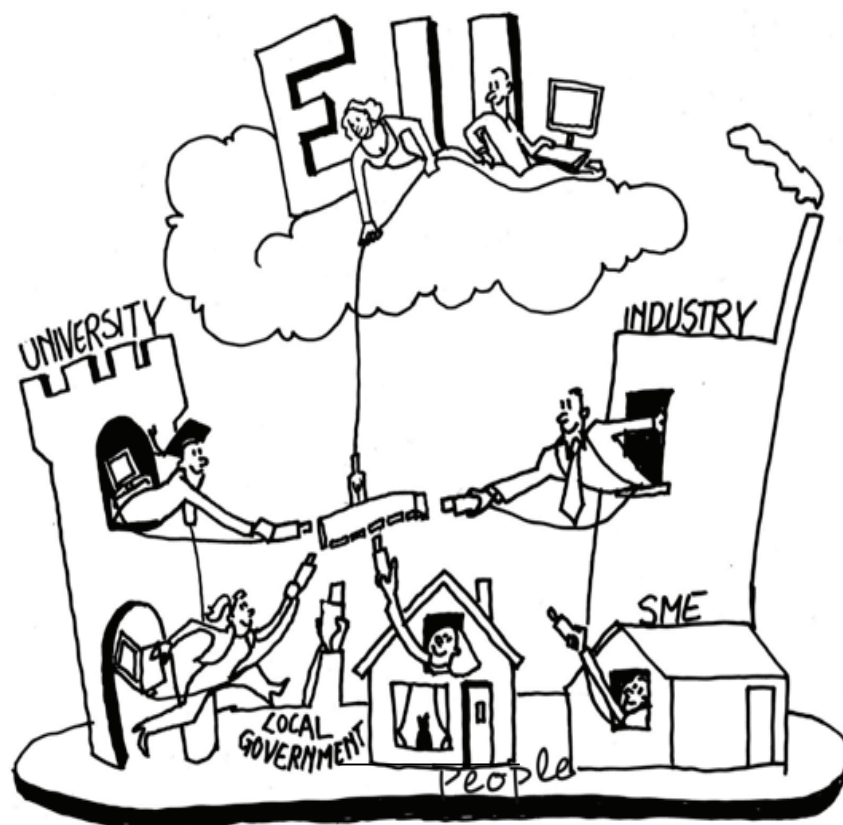
I publikationsserien **Vinnova Analys** publiceras studier, analyser, utredningar och utvärderingar som tagits fram inom eller på uppdrag av Vinnovas avdelning Verksamhetsutveckling och Analys.

I Vinnovas publikationsserier redovisar bland andra forskare, utredare och analytiker sina projekt. Publiceringen innebär inte att Vinnova tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat. Undantag är publikationsserien Vinnova Information där återgivande av Vinnovas synpunkter och ställningstaganden kan förekomma. Vinnovas publikationer finns att beställa, läsa och ladda ner via www.vinnova.se. Tryckta utgåvor av Vinnova Analys och Rapport säljs via Wolters Kluwer, www.wolterskluwer.se, tel 08-598 191 90 eller kundservice@wolterskluwer.se

Vinnova's publications are published at www.vinnova.se

Vinnväxt – ett innovativt program i takt med tiden

FÖRFATTARE: JAN-EVERT NILSSON – BLEKINGE TEKNISKA HÖGSKOLA



Titel: Vinnväxt – Ett innovativt program i takt med tiden

Författare: Jan-Evert Nilsson – Blekinge tekniska högskola

Serie: Vinnova Analys VA 2016:01

ISSN: 1651-355X

ISBN: 978-91-87537-42-4

Utgiven: Februari 2016

Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems

Produktion & layout: Vinnovas Kommunikationsavdelning

Innehållsförteckning

Förord	5
Inledning	7
1 Det regionalpolitiska sammanhanget	9
1.1 Det regionala problemet	9
1.2 Från problemlösning till planerad utveckling	12
1.3 Regionala problem blir lokala	15
1.4 Radikal förändring 1 – regionalpolitik för hela landet	16
1.5 Radikal förändring 2 - Regioner som aktörer på en marknad	18
1.6 Resultatet - En ny regionalpolitik	19
1.7 Från regional fördelningspolitik till territoriell tillväxtpolitik	21
2 Det forskningspolitiska sammanhanget	23
2.1 Stora nationella forskningsprogram	24
2.2 En forskningspolitisk innovation	25
2.3 Krav på institutionella förändringar	27
3 En separat tillväxtpolitik	29
3.1 Innovationer som länk mellan forskning och tillväxt	33
3.2 En ny syn på forskning	36
4 Vinnväxt	37
5 Vinnväxt och regionalpolitiken	42
6 Det europeiska perspektivet	46
6.1 Smart specialisering – experternas syn	48
6.2 Smart specialisering möter den regionalpolitiska verkligheten	51
6.3 Smart specialisering – mötet med teorin	53
6.4 Smart specialisering vs Vinnväxt	56
Referenser	59

Förord

Vinnväxt-programmet är ett av Vinnovas mest långsiktiga och långlivade program. Den första utlysningen gjordes år 2002 och det har sedan återkommande gjorts nya utlysningar. Inom ramen för programmet har 15 regionalt baserade tillväxtinitiativ finansierats, de äldsta är inne på sitt trettonde år.

För att förstå förutsättningarna för Vinnväxt-programmet måste man förstå den kontext det har verkat i. När programmet startade i början av 2000-talet utformades det för att försöka överbrygga och påverka en del av de brister som Vinnova upplevde att den dåvarande regional- och tillväxtpolitiken i Sverige medförde för regional tillväxt och innovationsförmåga. Sedan dess har politiken, både nationellt och regionalt, förändrats i flera avseenden, samtidigt som mycket också är sig likt.

I denna rapport gör författaren Jan-Evert Nilsson en betraktelse av det regional- och forskningspolitiska landskapet under ett antal decennier fram till idag. Han sätter in Vinnväxt-programmet som en del i denna utveckling och landar avslutningsvis i en jämförelse av Vinnväxt och Smart Specialisering

Denna rapport är fristående men utgör också ett komplement till den effektstudie av Vinnväxt-programmet som utförts som ett regeringsuppdrag under 2015 och rapporteras till Regeringskansliet under våren 2016.

Jan-Evert Nilsson har bland annat arbetat med policyrelaterad forskning på uppdrag av den norska och svenska regeringen. Regional utveckling har varit ett bärande tema i hans forskning och han har också varit regionalpolitisk rådgivare åt den svenska och ukrainska regeringen. Jan-Evert Nilsson är numera professor i företagsekonomi vid Blekinge Tekniska Högskola, med inriktning mot regional utveckling. Han har där ansvaret för en internationell masterutbildning i European Spatial Planning and Regional Development.

Vinnova i februari 2016

Inger Gustavsson
Enhetschef policy- och systemutveckling
Avdelning samhällsutveckling
- transport, miljö och regioner

Göran Andersson
Handläggare
Avdelning samhällsutveckling
- transport, miljö och regioner

Inledning

Vinnovas första stora satsning på en innovationsbaserad tillväxtpolitik var programmet *Tillväxt i regioner genom dynamiska innovationssystem* (Vinnväxt) som syftade till främja utvecklingen av dynamiska innovationssystem som kunde bidra till regional tillväxt. Utifrån analyser av regioner som betraktades som framgångsrika i sitt arbete med innovationsdriven tillväxt identifierade Vinnova ett antal framgångsfaktorer som kom att tjäna som en kravspecifikation vid utvärderingen av ansökningar till programmet.

Utgångspunkten var att en region betraktades som en organisation som hade ett utvecklat ledarskap vars handlingar styrdes av en gemensam vision om regionens framtid och en strategisk idé om hur visionen skulle realiseras. Denna vision och strategiska idé skulle vara förankrad i ett identifierat framtida tillväxtområde. Det regionala ledarskapet förutsattes också ha relevanta kunskaper om affärslogik och internationell konkurrens inom det prioriterade tillväxtområdet. Då forskningsbaserad kunskap förutsattes vara en central komponent för att nå internationell konkurrenskraft skulle det i regionen finnas förutsättningar för att starka utvecklings-, innovations-, och forskningsmiljöer som kunde tillfredsställa det prioriterade tillväxtområdets krav och behov skulle kunna växa fram. Då Vinnovas satsningar inom utvalda projekt sträckte sig över en tioårsperiod ställdes också krav på ett starkt och uthålligt engagemang hos involverade aktörer och ett brett stöd för den aktuella satsningen från såväl akademi, politik som näringsliv i regionen.

Vinnväxt-programmet var nyskapande till sin form. Det var en tävling där antalet vinnare var bestämt i förväg liksom det belopp som varje vinnare tilldelades. Kravet var att beloppet från Vinnova skulle växlas upp med ett minst lika stort belopp från involverade regionala aktörer. De inkomna tävlingsbidragen bedömdes av tre bedömningspaneler befolkade av deltagare som representerade forskning, näringsliv respektive samhälle/politik. De tre bedömningsgruppernas bedömningar överlämnades till ett programråd som bestod av en ordförande samt två representanter från var och en av de tre bedömningsgrupperna. Dessa bedömningar låg till grund för programrådets val av vinnarna.

Vinnväxt var som tillväxtfrämjande politik i flera avseenden ett nyskapande initiativ. Det var ett uttryck för en ny forskningspolitik som hade starka beröringspunkter med samtidens regionalpolitik. Syftet med denna rapport är att diskutera det regional- och forskningspolitiska sammanhang ur vilket Vinnväxt-programmet uppstod samt att problematisera vilka spår programmet har lämnat efter sig i regionalpolitiken.

1 Det regionalpolitiska sammanhanget

Regionalpolitiken växte fram som ett fristående politikområde i 1930-talets Storbritannien. Tidigare fanns det inga regional problem och ingen regionalpolitik. Förvisso fanns det gott om akuta samhällsproblem med påtagliga regionala inslag – arbetslöshet, låga löner, otrygga anställningar, undermåliga bostadsförhållanden etc. – men dessa betraktades av samtiden som generella sociala och ekonomiska problem vars lösning låg i en fortsatt ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska tillväxten förväntades skapa arbete, leda till ökade löner, förbättra möjligheterna att öka tryggheten i anställningar samt bidra till att förbättra bostadssituationen. Att de regionala förutsättningarna för att uppnå detta varierade bortsåg man ifrån. Lösningen på problemet bestod sålunda i att få till stånd en nationell ekonomisk återhämtning. Vilka krav detta ställde på den ekonomiska politiken var föremål för en infekterad debatt bland samtidens akademiska ekonomer.¹

1.1 Det regionala problemet

När Storbritannien började återhämta sig från depressionen blev det uppenbart att återhämtningen i vissa av de regioner som drabbats hårdast av nedgången skedde i långsammare takt än i andra delar av landet. Kännetecknande för dessa eftersläpande regioner var att de var industriregioner som vuxit fram under den industriella revolutionen och som var specialiserade inom ett snävt produktspektrum. Beslutsfattarna började inse att den ekonomiska tillväxten inte automatiskt skulle lösa dessa regioners problem. Problemet var regionalt och det krävdes därför att regeringen vidtog speciella insatser i dessa regioner för att lösa det. Kunskaperna om vad som orsakade det regionala problemet saknades, varför den brittiska regeringen tillsatte en kommission (Barlowkommissionen) som fick i uppgift att undersöka orsakerna till den svaga tillväxten i vissa regioner samt att föreslå insatser för att hantera problemet.

Barlowkommissionens förståelse av de regionala problemen och kommissionens föreställning om hur regionalpolitiken kom att spela en avgörande roll för regionalpolitikens utformning i Storbritannien. Framstående forskare inom området har hävdade att kommissionens historiska betydelse inte kan överskattas.² Barlowkommissionens inflytande blev avgörande också för utformningen av regionalpolitiken några årtionden senare i de nordiska länderna. I kommissionens rapport slogs fast att nästan hälften av sysselsättningstillväxten i Storbritannien under 1930-talet skedde i Londonområdet (London + the Home Counties³). Som förklaring till detta angavs något som de kallade struktureffekten. Områden med hög sysselsättningstillväxt kännetecknades av att de hade ett större inslag av snabbväxande branscher än övriga landet. På motsvarande sätt kännetecknades 1930-talets problemområden av att mogna stagnerande

¹ Nicholas Wapshott, *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*. New York 2011

² Peter Hall, *Urban and Regional Planning* London 1975/2002

³ Home counties omfattar ett antal counties i närheten av London. I gruppen ingår i allmänhet Berkshire, Buckinghamshire, Essex, Hertfordshire, Kent, Surrey och Sussex. I vissa fall räknas också de mer avlägsna regionerna Bedfordshire, Cambridgeshire, Hampshire and Oxfordshire till Home counties.

industrier dominerade. De regionala problemen återspeglade på detta sätt regionens ekonomiska struktur, vilket i sin tur återspeglade regionens industriella historia.⁴ Den regionala obalansen i landet återspeglade sålunda skillnaderna i specialisering mellan landets norra delar och Londonområdet. Barlowkommissionens synsätt innebar att den snabba tillväxten i Londonområdet och den svaga tillväxten i problemområdena i delar av Skottland, norra England och Wales framstod som två sidor av samma problem – regional specialisering. Då samtidens uppfattning var att nackdelarna med koncentrationen och befolkningstillväxten i Londonregionen var avsevärt större än fördelarna framstod statliga insatser för att begränsa expansionen i London som en viktig nyckel för att lösa problemet i stagnerande regioner. Kommissionen föreslog därför att åtgärder för att begränsa lokaliseringen av ny industri till Londonområdet skulle kombineras med insatser för att främja investeringar i regionala problemområden. Det nya politikområdet regionalpolitik fick på detta sätt formen av en geografisk omfördelningspolitik.

Hörnpelarna i den lokaliseringspolitik som infördes 1945 blev därför en kombination av restriktioner på kapacitetsinvesteringar inom tillverkningsindustrin i London och bidrag/lån till företag som valde att investera i utpekade problemområden, som i den förskönande omskrivning som regeringen använde fick beteckningen utvecklingsområden. Politikens bärande idé var att de vidtagna åtgärderna skulle förstärka existerande marknadsstyrda processer. Det pågick redan en omfattande utflyttning av industriverksamheter från Londonregionen. Problemet var att dessa omlokaliseringar från Londonregionen i första hand skedde till närliggande regioner. Den nya regionalpolitiken syftade till att, genom att införa restriktioner för industriinvesteringar, stimulera en ökad utflyttning från London samtidigt som de riktade insatserna i utvecklingsområdena syftade till att i ökad utsträckning styra de utlokaliserade verksamheterna till de utpekade utvecklingsområdena.

Barlowkommissionen formade på detta sätt den brittiska versionen av regionalpolitik. Uppgiften var att omlokalisera en del av tillväxten i Londonområdet till fem stagnerande avgränsade geografiska områden i centrala Skottland, norra England och södra Wales. Storstadsregionerna var den tillväxtkälla ur vilken tillväxten skulle hämtas och omfördelas till utpekade utvecklingsområden. En förutsättning för att politiken skulle få påtagliga effekter på utvecklingen i de utpekade områdena var att dessa endast utgjorde en liten del av territoriet. Ju fler regioner som fick status av utvecklingsområden desto mindre geografiskt styrande effekt fick politiken.

Den brittiska lokaliseringspolitiken var sålunda starkt selektiv när det gällde vilka geografiska områden som inkluderades men generell vad beträffar medlen. Politiken avsåg geografiska områden som delade ett definierat problem – hög arbetslöshet i kombination med svag sysselsättningsökning. Fokus låg sålunda på geografiska områden snarare än på administrativa regioner, varför politiken inte ställde några krav på att det fanns en regional politisk nivå. Regionalpolitiken medförde därför inga politiskt-administrativa förändringar i Storbritannien. Landet förblev en starkt centraliserad enhetsstat. Politiken var generell i den meningen att samma medel användes i samtliga utvecklingsområden. De medel som användes var bidrag och lån som var tillgängliga för alla företag som uppfyllde de ställda villkoren. Den brittiska

⁴ Synsättet är fortfarande populärt men språkbruket är annorlunda. Idag talar forskarna om den regionala utvecklingens stigberoende. Se Ron Martin & Peter Sunley "Path dependence and regional economic evolution." *Journal of Economic Geography* 6 2006 sid. 395-437

regionalpolitiken blev på detta sätt en nationell politik som avsåg utvalda geografiska områden och som utformades och implementerades av landets regering och riktades mot företag som mottagare av stöd i olika former.

Den brittiska versionen av regionalpolitik fick som påtalats ett starkt inflytande över politikutformningen i samtliga nordiska länder. Diskussionen i Sverige under 1960-talet i samband med introduktionen av lokaliseringpolitiken följde i stort det brittiska mönstret. Den regionala utvecklingen uppvisade påtagliga likheter med den brittiska. Storstadsregionerna växte medan särskilt landets norra delar kännetecknades av utflyttning. Samtidigt skedde en betydande omflyttning av industriproduktion från de växande storstadsregionerna till andra delar av landet. Områden som kännetecknades av utflyttning mottog emellertid under 1950-talet påfallande få av dessa omlokaliseringar.⁵

I den första lokaliseringpolitiska propositionen⁶ konstaterades att det överordnade regionala problemet var utflyttningen från landsbygden i kombination med städernas, särskilt storstädernas, tillväxt. Omvandlingsprocessen förklarades, i Barlow-kommissionens anda, i termer av att sysselsättningen minskade i landsbygdens stagnerade primärnäringsmedan den nya expansiva industrin var lokaliserad i tätorterna. Norrland, som vid sidan av en stor andel sysselsatta inom primärnäringsmedan var specialiserad på råvarubaserad industri med svag sysselsättningsökning, var särskilt hårt drabbad av denna process. Den nyintroducerade lokaliseringpolitiken var närmast en kopia av den brittiska. De lokaliseringpolitiska insatserna fick formen av stöd till ny industriproduktion företrädesvis inom ett område benämnt norra stödområdet - Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Hälsingland, norra delarna av Dalarna, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän. Lokaliseringpolitiken syftade till att styra en ökad andel av den industriproduktion som omlokaliseras från storstadsregionerna till det utpekade stödområdet. De lokaliseringpolitiska medlen var inledningsvis endast lokaliseringbidrag och lokaliseringslån. Bidrag kunde ges till ny-, om- eller tillbyggnad av lokaler för industriell verksamhet medan lån kunde ges vid anskaffning av maskiner, arbetsredskap och verktyg. Till skillnad från i Storbritannien vidtog däremot inga åtgärder som syftade till att bromsa tillväxten i storstadsregionerna.

Det regionala problemet tolkades sålunda som en struktureffekt varför lokaliseringpolitikens ambition blev därför att främja en ”modernisering” av Norrlands näringsstruktur. Av propositionstexten framgår att insatser för att aktivt begränsa inflyttningen till tätorterna inte var aktuella då sådana insatser skulle leda till att takten ”i det ekonomiska framåtskridandet” sjönk.⁷ Vid denna tidpunkt var den självklara överordnade politiska målsättningen att ”främja ett snabbt ekonomiskt framåtskridande”⁸ och den nya lokaliseringpolitiken betraktades som en fördelningpolitik som om den fick allt för stort genomslag skulle reducera den ekonomiska tillväxttakten. Stor vikt lades sålunda vid den konflikt som fanns mellan fördelningpolitiska och tillväxtpolitiska mål. Den centrala uppgiften var att balansera omfördelningsambitioner och

⁵ Gunnar Törnqvist, ”Studier i industrilokalisering.” Meddelande från geografiska institutionen vid Stockholms universitet Nr. 153. Stockholm 1963

⁶ Prop 1964:183 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringpolitik m.m.

⁷ Prop 1964:183 sid.180

⁸ a.a. sid. 181

ekonomisk tillväxt. Den politiska prioriteringen i valet mellan dessa två mål var glasklart. Ekonomisk tillväxt var överordnat regional fördelning. Den politiska ambitionen begränsades sålunda till att främja en omlokalisering av industriproduktion i en omfattning som inte var så stor att den påverkade den nationella tillväxttakten. Lokaliseringspolitiken kom sedan att gradvis omvandlas i takt med att politikens syn på verkligheten förändrades.

1.2 Från problemlösning till planerad utveckling

Under 1970-talet hade det regionala balansproblemet försvunnit. Avfolkningen av Norrlands inland hade bromsats upp liksom expansionen i storstadsområdena. Industrisysselsättningen i stödområdet växte. Under en period på 1970-talet var Norrlands inland den del av landet där industrin uppvisade den högsta tillväxttakten. Bortom man från andra förändringar av verkligheten kunde situationen tolkas som att regionalpolitiken varit framgångsrik. Målet om en balanserad regional utveckling hade uppnåtts. Med en sådan tolkning kunde det varit ett läge att avveckla lokaliseringspolitiken.

Så blev som bekant inte fallet. Politikerna valde en annan väg. I stället för avveckling höjdes ambitionsnivån och lokaliseringspolitiken omvandlades till en ambitiös regional planering. Under denna period hade tilltron till politikens och samhällsplaneringens möjligheter att styra utvecklingen vuxit. Tilltron till planeringens välsignelse nådde zenit i den målsättningsproposition som regeringen lade fram för riksdagen hösten 1972.⁹ I detta omfattande dokument, där såväl regionalpolitik som den fysiska riksplaneringen behandlas, tecknas en helt ny bild av regionalpolitiken. Den utifrån det brittiska perspektivet formade lokaliseringspolitiken omvandlades i retoriken till en franskinspirerad regionalpolitik präglad av en stark tilltro till statens möjligheter att styra den regionala utvecklingen.

Fransk regionalpolitik tog form efter andra världskriget delvis som en respons på en bok med titeln *Paris och den franska öknen*.¹⁰ Boken gjorde stort intryck på regeringen och resulterade i att en enhet för regionalpolitik upprättades i Ministeriet före återuppbyggnad och stadsplanering. Som framgår av boken var utgångspunkten för fransk regionalpolitik i ett avseende densamma som för brittisk, en önskan om att omlokalisera verksamheter från Paris till andra delar av landet. Perspektiven skilde sig åt i så motto att medan engelsmännen riktade uppmärksamheten mot vissa regioners bristande dynamik uppmärksammade fransmännen i första hand Paris dominans. Under 1950- och 1960-talen kom regional planering att bli ett allt viktigare begrepp i Frankrike. Ur franskt perspektiv var marknadskrafterna orsaken till den obalanserade regionala utvecklingen. Den franska tolkningen var att en fri marknad fick oacceptabla regionala konsekvenser varför staten måste träda in och styra utvecklingen.

I början 1950-talet publicerade den franska regeringen en pamflett¹¹ i vilken en plan hur den regionala utvecklingen skulle styras presenterades. Den franska termen för regionalpolitik, *Arménagement du Territoire*, antyder att denna politik har en stark koppling till design och planering. Intrycket att regeringen med hjälp av rationell planering kan forma den regionala

⁹ Prop. 1972:111 *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*

¹⁰ M. J. F. Gravier, *Paris et le Désert Français*. Paris 1947

¹¹ *Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Pour un plan national d'aménagement du territoire*. Paris 1950

utvecklingen är också betydligt starkare än i brittisk regionalpolitik. Det uttalade målet för den franska regionalpolitiken var att fånga upp den rumsliga dimensionen i det ekonomiska och sociala livet. Enligt planen skulle regionalpolitik inte vara ett separat politikområde utan den rumsliga dimensionen skulle integreras i alla sektorpolitikområden och omfatta hela landet. Målsättningen med politiken var att maximera den ekonomiska tillväxten samtidigt som de sociala kostnaderna minimerades. Fransk regionalpolitik hade sålunda ambitionen att vara en kombinerad tillväxt- och fördelningspolitik.¹²

Skillnaden mellan det brittiska och det franska synsättet framträder tydligt i politikens mål. Enligt det brittiska synsättet tendera ekonomisk tillväxt att vara ojämnt geografiskt fördelat, vilket ses som ett uttryck för att det finns en motsättning mellan tillväxt och geografisk balans. Regionalpolitikens uppgift blir med denna utgångspunkt att omfördela tillväxten i den utsträckning det är möjligt utan att reducera tillväxttakten. Detta skedde genom en politik som arbetade med marknadskrafterna. Politikens uppgift var att stödja och i viss mån styra den omlokalisering av industriproduktion från storstadsregioner som marknadskrafterna gav upphov till. Det franska perspektivet däremot utgår ifrån att det möjligt främja såväl tillväxt som reducera geografiska olikheter samtidigt. För att åstadkomma detta och uppnå det önskade målet utvecklades en politik som syftade till att mästra marknadskrafterna. Målet var att genom en stark statlig styrning av investeringar för att uppnå den eftersträvade regionala strukturen.

Det viktigaste medlet i den franska regionalpolitiken var sålunda investeringar. Insatser gjordes för att styra såväl offentliga som privata investeringar. Den regionala dimensionen var en central aspekt i samband med beslut om offentliga investeringar, varför olika ministerier förväntades beakta detta i samband med sina investeringsbeslut. För att säkra att detta skedde upprättades *Comité interministérielle pour l'Aménagement du Territoire* med premiärministern som ordförande. Kommitténs uppgift var att väga samman olika sektorintressen med det regionala intresset. I praktiken kom därför förhandlingarna i denna kommitté att avgöra vilket avtryck det regionala intresset satte i den praktiska politiken. Investeringar i transportinfrastruktur utgjorde huvuddelen av de offentliga investeringarna. Det faktum att franska staten vid denna tid hade kontroll över ungefär hälften av de investeringar som gjordes i landet bidrog till att styrningen av investeringar kom att spela en stor roll. För att styra de privata investeringarna infördes ett system med investeringskontroll. Varje investering i fabrikslokaler som översteg 2000 m² krävde regeringens godkännande. För industriinvesteringar i Paris och Lyon krävdes tillstånd också för mindre investeringar. Det tredje instrumentet för att påverka den regionala utvecklingen var ekonomiska incitament i form av bidrag, lån och skattelättnader för investeringar i vissa utpekade regioner. Frankrike delades för detta ändamål upp i fyra geografiska zoner. I tre av dessa erbjöds ekonomiska incitament för investeringar. Omfattningen på stödet varierade mellan zonerna. Tillsammans täckte dessa tre zoner ungefär hälften av landets landyta.

Det franska perspektivet på regionalpolitik gjorde sitt intåg i Sverige i slutet av 1960-talet, då det politiska intresset för att skapa en integrerad samhällsplanering växte fram. Länsplanering blev ett nyckelbegrepp. Argumentet för förändringen var att statsmakterna måste spela en mer

¹² Rémy Prud'homme, "Regional Economic Policy in France." I Niles M. Hansen *Public Policy and Regional Economic Development. The Experience of Nine Western Countries*. Cambridge Mass. 1974

aktiv roll i den ekonomiska utvecklingen. Strukturomvandlingen, med åtföljande geografiska koncentration av näringslivet, resulterade i problem med fördelningen av sysselsättning och välfärd mellan olika grupper av människor och mellan olika delar av landet. Problemet ansågs vara att kommunala och statliga organ involverades först på ett relativt sent stadium, när företagen i realiteten redan hade fattat sina beslut. I 1972 års målsättningsproposition slogs fast att samhällets överväganden måste komma in långt tidigare så att utvecklingen redan på planeringsstadiet kunde länkas in i banor som stämde överens med enskilda människors krav på sysselsättning, service och god miljö.

Avsikten med länsplaneringen var att den skulle bli en central del av en integrerad samhällsplanering. Tanken var att planerna skulle baseras på prognoser om befolkningsutveckling och sysselsättningsutveckling i landets län. Prognoserna skulle ge en bild av framtiden vilken kunde ligga till grund arbetet med länsplanerna. Planerna skulle i sin tur vara vägledande vid lokaliserings- och dimensioneringsbeslut. De befolkningstal som länsstyrelsen angav som s.k. ”ramvärden” låg bl. a. till grund för statens beslut om bostadslåneramar, vilket i sin tur var styrande för kommunernas bostadsbyggande. Länsplaneringen vilade på möjligheterna att göra tillförlitliga prognoser. Tilltron till prognoser återspeglar tidsandan. Vid denna tid var framtidsforskning högsta mode.¹³ Tveksamheter beträffande möjligheterna att forska på något som ännu inte existerar – framtiden – gjorde att terminologin med tiden ändrades till framtidsstudier. I Sverige tillsattes en statlig utredning om framtidsstudier i Sverige som resulterade i att det statliga Institutet för framtidsstudier bildades.¹⁴

Planeringen fick också kopplingar till utbildningssystemets dimensionering. Efterkrigsårens ”babyboom” fyllde universiteten under 1960-talet, vilket bidrog till ett ökat intresse från statsmakternas sida att försöka styra högskolesystemet. En prioriterad politisk uppgift i detta arbete var att skapa en starkare länk mellan högre utbildning och den regionala arbetsmarknadens arbetskraftsbehov. Tillförlitliga prognoser om förändringar i regionala arbetsmarknader var tänkt att tjäna som länk mellan universitet och arbetsmarknad. Länsstyrelsen fick därför i uppgift att göra regionala yrkesprognoser. Det framtida behovet av arbetskraft med olika typer av utbildning i länet beräknades i en brygd bestående av prognoser för olika branschers utveckling, prognoser över förändringar i yrkessammansättningen samt åldersstrukturen i olika branscher. Tanken var att dessa prognoser skulle ligga till grund för universitetens dimensionering av sina utbildningsutbud.

Den integrerade samhällsplaneringen innebar att lokaliseringspolitik omvandlades till en regionalpolitik som skulle vara ett tvärgående politikområde som hade kopplingar till de flesta andra politikområden. Regionalpolitiken sågs som ett politikområde som hade ansvar för att integrera sektorpolitiken inom ett län.¹⁵ Därmed hade regeringen, åtminstone i retoriken,

¹³ Daniel Bell (ed.), *Toward the Year 2000. Work in Progress*. Boston 1967; Herman Kahn & Anthony Wiener, *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. New York 1967

¹⁴ SOU 1972:59 *Att välja framtid*

¹⁵ Detta perspektiv lever kvar i de försök att stärka planeringsperspektivet i EUs sammanhållningspolitik som pågått sedan slutet av 1990-talet. Se Andreas Faludi (ed.) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge Mass. 2007

omformat sin ursprungliga traditionella problemlösande anglosaxiska regionalpolitik till en fransk visionsbaserad regionalpolitik med starka inslag av planering.¹⁶

Luften gick emellertid ur det integrerade planeringssystemet redan innan det på allvar etablerats. Det fanns många samverkande orsaker till detta. Statsmakten förlorade intresset för systemet, det fanns en påtaglig brist på idéer om hur systemet skulle utvecklas och miljonprogrammet avslutades med ett kraftigt minskat bostadsbyggande som följd. Det sistnämnda bidrog till att bostadsfinansieringssystemets betydelse för att styra den regionala utvecklingen reducerades. Den enskilt viktigaste orsaken var emellertid oljekrisen 1973/74. Plötsligt förändrades verkligheten på ett sätt som föreföll otänkbart så sent som året innan när regeringen i sin proposition presenterade sin storslagna vision om regional planering. Tillväxten kunde inte tas för given längre. Keynes ekonomiska politik dödförklarades och de regionala problemen ändrade på nytt skepnad.

1.3 Regionala problem blir lokala

De förändringar i regionalpolitiken som följde i spåren av oljekrisen synliggjordes för första gången i 1982 års regionalpolitiska proposition.¹⁷ Budskapet i propositionen var att en ny verklighet krävde en ny regionalpolitik. Fokus skulle flyttas från framtiden tillbaka till nuet. En orsak till detta var att de befolknings- och arbetskraftsprognoser som legat till grund för statliga beslut som syftade till att styra den regionala utvecklingen visade sig sakna verklighetsförankring. Meningen med att göra prognoser började ifrågasättas när utvecklingen inte längre följde gamla mönster. Det nya budskapet var därför att regionalpolitiken skulle lösa problem när och där de uppstod.

I kölvattnet av oljekrisen ställdes viktiga delar av svensk industri – varvs-, gruv- och stålindustrin – inför akuta strukturproblem med nedläggningar och sysselsättningsminskningar som följd. Det nya regionala problemet hade formen av akuta lokala sysselsättningsproblem. Göteborg, Uddevalla Malmö, Landskrona, Hällefors, Borlänge, Munkfors, Hagfors, Fagersta, Ludvika och Luleå var några av de orter som representerade denna nya typ av problem. Problemen hanterades inledningsvis från fall till fall. Varje problemregion fick sitt unika paket med åtgärder – Uddevallapaketet, Bergslagspaketet, Norrbottenspaketet etc. – och en delegation, utnämnd av regeringen, tillsattes för att hantera problem och paket. Med paketen introducerades också nya medel. Det i särklass mest populära medlet vid denna tid var regionala investmentbolagen med namn som Malmöhus Invest, Landskrona Invest, Uddevalla Invest, BergslagsInvest och Dala Invest. Dessa bolag skulle fungera som ett instrument för aktivt deltagande från ”samhällets” sida i utvecklingen av nya produkter och företag. Avsikten var att de skulle bidra med riskvilligt kapital samt tillföra ledningskompetens till små- och medelstora företag i utpekade regioner. Totalt skapades ett tjugotal sådana investmentbolag under perioden 1970-1990.¹⁸ Under åren 1975-1980 var den ekonomiska omfattningen av detta icke

¹⁶ OECD, *The regional development factor in economic development. Policies in fifteen industrialized OECD countries*. Paris 1970

¹⁷ Prop. 1981/82:113 *Program för regional utveckling och resurshushållning*.

¹⁸ SIND 1983:4, *De regionala utvecklingsbolagen – instrument för industriell utveckling?* 1996/1997:RR2, *Riksdagens revisorers förslag angående statligt engagemang i regionala investmentbolag*

permanenta regionalstöd 3,5 gånger så stort som regionalpolitikens ordinarie företagsstöd. De ekonomiska omständigheterna hade på detta sätt omvandlat regionalpolitiken till en akut krispolitik med fokus på lokala industrikriser.

1.4 Radikal förändring 1 – regionalpolitik för hela landet

Den regionalpolitiska retoriken under 1990-talet bjöd på tvära kast. Under inledningen till årtiondet görs en skillnad mellan permanenta och temporära regionala problem.¹⁹ Norrlands inland, Bergslagen presenteras som permanenta problem, medan strukturproblem i avgränsade industriregioner i mellersta och södra Sverige klassificeras som temporära. För de sistnämnda finns det hopp medan Norrlands inland och Bergslagen har problem som ansågs vara permanenta, då de orsakades av områdenas geografiska belägenhet, gleshet och tätortsstruktur. Den nya synen på regionalpolitiken som en politik för regioner med permanenta handikapp cementeras i den efterföljande propositionen våren 1994.²⁰ I den propositionen presenteras de regionala problemen i avlägsna regioner med gles befolkning som permanenta. Regionalpolitiken förväntades inte kunna erbjuda någon lösning på dem. Det var därmed uppenbart att regionalpolitiken måste ges ett nytt innehåll om den fortfarande skulle framstå som politiskt relevant.

Det nya innehållet presenteras i den efterföljande propositionen.²¹ Det brittiska perspektivet övergavs återigen till förmån för det franska. Regionalpolitiken definierades nu som en politik för hela landet. Regionalpolitikens nya mål var att utveckla livskraftiga regioner i alla delar av landet och att främja ekonomisk tillväxt i hela landet. Regionalpolitiken delades upp i två delar; en del benämnd regionalpolitik inriktad mot insatser i så kallade ”utsatta regioner” och en annan del benämnd regional näringspolitik som omfattar hela landet. Den första delen representerade fördelningspolitiken och arvet från lokaliseringspolitiken medan den andra representerade den nya tillväxtpolitiken. Den del som benämndes regionalpolitik följde den etablerade regionalpolitiska stigen med olika former av företagsstöd medan den regionala näringspolitiken angav en ny inriktning.

Målet för den nya regionala näringspolitiken var att utifrån olika regioners förutsättningar stimulera en hållbar tillväxt som bidrog till fler och växande företag. Kausaliteten är intressant. Enligt regeringen är det den hållbara tillväxten som bidrar till fler och växande företag, inte fler och växande företag som skapar hållbar tillväxt. De regionala tillväxtavtalen presenterades som det centrala instrumentet i den landsomfattande regionala näringspolitiken.²² Idén om tillväxtavtal hade hämtats från fransk regionalpolitik. Tillväxtavtalen presenterades som ett avtal mellan region och stat. Staten lovade bistå regionerna om dessa genomförde överenskomna insatser. Tanken var att tillväxtavtalen skulle bidra till att stärka det regionala perspektivet och skapa en starkare regional mobilisering med avseende på de centrala medel som redan används för stöd till näringslivet i olika avseenden. Avtalen kan tolkas som ett försök att kombinera statlig kontroll med regionalt anpassade åtgärder. Tillväxtavtalen innebar en radikal förändring

¹⁹ Prop. 1989/90:76 *Regionalpolitik för 90-talet*

²⁰ Prop. 1993/94:76 *Bygder och regioner i utveckling*

²¹ Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*

²² Regeringens skrivelse 1998/99:96, *Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen*

av regionalpolitiken. Politiken som tidigare inriktats mot avgränsade geografiska problemområden vilka fick tillgång till samma åtgärder omformades nu till en politik som omfattade alla län som förväntades utforma länspecifika insatser. En politik som varit geografiskt selektiv och generell med avseende på åtgärderna omvandlades nu till en politik som var geografiskt generell men selektiv med avseende på åtgärderna. Tillväxtavtalen kan tolkas som ett försök ge den selektiva näringspolitiken ett starkare regionalt inslag.

Tillväxtavtalen, som förväntades bidra till fördjupad samverkan mellan olika aktörer på lokal, regional och central nivå, representerade något fundamentalt nytt i svensk regionalpolitik. Med avtalen förändrades synen på regioner radikalt. Svensk regionalpolitik hade, som framgår av historieskrivningen ovan, av tradition inriktats mot geografiska områden – stödområden – som var ett geografiskt område som kännetecknades av att det delade samma problem. I den praktiska avgränsningen av området följdes i huvudsak kommungränser. I några enstaka kommuner gjordes avgränsning på sockennivå. Den regionala nivån – länen – var i detta sammanhang ointressant. Länsstyrelsernas roll i de län som rymde delar av stödområdet begränsades till att som statlig myndighet administrera de statliga stödåtgärderna. Det område som var föremål för regionalpolitiska insatser saknade administrativ och politisk ledning och därmed också politiska företrädare.

Med tillväxtavtalen förändrades detta. Nu blev länen den geografiska basen för politiken. Länens uppgift utvidgades från att enbart implementera statlig politik till att också utforma insatser för att främja länets utveckling. Ett problem var att Sveriges som enhetsstat saknade ett politiskt organ som representerade länet. Landshövdingen, med vidhängande Länsstyrelse, är statens representant i länen. De företräder sålunda staten och inte länet. Därför var frågan om vem eller vilka som skulle företräda länet och utarbeta förslag på tillväxtavtal öppen. Regeringen inbjöd länsstyrelserna, och i förekommande fall – Skåne och Västra Götaland - de självstyrande organen, att initiera, driva och samordna arbetet med att ta fram regionala tillväxtavtal och att vara den förmedlande länken till regeringen. Innehållet i tillväxtavtalen skulle emellertid utarbetas av regionala partnerskap som bestod av representanter från kommuner, landsting, näringsliv, högskolor/universitet samt regionala enheter av statliga organ. Partnerskapstanken, som via EUs strukturfondsprogram hämtats från USA, var en främmande företeelse i den svenska kontexten. I teoretiska termer kan partnerskapen ses som en illustration av en övergång från ett system med hierarkisk styrning (government), där staten styr genom incitament och lagar och genomför sig politik med hjälp av statliga myndigheter som länsstyrelserna till förhandlingsstyrning (governance), där staten som en aktör bland andra i första hand har ansvar för att skapa arenor där offentliga och privata aktörer kan mötas för att formulera program och hantera samhällsproblem.²³

Partnerskapets uppgift var sålunda utarbeta ett program styrda av ett antal formella krav uppställda av regeringen. I dessa krav som fokuserade på tillväxtavtalens form angavs att avtalet skulle innehålla en analysdel i vilken regionens styrkor och svagheter värderas. Analysdelen skulle ligga till grund för en programdel i vilken mål, prioriterade insatsområden och åtgärder inom de prioriterade insatsområdena redovisas. I en avslutande del skulle de olika aktörernas

²³ Jon Pierre & B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. London 2000

bidrag till genomförandet av programmet redovisas. Regeringens krav, som var hämtade från EUs strukturfondsprogram, uppvisade stora likheter med en av managementlitteraturens modeller för strategisk planering – designmodellen.²⁴ Modellen som presenterades i mitten av 1960-talet²⁵ var populär i näringslivet under några år 1970-talet för att därefter bli ersatt med ett mer dynamiskt förhållningssätt till strategiarbete vilket innebar att den strategiska planens betydelse tonades ned till förmån för processen.

Kännetecknande för designmodellen var att formuleringen av strategin var en analytisk process separerad från implementeringen. Ett systematiskt analysarbete skulle leda fram till en strategi som dokumenterades och därefter implementerades. Det andra kännetecknet var att en SWOT-analys utgjorde de analytiska grunden för strategiformuleringen. Analysen innebar att företags, i de regionala tillväxtprogrammets fall länets, starka och svaga sidor skulle identifieras och att dessa sedan skulle relateras till förväntade framtida exogena förändringar för att därigenom identifiera tänkbara hot respektive möjligheter. Hoten och möjligheterna skulle i sin tur ligga till grund för utformningen av en strategi som syftade antingen till att förstärka möjligheterna eller försvaga hoten. När designmodellen användes i näringslivet under 1970-talet sågs arbetet med en SWOT som en krävande analytisk uppgift som reste ett antal kniviga frågeställningar.²⁶ Vilka var jämförelseobjekten vid analysen av starka och svaga sidor? Vilka metoder kunde användas för att få en bild av framtiden som kunde ligga till grund för analysen av hot och möjligheter? Genom att analysarbetet vid utformningen av de regionala tillväxtprogrammen mer fick karaktären av en konsensusinriktad politisk process än av en analytisk process undveks ovanstående metodproblem. Tillväxtavtalens SWOT-analyser fick i stället karaktären av de deltagande aktörernas subjektiva bedömning av såväl regionens starka och svaga sidor som av framtida hot och möjligheter.²⁷ SWOT-analysen blev mer av en bakgrundsbeskrivning till än ett analytiskt fundament för arbetet med att utforma strategin.

1.5 Radikal förändring 2 - Regioner som aktörer på en marknad

Tillväxtavtalen introducerades vid en tidpunkt när den regionala politiska nivån på nytt stod i centrum för den politiska debatten. Diskussionen om den regionala politiska nivån i Sverige är en debatt som pågått sedan 1970-talet. Då var nyckelordet länsdemokrati. Kravet från vissa håll var att den statliga länsstyrelsen borde ersättas av en direktvald politisk församling. Det bärande argumentet under 1970-talet var att en sådan reform skulle öka länsinvånarnas demokratiska inflytande. Frågeställningen återkom med förnyad kraft i början av 1990-talet. Nu var emellertid argumentationen en annan. Ett bärande argument i 90-talets diskussion var att den allt starkare integrationen av stater i Europa yttrade sig i att delar av den nationella suveräniteten överfördes till EU. Med realiserandet av den inre marknaden med dess fria rörlighet av kapital, arbetskraft,

²⁴ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel, *Strategy Safari. A Guide through the Wilds of Strategic Management* New York 1998

²⁵ C. R. Christensen, K. R. Andrews, J. L. Bower, G. Hamermesh & M. Porter, *Business Policy: Text and Cases*, Homewood Ill., 1965

²⁶ Bo Lemar & Jan-Evert Nilsson, "Långsiktig planering – en begrepps- och innehållsanalys." *Studier i företagsekonomi, Umeå universitet nr. 18*, 1974

²⁷ Bjarne Lindström & Jan-Evert Nilsson, "The Swedish O2 Plans – An Appraisal" I *Evaluation of EU Structural Fund Programme in a Nordic context – the Case of Sweden and Finland. NordREFO 1996:5*

varor och tjänster ansågs det vara allt mindre relevant att använda traditionell handelsteori för att förstå arbetsdelningen mellan EUs medlemsstater. I stället föreslogs att fokus skulle riktas mot regioner. Denna fördjupade europeiska integration inträffade samtidigt som globaliseringen innebar att näringslivet förlorade sin nationella förankring, varvid relationen mellan företag och stater ändrade karaktär. Svenska storföretag var såväl svenska som globala. De hade sina huvudkontor i Sverige men huvuddelen av sin verksamhet utomlands. Den fortgående integrationen inom EU och globaliseringen ansågs bidra till att reducerar staternas suveränitet och därmed möjligheterna att föra en kraftfull nationell makroekonomisk politik. Med försvagade stater förstärktes därför automatiskt regionernas ställning. I förlängningen ansågs denna utveckling leda fram till ett framtida regionernas Europa.²⁸

Reformivrarna hävdade att ett svenskt närmande till EU tillsammans med den pågående globaliseringen därför krävde att den regionala politiska nivån i Sverige stärktes. En regionberedning tillsattes. I sitt slutbetänkande introducerade beredningen ett nytt perspektiv på länen. Länen framställdes som regioner som likt företag konkurrerade med varandra. Utredningen hävdade vidare, att de ”... framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden måste konkurrera, har i regel väl utformade utvecklingsstrategier... För att bli konkurrenskraftiga behöver därför även de funktionella svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier.”²⁹ Beredningen betraktade sålunda regioner som organisationer som konkurrerade med andra regioner. Svenska regioners framgångar i konkurrensen med större och starkare utländska regioner betraktades som avgörande för den framtida ekonomiska tillväxten i landet. Regionala strategier ansågs i sin tur som avgörande för att svenska regioner skulle klara sig i den europeiska konkurrensen. Framtiden krävde med andra ord regioner med ett stark politiskt ledarskap som hade förmågan att utarbeta kraftfulla regionala strategier. Föreställningen om den regionala nivåns avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten återspeglade EUs regionalpolitik och de trossatser som vid denna tid låg till grund för denna. Denna nya syn på regioner som konkurrerande organisationer stod i konflikt med det svenska systemet med län som styrdes av en statlig myndighet. Regionberedningens slutbetänkande följdes därför upp år 1997 av ett riksdagsbeslut om ett tidsbegränsat försök med en ny regional organisation i fyra regioner. I två av dessa – Skåne och Västsverige – infördes en direktvald politisk församling med ansvar för sjukvård och regional utveckling. Dessa två län omvandlades på detta sätt till regioner med en politisk ledning.

1.6 Resultatet - En ny regionalpolitik

Omvandlingen av den svenska regionalpolitiken slutfördes vid sekelskiftet när regeringen deklarerade att politikområdena regionalpolitik och regional näringspolitik skulle sammanfogas till ett nytt politikområde, regional utvecklingspolitik. Det nya politikområdets viktigaste instrument var sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden.³⁰ Tillväxtavtalen, som aldrig resulterade i några reella avtal mellan involverade aktörer³¹, omvandlades till regionala program och presenterades som ett viktigt nytt fundament i

²⁸ Janerik Gidlund, *Regionernas Europa*. Stockholm, Landstingsförbundet 1992.

²⁹ SOU 1995:27 *Regional framtid* sid 17.

³⁰ Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

³¹ Ds 2003:43, *Tredje året – från tillväxtavtal till tillväxtprogram*

regionalpolitiken. I de tillväxtavtal som utarbetades blev formandet av nya kluster samt förstärkning av existerande kluster en central uppgift. Innovationssystembegreppet lyste ännu med sin frånvaro i dessa sammanhang. En förklaring till detta är att vid denna tidpunkt hade klusterbegreppet fått en stark regional förankring medan innovationssystembegreppet handlade primärt om nationella innovationssystem och därför fortfarande förknippades med den nationella nivån.

När klusterbegreppet introducerades skedde det, på motsvarande sätt som med innovationssystembegreppet, i ett nationellt sammanhang. Begreppet lanserades av Mickael Porter som en förklaring till varför företag i vissa länder har förmått skapa och under lång tid upprätthålla en överlägsen konkurrenskraft i jämförelse med konkurrenter i andra länder.³² Exempelen som det refereras till i boken är den tyska tryckpressindustrin, amerikanska tillverkare av patientövervaknings utrustning, italiensk kakelindustri samt japansk robotindustri. Porter underströk att klustren tenderar att vara geografiskt koncentrerade. Trots detta underströk han nationens betydelse. Institutionella förhållanden som skattepolitik, kapitalmarknadens funktionssätt, faktorkostnader och olika typer av regleringar spelar en central roll i främjandet av klusterbildning. Enligt Porter formades sålunda kluster av en kombination av nationella och lokala faktorer. Ungefär samtidigt som Porter presenterade sin studie studerade representanter för det som betecknas som ”the California school of geography” den rumsliga organisationen av vad de kallade de nya industriella distrikten som vuxit fram i Kalifornien.³³ Industriella distrikt var ett begrepp lånat från Alfred Marshall och hans studie av den industriella utvecklingen i Sheffield i slutet av 1800-talet.³⁴ Marshalls fokus låg på hur lokala faktorer, som en lokal pool av erfaren arbetskraft, stödjande verksamheter och lokal specialisering förstärkte den industriella utvecklingsprocessen i Sheffield. Han framhävde den lokala atmosfärens betydelse. Geograferna i Kalifornien anlade ett liknande perspektiv i sina studier av elektronikindustrin i Silicon Valley. Ett resultat av deras studier blev att industriella distrikt och kluster blev närmast synonyma begrepp och geografisk närhet presenterades som ett viktigt element i och förklaring till kluster. På detta sätt omvandlades Porters industriella kluster till regionala kluster.³⁵ Trots att Porter i sin bok drog slutsatsen att politiken endast spelade en underordnad roll i den process som formade kluster fick klusterbegreppet ett starkt genomslag som policybegrepp. Klusterpolitik blev ett central element inom såväl regional- som industripolitik.

Genomslaget för begreppet regionala kluster manifesterar sig i regeringens proposition om tillväxt och livskraft i hela landet.³⁶ I denna föreslås bl. a. att en fortsatt utbyggnad av bilklustret i övre Norrland skall utredas, att varumärket Fjällvärlden skall utvecklas och marknadsföras och att ett program för hållbar tillväxt inom det nationella träklustret skall initieras. I tillägg lämnas förslag på diverse orelaterade åtgärder som skall utredas eller genomföras. Sålunda föreslås insatser för att stödja omstruktureringen av kommunala bostadsföretag, lokalisering av en

³² Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. London 1990

³³ Michael Storper, ”The limits to globalization: technology districts and international trade”, *Economic Geography*, 68, 1992, pp. 60-93; Allen J. Scott, *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press 1993

³⁴ Alfred Marshall, *Industry and Trade* London 1890

³⁵ Anders Malmberg, *Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling - begreppsdiskussion och forskningsöversikt* **itps A2002:008** Östersund 2008

³⁶ Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

djurskyddsmyndighet skall utredas och beslutas, kartläggning av projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem genomföras, etc. Med denna proposition hade regionalpolitiken omvandlats från att vara en fördelningspolitik som baserades på generella medel inom utvalda geografiska områden till att bli en programbaserad regional politik som omfattade hela landet.

Propositionen introducerade också ett antal nya begrepp i den regionalpolitiska diskussionen. Innovation och system var två populära nya begrepp. Innovationer utvecklades under 1990-talet till ett omhuldat begrepp som var centralt i varje diskussion om ekonomisk tillväxt. Innovation blev därför också ett central begrepp i den regionalpolitiska propositionen. I texten framhävdes att näringslivets konkurrenskraft bäst kan förstås i systemtermer. Klustren betraktades som ett system som påverkade de ingående företagens konkurrensförmåga. Bilden som presenterades var att företagens konkurrensförmåga bestäms av företagens interaktion med andra företag, organisationer och andra aktörer inom ramen för klustret. Regionalpolitiken borde som en följd av detta inriktas mot att förstärka de regionala systemen och inte åt att stödja enskilda företag.

Regeringens proposition från 2001 är den senaste (sista?) regionalpolitiska propositionen. Tidigare var praxis att en ny proposition presenterades under varje mandatperiod. Att denna praxis brutits kan vara ett uttryck för att idéutvecklingen inom politikområdet numera sker på EU-nivå. Något som kan ses som en logisk konsekvens av att huvuddelen av de resurser som är avsatta för regionalpolitik numera används inom ramen för de strukturfundsprogram som är kärnan i EUs sammanhållningspolitik. Den svenska regionalpolitiken innehåller emellertid också två andra delar. En i ekonomiska termer mindre del av politiken som utgörs av rester från den gamla lokaliseringpolitiken från 1960-talet finns kvar i form företagsstöd inom avgränsade geografiska områden. Nedsatta sociala avgifter i stödområdet och transportstödet är exempel på sådana åtgärder som finns kvar, om än i modifierad form. En tredje del, som är ett politiskt tvisteämne relaterat till sektorpolitiken snarare än en del av regionalpolitiken, är hur den regionala dimensionen skall beaktas i samband med beslut om transportinfrastruktur, utbyggnad av högre utbildning, förändringar i drivmedelsbeskattningen etc. Den rumsliga dimensionens är ett återkommande argument i dessa diskussioner. I vilken utsträckning det påverkar besluten varierar från fall till fall.

1.7 Från regional fördelningspolitik till territoriell tillväxtpolitik

Den historia som berättas ovan är historien om hur ett nytt politikområde som syftade till att påverka industrins lokalisering omvandlades till en regionalpolitik som syftade till att främja utvalda regioners utveckling för att i nästa steg förvandlas till en politik som omfattade hela landet och som syftade till att alla regioner skulle bidra till ökad tillväxt i hela landet. Denna förändring som har skett i många steg under lång tid har till slut resulterat i något radikalt nytt. Från att ha varit en fördelningspolitik som syftade till att omlokalisera ekonomiska verksamheter till ett utpekade geografiskt område har det nu blivit en politik som skall bidra till att öka den nationella ekonomiska tillväxten genom att ta till vara den tillväxtpotential som finns i alla landets regioner.

Med denna förändring följer en genomgripande förändring i synen på såväl tillväxt som regioner. Medan den ekonomiska tillväxten tidigare sågs som ett nationellt fenomen starkt påverkat av nationella institutioner beskrivs den ekonomiska tillväxten i landet numera som summan av regionernas tillväxt. Tillväxtpolitikens fokus flyttades därmed från nationella institutioner som skatter, arbetsmarknadslagstiftning, utbildningssystem etc. och mot specifika regionala förhållanden. Med förändringen i tillväxtpolitikens fokus följde också en omformulering av målet för politiken. Det nya målet för tillväxtpolitiken blev att ta till vara tillväxtpotentialen i samtliga landets regioner. Låg ekonomisk tillväxt i landet omvandlades på detta sätt till ett territoriellt problem. Med den nya regionala utvecklingspolitiken riktades blickarna mot regionala initiativ inom den befintliga institutionella ramen. Tillväxtpolitiken blev en programbaserad politik vars innehåll förändras med jämna intervall och partnerskap introducerades som en viktig ny aktör med ansvar för utformning och genomförande av programmen.

Med förändringen följde också att synen på regioner omvärderades. Från att tidigare ha betraktats som ett geografiskt område befolkat av många olika typer av aktörer som var och en agerar utifrån sina utgångspunkter betraktades regioner nu i stället som organisationer som likt företag konkurrerar med andra regioner och som vars strategier är avgörande för deras konkurrensförmåga och därmed tillväxten i regionen. En region blir med detta synsätt liktydigt med en politisk/administrativ enhet med en strategisk ledning. Med strategisk ledning avses i detta sammanhang en vald politisk ledning. Regionen sågs på detta sätt som en aktör. I kölvattnet av detta har Sverige påbörjat en långsam omvandling och omstrukturering av länen till politiskt styrda regioner.

2 Det forskningspolitiska sammanhanget

Omvandlingen av regionalpolitiken från en fördelningspolitik till en tillväxtpolitik återspeglar det växande politiskt intresset för tillväxtfrågor som uppstod i slutet av 1980-talet. Ett annat utslag av detta intresse var den produktivitetsdelegation som regeringen tillkallade 1989. Delegationen med 22 medlemmar leddes av generaldirektören för Arbetsmarknadsstyrelsen och bestod av representanter för berörda myndigheter och departement (8 st.) samt företrädare för forskning (6 st.), näringslivet (4 st.) och arbetsmarknadens parter (3 st.). Delegationens uppdrag var att utreda bakgrunden till den långsamma produktivitetsutvecklingen som följt i spåren av 1970-talets oljekris i syfte att ge regeringen underlag för åtgärder som främjade produktivitetstillväxten. Svaret som delegationen levererade i sin slutrapport påminner om det svar den brittiska Barlowkommissionen lämnade ett halvsekel tidigare på frågan vad som gjorde att vissa regioner stagnerade. Delegationens diagnos var att Sveriges industristruktur var huvudorsaken till den långsamma produktivitetsökningen. Industristrukturen medförde att Sverige drabbades hårdare än andra länder av det internationella efterfrågebortfallet som oljekrisen resulterade i och att återhämtningen var långsammare än i många andra länder. En inhemsk kostnadskris bidrog till att förstärka denna effekt.³⁷

Delegationen underströk att problemen förstärktes ytterligare av en politisk vindkantring som yttrade sig i stort missnöje med den pågående strukturomvandlingen, ovilja till geografisk rörlighet och protester mot skrotning av gammalt kapital. Vad som krävdes för att främja produktivitetsutvecklingen var enligt produktivitetsdelegationen en stabil stabiliseringspolitik som skapade ett omvandlingstryck som pressade ut mogen arbetskraftsintensiv produktion och främjade utvecklingen av produktion som kunde bära ett högt kostnadsläge. Denna stabila stabiliseringspolitik skulle kombineras med insatser för att öka konkurrenstrycket inom utvalda sektorer. Ett avskaffande av jordbruksregleringen och gränsskyddet, en minskning av antalet byggnormer, en avreglering av inrikesflyget och järnvägstrafiken tillsammans med en öppning av den offentligt finansierade tjänsteproduktionen för privata aktörer lämnades som förslag på åtgärder som borde vidtas för att öka konkurrenstrycket i svensk ekonomin. I tillägg föreslogs en utbyggnad och modernisering av infrastrukturen, insatser för att förbättra utbildningen samt insatser för att förbättra förutsättningarna för teknikutveckling och teknikspridning. Framför allt insatser för att underlätta spridning och anpassning av innovationer framhölls som viktiga. Delegationen slog fast att endast en mindre del av de nya produkter, processer och organisationsformer som leder till produktivitetsförbättringar och förbättrad konkurrensförmåga är resultat av egna utvecklingsinsatser. Det mesta har formen av vidareutveckling och förfining av vad andra gjort. Teknologi- och kunskapsimport framhölls därför som centralt för att upprätthålla industrins konkurrensförmåga. I detta sammanhang fann delegationen särskild anledning att varna för satsningar på stora nationella forskningsprogram inom utvalda

³⁷ SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välstånd*

branscher. I stället förordade man utökade satsningar på kunskapsimport samt förbättrade incitament för forskning och utbildning.

2.1 Stora nationella forskningsprogram

Varningen för en satsning på stora nationella forskningsprogram kan ses som en reaktion på utvecklingen inom svensk forskningspolitik. Under 1960- och 1970-talen växte statens intresse för att använda forskningen som ett medel i omformningen av samhället. I detta syfte skapades ett antal statliga eller korporativa forskningsfinansierande organ där prioriteringarna gjordes utifrån respektive samhällssektors behov. Den var under denna period som Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU) skapades. STUs uppgift var att samordna det statliga stödet till teknisk och industriell forskning. Oljekrisen 1973/74 resulterade i att energi kom i centrum för det politiska intresset. Regeringens uttalade ambition var att ta ett helhetsgrepp på energipolitiken. I helhetsgreppet ingick ett stort FoU-program som skulle bidra till en långsiktig lösning av Sveriges energiproblem. Energiforskningsprogrammet, som startade 1975, kom att bli den största civila FoU-satsningen genom tiderna i Sverige. Detta program pågick ännu när Produktivitetsdelegationen avgav sitt betänkande sexton år senare. Ansvar för genomförandet av programmet delades mellan tre befintliga sektorsforskningsorgan och två nyupprättade statliga organ.³⁸ Ett av de nya organen, Delegationen för energiforskning, med en parlamentariskt sammansatt styrelse, blev samordningsorgan med uppgift att ta fram underlag för planering av den långsiktiga forskningsinsatsen inom energiområdet. Det stora tillämpade energiforskningsprogrammet byggde på tillgänglig forskningskompetens vid högskolorna. Genom avsaknaden av en motsvarande ökad satsning på en långsiktig kompetensuppbyggnad, i form av utbildning av forskare inom området, bidrog programmet till att skapa en växande obalans mellan tillämpad forskning och den grundläggande vetenskapliga kompetensen inom området. Omfattningen av den tillämpade energiforskningen växte utan motsvarande tillväxt den akademiska kunskaps- och kompetensbasen inom området. Den tillämpade forskningen blev som ett resultat av sektorforskningens expansion ett växande inslag på svenska universitet och högskolor. En konsekvens av detta var att den bidrog till att tränga ut den forskarstyrda forskningen.

Ett resultat av den omfattande satsningen på sektorforskningen under 60- och 70-talen var att utbildningsdepartementets forskningsbudget kom att utgöra en allt mindre andel av den totala statliga forskningsbudgeten. Industri- och försvarsdepartementens forskningsbudget växte och de blev tillsammans en viktigare forskningsfinansiär än utbildningsdepartementet. I slutet av 1970-talet svarade utbildningsdepartementet endast för 32 procent av de statliga forskningsanslagen, medan industri- och försvarsdepartementen tillsammans stod för 40 procent.³⁹ Denna utveckling födde en reaktion på 1980-talet. Produktivitetsdelegationens varning var sålunda i linje med tidsandan. Företrädesvis företrädare för den akademiska forskningen hävdade att sektorforskningens expansion på flera områden innebar att den grundläggande forskningen

³⁸ Björn Wittrock & Stefan Lindström, *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm 1984

³⁹ Gunnar Wetterberg, *Perspektiv på forskningspolitiken SSF-rapport nr. 11* Stockholm 2010

åsidosatts, samtidigt som den tillämpade forskningen saknade en naturlig koppling till högskolesystemet. Forskningspolitiken lades därför om i början av 1990-talet till att i ökande grad att inriktas mot att stärka forskningsråden och högskolornas basanslag för den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden.⁴⁰ Användningen av begreppet långsiktig kunskapsuppbyggnad innebar att den traditionella distinktionen mellan grundforskning och tillämpad forskning övergavs, vilket skapade en viss förvirring då det nya begreppets konkreta innebörd förblev oklar.⁴¹ I praktiken yttrade sig den nya forskningspolitiken i att regeringen prioriterade vissa forskningsområden som fick ett ekonomiskt tillskott. Särskilt framträdande var de nationellt sammanhållna satsningarna på mikroelektronik och informationsteknologi. Tolkas innebörden av begreppet långsiktig kunskapsuppbyggnad efter dessa satsningar så kan det översättas med begreppet riktad grundforskning inom lovande och ekonomiskt intressanta teknikområden.

2.2 En forskningspolitisk innovation

Produktivtetsdelegationens förslag kom aldrig att omsättas i praktisk politik. Ett regeringsskifte och en ekonomisk kris kom emellan. Den nya borgerliga regeringen som tillträdde efter 1991 års val påbörjade omedelbart arbetet med att uppfylla ett av sina centrala vallöften – att avveckla löntagarfonderna. Den vikt den nytillträdde regeringen lade vid detta vallöfte illustreras av att regeringens första proposition som presenterades för riksdagen redan en månad efter att regeringen tillträtt avsåg just avvecklingen av löntagarfonderna.⁴² De borgerliga partierna var eniga om löftet att avskaffa fonderna men hur de frigjorda medlen skulle användas var en knivig fråga som det rådde det delade meningar om. I slutändan kom avvecklingen att resultera i en genomgripande forskningspolitisk förnyelse.

I det program som de borgerliga partierna gick till val på – Ny start för Sverige - intog forskningen och den högre utbildningen en framträdande plats. Oppositionens mål var att omvandla Sverige till en kunskapsnation i världsklass. Detta formulerades i termer av en vilja att koncentrera resurserna till expansiva och internationellt framstående forskningsfält. Prioriterade forskningsfält skulle kännetecknas av att de förenade att det var områden som fanns inom för landet viktiga teknisk-industriella specialiseringar med att det fanns internationellt konkurrenskraftiga kunskapsmiljöer.⁴³ Enkelt uttryckt var ambitionen att satsa företrädesvis inom de områden där Sverige redan var starkt.

Löntagarfonderna kom att spela en nyckelroll för realiserandet av den nytillträdde regeringens forskningspolitiska ambitioner. Avvecklingen av löntagarfonderna frigjorde resurser som kunde användas till en stor forskningssatsning. Men i stället för att kanalisera dessa resurser genom etablerade forskningsråd, sektorforskningsorgan eller direkt till universiteten i form av utökade basanslag valde regeringen att skapa ett antal fristående forskningsstiftelser. Genom valet av stiftelseformen för dessa organisationer minskades risken för ett direkt politiskt inflytande över de prioriteringar som de förväntades göra. Ett annat inte oviktigt argument var att stiftelseformen gjorde det svårt för framtida regeringar att omdisponera medlen för andra ändamål.

⁴⁰ Prop.1983/84:107 *Om forskning*

⁴¹ Bo Persson, *Motsträviga myndigheter: sektorforskning och politisk styrning under 1980-talet*. Nora 2001

⁴² Prop. 1991/92:36 *om avveckling av löntagarfonderna*

⁴³ Ds 1992:97 *Forskningens villkor*

Stiftelsen för strategisk forskning, Mistra och Riksbankens Jubileumsfond för Kulturvetenskaplig forskning var de tre stiftelser som inrättades i en första omgång. Avsikten var att stiftelserna skulle fungera som katalysatorer i en förnyelseprocess där kopplingarna mellan forskning och ekonomisk tillväxt blev tätare. Forskningen skulle vara strategisk och samtidigt ligga i den absoluta frontlinjen. Detta var en ny typ av forskning, långsiktig men med möjliga tillämpningar i sikte styrda av en blandning av akademiska och industriella intressen. Med strategiskt avsågs att det skulle vara kombinerat grundforskning och tillämpad forskning inom koncentrerade områden. Nyckelbegrepp var stora program, koncentrerade satsningar, centers of excellens och tvärvetenskaplig.⁴⁴ De nya stiftelserna var ett inslag i det nya forskningspolitiska paradigm som etablerades under denna tid. Det nya paradigmet kombinerade en stark tilltro till akademisk autonomi när det gällde vetenskapssamhällets förmåga att prioritera inom den nyfikenhetsstyrda forskningen med stora behovsmotiverade tvärvetenskapliga programsatsningar med industriell inriktning.⁴⁵

När ovanstående tre stiftelser inrättades var det exakta värdet de tillgångar som skulle frigöras av vid löntagarfondernas avveckling oklart, då detta förändrades med börsutvecklingen. Det visade sig i efterhand att börsutvecklingen medförde att tillgångarna var betydligt större än de resurser som tillförts ovanstående tre stiftelser. När mandatperioden närmade sig sitt slut aktualiserades därför frågan om hur resterande medel skulle disponeras. Regeringen valde att följa den upptrampade stigen. Ytterligare ett antal stiftelser etablerades i denna andra omgång. Bland dessa fanns Stiftelsen för Innovationscentrum som tilldelades drygt en halv miljard kronor till innovationsstöd och andra innovationsfrämjande åtgärder.⁴⁶ Regeringens argument var att den höga risknivån i enskilda projekt gjorde att det krävdes ett stöd för innovationer i tidiga utvecklingsstadier varför Innovationscentrum skulle inriktas sig mot innovationer i tidiga utvecklingsstadier. Insatserna kunde ges i form av stöd till teknisk utvärdering, i form av stöd till tester, prototyper o.d., stöd till kommersiell utvärdering och stöd till marknadsundersökningar och inledande kundkontakter.⁴⁷ Innovationscentrum insatser riktades sålunda mot enskilda innovatörer och små företag med små resurser. Denna inriktning återspeglade den samtida innovationsdiskussionen. Baserat på denna var innovationer något som skapades av enskilda uppfinnare och entreprenörer.⁴⁸ I boken Innovationsklimatet i Sverige som publicerades ett årtionden tidigare utgjorde denna typ av satsningar en central del i det utkast till innovationspolitik som presenterades i boken.⁴⁹ Enligt propositionstexten skulle Stiftelsen Innovationscentrum avvecklas efter tio år. Så skedde också och verksamheten överfördes 2004 till Almi företagspartner.

⁴⁴ Sverker Sörlin, *Konturer av kunskapssamhället – läget i det tidiga 90-talet*. I Sverker Sörlin (red.) ”**I den absoluta frontlinjen.**” **En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter**. Nora 2005

⁴⁵ Mats Benner, *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal* Nora 2001

⁴⁶ Mats Benner, *En aktör söker sin roll – stiftelserna genom 1990-talet*. I Sverker Sörlin (red.) ”**I den absoluta frontlinjen.**” **En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter**. Nora 2005

⁴⁷ Prop. 1993/94:206 *Innovationsstöd*

⁴⁸ Lennart Ohlsson, *Sverige som innovativ industrimiljö*. Stockholm 1993

⁴⁹ Bengt-Arne Vedin, *Innovationsklimatet i Sverige* Stockholm 1982

2.3 Krav på institutionella förändringar

Åren före riksdagsvalet 1991 kännetecknades av växande ekonomiska problem. Ekonomin hamnade i en situation där ekonomisk stagnation kombinerades med stigande inflation. Den socialdemokratiska regeringens kortsiktiga reaktion var angripa symptomen. Ett paket med stopp för prisökningar, löneökningar, räntehöjningar och skatthöjningar presenterades. Propositionen röstades ned i riksdagen. Regeringen avgick och ombildades. Den nygamla socialdemokratiska regeringen återkom till riksdagen med en klassisk åtstramningspolitik i vilken inflationsbekämpningen sattes i fokus. Efter valet möttes den nytillträdda borgerliga regeringen av en gradvis försvagad ekonomi med ökande arbetslöshet. På hösten 1992 omvandlades problemet till en akut kris. Regeringen tvingades under dramatiska former överge den fasta valutakursen och låta kronan flyta. Delvis som en följd av den svåra ekonomiska situationen tillsatte regeringen en expertkommission med uppdrag att komma med förslag på den ekonomiska politikens utformning. Kommissionen, som antog namnet Ekonomikommissionen, bestod av fyra personer, tre ekonomer och en statsvetare från den akademiska världen. Till kommissionen knöts också två utländska professorer i nationalekonomi som sakkunniga. Ekonomikommissionen anlade ett bredare perspektiv än vad den omtalade Produktivitetsdelegationen gjort. Kommissionen konstaterade i sin slutrapport att de ekonomiska problemen rymde såväl ekonomiska som politiska dimensioner.⁵⁰

Problemets ekonomiska dimension bestod av en kombination av stabilitets- och tillväxtproblem. Stabilitetsproblemet yttrade sig i att den inhemska inflationen pressat upp produktionskostnader och produktpriser så att svenska företag förlorat konkurrenskraft och marknadsandelar, vilket resulterat i en svag produktionsutveckling och minskad sysselsättning i det konkurrensutsatta näringslivet. Den förhållandevis svaga svenska ekonomiska tillväxten manifesterade sig i att Sverige mellan 1970 och 1991 sjönk från tredje till tolfte plats i rankingen av världens rikaste länder.

Problemets politiska dimension återspeglade att många av Sveriges ekonomiska problem berodde på föråldrade institutioner och regelsystem. Kommissionens tydliga budskap var att Sveriges ekonomiska problem i betydande utsträckning återspeglade svagheter i den svenska modellen. Denna modell var fram till 1970-talet förenlig med en hög ekonomisk tillväxt. Omformningen av modellen under 1970-talet resulterade emellertid i institutioner och strukturer som på grund av sin stelhet och inriktning på trygghet och fördelning i den nya ekonomiska situationen verkade som ett hinder för den ekonomiska tillväxten. Kommissionens budskap var att Sverige hade brustit i sin förmåga att anpassa nationella institutioner, som skattesystem, arbetsmarknadsregler, bostadspolitik etc. till de förändringar i omvärlden som inträffat sedan systemen utformades på 1960- och 1970-talen. Därför förordade kommissionen en översyn av centrala delar av den svenska modellen. Noterbart är att Ekonomikommissionen inte ägnade forskningsfrågor något större intresse vid diskussionen av problemets politiska eller ekonomiska dimension.

När Ekonomikommissionens analys introducerades på den politiska arenan skedde det i en form som inte främjade ett ökat samförstånd om hur Sveriges långsiktiga tillväxtproblem kunde lösas.

⁵⁰ SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*

Det röda laget såg Ekonomikommisionens förslag som ett angrepp på den svenska modellen. Enligt deras syn var detta en unik modell som hade tjänat Sverige väl och fortfarande fungerade. Skillnaden mellan teori och verklighet påtalades. Den svenska modellen jämfördes med humlan som trots att den teoretiskt inte skulle flyga flög. De menade vidare att modellens bidrag till att skapa ett sammanhållet Sverige gjorde att det fanns anledning att värna om den.

Det blå laget hade en mer positiv inställning till Ekonomikommisionens slutsatser. Moderaterna och Folkpartiet hade i sitt program inför valet Ny start för Sverige presenterat ett antal strukturella reformer som delvis överensstämde med ekonomikommisionens slutsatser. De upplevde därför Ekonomikommisionens rapport som en bekräftelse av valprogrammets idéer. Genom att diskussionen kom att fokusera på den svenska modellen bidrog rapporten till att motsättningarna mellan de två politiska blocken tydliggjordes och fördjupades. Resultatet blev att kommissionens resultat gav upphov till en stark ideologisk konfrontation, en konfrontation som resulterade i politiska låsningar som påverkade viljan och förmågan till förnyelse. Systemskitte blev ett kodord för de försämringar som institutionella förändringar skulle föra med sig och löften om att bevara den svenska modellen blev en valvinnande strategi under de efterföljande tjugo åren.

3 En separat tillväxtpolitik

Efter regeringsskiftet 1994 gjorde den nya socialdemokratiska regeringens starka vilja att värna den svenska modellen att regeringens ansträngningar för att utveckla en separat tillväxtpolitik intensifierades. Traditionellt, i enlighet med Keynesiansk teori, rymdes ansvaret för den ekonomiska tillväxten inom den ekonomiska politiken. I en nya post-keynesiansk verklighet ansågs detta inte vara tillräckligt. Den nya ambitionen var därför att utforma en separat tillväxtpolitik som kunde genomföras utan att den svenska modellens struktur behövde förändras. Omläggningen av regionalpolitiken i samband med introduktionen av Tillväxtavtalen 1998 var ett första element i denna nya tillväxtpolitik. Satsningen på innovationspolitik som manifesterade sig i etableringen av Vinnova 2001 var ett andra centralt element i den nya tillväxtpolitiken. Vinnovas uppgift var att främja ekonomisk tillväxt genom att utveckla innovationssystem. Medlet var ekonomiskt stöd till behovsmotiverad forskning. Det nya var att fokus flyttades från innovationer till innovationssystem. Innovationer såg inte längre som ett resultat av enskilda uppfinnare och entreprenörers agerande utan var produkten av ett organiserat system av aktörer.

Intresset för innovationer hade pånyttfötts i samband med efterkrigstidens långa period av hög tillväxt och full sysselsättning tog slut i inledningen av 1970-talet. Stagflation blev ett uttryck för ett förut okänt ekonomiskt tillstånd. Stagflation innebar att en situation med svag tillväxt som ledde till hög arbetslöshet kombinerades med hög inflation. Ur ett keynesianskt perspektiv annonserade den höga arbetslöshet behov för ekonomiska stimulanser i form av räntesänkningar och/eller offentliga utgiftsökningar medan den höga inflationstakten signalerade behov av ekonomiska åtstramningar i form av räntehöjningar och/eller skattehöjningar. Den möjlighet att balansera prisökningar och arbetslöshet som utgjorde grunden i Keynes modell fanns inte tillgänglig längre. Keynesiansk politik förlorade därmed sin trovärdighet. Ett uttryck för detta vare den fiktiva dödsannons som publicerades i Dagens Nyheter den 8 april 1975. Budskapet i dödsannonsen var att de ekonomiska idéer som skapades av John Maynard Keynes har gått till den eviga vilan, lämnande finansministrar, riksbankschefer, nationalekonomer och riksdagsmän i oro och saknad efter en funktionsduglig ekonomisk politik.

En jakt på alternativ till Keynes startade. I denna jakt vände olika grupper av forskare blickarna åt olika håll. En inflytelserik grupp ekonomer inspirerades av Friedrich von Hayeks idéer vilka under 1930-talet hade förlorat i kampen mot Keynes idéer. Hayeks budskap var att politikens roll begränsade sig till att likt en trädgårdsmästare främja tillväxten genom att skapa ett lämpligt ramverk.⁵¹ Dessa idéer låg till grund för det som ibland kallas Hayeks motrevolution⁵² med Milton Friedman som ledande akademisk företrädare. Motrevolutionens nygamla idéer kom i första omgången att utöva ett starkt inflytande på den ekonomiska politiken i Storbritannien och USA. Margaret Thatcher och Ronald Reagan blev två högprofilerade politiska företrädare för

⁵¹ Friedrich A. von Hayek, "The Pretence of Knowledge". I Assar Lindbeck (ed.) *Nobel Lectures in Economic Science 1969-1980*. Singapore 1992

⁵² Nicholas Wapshott *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*. London 2011

denna motrevolution. Motrevolutionen väckte starka reaktioner inom många grupper, också bland forskare. Bland de sistnämnda fanns en handfull marxistiska forskare som valde att rikta blicken mot Joseph A. Schumpeter, en österrikisk-amerikansk ekonom vars arbete hade sina rötter i den tysk-österrikiska historiska ekonomiska skolan⁵³, och hans arbete om cykler och långa vågor i det ekonomiska livet.⁵⁴ Schumpeter var samtida med Keynes och hans verk om ekonomiska cykler⁵⁵ publicerades några år efter Keynes' publicerade sin bok orsakerna till depressionen.⁵⁶ Schumpeter's utgångspunkt var att den ekonomiska tillväxten är summan av cykler av olika längd. I sin bok refererade Schumpeter till den ryske ekonomens Nikolaj Kondratieffs empiriska arbete med att kartlägga den kapitalistiska ekonomins dynamik.⁵⁷ Ett resultat av detta arbete var att Kondratieff identifierade en lång våg som sträckte sig över en 50-årsperiod. Vågen yttrade sig i att en lång period av förhållandevis hög ekonomisk tillväxt följdes regelmässigt av en lång period med låg ekonomisk tillväxt. Kondratieff presenterade diverse tidsserier som skulle styrka hypotesen men gjorde inga försök till att förklara orsakerna till den.⁵⁸ Schumpeter bidrag bestod i att han formulerade en hypotes om att uppgången i cykels skapades av ett kluster av innovationer som sedan under lång tid fungerade som ekonomiska tillväxtmotorer. Han gav emellertid ingen förklaring till varför ett sådant kluster av innovationer regelmässigt skulle inträffa ungefär vart femtionde år. Schumpeters beskrivning av de långa vågorna gav intryck att de var en inneboende konsekvens av det kapitalistiska systemet. Utrymmet för politiska insatser för att förändra förloppet framstod därför som litet.

Ett uttryck för det nymornade intresset under 1970-talet för långa vågor var att Kondratieffs artikel, som publicerades på engelska först 1935 nio år efter publiceringen på tyska, publicerades på nytt 1977.⁵⁹ Detta nyvaknade intresse för Kondratieffs långa vågor gav upphov till en ironisk kommentar från en ledande marxistisk ekonom som länge intresserat sig för Kondratieffs arbete om att det krävs en varaktig ekonomisk nedgång för att många ekonomer skall var villiga i att ompröva sina modeller och öppna sina sinnen för nya förställningar.⁶⁰ Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att det förnyade intresset för långa vågor i första hand spred sig bland ekonomer som inte ägnade sig åt traditionell makroekonomi.⁶¹

Marxistiska ekonomer och ekonomer intresserade av teknisk utveckling kom att dominera denna nygamla forskning. SPRU vid University of Sussex, med Christopher Freeman som ledande namn, växte fram som den ledande forskningsmiljön inom området. Christopher

⁵³ P. G. Michaelides, "Joseph Schumpeter and the German Historical School", *Cambridge Journal of Economics* 2009, 33, p. 495–516.

⁵⁴ Ernest Mandel, *Long Waves of Capitalist Development: The Marxist Interpretation* Cambridge 1980

⁵⁵ Joseph A. Schumpeter, *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Mansfield Centre, Connecticut 1939

⁵⁶ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London 1936

⁵⁷ Nikolaj D. Kondratieff, "Die Langen Wellen der Konjunktur." *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* vol. 56, No. 3, 1926.

⁵⁸ För en presentation av Kondratieffs långa vågor se Jan-Evert Nilsson, "Kondratieffsyklusen." I Stein Ugelvik Larsen (red.) *Lov og struktur*. Bergen 1987

⁵⁹ Nikolaj D. Kondratieff, "The Long Waves in Economic Life." *The Review of Economic Statistics* vol. XVII, N. 6, Nov. 1935. Nytryckt i *Lloyd Bank Review* 1977.

⁶⁰ Ernest Mandel, "Explaining long waves of capitalist development." *Futures* 13 (No. 4) 1981 s. 332-338 (special issue)

⁶¹ Christopher Freeman (ed.) *Long Waves in the World Economy*. London 1984

Freeman hade som ekonom länge intresserat sig för FoU och innovationers roll i ekonomisk utveckling.⁶² I slutet av 1970-talet kopplade han Kondratieffs långa vågor till teknisk utveckling och arbetslöshet.⁶³ Enligt Freeman förklarades den långa uppgången av en explosiv tillväxt i ett flertal nya teknologier och industrier. Uppgången var ett resultat av en utvidgad användning av några grundläggande innovationer, som förbränningsmotor och elektricitet på 1870- och 1880-talen, elektronik och syntetiska material på 1930- och 1940-talen, mikroprocessorn på 1970-talet. Detta var generiska innovationer som lade grunden för en rad nya industrier som när de växte genererade ytterligare innovationer i samband med att produktionsvolymen ökade. En grundläggande innovation kunde på detta sätt ge upphov till en hel svärm av nya industrier som växte snabbt i samband med att marknaden för deras produkter växte. De ekonomiska effekterna av tillväxten i dessa nya industrier förstärktes av de multiplikatoreffekter som skapades. Detta var en process som pågick under lång tid. De fullskaliga ekonomiska effekterna av grundläggande innovationer realiserades därför i allmänhet först flera årtionden efter att den ursprungliga innovationen gjordes. När de nya marknaderna sedan mognade och tillväxttakten sjönk minskade vinsterna och investeringarna i ny kapacitet avtog varvid en långvarig självförstärkande nedgångsprocess inleddes.⁶⁴

Freeman och hans kollegor konstaterade att keynesiansk efterfrågestimulans inte var ett verkningsfullt medel för att lyfta ekonomin ur en sådan långsiktig strukturbestämmd recession som nedgången i den långa vågen representerade. Vad som krävdes var i stället en teknologipolitik som stödde utvecklingen av nya tekniska system och tekniska förändringar som främjade produktivitetstillväxten. En stödjande teknologipolitik bestod enligt författarna av insatser för att uppmuntra företag att utnyttja radikala innovationer, åtgärder för att stimuleras spridningen av innovationer i näringslivet samt insatser för att öka importen och spridningen av utländsk teknologi. Författarna underströk samtidigt att det vore ett misstag att tro att en teknologipolitik ensamt skulle kunna bryta en lång nedgångsfas. Politikens primära uppgift var i stället att förbereda den nationella ekonomin för en kommande uppgång. På detta sätt kunde politiken bidra till att på marginalen förkorta nedgångsfasen och framför allt öka tillväxttakten i den efterföljande uppgången.

Innovationssystembegreppet kan kopplas till det nyväckta intresset för Kondratieff cykeln och den empiriska forskning som detta ledde till. I sitt sökande efter teknologipolitiska förebilder vände Freeman sina blickar mot Japan. Japan tilldrog sig vid denna tid stort intresse bland såväl forskare som beslutsfattare. Bakgrunden var att Japan under 1970- och 1980-talen framstod som ett lysande undantag i en värld präglad av svag ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet. Japan föreföll haft förmågan att hantera den nedgång som följde med oljekrisen betydligt bättre än andra industriländer. Under 1970- och 1980-talet låg landets genomsnittliga årliga tillväxt i BNP därför 35 procent högre än i OECD-länderna och 45 procent högre än i EU-länderna. Många vände därför blickarna mot Japan för att finna förklaringen till de japanska

⁶² Se t.ex. Christopher Freeman, *The Economics of Industrial Innovation*. Manchester 1974.

⁶³ Christopher Freeman, "The Kondratieff long waves, technical change and unemployment." I *OECD Structural Determinants of Employment and Unemployment*. Paris 1979.

⁶⁴ Christopher Freeman, John Clark & Luc Soete, *Unemployment and Technical innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*. London 1982

framgångarna. MITI och den japanska industripolitiken tilldelades snabbt en central roll som förklaring till fenomenet.⁶⁵ Japans upphöjelse till modelland styrkte föreställningen att en nationell teknologipolitik kunde vara ett effektivt instrument för att främja näringslivets utveckling. Också svenska beslutsfattare fångades av trenden och vände blickarna mot Japan. Vinnovas föregångare, Styrelsen för teknisk utveckling, ägnade exempelvis stort utrymme åt japansk teknikpolitik i ett av sina strategiska dokument om den långsiktiga utvecklingen.⁶⁶ En av MITIs nyckeluppgifter var att identifiera och stödja avancerad teknologi med stor långsiktig marknadspotential. Ett viktigt element i arbetet med att identifiera teknologi med stor långsiktig marknadspotential var de teknologiska framtidsstudier som regelmässigt genomfördes.

Efter ett besök i Japan drog Christopher Freeman slutsatsen att förklaringen till att Japan klarat nedgången bättre än övriga rika industriländer var vad han kallade landets nationella innovationssystem.⁶⁷ Det nationella innovationssystemet utgjordes av det nätverk av privata och offentlig organisationer som i samverkan initierade, modifierade, importerade och spred ny teknologi. Begreppet system användes i detta sammanhang som en vardaglig beskrivning av något som i själva verket snarast var ett nätverk av samverkande organisationer i den privata och offentliga sektorn. Därmed var begreppet nationella innovationssystem introducerat även om innebörden av begreppet har blivit föremål för fortsatta diskussioner.

Intresset för och beundran av den japanska teknik- och näringspolitiken minskade i takt med att den japanska tillväxttakten sjönk i slutet av 1980-talet. 1990-talet blev för Japans vidkommande ”the dismal decade”.⁶⁸ Lärdomarna från 1980-talets Japan levde emellertid kvar. Innovations-systemperspektivet, som genom Freemans uppdrag åt OECD hade fått fotfäste i organisationen, överlevde. Begreppet fick en central plats i OECDs Technology/Economy Programme. Programmet syftade till att klargöra den tekniska utvecklingens betydelse för ekonomisk förändring. En av slutsatserna från programmet var att rollfördelningen mellan privata och statliga aktörer när det gällde att främja teknisk utveckling borde förankras i en bättre förståelse för det nationella innovationssystemet.⁶⁹ Finland blev först med att omsätta begreppet nationella innovationssystem i praktisk politik. Redan innan OECD programmet hade avslutats blev nationella innovationssystem ett nyckelbegrepp i den översyn av forsknings- och teknologipolitiken som genomfördes av det finska forsknings- och teknologirådet.⁷⁰ Ledande regeringsföreträdare tog till sig begreppet och nationella innovationssystem blev under 1990-talet en självklar utgångspunkt för politiska diskussioner om teknologipolitik i Finland.⁷¹

⁶⁵ Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1952-1975*. Stanford 1982

⁶⁶ *STU-Perspektiv* Stockholm 1981

⁶⁷ Christopher Freeman, *Technology and Economic Performance. Lessons from Japan*. London, 1987. Diskussionen av begreppet nationella innovationssystem fördjupades i Christopher Freeman & Bengt-Åke Lundvall (eds.), *Small countries facing the technological revolution* London 1988.

⁶⁸ ”Japans Economy. Darker and Darker.” *The Economist* October 20th-26th 2001

⁶⁹ OECD, *Technology and the Economy – The Key Relationships* Paris 1992

⁷⁰ Science and Technology Council of Finland *Guidelines for science and technology policy in the 1990s*. Helsingfors 1990.

⁷¹ Reijo Miettinen, *National Innovation System. Scientific Concept and Political Rhetoric*. Helsingfors 2002

3.1 Innovationer som länk mellan forskning och tillväxt

Innovationssystembegreppet introducerades i den svenska politiska debatten i samband med omformningen av den svenska forskningspolitiken under andra hälften av 1990-talet.⁷² Efter regeringsskiftet 1994 inleddes en period med sex års utredningsverksamhet och politiska diskussioner om olika aspekter av forskningssystemet. I slutet av denna process introducerades innovationssystembegreppet av en tillfällighet i svensk forskningspolitik. Begreppet introducerades som ett svar på en central konflikt i svensk forskningspolitik. Denna centrala konflikt avsåg synen på forskningens roll i samhällsutvecklingen. Det fanns vid denna tidpunkt två läger som skildes åt av en djup klyfta.

Den ena lägret bestod av företrädare för akademien som värnade om den nyfikenstyrda forskningen och därför förespråkade generellt högre anslag till universitetens forskning.⁷³ Deras argument var att det inte är möjligt att förutse vilka forskningsområden som kommer att bli av strategisk betydelse i framtiden. Därför gäller det att finansiera forskning av stor bredd så att Sverige har förmåga att fånga de möjligheter som skapas i framtiden. En bred nyfikenbaserad forskning ger en sådan bred kunskapsbas som gör det möjligt att bygga på med använd forskning i takt med att framstegen inom olika nya forskningsområden bidrar till att området blir av strategisk betydelse. En satsning på nyfikenstyrd forskning betraktas med denna utgångspunkt som en satsning på att utveckla kunskap som i framtiden skulle kunna omvandlas i konkreta samhällsförändringar. Vilken ny kunskap som skulle få strategisk betydelse i framtiden och vilka samhällsförändringar som blir möjliga förblir en öppen fråga som endast kan besvaras med gissningar. Den breda nyfikenbaserade forskningen blir med denna utgångspunkt en försäkring och beredskap för att möta i nuläget okända strategiska möjligheter som kan öppna sig i framtiden. Med denna utgångspunkt ger en bred nyfikenstyrd forskning en försäkring om att det i landet kommer att finnas kompetens att agera inom de teknikområden som någon gång i framtiden har utvecklats och blivit strategiska.

På den andra sidan stod företrädare för näringsliv, fackföreningar och sektorsforskningsorgan som önskade använda forskning som ett medel för att hantera aktuella samhällsproblem och för att utveckla samhället i en angiven riktning. För dem var forskning ett medel för att lösa viktiga aktuella samhällsproblem. Detta förutsatte att prioriteringar med avseende på forskningens inriktning skedde utifrån vilka mål som skulle uppnås med forskningen. De hävdade att dessa prioriteringar måste göras av aktörer som hade det politiska ansvaret för samhällets utveckling. Prioriteringar som gjordes av forskarsamhället utifrån forskarnas nyfikenhet riskerade att resultera i forskning vars resultat saknade relevans för prioriterade samhällsproblem. Med denna utgångspunkt värderas den kortsiktiga nyttan betydligt högre än den eventuella betydelse forskningen kan ha för att exploatera framtida strategiska teknikområden.

En viktig strid mellan dessa två synsätt kom att utspelas om 1997 års parlamentariska forskningspolitiska utredning. I sitt slutbetänkande – *Forskning 2000*⁷⁴ - följde utredningen den

⁷² Magnus Eklund "Adoption of the Innovation System Concept in Sweden." *Uppsala Studies in Economic History* 81. Uppsala 2007

⁷³ Per Ahlberg et al. "Vi halkar ohjälpligt efter": 314 professorer angriper forskningspolitiken: Minskade resurser till grundforskningen hot mot framtida välfärd. *Dagens Nyheter* 16 september 1998.

⁷⁴ SOU 1998:128 *Forskningspolitik*

traditionellt akademiska linjen och framhävde vikten av en fri forskning. Den fastslog att allt för stort intresse hade ägnats att i förväg utvärdera den förväntade nyttan av forskning i stället för att faktiskt använda de resultat som forskningen frambringar. Att använda forskningen som medel för att lösa specifika existerande problem kunde, enligt utredningen, leda till att det långsiktiga värdet av forskningen reducerades.

Företrädare för sektorsforskningen och näringslivet, som framhävde att ett av forskningspolitikens viktigaste mål var att säkra att forskningen bidrog till samhällets sociala och ekonomiska utveckling, var föga förvånande starkt kritiska till den forskningspolitiska utredningens slutsatser.⁷⁵ Deras argument var att det var ett legitimt demokratiskt krav att kunna styra forskningen mot utpekade angelägna forskningsområden. Då prioriteringar gjorda av forskare inom grundforskningen kan få stora långsiktiga effekter för samhället är det rimligt att också externa aktörer involveras i dessa prioriteringsdiskussioner. Det faktum att Sveriges förhållandevis stora investeringar i forskning hittills inte till fullo hade omvandlats till innovationer, sysselsättningsökning och välfärd användes som stöd för kravet att forskningen i större utsträckning borde riktas mot områden som betecknas som socialt och ekonomiskt nyttiga.

Kritikerna av slutsatserna i *Forskning 2000* fick ett starkt stöd i sin kritik av en konsultrapport⁷⁶ utarbetad av en internationellt verksam brittisk konsultfirma specialiserad på forskningspolitiska analyser. Konsultfirman förkunnade auktoritativt att synsättet som *Forskning 2000* presenterade tillhörde det förgångna. I sin rapport påpekade konsulterna att utredningen bortsåg från det senaste halvseklens forskning om forskning liksom de senaste årtiondenas forskning om innovationer. Konsulterna var också förvånade över att utredningen inte förhöll sig till de diskussioner som fördes inom OECD om teknologins roll för industriell utveckling. Forskningen som konsultrapporten hänvisade till avsåg forskning om kunskapsproduktionens nya former respektive innovationssystem. Enligt konsultrapporten stod sålunda valet mellan en omoderna och en modern syn på forskning.

Den bärande tesen i den s.k. moderna forskningen om kunskapsproduktionens nya former var att den ekonomiska utvecklingen hade medfört en betydande ökning i antalet potentiella kunskapsproducenter samtidigt som efterfrågan på specialistkompetens ökat dramatiskt.⁷⁷ Med denna utveckling följde att en växande del av kunskapsproduktionen i avancerade industriländer skedde utanför de traditionella universiteten. Universitetens disciplinbaserade kunskapsproduktion, som vilar på etablerade normer för akademisk forskning och är i avsaknad praktisk tillämpning, utmanades därför i växande utsträckning av en problembaserad transdisciplinär forskning som avsåg att generera praktiskt användbar kunskap. En viktig utgångspunkt för det nya synsättet var att utnyttjande av ny kunskap förutsätter deltagande i frambringandet av kunskapen. Medan den disciplinbaserade kunskapsproduktionen i huvudsak utfördes av forskare

⁷⁵ Birgit Erngren, Gunnel Ferm, Urban Karlström, Thomas Korsfelt & Bertil Pettersson, "Forskning 2000 vrider klockan åt fel håll." *Svenska Dagbladet* 28 december 1998; Camilla Modéer, "Forskning 2000 når inte ända fram." *Svenska Dagbladet* 17 december 1998.

⁷⁶ Erik Arnold, Catherine Whitelegg & Ben Thuriaux *Research 2000 or Research 1950? Forskning 2000 and the Future State Research Funding in Sweden*. **Technopolis**, Brighton 1999.

⁷⁷ Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Novotny, Simon Schwartzman, Peter Scott & Martin Trow *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London 1994

som hade sin hemvist på universiteten kännetecknades den problembaserade forskningen av en bredare och mer flexibel hemvist. Förutom universitet bidrar forskningsinstitutioner, företag, statliga myndigheter, tankesmedjor, konsultföretag etc. till produktionen av teknisk och vetenskaplig kunskap. Kunskapsproduktionens nya former ansågs kräva politiska insatser för att integrera utbildnings-, forsknings-, teknologi- och konkurrenspolitik i en övergripande innovationspolitik.

Regeringen valde att lyssna på kritikerna och sköt därför på tidpunkten för framläggandet av forskningspropositionen för att få tillfälle att utreda forskningsfinansieringssystemet närmare. Utbildningsdepartementet gav en professor vid Karolinska Institutet i uppdrag att utreda vilka organisationer som skulle fatta beslut om den statliga forskningsfinansieringen och vilka kompetenser och intressen som skulle vara representerade i dessa organisationer. Industridepartementet, som var oenig med slutsatserna i *Forskning 2000*, var orolig för vad den av utbildningsdepartementet tillsatte utredaren skulle komma fram till. Departementet valde därför att tillsätta en egen utredning med avsikt att se över organisationen av de forskningsfinansierande myndigheter som sorterade under Industridepartementet. Till utredare utsågs rektorn för KTH, en person som genom sin tekniska bakgrund var väl förankrad i det problemorienterade synsättet. Det var denna utredning som på allvar introducerade innovationssystembegreppet i den politiska debatten. I utredningens slutrapport ägnades ett kapitel åt innovationssystembegreppet och dess historia.⁷⁸

Utredningsarbetet resulterade i en proposition som innebar en genomgripande omstöpning av myndighetsstrukturen. Den nya myndighetsstrukturen innebar en påtaglig strukturrationalisering där en ny myndighet (Verket för innovationssystem - Vinnova), placerad under Näringsdepartementet, fick ansvar för den behovsstyrda forskningen och en annan ny myndighet Vetenskapsrådet, placerad under utbildningsdepartementet, fick ansvar för den nyfikenstyrda forskningen. Båda de nya myndigheterna skapades genom sammanslagningar av ett antal existerande myndigheter. Vinnova var ett resultat av en sammanslagning av delar av NUTEK, Kommunikationsforskningsberedningen och delar av Rådet för Arbetslivsforskning (RALF). På motsvarande sätt var Vetenskapsrådet resultatet av en sammanslagning av fem disciplinförankrade forskningsråd - Forskningsrådsnämnden, Humanistisk samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet och Teknikvetenskapliga forskningsrådet. Sektorforskningen samlades i två nya forskningsråd - Formas och FAS (sedan 2013 Forte). Formas, som är underställt Miljödepartementet, fick till uppgift att stödja forskning inom miljö, areella näringar och samhällsbyggnad medan FAS, som är underställt Socialdepartementet, finansierar forskning om människors hälsa, arbetsliv och välfärd. Detta är två forskningsråd med ett givet tematiskt fokus för sin verksamhet. Inom sina respektive områden har de ansvar för såväl grundforskning som behovsmotiverad forskning. Formas och Forte förväntas sålunda kombinera stöd till nyfikenstyrd forskning med stöd till behovsmotiverad forskning. Forskningsrådets forskardominerade beslutsorgan förutsätts

⁷⁸ Anders Flodström *Utredning om vissa myndigheter*. Industridepartementet, Stockholm 1999.

kombinera kvalitet och relevans i sin bedömning av forskningsprojekt. Hur genomtänkt denna idé var har ifrågasatts från forskarhåll.⁷⁹

Efter omstöpnigen bestod sålunda forskningsfinansieringssystemet i huvudsak av tre parallella spår - ett för den nyfikenstyrda forskningen, ett annat för den behovsmotiverade forskningen samt ett tredje för den strategiska forskningen. Medan de två förstnämnda spåren styrdes av statliga myndigheter låg ansvaret för det tredje spåret hos ett antal självständiga stiftelser. Formas och Forte avviker från bilden i det att dessa kan finansiera såväl nyfikenstyrd, behovsmotiverad som strategisk forskning.

Vinnova var det organisatoriska centrala svaret på hur forskningen skulle användas för att lösa centrala samhällsutmaningar. Myndighetens uppgift formulerades i termer av att skapa hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Vinnova övertog också ansvaret för den använda forskningen inom de områden som de sammanslagna enheterna tidigare haft - teknisk forskning och utveckling, transportforskning och arbetslivsforskning. Föreställningen var att också transportforskning och arbetslivsforskning nu skulle ske inom ramen för ett innovationssystemperspektiv. Vad detta innebar i praktiken väckte en del huvudbry. Med innovationssystem avsågs nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskaps produceras, sprids och används. En definition som anknöt till den definition Freeman presenterade i sin bok om lärdomar från Japan. Vinnväxt-programmet blev den nya innovationsmyndighetens första stora bidrag till en innovationsdriven tillväxtpolitik.

3.2 En ny syn på forskning

På motsvarande sätt som inom regionalpolitiken var 1990-talet en period av förnyelse inom forskningspolitiken. Den klassiska uppdelningen in nyfikenhetsstyrd grundforskning och problemorienterad nyttoforskning kompletterades med strategisk forskning, med vilket avsågs forskning som hade element av båda de två nämnda typerna av forskning. Ansvaret för finansieringen av denna nya typ av forskning placerades på ett antal fristående stiftelser. Den klassiska sektorforskningen fick samtidigt ge plats för behovsmotiverad forskning som syftade till att utveckla innovationssystem som skulle stärka näringslivets konkurrensförmåga. Innovation blev på detta sätt den mekanism som kopplade samman forskning och ekonomisk tillväxt. Innovationssystem var namnet på den organism som skulle frambringa innovationer.

Innovationssystem blev regeringens svar på sökandet efter en fristående tillväxtpolitik. Därmed hade den klassiska linjära forskningsmodellen övergivits. Enligt denna frambringade grundforskningen ny kunskap som ligger till grund för tillämpad forskning som bidrar till att lösa viktiga samhällsproblem, lösningar som i sin tur företag kan utnyttja till förbättringar av produktionsprocesser. Den nya synen med en uppdelning i nyfikenstyrd, strategisk och behovsmotiverad forskning indikerar en modell där det råder ömsesidiga relationer mellan de tre formerna av forskning.

⁷⁹ Mats Benner *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal.*, Stockholm 2001.

4 Vinnväxt

Att Vinnväxt blev Vinnovas första stora satsning på en innovationsbaserad tillväxtpolitik förklaras av bakgrunden hos den nya myndighetens första generaldirektör. Under 1990-talet var han rektor och ansvarig för uppbyggnaden av den nyinrättade Högskolan i Karlskronas/Ronneby, sedan 1999 Blekinge Tekniska Högskola. Karlskrona/Ronneby var i början av 1990-talet en region som under lång tid präglats av stagnation och under perioder varit föremål för särskilda regionalpolitiska insatser. Under 1990-talet hände där emellertid något som enligt existerande kunskap om regional utveckling inte skulle kunna hända. En ny högskola och en ny mobiltelefonoperatör tillsammans med en existerande IT-konsult, till hälften ägd av Ericsson, initierade en förändringsprocess som resulterade i att ett av Sveriges största It-kluster växte fram under ett årtionde. Regionen omvandlades, åtminstone för en tid, från att varit en region dominerad av fjärrstyrda produktionsenhet inom traditionell industri till ett dynamiskt centrum inom en framväxande ny industri. Det var knappas förvånande att den snabba omvandlingen väckte omvärldens förundran. Som rektor för den nya högskolan spelade den nyutnämnda generaldirektören en central roll i denna regionala transformationsprocess.⁸⁰ Lärdomarna från Karlskronas iögonfallande omvandling bar högskolans rektor med sig när han utnämndes till generaldirektör på Vinnova. Vinnväxtprogrammet representerade generaldirektörens ambition att i andra svenska regioner försöka upprepa det som hänt i Karlskrona.

Att Vinnovas första bidrag till en innovationsdriven tillväxtpolitik var stöd till regionala innovationssystem var ur ett innovationssystemperspektiv överraskande. De två pionjerna inom forskningsfältet Christopher Freeman och Bengt-Åke Lundvall betraktade båda innovationssystem som en nationell företeelse. Som nationalekonomer var nationen den givna utgångspunkten för deras analyser och deras intresse riktades därför i första hand mot institutionella förhållanden. För dem var staten den givna arenan där den politik som formade institutionerna formulerades och genomfördes. Freeman fokuserade på samarbetet mellan privata och offentliga aktörer medan Lundvall riktade intresset mot i första hand samspelet mellan producent och användare. Detta samspel mellan producent och användare hade sedan 1970-talet varit föremål för ett växande intresse. Bland nationalekonomerna var Eric von Hippel med sina studier av användarnas betydelse för innovation bland amerikanska företag som tillverkade tekniskt-vetenskapliga instrument och inom halvledarindustrin den ledande företrädaren för detta synsätt.⁸¹ Företagsekonomer vid Uppsala universitet hade på motsvarande sätt genom studier av svensk basindustri kommit fram till att företags kundförbindelser utgör ett förhållandevis stabilt nätverk som har avgörande betydelse för det enskilda företags

⁸⁰ Marina Jogmark, "Den regionala transformationens sociala dimension – Karlskrona 1989-2002." *Blekinge Institute of Technology. Doctoral Dissertation Series No. 2015:13*. Karlskrona 2015

⁸¹ Eric A. von Hippel, "The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process." *Research Policy* 5, no. 3 (July 1976): 212–239; Eric A. Von Hippel, "The Dominant Role of the User in Semiconductor and Electronic Subassembly Process Innovation." *IEEE Transactions on Engineering Management* EM-24, no. 2 (May 1977): 60–71.

konkurrenskraft.⁸² Uppsalaforskarnas teoretiska perspektiv anammades av STU och fick stort inflytande på utformningen av STUs satsningar under 1980-talet.

Mot bakgrund av ovanstående framstod den geografiska dimension inledningsvis som irrelevant. Kulturellt avstånd och inte geografiskt var det centrala. I introduktionen till den första övergripande beskrivningen av nationella innovationssystem argumenterar författaren följdriktigt för nationens avgörande betydelse. Han hävdade att trots att den pågående globaliseringen och regionaliseringen kunde tolkas som processer som undergrävde styrkan i nationella system så spelade dessa fortfarande en viktig roll när det gäller att stödja och styra innovationsprocesser. Han underströk samtidigt att det kulturella avståndet var långt viktigare än det geografiska. Det var mot bakgrund av detta han konkluderade att regionala innovationssystem var ett relevant begrepp endast i multikulturella och/eller federala stater som Kanada, Schweiz och Tyskland.⁸³ I enhetsstater som Sverige och de flesta andra medlemsstaterna i EU var det nationella innovationssystem som gällde.

Begreppet nationella innovationssystem fick en mer tydlig regional dimension i mitten av 1990-talet, när begreppet innovationssystem knöts samman med diskussionen om flexibel specialisering, post-fordism, industriella distrikt, kluster, innovativa miljöer, regional innovationspolitik och innovationsnätverk. Detta var den tidens modeord inom samhällsforskningen. Begreppen gavs en vag definition och överlappningarna mellan dem blev därför stor. I den bok där begreppet regionala innovationssystem introduceras i det första kapitlet ägnas de efterföljande empiriska kapitlen åt en beskrivning av såväl regionala innovationssystem, industriell distrikt, industriella kluster som industriella miljöer.⁸⁴ Distinktionen mellan begreppen är vag varför läsaren förblir oklar om huruvida begreppen skall betraktas som synonymer eller på vilket sätt begreppet regionala innovationssystem särskiljer sig från de andra begreppen.

Betydelsen av den regionala dimensionen var en diskussion som i första hand fördes bland geografer för vilka geografien per definition är avgörande. Det var därför föga förvånande att det var geografer som framhävde betydelsen av geografisk närhet och därmed lyfte fram de regionala innovationssystemen.⁸⁵ Som argument hänvisade de till en växande litteratur som hävdade att globaliseringen försvagade staternas handlingsfrihet vilket förutsattes medföra att regioners betydelse automatiskt ökade. Regionernas växande betydelse tolkades som ett resultat av förekomsten av starka kopplingar mellan ekonomiska aktörer i en region vilka genererar påtagliga synergier och därmed stärker företagets konkurrensförmåga.⁸⁶ Geograferna flyttade på detta sätt intresset från nationella institutionella förhållanden till regionalt förankrade

⁸² Ingemund Hägg & Jan Johansson (red.), *Företag i nätverk – ny syn på konkurrenskraft*. Stockholm 1982

⁸³ Bengt-Åke Lundvall, "Introduction." I Bengt-Åke Lundvall (ed.) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London 1992

⁸⁴ Hans-Joachim Braczyk, Philip Cooke & Martin Heidenreich (eds.), *Regional Innovation Systems*. London 1998

⁸⁵ Philip Cooke, "Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe" *Geoforum* 23 1992; Bjørn T. Asheim, "Regionale innovasjonssystem- en sosialt og territoriell forankret teknologipolitikk." *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* 20 1995

⁸⁶ Philip Cooke "Introduction. Origin of the concept." I Hans-Joachim Braczyk, Philip Cooke & Martin Heidenreich (eds.) *Regional Innovation Systems*. London 1998

aktörsnätverk. Geograferna hävdade dessutom att det är omöjligt att ordentligt förstå innovationer om inte den centrala betydelsen av rumslig närhet beaktas.⁸⁷ Detta mot bakgrund av att innovationsprocessen betraktades som en social process som involverade ett flertal aktörer.

Ett problem med begreppet region är att innebörden av det varierar med det sammanhang i vilket det används. I Sverige tenderar vi att sätta likhetstecken mellan län och region. I sådana fall är begreppet region liktydigt med en administrativ geografisk enhet av varierande storlek. I Sveriges fall innebär detta att länsindelningen med sina rötter i 1600-talets Sverige definierar vad som är en region. I andra fall talar vi om storstadsregioner, med vilket avses en stad med omgivande omland. Detta är en funktionell region med ett starkt centrum och vars geografiska utsträckning är oklar samtidigt som utsträckningen förändras över tiden i takt med att aktörers interaktionsmönster förändras. Funktionella regioner tenderar dessutom att överskrida existerande administrativa regioner och saknar därför i de flesta fall politisk/administrativ ledning. Hur den relevanta regionen skall definieras ägnas mindre intresse bland förespråkarna för regionala innovationssystem. Philip Cooke presenterade ett försök till avgränsning när han definierade en region som en enhet mindre än den suveräna stat i vilken den ingår och som är en enhet som äger administrativ, kulturell, politisk och ekonomisk makt och sammanhållning som särskiljer den från andra regioner.⁸⁸ Detta är en ytterst krävande specifikation som i huvudsak inrymmer enstaka regioner i multikulturella, federala stater förmår leva upp till. I empiriska studier har regionavgränsningen av praktiska skäl i allmänhet skett utifrån existerande administrativa gränser, varför politiskt-administrativa regioner ägnats betydligt större intresse än funktionella regioner.

Vad som avses med region i Vinnväxtprogrammet är oklart. När programmet startade talades om att fokus låg på funktionella regioner. Ur teoretisk synpunkt är detta förenligt med föreställningen om det interaktiva lärandets betydelse samt antagandet att geografisk närhet är viktigt för detta lärande. Särskilt Bengt-Åke Lundvall underströk som nämnts det interaktiva lärandets betydelse.⁸⁹ Med en sådan utgångspunkt kan geografiskt avstånd uppfattas som viktigt. Med det faktum att en funktionell region omfattar ett centrum och dess omland följer ett antagande att ju längre bort från centrum i regionen man rör sig desto mindre betydelse har området. Styrkan i ett områdets koppling till centrum avtar med avståndet från centrum. Gränsdragningsproblematiken spelar därför en underordnad roll. Regionens centrum står i fokus för intresset medan regionens yttre gränser förlorar i betydelse. Därmed framstår det inte som nödvändigt att kunna presentera en exakt definition av en angiven funktionell regions gränser.

Den funktionella synen på region dominerar bland vinnarna i de tre första Vinnväxtomgångarna 2003-2008. Av de tolv vinnare avser åtta regioner som definieras utifrån ett centrum – Västerås, Uppsala, Lund, Linköping, Borås, Östersund, Norrköping, Hudiksvall och Örnsköldsvik. I ett

⁸⁷ Bjørn T. Asheim & Méric S. Gertler, "The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems." I Jan Fagerberg, David C. Mowery & Richard R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford 2005.

⁸⁸ P Cooke, M G Uranga & G Etzebarria, "Regional systems of innovation: an evolutionary perspective" *Environment and Planning A* 1998, Volume 30, pages 1563 - 1584

⁸⁹ Bengt-Åke Lundvall, "User-Producer Relationships. National System of Innovations and Internationalisation." I Bengt-Åke Lundvall (ed.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London 1992

fall – Process IT- utgörs regionen av vad som framstår som minst två separata funktionella regioner – Luleå- och Umeåregionen. I ett annat fall – Triple Steelix – omfattar innovationssystemet 14 kommuner i tre län. Detta geografiska område liknar mer en historisk region med en gemensam industrihistoria än en funktionell region. Det är uppenbart att regionfrågan inte ägnades någons större uppmärksamhet varken av de som utformade projektförslagen eller av Vinnovas bedömningsgrupper. I de flesta fallen fick den plats där förslagen utarbetades bilda centrum i en region med oklara gränser.

Ett av de kriterier som låg till grund för bedömningen av tävlingsbidragen var att det fanns ett *utvecklat regionalt ledarskap som arbetar gemensamt för att utveckla och genomföra den strategiska idén och visionen*. Man kan av skrivningen få intryck av att det regionala ledarskapet hade ansvar för regionens utveckling. I realiteten avsågs ett temporärt ledarskap för det tävlingsbidrag som lämnades in till Vinnväxt. Uppgiften var att utveckla och genomföra den strategiska idén och visionen som presenterades i projektförslaget. Då förslagen förutsattes bära på visionen om att skapa ett regionalt innovationssystem inom ett teknologiområde som om den blev framgångsrikt skulle innebära att ett dynamiskt regionalt innovationssystem skapades skulle detta projektledarskap på sikt under vissa omständigheter kunna utvecklas till ett regionalt ledarskap. Om så blev fallet var detta en process som förväntades ta minst tio år. En implikation av Vinnväxt syn på det ledarskap som arbetar gemensamt för att utveckla sin strategiska idé är att en region kan, i likhet med vad som gäller för kluster, rymma flera olika regionala innovationssystem med inriktning mot olika teknologier eller industrier. Alternativt kan man tänka sig att det finns endast ett regionalt innovationssystem som utgör ett ramverk för alla de olika specialiseringar/kluster som växer fram i regionen. Det faktum att Vinnväxt utpekade högst en vinnare i varje region kan tyda på att bedömningsgrupperna tänkte sig högst ett innovationssystem i en region. Med ett sådant synsätt skapas en stark koppling mellan det regionala innovationssystemet och regionens ekonomiska specialisering.

I praktiken kom kravet om ett utvecklat ledarskap att integreras med kravet om ett starkt och *uthålligt engagemang från akademi, politik och näringsliv i regionen*. En av grundstenarna i programmet var att de samverkande aktörerna från akademi, politik och näringsliv skulle utgöra det strategiska ledarskap som efterfrågades. Betydelsen av en sådan samverkan var en av de erfarenheter som Vinnovas generaldirektör bar med sig från Karlskrona.⁹⁰ Generaldirektörens praktiska erfarenheter stämde väl överens med de föreställningar om Triple Helix som utvecklats inom akademien.⁹¹ Modellens tes är att innovationer i kunskapssamhället kräver att gränserna mellan akademi, näringsliv och politik luckras upp och att nya former för utveckling, överföring och användning av kunskap skapas. Triple Helix är namnet på den nya institutionella konfiguration av det samarbete mellan akademi, näringsliv och politik som kunskapssamhället kräver. Mot bakgrund av detta fastslog Vinnova att samspelet mellan de tre aktörsgrupperna näringsliv, akademi och politik/offentlig verksamhet är av avgörande betydelse

⁹⁰ Tage Dolk "Fånga vinden – en klokbok för tillväxt," *Vinnova Rapport 2004:8*; Jan-Evert Nilsson (ed.), *The Role of Universities in Regional Innovation Systems – A Nordic Perspective*. Köpenhamn 2006

⁹¹ Henry Etzkowitz & Loet Leydesdorff "The Triple Helix: University - Industry - Government Relations A Laboratory for Knowledge Based Economic Development", *EASST Review* 14 (1), 1995

för att arbetet med att bygga regionala innovationssystem skall bli framgångsrikt.⁹² På detta sätt kom Triple Helix att betraktas som en helt central ingrediens i svenska regionala innovationssystem. Svensk förkärlek för Triple Helix återspeglar den starka svenska tilltron till samverkan som medel för att forma samhället.

⁹² Ulf Westerberg "Politiken, offentlig verksamhet – en av tre parter i samverkan. En erfarenhetsstudie inom VINNOVAs VINNVÄXT-program" *Vinnova Rapport VR 2008:8*

5 Vinnväxt och regionalpolitiken

Det finns påtagliga likheter mellan det sena 1990-talets regionala program som i huvudsak finansierades av EUs strukturfonder och Vinnväxtprogrammet. Båda typerna av program utgick ifrån att projekt kan vara ett kraftfullt medel för att främja regional utveckling. Ett återkommande argument för detta mikroekonomiska angreppssätt var att det gjorde det möjligt att adressera specifikt regionala förhållanden vilket ansågs blivit allt viktigare i takt med att makroekonomiska faktorer som nationella institutioner förlorat i betydelse.⁹³ På motsvarande sätt byggde de båda typerna av program på förekomsten av en strategisk ledning och båda framhävde betydelsen av regionala partnerskap. Inom regionalpolitiken placerades ansvaret för programmen på det organ som regeringen hade tilldelat det regionala utvecklingsansvaret. Beroende på den rådande administrativa regionala asymmetrin var detta organ antingen ett regionfullmäktige, ett kommunalförbund eller en länsstyrelse. Den organisation som hade det regionala utvecklingsansvaret betraktades som strategisk ledare för den aktuella regionens utveckling. Organisationen med det regionala utvecklingsansvaret var däremot inte ansvarig för arbetet med de regionala programmen. Ansvaret för programarbetet placerade regeringen istället hos ett regionalt partnerskap bestående av representanter olika offentliga aktörer. Vi fick på detta sätt en situation där ansvaret för det regionala programarbetet var frikopplat från det regionala utvecklingsansvaret. Huruvida det regionala ledarskapet innehades av organisationen som tilldelats det regionala utvecklingsansvaret eller av det partnerskap som hade ansvar för programmet är oklart. Inom Vinnväxt utgjordes den strategiska ledningen av en självutnämnd grupp som förutsattes innehålla representanter från såväl akademi, näringsliv som samhälle/politik. Detta triple-helix partnerskap saknade ett formellt regionalt utvecklingsansvar. Deras roll begränsade sig till att leda det aktuella Vinnväxtprojektet.

Synen på partnerskapet representerar en viktig skiljelinje mellan den europeiska regionalpolitikens program och Vinnväxt. Mot Vinnväxts partnerskap, som bestod av representanter från akademi, näringsliv och samhälle/politik, står det regionala partnerskapet med 15-20 medlemmar där majoriteten representerade den politiska sfären – landsting och kommuner - och offentliga sektor och en mindre del är representanter för utvalda intresseorganisationer – företrädesvis arbetsmarknadens parter. I direktiven till de beslutande regionala partnerskapen slås också fast att de valda politiska representanterna från kommun och landsting skall utgöra en majoritet av partnerskapet. Argumentet för detta är att endast valda politiska representanter har den legitimitet som krävs för att besluta om användning av skattemedel.

Vinnväxts partnerskapsorganisation genomsyrade hela programmet. Det fanns ett triple-helixbaserat partnerskap för att bedöma och besluta om inlämnade tävlingsbidrag samtidigt som det krävdes att de inlämnade tävlingsbidragen skulle ledas av ett projektpartnerskap som formats utifrån triple-helixprincipen. I Vinnväxts beslutsgrupp hade ingen av de tre pelarna i Triple Helixstrukturen egen majoritet. I bedömnings- och beslutsgrupper saknades också

⁹³ Örjan Sölvell, Göran Lindqvist & Christian Ketels *The Cluster Initiative Handbook*. Stockholm 2003

företrädare för projektägare. En tävlings krav på oberoende domare var en viktig princip i programmet. I det regionala partnerskapet däremot blandas de två rollerna. Majoriteten i partnerskapen består av potentiella projektägare och/eller medfinansiärer. Kommun och landsting, som utgör majoriteten i de regionala partnerskapen, bidrar exempelvis med 43 procent av medfinansieringen inom insatsområdet innovativa miljöer. Privata aktörer står för endast 4 procent av medfinansieringen.⁹⁴ I jämförelsen med Vinnväxts triple-helix organisation så framstår det regionala partnerskapet som en sluten korporativ församling med goda möjligheter till utväxling av tjänster och gentjänster mellan involverade representanter.

Vid jämförelser mellan Vinnväxt och de regionala strukturfondsprogrammen så är det viktigt att ha i minnet att det senare är med sina två eller tre insatsområden bredare. Vinnväxtprogrammet kan närmast jämföras med en av de fyra prioriteringarna – innovation och förnyelse - som anges i den nationella strategi som låg till grund för arbetet med de operationella programmen för perioden 2006-2013.⁹⁵ Innovation utgör emellertid en central del i dessa program. I storleksordningen två tredjedelar av de totala resurserna i de operationella programmen har allokerats till området forskning och teknisk utveckling, innovation och entreprenörskap. Hälften av dessa medel har gått till att främja innovationer.⁹⁶

Innovation spelade en undanskymd roll inom regionalpolitiken före år 2007. Då var det kluster som gällde. Fokus lades då på att bygga nya och stärka existerande kluster. Vinnovas dåvarande ledning noterade att andra medlemsländer i EU var mer framgångsrika med att använda EUs strukturfonder för att främja innovationer. Nederländerna och Österrike var två länder som Vinnova såg som föredöme i detta avseende. Myndigheten initierade därför en studie hur dessa länder arbetade som en del i arbetet med att förbereda Vinnova för den efterföljande strukturfondsperioden 2007-2013.⁹⁷ Detta specifikt svenska problem löstes emellertid av sig själv när förbättrad kunskap och innovation för tillväxt prioriterades i EUs ”guidelines” för programperioden 2007-2013.⁹⁸ och innovation som en följd av detta blev ett insatsområde i den svenska nationella strategin år 2007.⁹⁹

I den nationella strategin beskrivs detta insatsområde i termer av insatser för att skapa innovativa miljöer, ett vagt begrepp som ges ett innehåll genom ett antal aktiviteter framhävs. En av de nämnda aktiviteterna är initiativ för en mer effektiv samverkan inom innovationssystem och kluster. Kluster och innovationssystem används som synonymer i de program där innovationssystem ingår i prioriteringen. Ofta ingår också begreppet innovativa miljöer. Denna begreppsförvirring präglar också de olika regionala programmen. I programmet för Skåne-Blekinge är innovativa miljöer det överordnade begreppet inom vilket det regionala

⁹⁴ Tillväxtverket, *Samlad lägesrapport per 2014-03-28* Stockholm 2014

⁹⁵ Näringsdepartementet, *A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013*. Stockholm 2007

⁹⁶ Tillväxtverket *Samlad lägesrapport per 2014-03-28* Stockholm 2014

⁹⁷ Ana Mafalda Madureira, Jan-Evert Nilsson & Victor Gheorge *Structural Funds as instrument to promote Innovation*. Karlskrona 2007

⁹⁸ EU Commission *Cohesion policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007-2013* Bryssel 2005

⁹⁹ Näringsdepartementet *A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013*. Stockholm 2007

innovationssystemet ryms.¹⁰⁰ I programmet för Övre Norrland sätts likhetstecken mellan innovativa miljöer och regionala innovationssystem.¹⁰¹ Den begreppsförvirring som råder återspeglar att det är vaga begrepp som ger stort utrymme för olika aktörer att fylla dem med innehåll. Begreppen används i första hand som en retorisk figur hämtad från EUs ”guidelines” som när den skall omsättas i praktisk handling får legitimera många olika typer av aktiviteter.

Vinnväxt kombinerade ett tydligt fokus, att bygga/stärka ett regionalt innovationssystem, med specifika krav på processen, Triple Helix baserat uthålligt ledarskap samt en strategisk idé. De regionalpolitiska programmen har valt ett annat angreppssätt. I dessa program sägs inget om hur man skall arbeta. Konkretiseringen sker i stället genom att det i programmen lämnas konkreta exempel på insatser som kan rymmas i olika insatsområden. De regionala programmen inleds med en övergripande formulering av vad det aktuella insatsområdet syftar till. I programmet för Övre Norrland konstateras exempelvis att innovationer och förnyelse behövs för att utveckla regionen. I programmet för Östra Mellansverige slås fast att genom att utveckla innovativa miljöer skall programmet bidra till forskning, utveckling och innovation. I programmet för Skåne-Blekinge har uppgiften formulerats i termer av att programmet stöder insatser för utveckling av regionens kluster och innovationssystem. I samtliga fall konkretiseras dessa allmänna utsagor genom exempel på insatser som kan bli föremål för finansiering. I Övre Norrland vill man se projekt som ökar samspelet mellan universitet, näringsliv och offentlig sektor. I Östra Mellansveriges och Skåne-Blekinges program exemplifieras med insatser för att utveckla och stärka nya kluster och innovationssystem. Dessa programskrivningar ger ett intryck av att författarna saknar såväl en tydlig idé hur man skall arbeta som vad man skall uppnå. I stark kontrast till Vinnväxt som presenterade ett tydligt ramverk för hur man skulle arbeta och vad som skulle uppnås kännetecknas de regionala programmen av att insatsområdet innovation och förnyelse rymmer ett brett spektrum av olika typer av insatser. I programmet för Skåne-Blekinge nämns bland exemplen på insatser förutom utveckling av kluster och innovationssystem, utveckling av rådgivningsinstrument för företag, samverkan mellan näringsliv och universitet och högskolor och/eller samhällets olika aktörer, förbättrade möjligheter för små och medelstora företag att använda forskning i sin produktutveckling, design i små och medelstora företag, miljörelaterad utveckling i små och medelstora företag, turism och internationell marknadsföring. Den bild som programmen ger är att innovation är ett samlingsbegrepp som, förutom att utveckla kluster och innovationssystem, rymmer diverse stödåtgärder företrädesvis till små och medelstora företag. Med en sådan öppen tolkning av innovationsbegreppet blir det upp till engagerade aktörer i regionen att genom sina projektförslag använda begreppet innovationssystem och fylla det med ett innehåll anpassat till deras syfte.

I detta sammanhang kom Vinnväxt att spela en viktig roll. Detta tack vare det faktum att Vinnväxtprogrammet startade fem år innan innovationer blev en central del av EUs sammanhållningspolitik. Genom det projektutvecklingsarbete som Vinnväxtprogrammet bidrog till att initiera fanns det färdiga projektidéer som enkelt kunde anpassas till det nya regionalpolitiska insatsområdet innovation och förnyelse. Vinnväxt bidrog på detta sätt till att bredda och förnya

¹⁰⁰ *Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007-2013*

¹⁰¹ *Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Övre Norrland 2007-2013.*

inflödet av nya projekt till de regionalpolitiska programmen. Vinnväxttävlingen gav dessutom upphov till i ett antal nya initiativ som senare fick stöd från EUs strukturfonder. Robotdalen och Uppsala Bio som var två av tre vinnare i första tävlingsomgången, är två projekt där strukturfondsmedel i slutfasen av deras Vinnväxtfinansiering blivit en viktig medfinansieringskälla till Vinnovabeviljningen. I andra fall har ett Vinnväxtprojekt fungerat som bas för utvecklingen av nya projekt. MediaSenseprojektet vid Mitthögskolan, som syftade till att utveckla en teknisk plattform för att tillhandahålla distribuerad användar- och sensorinformation, är ett exempel på detta. Projektet var kopplat till och fick en del av sin finansiering från det Hudiksvallsbaserade Vinnväxtprojektet Fiber Optic Valley¹⁰², en av fem vinnare i 2004 års tävlingsomgång. En tredje variant är projekt som har fått sin huvudsakliga finansiering från europeiska regionala utvecklingsfonden men använder samma retorik som efterfrågades av Vinnväxt. Projekt ARENA NetPort.Karlshamn illustrerar denna grupp. Projektägaren NetPort.Karlshamn presenterar sig som en Triple Helix-organisation som har visionen att vara ett ledande innovationssystem inom ”digitala medier” och ”intelligent logistik/ITS”. Det övergripande syftet med Arena-projektet är att etablera en forskningsmiljö inom området intelligenta transportsystem och förbättra samspelet mellan akademi och näringsliv. EUs regionala utvecklingsfond svarade för hälften av den externa finansieringen medan Vinnova och Trafikverket delade på den andra hälften.¹⁰³

Vinnväxt kom sålunda att flera fall fungerat som en ”testbädd” som resulterade projekt som bidrog till att stärka den satsning på innovationer som senare gjordes in EUs sammanhållningsprogram.

¹⁰² Torbjörn Skarin, *Forskning och näringsliv i samverkan – följeforskning av projektet MediaSense*. Stockholm 2011

¹⁰³ Mattias Norling & Jenny Hollstrand, *Projekt Arena NetPort. Karlshamn. Koncept för vägavgifter och regionalt innovationssystem* Stockholm 2011

6 Det europeiska perspektivet

EU initierade sin regionalpolitik 1975 i samband med att Storbritannien, Irland och Danmark blev medlemmar i den Europeiska gemenskapen. Pådrivare var Storbritannien, som såg regionalpolitik som ett verktyg för att på ett för Storbritannien fördelaktigt balansera gemenskapens omfattande jordbruksstöd, och Irland, som i egenskap av EGs fattigaste land såg regionalpolitiken som ett medel att öka inflödet av stöd från EG till landet. Under förhandlingarna om medlemskap fick Storbritannien och Irland genomslag för förslaget att EG skulle utveckla en regionalpolitik som komplement till den gemensamma jordbrukspolitiken. Medan den gemensamma jordbrukspolitiken hade formats utifrån fransk politisk tradition och franska intressen gavs Storbritannien stort inflytande över utformningen av den nya regionalpolitiken.

Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att EGs regionalpolitik inledningsvis fick formen en traditionell regionalpolitik av brittiskt mönster. Den regionala europeiska utvecklingsfonden bildades som ett instrument för att stödja produktiva investeringar, infrastruktur och små och medelstora företag i utpekade problemregioner. Två typer av kriterier användes för att identifiera dessa problemregioner. BNP/capita användes som kriterium för att identifiera EGs fattiga regioner. Dessa regioner mottog den största delen av stödet. En kombination av andelen industrisysselsatta och andelen arbetslösa användes som kriterium för att identifiera mogna industriregioner med strukturproblem. Dessa mottog en mindre del av EGs regionalpolitiska stöd. EGs regionalpolitik fick på detta sätt formen av en traditionell omfördelningspolitik där produktion skulle omfördelas från rika välmående regioner till fattiga regioner samt till industriregioner med strukturproblem och vidhängande höga arbetslöshet.

Ovanstående gällde när Sverige inledde förhandlingarna om medlemskap i EG. EGs kriterier innebar för svenskt vidkommande att inget län var kvalificerat för Gemenskapens regionala stöd. Ur svensk synpunkt var det regionalpolitiska stödet politiskt betydligt intressantare än det jordbrukspolitiska stödet varför frågan om stöd till svenska regioner drevs hårt av regeringen i förhandlingarna med EG. Då Sverige, till skillnad mot Finland, inte ställde speciella krav på stödet till jordbruket var EG öppen inför Sveriges speciella regionalpolitiska problem. EG var villigt att söka en lösning som innebar att också regioner i Sverige skulle bli behöriga till regionalpolitiska stöd. EGs förslag till lösning blev att införa ytterligare ett kriterium för regionalpolitiskt stöd speciellt utformat för att passa den svenska situationen. Det nya kriteriet, som var en kombination av låg befolkningstäthet och kallt klimat, var direkt anpassat till situationen i Sveriges och Finlands glesbygdsområden i norr. Applicerat på Sverige, och med förutsättningen att stödet skulle följa indelningen i NUTS regioner, skulle detta innebära stöd till de fyra norra länen. Den svenska regeringen föredrog emellertid ett stöd som omfattade det nationella stödområdet, vilket innebar att stödområdet sträckte sig i inlandet ned till norra Värmland medan Norrlands kustland lämnades utanför det stödberättigade området. För att det skulle genomföras krävdes att EG dels accepterade det utpekade nationella stödområdet som en administrativ region närmast jämförbar med län och dels gjorde avkall på kravet att NUTS-regioner skulle vara utgångspunkten för att avgränsningen av ett stödområde. Detta skedde

vilket innebar att i princip hela det nationella stödområdet blev berättigat till regionalpolitiskt stöd från EG.

Inför starten av den nya programperioden 2007 skedde en radikal omvandling av EUs regionalpolitik. EUs strukturfonder arbetar med sjuåriga programperioder. Inför varje ny programperiod utarbetar EU ett strategiskt dokument som ligger till grund för beslutet om prioriteringar i den efterföljande strukturfondsperioden. Riktlinjerna för sammanhållningspolitiken under perioden 2007-2013 påverkades kraftigt av EUs misslyckade implementering av Lissabonstrategin från år 2000. Lissabonstrategins målsättning var att EU skulle bli *the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*¹⁰⁴. Detta skulle uppnås inom en tioårsperiod. Lissabonstrategins stora ord och höga ambitioner gjorde emellertid inga avtryck i konkret politisk handling. Efter några år annonserade därför Kommissionen under slagordet *Working together for growth and jobs*¹⁰⁵ en förnyad start för Lissabonstrategin samtidigt som måltidpunkten flyttades fram. Sammanhållningspolitiken blev ett nytt viktigt instrument i denna nystart. En central ny uppgift för den regionala utvecklingsfonden blev nu att bidra till att öka och förbättra investeringarna i forskning och teknisk utveckling samt att underlätta innovation och entreprenörskap. Där medlemsstaternas regeringar misslyckats skulle lokala och regionala aktörer ta över. EU underströk därför i samband med omformningen av sammanhållningspolitiken de lokala och regionala aktörers centrala roll i implementeringen av Lissabonstrategin. Det var en uttalad förhoppning att sammanhållningspolitikens regionala projekt skulle bidra till att dessa aktörer gjorde Lissabonstrategin till sin och aktivt engagerade sig i att genomföra den.

Det nya uppdrag som gavs sammanhållningspolitiken fick genomgripande effekter på politikens utformning. Från att ha varit brittisk inspirerad omfördelningspolitik riktad mot definierade problemregioner blev det nu en franskinspirerad tillväxtpolitik som omfattade alla regioner i EU. Det nya budskapet var att om EU skall kunna realisera sin ekonomiska potential måste alla regioner oavsett var de är belägna och hur rika de är bidra. Sammanhållningspolitiken omvandlades till en regionalpolitik som syftade till att stärka regionernas konkurrenskraft och därigenom tillväxtpotentialen i den europeiska ekonomin.¹⁰⁶ Enligt känt franskt mönster så adresserades inte målkonflikten mellan politikens tillväxt- och fördelningspolitiska mål. Politikens omfördelade ambition tog sig uttryck i att 80 procent av medlen avsattes för det som i EU-terminologi betecknas som konvergensregioner. Detta är regioner vars BNP per capita understiger 75 procent av EU genomsnittet. Syftet med insatserna i dessa regioner är att bidra till att regionernas BNP/capita närmade sig EU genomsnittet. Resterande 20 procent av medlen kanaliseras till de övriga rika regionerna i syfte att stärka deras konkurrenskraft och attraktivitet.

För svenskt vidkommande innebar omläggningen av EUs regionalpolitik att alla landets åtta NUTS 2 regioner fick tillgång till medel från EUs regionalpolitiska utvecklingsfond. Storleken på de tillgängliga medlen varierade mellan regionerna. Nästan hälften av stödet under perioden

¹⁰⁴ *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment.* Bryssel 2004

¹⁰⁵ EU Commission, *Working together for growth and jobs.* Bryssel 2005

¹⁰⁶ EU Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation.* Bryssel 2004

2007-2013 gick till de fyra Norrlandslänen, medan i underkant av en fjärdedel allokerades till de tre storstadsregionerna Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge.

Retoriken från Lissabonstrategin upprepas i det strategiska dokument som ligger till grund för programperioden 2014-2020.¹⁰⁷ Återigen är det tid för en ny start. I förordet konstaterar kommissionens dåvarande ordförande José Manuel Barroso att *2010 must mark a new beginning*. Denna nya början bärs upp av slagordet *Smart, sustainable and inclusive growth*. Angreppssättet är starkt influerat av fransk ekonomisk planering. Avsaknaden av målkonflikter förmedlar bilden av att allt kan uppnås samtidigt. Med smart tillväxt menas att kunskap och innovation blir centrala motorer för framtidens tillväxt. Ett verktyg för att uppnå den smarta tillväxten är EUs flaggskeppsinitiativ *Innovation Union* som innehåller insatser på såväl europeisk som nationell nivå. EU upphöjer innovation till sin lösning när det gäller att skapa ny tillväxt och fler jobb och att förbättra befolkningens hälsa och trygghet. Innovation betraktas också som lösningen på centrala samhällsutmaningar som klimatförändring, energiproduktion, resursknapphet och kommande demografiska förändringar.¹⁰⁸ Kort sagt, innovation presenteras som det enda och självklara svaret på de utmaningar Europa står inför. Budskapet är att för att lyckas krävs det att alla regioner, såväl rika hög-teknologiska centra som fattiga perifera regioner, satsar på innovationer.

EUs regionalpolitik omvandlas på detta sätt ett instrument för att realisera den nya EUstrategin. Detta skall ske genom att varje region förutsätts utveckla en *smart specialiserings strategi*¹⁰⁹ som är förankrad i någon av regionens unika egenskaper. Strategin syftar till att resultera i att regionerna koncentrerar sina resurser till ett fåtal styrkeområden. Huvudbudskapet är att regionens beslutsfattare måste ta ett större ansvar för regionens specialisering och att framgångsrik specialisering är nyckeln till regioners konkurrenskraft, vilket i sin tur är en förutsättning för tillväxt.

6.1 Smart specialisering – experternas syn

Begreppet smart specialisering har en historia som uppvisar påtagliga likheter med begreppet nationella innovationssystem. Det är ett begrepp som vuxit fram i en miljö av beslutsfattare som ett svar på beslutsfattarnas upplevda problem. Begreppet introducerades 2008¹¹⁰ av medlemmar i en expertgrupp som fungerade som rådgivare åt EUs kommissionär för forskning. Expertgruppens utgångspunkt var att finanskrisen 2008 avtäckte stora skillnader mellan regioner när det gällde deras förmåga till ekonomisk återhämtning. Experterna hade sålunda i detta avseende liknande utgångspunkter som den brittiska Barlowkommissionen. Deras slutsats var emellertid en annan. De valde det franska perspektivet framför det brittiska. Forskarna betraktade de observerade skillnaderna i regioners förmåga till ekonomisk återhämtning som ett utslag av marknadskrafternas tendens att främja en asymmetrisk ekonomisk utveckling. Expertgruppens slutsats blev att det krävdes politiska insatser för att korrigera marknadskrafterna. Det

¹⁰⁷ EU Commission, *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bryssel 2010

¹⁰⁸ European Commission, *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union*. Bryssel 2011

¹⁰⁹ EU Commission, *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*. Bryssel 2010

¹¹⁰ Dominique Foray, Paul A. David & Bronwyn Hall, *Smart specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*. Maastricht 2011

instrument som presenterades var en fokuserad forsknings-och teknikpolitik som förmådde att korrigera den uppkomna obalansen. Detta var en slutsats som presenterade en fokuserad forskningspolitik som lösningen och därmed överensstämde med det mandat expertgruppen fått av EUs forskningskommissionär. Kommissionären fick det svar han efterfrågade.

Enligt mandatet var det en av expertgruppens uppgifter att forma ett alternativ till den rådande politiken som tenderade att sprida offentliga utgifter för innovation, forskning, utbildning, industri FoU etc. tunt över ett stort antal områden. Expertgruppens svar var att regeringarna skulle uppmantra insatser inom områden som var komplementära till det existerande näringslivets kompetens. Kopplingen mellan den nya kunskapen/kompetensen och det existerande näringslivets kunskap/kompetens sågs som källan till en förnyelse som kunde lägga grunden för framtida komparativa försteg. Strategin, som gavs namnet smart specialisering, adopterades snabbt av EU som en konkretisering av EU 2020 agendans vision om *smart, inclusive and sustainable growth*.¹¹¹

Smart specialisering presenterades som en ny arkitektur för regionala innovationsstrategier. Regionala innovationsstrategier som följde den gamla arkitekturen består, enligt företrädare för expertgruppen, av en kombination av insatser riktade mot institutioner (universitetssystem, patentlagstiftning, skolsystem konkurrensförhållanden, öppenhet etc.) och infrastruktur (forskningsfaciliteter, kommunikationer, bredband etc.) i kombination med diverse horisontella insatser (miljöinsatser, bostadsproduktion etc.). Smart specialiseringsstrategin upprätthåller de horisontella insatserna men tillför en ny logik som skall vägleda de övriga politiska interventioner som görs. Denna nya logik innebär att generella insatser ersätts av selektiva insatser riktade mot specifika teknologier och system som förutsätts bli favoriserade genom politiska insatser.

Budskapet i den rapport¹¹² som introducerade smart specialisering kan sammanfattas i en mening. Smart specialisering består av en enkel idé och ett enkelt verktyg som kombineras med tre komplexa uppgifter för beslutsfattarna. Den enkla idén var att den smarta specialiseringen skulle basera sig på en entreprenöriell sökprocess som resulterar i kunskap om vilket som är den aktuella regionens starkaste forsknings- och teknikområde. Forskarna förespråkar en läroprocess för att upptäcka de forsknings- och innovationsområden inom vilka regionen har störst förutsättningar att lyckas. Entreprenörer i regionen förutsattes spela en ledande roll i detta arbete med att identifiera och exploatera framtidens specialisering. Vad som avses med entreprenöriell sökprocess, förutom att entreprenörer skall spela en ledande roll, förblir oklart.

Det enkla verktyget bestod i att utnyttja de egenskaper som *General Purpose Technologies (GPT)* har. GPT är grundläggande teknologier med ett brett användningsområde. Som exempel på sådana teknologier kan ångmaskinen, elektriciteten, förbränningsmotorn, mikroprocessorn och internet nämnas. Detta är teknologier som ligger till grund för ett ofantligt stort antal innovation när den generiska teknologin utnyttjas i applikationer inom ett ständigt växande antal områden. Tankegångarna här har påtagliga likheter med Freemans diskussion av Kondratieffs

¹¹¹ OECD, *Innovation-driven Growth in Regions. The Role of Smart Specialisation*. Paris 2013.

¹¹² Dominique Foray, Paul A. David & Bronwyn Hall "Smart specialisation: the concept". In *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*. Report EUR 24047 European Union Bryssel 2009

långa vågar. *General Purpose Technologies* spelar en central roll också i Christopher Freemans analys av drivkrafterna bakom de femtioåriga Kondratieffvågorna. Hade författarna uppmärksammat detta skulle de haft möjlighet att diskutera kontextens betydelse för den smarta specialiseringen. Som det nu är bortser författarna helt från betydelsen av den makroekonomiska kontexten. Freemans argument är att ny teknologis roll för den ekonomiska tillväxten varierar med den makroekonomiska situationen. Expertgruppen däremot argumenterar som om smart specialisering är ett kraftfullt verktyg oavsett den makroekonomiska situationen. I stället koncentrerar de sin uppmärksamhet på den rumsliga aspekten varvid de anlägger ett klassiskt center-periferi perspektiv. De hävdar att den innovationsdynamik som följer i spåren av GPT uppvisar ett tydligt mönster där vissa regioner är specialiserade på grundläggande upptäckter medan andra investerar i att utveckla nya applikationer. Mot bakgrund av detta föreslår de att centrum skall specialisera sig på att utveckla nya GPT och nya kombinationer av GPTs medan periferin skall investera i att utveckla nya applikationer inom befintliga GPTs. Författarna er inga ledtrådar om hur vad som krävs för att en region skall klassificeras som centrum respektive periferi. Perspektivet är statiskt. Författarna förefaller utgå ifrån enskilda regioners roller är stabila. Ett centrum förblir ett centrum medan en periferi förblir en periferi.

Denna uppdelning i ledande regioner specialiserade på grundläggande upptäckter och övriga mer perifera regioner som tvingas specialisera sig på att utveckla nya applikationer är teoretiskt distinkt men praktiskt problematisk. Problemet är att utvecklingen av grundläggande upptäckter blir ekonomiskt intressant först när de appliceras inom något område. Alla innovationer är med andra ord en fråga om någon form av applikationer. Transistorn var en upptäckt som belönades med Nobelpriset i fysik men blev ekonomisk intressant först tio år senare när halvledare introducerades i gamla produkter (kontrollsystem i militära flygplan och missiler) och låg till grund för utvecklingen av nya produkter (miniräknare och minidatorer). Upptäckten låg på detta sätt till grund för produktinnovationer som skapade nya marknader. Innovationer är alltid applikationer, men sannolikt varierar förutsättningarna för applikationsutvecklingen mellan länder och regioner på grund av olikheter i regionala tillgångar och den institutionella kontexten. Det är också uppenbart att man i efterhand kan klassificera regioner som ledare eller följare inom olika GPTs. Av detta följer emellertid inte att det skulle vara möjligt att på förhand göra en sådan klassificering. Det som i samtiden förefaller vara en öppen framtid blir i historiens ljus ofta en logiskt självklar utveckling. Silicon Valley är en illustration på detta. I dag råder samstämmighet om att Silicon Valley åtminstone sedan 1960-talet varit en global ledarregion inom IT området. Detta trots att upptäckten av transistorn gjordes av tre forskare vid Bells Laboratories på den amerikanska östkusten. Att Silicon Valley på den amerikanska västkusten skulle bli ett globalt centrum för den industri som växte fram i spåren av upptäckten av transistorn var det få som kunde föreställa sig när upptäckten gjordes 1947. Då betraktas regionen allmänt som en del av periferin. Ett stort antal historiska tillfälligheter låg till grund för Silicon Valleys omvandling från en ledande jordbruksbygd specialiserat på fruktodling och konservindustri till ett innovativt centrum för halvledarindustrin några årtionden senare. Det som i historiens ljus framstår som logiskt är dolt i dunkel så länge det tillhör framtiden.

Den komplexa uppgiften för politiken som expertgruppen presenterar består av att utföra tre distinkta uppgifter. Den första uppgiften och stora utmaningen är att förmå entreprenörer och

organisationer att helhjärtat involvera sig i arbetet med att upptäcka regionens framtida specialisering. Entreprenörernas centrala roll i denna process bestäms av att de har en nyckelroll i arbetet med att exploatera den valda smarta specialiseringen. Tanken är att de entreprenörer som upptäcker specialiseringen också skall vara motiverade att exploatera de möjligheter som upptäckten avtäckar. När upptäckten av ett nytt potentiellt framtidsområde skett är det därför viktigt att politiken stödjer entreprenörer som kan exploatera den identifierade potentialen. Politikens andra uppgift är att kontinuerligt utvärdera de satsningar som görs för att undvika att satsningar avbryts för tidigt eller fortsätter för länge. Det kritiska momentet i denna uppgift består i att avgöra vad som är för tidigt och vad som är för sent. Här stöter vi åter på det klassiska dilemmat. Det är först efteråt det är enkelt att fastslå när det var för tidigt och för sent. Det som är oklart i samtiden framstår i historiens ljus som självklart. Den tredje uppgiften är att identifiera de komplementära investeringar i infrastruktur som den valda specialiseringen kräver. Det kan gälla saker som att säkra utbudet av relevant kompetens, säkra tillgången till forskarkompetens eller att underhålla de specialiserade användarteknologier som utvecklats i regionen.

Hur den enkla idén och det enkla verktyget i kombination med den komplexa politiska uppgiften skall hanteras i praktiken är en uppgift som kräver ytterligare vägledning. EU kommissionen är medveten om detta och bistår därför med hjälp i form av en vägledning för utformningen av forsknings- och innovationsstrategier för smart specialisering.¹¹³

6.2 Smart specialisering möter den regionalpolitiska verkligheten

Smart specialisering i EUs regionalpolitik innebär konkret att alla regioner åläggs att utveckla en regional innovationsstrategi för smart specialisering (RIS3). Dessa strategier förutsätts innehålla förslag på insatser som riktar sig mot regionala utmaningar när det gäller kunskapsbaserad utveckling. Uppgiften är att identifiera regionens unika egenskaper och tillgångar och att lyfta fram regionens konkurrensmässiga försteg. Allt detta skall ske i en process där regionens olika intressenter är starkt involverade och står samlade bakom en excellensdriven vision av regionens framtid. Arbetet med smart specialisering förutsätts också innefatta evidensbaserad uppföljning och utvärdering vars resultat kan ligga till grund för förändringar i den regionala innovationsstrategin.

EU lanserade i samarbete med ett av sina sju Joint Research Centres¹¹⁴ år 2011 en portal¹¹⁵ för att ge professionell hjälp till medlemsländer och regioner i deras arbete med strategier för smart specialisering. Där har också den guide om arbetet med strategier för smart specialisering som omnämns ovan publicerats. Förutom att teckna bakgrunden och presentera argumenten för EU satsning på smart specialisering ges i denna guide vägledning för hur arbetet med strategin skall genomföras.

¹¹³ EU Commission, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)* Bryssel 2012

¹¹⁴ Institute for Prospective Technological Studies i Sevilla, Spanien

¹¹⁵ Smart Smart Specialisation Platform.

<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home;jsessionid=vHYBWCYDxt3qh7bmSSLJVGWNNmJQ5CcFGxDNjJLnh0IYyvZQ6y8N!-399856720!1447172259815>

I guiden understryks vikten av att ett brett spektrum av regionala intressenter involveras i arbetet med att utforma strategin. Ambitionsnivån understryks genom att det slås fast att gruppen involverade intressenter måste vara bredare än den som uppnås i en triple-helix samverkan. Triple-helix modellen med sin fokusering på representanter för tre sektorer beskrivs som otillräcklig i smart specialisering sammanhang. Gruppen med involverade föreslås därför utökad med representanter för användare av innovationer samt representanter för olika non-profit-organisationer som fackföreningar, pensionärsföreningar, invandrarföreningar, ungdomsföreningar etc. Ansvar för arbetet föreslås placerat hos ett flexibelt så kallat "collaborative leadership" som tilldelar varje deltagare en specifik roll och ger deltagarna möjlighet att vara ledande aktörer i enskilda faser av arbetet med den regionala innovationsstrategin. Komplexitet i den föreslagna organiseringen och de problem detta skapar skall hanteras med hjälp av personer eller organisationer som besitter tvärvetenskaplig kompetens eller erfarenhet av samarbete med aktörer med olika bakgrund. Avslutningsvis i guiden slås fast att ledningsstrukturen skall bestå av ett "management team", en "Knowledge Leadership Group" samt att det skall finnas utrymme för att skapa projektspecifika arbetsgrupper. Komplexiteten i organisationen är med andra ord utmanande stor, sannolikt så stor att den inte kan hanteras inom en traditionell formell organisationsstruktur. Detta öppnar för två alternativa vägar. En väg är att reducera komplexiteten för att därigenom ha möjlighet att forma en formell organisation som efter bästa förmåga lever upp till de ställda kraven. Med detta alternativ kan man skapa en administrativ struktur som är universell för arbetet med en smart specialiseringsstrategi. En alternativ väg är att öppna en mer informell självorganisering där involverade aktörer ges frihet att forma vad de betraktar som en ändamålsenlig organisering. Väljes detta alternativ får de förslag till element i organisationen - "collaborative leadership", "knowledge management team", etc. – som nämns i guiden karaktären av tips som inte behöver följas på hur arbetet kan organiseras. Accepteras självorganisering som bärande princip finns det uppenbar risk att organiseringen får en inre dynamik som leder till att den faktiska organisationen på centrala punkter kommer att avvika från det mönster som presenteras i vägledningen.

Utgångspunkten för det intellektuella arbetet med innovationsstrategin är en analys av den regionala kontexten samt av regionens potential för innovation. Då smart specialisering bygger på ekonomisk differentiering förutsätts innovationsstrategin ha sina rötter i existerande unika regionala egenskaper. Nyckeln till framgångsrik differentiering bestäms av förmågan att exploatera möjligheter till att skapa nytt som relaterar sig till det existerande, så kallad beslätad variation. Komparativa försteg skall alltså skapas genom en diversifiering av regionens unika kompetens. Detta skall ske genom utveckling av innovationer som är förankrade i regionens unika kompetens. Kartläggningen av regionens unika kompetens blir på detta sätt central i arbetet med strategin. De analytiska instrument som rekommenderas för detta arbete är SWOT-analys, regionala profilanalyser eller expertutvärderingar.

Analysen av regionens tillgångar förutsätts bli kompletterad med en analys av den aktuella regionens position i förhållande till andra europeiska regioner. Syftet är att genom en systematisk jämförelse identifiera regionens existerande komparativa fördelar. Den internationella jämförelsen anses nödvändig då regioner likt företag är konkurrensutsatta. De innovationer som utvecklas i regionen måste därför överleva i internationell konkurrens. Därför

blir det viktigt att rikta uppmärksamheten mot de styrkeområden som i en internationell jämförelse är unika. En sådan internationell jämförelse minskar samtidigt risken för att de valda satsningsområdena har sina motsvarigheter i andra europeiska regioner. Den uttalade ambitionen är att satsningsområdena skall vara unika. I de fall detta inte är fallet och satsningarna överlappar med andra regioners satsningar rekommenderas att samarbete med dessa regioner etableras. På detta sätt kan en arbetsdelning som minskar konkurrensen mellan regionerna utformas.

Slutligen fastslås i vägledningen att analysen av regionens unika egenskaper skall rikta speciell uppmärksamhet mot den entreprenöriella miljön i regionen. Med detta avses en utvärdering av regionens förmåga att generera ett signifikant flöde av innovationer och entreprenöriella initiativ. Vad som avses med och kännetecknar ett signifikant flöde av innovationer och entreprenörer och vilka faktorer som bestämmer en regions förmåga att generera ett sådant flöde behandlas inte.

Mot den detaljerade beskrivningen av innehåll och tillvägagångssätt i analysen av den regionala kontexten ställs en vag beskrivning av hur identifieringen av prioriterade områden konkret skall gå till. I vägledningen slås fast att prioriteringen sker genom process som kombinerar ett top-down angreppssätt med ett bottom-up angreppssätt. Syftet med top-down processen är att uppnå identifiera breda mål som är förenliga med EUs strategi. Botten-upp process förutsätts genererar tänkbara områden som kandiderar för att ingå i smart specialisering. Den kritiska frågan om vad som krävs för att de top-down bestämda breda målen skall möta de bottom-upp bestämda områdena behandlas inte. Samtidigt understryks att det är av stor vikt att regionledningen fokusera på ett begränsat antal prioriteringar. Prioritering och fokusering av offentliga insatser var ju en viktig utgångspunkt för arbetet med smart specialisering.

Implementeringen av strategin kräver en handlingsplan som klargör vilka verktyg regionen behöver för att uppnå strategins mål. Handlingsplanen förutsätts också innehålla detaljerad information om strategiska mål, tidtabell för genomförandet, identifiering av finansiella källor samt en tentativ budget.

Uppläggningsen som den presenteras i vägledningen påminner om den strategiska planeringsmodell som används vid utarbetandet av EUs regionala operationella program. Genom att applicera en rationell planeringsprocess förväntas aktörerna komma till klarhet om inom vilket område regionen har sin framtid. Den uttalade förutsättningen är att det finns en grundläggande logik som driver samhällsutvecklingen. I det aktuella fallet är denna logik regional diversifiering bygd på besläktad variation, vilket innebär ett antagande om att en regions historia formar dess framtid. De innovationer som uppstår i regionen antas ha sina rötter i regionens industriella historia. Regionens utveckling följer på detta sätt de små stegens logik och regionens utveckling blir stigberoende.

6.3 Smart specialisering – mötet med teorin

Utgångspunkten för förespråkare för smart specialisering är att det är möjligt med politiska insatser skapa regionala konkurrensmässiga fördelar som i sin tur påverkar regionens

specialisering. Detta var också utgångspunkten för arbetet i den expertgrupp som på uppdrag av EU kommissionen skulle utveckla den regionala dimensionen av EUs Regional Research Arena.¹¹⁶ Ordföranden och rapportören i expertgruppen var två av de geografer som under 1990-talet var ivriga förespråkare för betydelsen av regionala innovationssystem. Därför är det föga förvånande att expertgruppen fokuserar intresset mot regioner och regionala innovationssystem. I rapporten framhävs att teorin om regioners komparativa fördelar kan kritiseras för att den ignorerar såväl betydelsen av teknologisk förändring som innovation. Föreställningen om konstruerade fördelar ger enligt författarna en betydligt större roll åt den offentliga sektorn. Huvudargumentet för att politiken har en viktig roll att spela är att politiska insatser kan reducera det underskott av samspel och samverkan som kännetecknar regioner och som hämmar innovationsprocessen. Författarna ser samspel och samverkan som nyckelvariabler i arbetet med att främja innovationsprocessen och skapa regionala försteg. Politikens roll blir därför att agera som samarbetsingenjörer och koppla samman aktörer som inte själv inser den potential som ligger i samverkan.

Föreställningen om konstruerade fördelar kan i bästa fall betecknas som en konceptuell teori då det saknas systematiska empiriska studier som visar en regional specialisering som bygger på sådana medvetet konstruerade fördelar. De empiriska studier som finns består av berättelse av regioner vars politik tolkas i termer av insatser för att konstruera regionala fördelar. Fokus är således konsekvent på de gjorda insatserna, inte de uppnådda resultaten.¹¹⁷

Förvisso är teorin om komparativa fördelar statisk och lägger en överdriven vikt vid kostnaderna för tillgänglighet och kostnaden för olika produktionsfaktorer. Teorins budskap var att regioner är olika. Produktivitetsnivån varierar inom konkurrensutsatt näringsliv och resurstillgången varierar mellan regioner. Dessa olikheter driver enligt teorin handeln mellan regioner och därmed regionernas specialisering. Teorin om komparativa fördelar tillhör den klassiska handelsteorin och återspeglar den ekonomiska verkligheten vid den tid när teorin formulerades.¹¹⁸ Ur mötet mellan denna teori och en ny verklighet föddes senare en ny handelsteori. Denna nya handelsteori har sin utgångspunkt i en observation som var motstridig mot den gamla handelsteorins budskap. En analys av handelsflöden visar att länder och regioner med likartat klimat och likartad tillgång till resurser har ett omfattande handelsutbyte. Ett förhållande som krävde ett annat svar än teorin om komparativa fördelar. Det svar som den nya handelsteorin ger är att ekonomiska skalfördelar inom mogna industrier gör att ett fåtal globala företag med ett begränsat antal fabriker utspridda i världen dominerar dessa branscher.¹¹⁹ Det finns exempelvis endast två tillverkare av stora passagerarflygplan i världen liksom det finns en endast handfull tillverkare av telecomsystem. Vi får på detta sätt få företag med många geografiskt utsprida arbetsställen. Var dessa arbetsställen är lokaliserade förklaras i huvudsak av historiska tillfälligheter. Med koncentrationsprocessen på företagsnivå följer att vissa utvalda

¹¹⁶ EU Commission, *Constructing Regional Advantage. Principles-Perspectives-Policies*. Bryssel 2006

¹¹⁷ Bjørn Asheim, Ron Boschma & Philip Cooke, "Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases" *Regional Studies* 45, 06, 2011 s. 1-12

¹¹⁸ Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*. Cambridge 1933/1968

¹¹⁹ Paul Krugman, *Geography and Trade*. Cambridge Mass. 1991

regioner ges förutsättningar att realisera ekonomiska skalfördelar och därmed skapa konkurrens-
mässiga försteg.

Applicerar vi smart specialiseringssynsättet på denna nya verklighet, som den beskrivs av Paul Krugman, så framstår smart specialisering som en strategi användbar i första hand för att förstärka/förnya existerande specialisering. Detta överensstämmer också med den vikt som läggs vid besläktad variation, dvs. den uttalade målsättningen att bredda existerande specialisering. Med denna utgångspunkt representerar smart specialisering ett försök att leda regioners utveckling på samma sätt som storföretag leder sina företags utveckling. Ericsson förnyelse genom historien kan i stora stycken beskrivas i besläktad variation termer, även om föreställningen om hur långt bort från existerande verksamhet förnyelse kan betecknas som besläktad variation har förändrats över tiden.¹²⁰ Företag har successivt diversifierat genom att införliva nya produktområden som angränsar till existerande verksamhet. I något fall när steget bort från det befintliga har blivit för stort har det gått snett. Satsningen på data under 1980-talet och på mobiltelefoner under 1990-talet är två exempel. Frågan som då inställer sig är om det är effektivare att fokuserar på regionala insatser än att det görs nationella insatser inom områden där landet har globala teknologiskt ledande företag.

När det gäller frön till mer radikala förändringar i en regions specialisering så framhäver den nya handelsteorin de små tillfälligheternas betydelse. In sin bok berättar Paul Krugman¹²¹ om tonårsflickan Catherine Evans hobby att göra tuftade sängöverkast i slutet av 1800-talet resulterade i att det i den lilla staden Dalton i Georgia initierade en process som ledde till staden ett halvsekel senare var USA:s centrum för mattillverkning. På motsvarande sätt har senare små tillfälligheter som Fred Termans rekrytering till Stanford i Silicon Valley på 1920-talet¹²² och Romeo Guests initiativ för att skapa Triangle Research Park in North Carolina på 1950-talet¹²³ startat kumulativa processer som har bidragit till att förändra de två regionernas specialisering. Stockholms gryende specialisering inom digital spelutveckling, strömmade media och fintech kan förstås på ett likande sätt. Ett antal tillfälligheter och ett fåtal entreprenörer har skapat nya företag vilka startat en kumulativ process.¹²⁴ Timingen är en avgörande betydelse för att en liten tillfällighet skall få varaktiga konsekvenser. Sätter man in denna insikt i en smart specialiseringsram kan tre motsägelsefulla slutsatser dras.

En försvarare av smart specialiseringsbegreppet kan hävda att en systematisk analys utförd av en bred grupp djupt engagerade regionala aktörer ökar effektiviteten i den process som skapar historiska tillfälligheter och som bidrar till att förändra specialiseringen. Utifrån detta perspektiv är en god analys nyckeln till en framgångsrik specialisering. För en person som betrakta regioner som komplexa ekosystem där allt hänger samman blir slutsatsen att det avgörande är att man gör något. Vad man gör är av underordnad betydelse då ingen kan veta vilka effekter insatsen får förrän efteråt. Med denna utgångspunkt är smart specialisering som ett lotteri,

¹²⁰ John Meurling & Richard Jeans, *Ericsson krönikan 125 år av telekommunikation*. Stockholm 2000

¹²¹ Krugman ibid.

¹²² Martin Kenney (ed.), *Understanding Silicon Valley. The Anatomy of an Entrepreneurial region*. Stanford 2000

¹²³ Albert N. Link *A Generosity of Spirit. The Early History of the Research Triangle Park*. Research Triangle Park 1995

¹²⁴ Örjan Sölvell, Carl Fohlin & Sergiy Protsiv, "Ekosystemet ICT & Digital. Kartläggning av styrkeområden i Stockholmsområdet." *Länsstyrelsen Rapport 2015:16*, Stockholm

varför analysarbetet blir överflödigt. Handla först och legitimera handlingen efteråt blir mottot. En person som menar att politiken bör inriktas mot insatser som vi vet har effekter kan argumentera för att det är fruktlöst att på analytisk väg försöka skapa smart specialisering. I stället bör intresset riktas mot att förändra ur innovationssynpunkt viktiga nationella institutioner. Generella förändringar av skattesystem, utbildningssystem, forskningssystem, arbetsmarknadens reglering, migrationspolitik etc. framstår med denna utgångspunkt som mer fruktbara vägar att främja innovationer och entreprenörskap. För en beslutsfattare kan det upplevas som ett problem att inte på förhand veta i vilken omfattning och vilka typer av innovationer som sådana förändringar ger upphov till. Inte heller kan man på förhand veta på vilka plaster de uppstår.

6.4 Smart specialisering vs Vinnväxt

Vinnväxt och smart specialisering har det gemensamt att de riktar uppmärksamheten mot innovationer som drivkraft för ekonomisk tillväxt och att forskning ses som en central källa till innovationer. Satsningar på relevant forskning är därför ett centralt element i såväl smart specialisering som Vinnväxt. Man skulle kunna säga att i detta avseende återspeglar de båda tidsandans övertygelse om innovationers betydelse som centralt verktyg för att främja ekonomisk tillväxt. Det faktum att Vinnväxtprogrammet startade innan smart specialiseringsbegreppet introducerats gör det frestande att anta att Vinnväxt varit en viktig inspirationskälla för smart specialisering. Det finns emellertid inte någon dokumentation som tyder på att så varit fallet. Det ligger därför närmare till hand att se de två företeelserna som barn av tidsandan. Trots påtagliga likheter i de två angreppssätten ger en närmare jämförelse mellan dem vid handen att det också finns avgörande skillnader mellan de två.

Vinnväxt fokus låg på att identifiera regionala initiativ som präglades av ett starkt ledarskap och som syftade till att bygga regionala innovationssystem. Smart specialisering däremot fokuserar på att genom analys utmejsla ett applikationsområde som är förankrat i regionens industriella historia. Initiativ står mot analys och ledarskap mot stigberoende. Vinnväxt formulerar uppgiften i termer av insatser för att forma regionens framtid medan uppgiften i det språkbruk som präglar smart specialisering blir att upptäcka regionens framtid.

Denna skillnad manifesterar sig i den vikt Vinnväxt respektive smart specialisering lägger vid handling respektive analys. Vinnväxt prioriterade kraften och potentialen i existerande initiativ medan smart specialisering lägger huvudvikten på en systematisk analys som syftar till att identifiera de unika regionala egenskaper som skall bli utgångspunkten för framtidens innovationer. Vinnväxts huvudbudskap är att vad som händer i framtiden bestäms av vilka initiativ som tas i nuet och av det regionala ledarskapets förmåga att utveckla och förädla dessa initiativ. Budskapet i smart specialisering är att vad som är möjligt bestäms av regionens unika egenskaper och av hur dessa kan utnyttjas inom ramen för regionens rådande ekonomiska utvecklingssteg. De två perspektiven vilar sålunda på radikalt olika grundvalar vilket har implikationer för den bild av framtiden de två alternativen ger.

Med Vinnväxts synsätt är en regions framtid öppen och vilar på de initiativ som tas av regionens aktörer medan smart specialisering vilar på föreställningen att det finns en logik

bakom regionens utveckling. Logiken tar sig uttryck i att historien sätter gränser för vad som är möjligt i framtiden. Utvecklingen förutsätts följa en upptrampad stig. Skillnaden i synen på framtiden återspeglar att de två angreppssätten vilar på olika teoretiska perspektiv. Teoretiskt kan Vinnväxts perspektiv förankras i ny tillväxtteori enligt vilken den ekonomiska utvecklingen är ett resultat av ett stort antal historiska tillfälligheter. Budskapet från den nya tillväxtteorin är att accepterar vi att det finns rum för innovationer tvingas vi också inse att det inte finns någon entydig logik för varför sakernas tillstånd är som de är.¹²⁵ Vinnväxt ambition var att stödja några av de initiativ som bedömningsgrupperna trodde hade potential att utvecklas till en historisk tillfällighet som kunde lämna avtryck i regionens ekonomiska utveckling. Initiativens förankring i regionens industriella historia var inget uttalat kriterium som låg till grund för deras val av vinnare.

Utgångspunkten för smart specialisering är att en regions framtid har starka kopplingar till dess industriella historia. Nya industrier som växer fram i regionen är besläktade med det som redan finns. Regionens industriella utveckling kan liknas vid en geologisk process där lager på lager av nya industrier läggs ovanpå arvet av mogna industrier. Teoretiskt kan denna utgångspunkt förankras i evolutionär ekonomisk geografi.¹²⁶ Med denna utgångspunkt är regioner fångna i sin historia och deras framtid består i bästa fall av en långsam stegvis utveckling präglad av marginella förändringar där existerande resurser kommer till ny användning. Stigberoendet är en konsekvens av att innovationer inom nya områden antas utvecklas av aktörer som har sin erfarenhet från redan existerande företag i regionen. Innovationen förutsätts genom entreprenörernas erfarenhetskunskap ha en koppling till denna produktion – besläktad variation. I de fall innovationen får ett stort ekonomiskt genomslag kommer detta nya innovativa företag i sin tur att ge upphov till nya spin-offs, varefter snöbollseffekten leder till att ett nytt kluster uppstår. Utvecklingsstigen böjer av, men bara lite, i en ny riktning. Med detta synsätt blir regionens befintliga näringsliv den källa ur vilken innovationer och nya företag uppstår. Analysen för att finna regionala tillgångar som kan ligga till grund för innovationer blir därför viktig. Detta synsätt lär oss att det finns en logik i varför sakernas tillstånd är som de är, även om det konkreta innehållet i den variation som innovationerna för med sig inte går att förutse. Historiska tillfälligheter inträffar med detta synsätt inom en ram som formas av regionens industriella historia. Den avgörande skillnaden mellan de två synsätten består i synen på hur öppen en regions framtid är. Smart specialisering utgår ifrån att regionens framtid formas utifrån regionens egenskaper. Vinnväxt däremot utgår ifrån att framtiden formas av initiativ som tas av aktörer som råkar befinna sig i regionen. I vilken grad formas en regions industriella utveckling av dess industriella historia respektive av ett flöde av historiska tillfälligheter som gör framtiden oförutsägbar? Det är möjligt att vi i historiens ljus kan ge ett svar på denna fråga. Det är emellertid samtidigt troligt att svaret är olika för olika regioner och för olika tidsperioder. Hur kan man under dessa förhållanden ge något trovärdigt svar i förväg?

¹²⁵ Paul Romer, "Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions." *Journal of Development Economics* 43, sid 5-38 1994

¹²⁶ Ron Boschma & Koen Frenken, "The Emerging empirics of evolutionary economic geography" *Journal of Economic Geography* 11 (2011) sid. 295-307

Med smart specialiserings utgångspunkt om historiens betydelse är det föga förvånande att de insatser angreppssättet leder till ofta får formen av klusterpolitik där uppmärksamheten inriktas mot att främja innovationer som är förankrade i existerande kluster i regionen.¹²⁷ Flygplansklustret i Andalusien, bilklustret i Turkiet och motorfordonsklustret i Storbritannien är exempel som beskrivs i OECD-rapporten. I Vinnväxts fall var utgångspunkt att betydelsen av historiska tillfällen gör att framtiden är öppen och uppgiften var att främja lovande initiativ oavsett hur de förhöll sig till regionens industriella historia. Medan smart specialisering prioriterar valet om område inom vilket innovationer skall göras prioriterar Vinnväxt sammansättningen, kompetens och engagemang hos de som skall realisera initiativet. Vinnväxts angreppssätt påminner i detta avseende om hur riskkapitalister som investerar i tidiga skeden arbetar.

I praktiken är emellertid skillnaden mellan de två angreppssätten mindre än vad texten ovan ger intryck av. Regionens industriella historia har uppenbart spelat en viktig roll för valet av ungefär hälften av vinnarna i Vinnväxt 2003-2008. Robotdalen, Innovation i gränsland, Uppsala Bio, Triple Steelix och Smart Textiles är exempel på vinnare där satsningen har en stark koppling till den aktuella regionens industriella historia.¹²⁸ Det kan ha varit så att en stark historisk förankring givit extra legitimitet till initiativet och därmed bidragit till att projektet upplevs som mindre riskfyllt än att satsa på något radikalt nytt. Så i praktiken framstår Vinnväxt som en pragmatisk svensk version av smart specialisering i vilken det dokumenterade initiativet spelar en mer central roll än den regionala analysen.

¹²⁷ OECD *Innovation-driven Growth in Regions. The Role of Smart Specialisation*. Paris 2013

¹²⁸ Peter Kempinsky, Jan Sandred & Dan Sjögren "Hundra år av erfarenhet. Lärdomar från VINNVÄXT 2001-2011", *VINNOVA RAPPORT 2011:3*. Stockholm 2011

Referenser

- 1996/1997:RR2, Riksdagens revisorers förslag angående statligt engagemang i regionala investmentbolag
- Ahlberg, P. et al. "Vi halkar ohjälpligt efter": 314 professorer angriper forskningspolitiken: Minskade resurser till grundforskningen hot mot framtida välstånd. *Dagens Nyheter* 16 september 1998.
- Arnold, E., C. Whitelegg & B. Thuriaux Research 2000 or Research 1950? Forskning 2000 and the Future State Research Funding in Sweden. **Technopolis**, Brighton 1999.
- Asheim, B. T. "Regionale innovasjonssystem- en socialt og territoriellt forankret teknologipolitikk." *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* 20 1995
- Asheim, B. T. & M. S. Gertler "The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems." I Jan Fagerberg, David C. Mowery & Richard R. Nelson (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford 2005
- Asheim, B. T., R. Boschma & P. Cooke "Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases" *Regional Studies* 45, 06, 2011 s. 1-12
- Bell, D. (ed.) *Toward the Year 2000. Work in Progress*. Boston 1967
- Benner, M. *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal* Nora 2001
- Benner, M. "En aktör söker sin roll – stiftelserna genom 1990-talet." I Sverker Sörlin (red.) "I den absoluta frontlinjen." *En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nora 2005
- Boschma, R. & K. Frenken "The Emerging empirics of evolutionary economic geography" *Journal of Economic Geography* 11 (2011) sid. 295-307
- Braczyk, H. J., P. Cooke & M. Heidenreich (eds.), *Regional Innovation Systems*. London 1998
- Christensen, C. R. , K. R. Andrews, J. L. Bower, G. Hamermesh & M. Porter, *Business Policy: Text and Cases*, Homewood Ill., 1965
- Cooke, P. "Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe" *Geoforum* 23 1992
- Cooke, P., M G Uranga, & G Etxebarria "Regional systems of innovation: an evolutionary perspective" *Environment and Planning A* 1998, Volume 30, pages 1563 - 1584
- Dolk, T. "Fånga vinden – en klokbok för tillväxt," *Vinnova Rapport VR 2004:8*;
Ds 1992:97 *Forskningens villkor*
- Ds 2003:43, *Tredje året – från tillväxtavtal till tillväxtprogram*
- Eklund, M. "Adoption of the Innovation System Concept in Sweden." *Uppsala Studies in Economic History* 81. Uppsala 2007
- Erngren, B. G. Ferm, U. Karlström, T. Korsfelt & B. Pettersson "Forskning 2000 vrider klockan åt fel håll." *Svenska Dagbladet* 28 december 1998;
- Etzkowitz, H. & L. Leydesdorff "The Triple Helix: University - Industry - Government Relations A Laboratory for Knowledge Based Economic Development", *EASST Review* 14 (1), 1995
- EU Commission *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation*. Bryssel 2004
-

- EU Commission *Cohesion policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007-2013* Bryssel 2005
- EU Commission *Working together for growth and jobs*. Bryssel 2005
- EU Commission *Constructing Regional Advantage. Principles-Perspectives-Policies*. Bryssel 2006
- EU Commission, *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bryssel 2010
- EU Commission *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*. Bryssel 2010
- EU Commission, *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union*. Bryssel 2011
- EU Commission, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)* Bryssel 2012
- Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Bryssel 2004
- Faludi (ed.), A. *Territorial Cohesion and the European Model of Society* Cambridge Mass. 2007
- Flodström, A. *Utredning om vissa myndigheter*. Industridepartementet, Stockholm 1999.
- Foray, D., P. A. David & B. Hall "Smart specialisation: the concept". In *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*. Report EUR 24047 European Union Bryssel 2009
- Foray, D., P. A. David & B. Hall, *Smart specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*. Maastricht 2011
- Freeman, C. *The Economics of Industrial Innovation*. Manchester 1974.
- Freeman, C. "The Kondratieff long waves, technical change and unemployment." I OECD *Structural Determinants of Employment and Unemployment*. Paris 1979.
- Freeman, C., J. Clark & L. Soete, *Unemployment and Technical innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*. London 1982
- Freeman (ed.), C. *Long Waves in the World Economy*. London 1984
- Freeman, C. *Technology and Economic Performance. Lessons from Japan*. London, 1987
- Freeman, C. & B. Å. Lundvall (eds.), *Small countries facing the technological revolution* London 1988
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Novotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London 1994
- Gidlund, J. *Regionernas Europa*. Stockholm, Landstingsförbundet 1992.
- Gravier, M. J. F. *Paris et le Désert Français*. Paris 1947
- Hall, P. *Urban and Regional Planning* London 1975/2002
- Hayek, F. A. "The Pretence of Knowledge". I Assar Lindbeck (ed.) *Nobel Lectures in Economic Science 1969-1980*. Singapore 1992
- von Hippel, E. A. "The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process." *Research Policy* 5, no. 3 (July 1976): 212–239
- von Hippel, E. A. "The Dominant Role of the User in Semiconductor and Electronic Subassembly Process Innovation." *IEEE Transactions on Engineering Management* EM-24, no. 2 (May 1977): 60–71.
- Hägg, I. & Johansson, J. (red.), *Företag i nätverk – ny syn på konkurrenskraft*. Stockholm 1982
- "Japans Economy. Darker and Darker." *The Economist* October 20th-26th 2001

- Jogmark, M. "Den regionala transformationens sociala dimension – Karlskrona 1989-2002." *Blekinge Institute of Technology. Doctoral Dissertation Series No. 2015:13.* Karlskrona 2015
- Johnson, C. A. *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1952-1975.* Stanford 1982
- Kahn H. & A. Wiener, *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years.* New York 1967
- Kempinsky, P., J. Sandred & D. Sjögren "Hundra år av erfarenhet. Lärdomar från VINNVÄXT 2001-2011", *VINNOVA RAPPORT VR 2011:3.* Stockholm 2011
- Kenney (ed.), M. *Understanding Silicon Valley. The Anatomy of an Entrepreneurial region.* Stanford 2000
- Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money.* London 1936
- Kondratieff, N. D. "Die Langen Wellen der Konjunktur." *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* vol. 56, No. 3, 1926.
- Kondratieff, N. D. "The Long Waves in Economic Life." *The Review of Economic Statistics* vol. XVII, N. 6, Nov. 1935.
- Krugman, P. *Geography and Trade.* Cambridge Mass. 1991
- Lemar, B. & J. E. Nilsson, "Långsiktig planering – en begrepps- och innehållsanalys." *Studier i företagsekonomi, Umeå universitet nr. 18,* 1974
- Lindström, B. & J. E. Nilsson "The Swedish O2 Plans – An Appraisal" I *Evaluation of EU Structural Fund Programme in a Nordic context – the Case of Sweden and Finland.* **NordREFO 1996:5**
- Link A. N. *A Generosity of Spirit. The Early History of the Research Triangle Park.* Research Triangle Park 1995
- Lundvall, B. Å. "Introduction." I Bengt-Åke Lundvall (ed.) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London 1992
- Lundvall, B. Å. "User-Producer Relationships. National System of Innovations and Internationalisation." I Bengt-Åke Lundvall (ed.) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London 1992
- Madureira, A. M., J. E. Nilsson & V. Gheorge *Structural Funds as instrument to promote Innovation.* Karlskrona 2007
- Malmberg, A. *Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling - begreppsdiskussion och forskningsöversikt itps A2002:008* Östersund 2008
- Mandel, E. *Long Waves of Capitalist Development: The Marxist Interpretation* Cambridge 1980
- Mandel, E. "Explaining long waves of capitalist development." *Futures* 13 (No. 4) 1981 s. 332-338
- Marshall, A. *Industry and Trade* London 1890
- Martin, R. & P. Sunley "Path dependence and regional economic evolution." *Journal of Economic Geography* 6 2006 sid. 395-437
- John Meurling, J. & R. Jeans, *Ericsson krönikan 125 år av telekommunikation.* Stockholm 2000
- Michaelides, P. G. "Joseph Schumpeter and the German Historical School", *Cambridge Journal of Economics* 2009, 33, p. 495–516.
- Miettinen, R. *National Innovation System. Scientific Concept and Political Rhetoric.* Helsingfors 2002

- Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*. Paris 1950
- Mintzberg, H. B. Ahlstrand & J. Lampel *Strategy Safari. A Guide through the Wilds of Strategic Management* New York 1998
- Modéer, C. "Forskning 2000 når inte ända fram." *Svenska Dagbladet* 17 december 1998.
- Nilsson, J. E. "Kondratieffsyklusen." I Stein Ugelvik Larsen (red.) *Lov og struktur*. Bergen 1987
- Nilsson, J. E. (ed.), *The Role of Universities in Regional Innovation Systems – A Nordic Perspective*. Köpenhamn 2006
- Norling, M. & J. Hollstrand, *Projekt Arena NetPort. Karlshamn. Koncept för vägavgifter och regionalt innovationssystem* Stockholm 2011
- Näringsdepartementet, *A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013*. Stockholm 2007
- OECD, *The regional development factor in economic development. Policies in fifteen industrialized OECD countries*. Paris 1970
- OECD, *Technology and the Economy – The Key Relationships* Paris 1992
- OECD, *Innovation-driven Growth in Regions. The Role of Smart Specialisation*. Paris 2013.
- Ohlin, B. *Interregional and International Trade*. Cambridge 1933/1968
- Ohlsson, L. *Sverige som innovativ industrimiljö*. Stockholm 1993
- Persson, B. *Motsträviga myndigheter: sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*. Nora 2001
- Pierre, J. & B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*. London 2000
- Porter, M. E. *The Competitive Advantage of Nations*. London 1990
- Prop 1964:183 *Riktlinjer för en aktiv lokaliseringpolitik m.m.*
- Prop. 1972:111 *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*.
- Prop. 1981/82:113 *Program för regional utveckling och resurshushållning*
- Prop. 1983/84:107 *Om forskning*
- Prop. 1989/90:76 *Regionalpolitik för 90-talet*
- Prop. 1991/92:36 *om avveckling av löntagarfonderna*
- Prop. 1993/94:76 *Bygder och regioner i utveckling*
- Prop. 1993/94:206 *Innovationsstöd*
- Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Regeringens skrivelse 1998/99:96, *Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007-2013*
- Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Övre Norrland 2007-2013*
- Rémy Prud'homme, R. "Regional Economic Policy in France." I Niles M. Hansen *Public Policy and Regional Economic Development. The Experience of Nine Western Countries*. Cambridge Mass. 1974
- Romer, P. "Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions." *Journal of Development Economics* 43, sid 5-38 1994

- Schumpeter, J. A. *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Mansfield Centre, Connecticut 1939
- Science and Technology Council of Finland *Guidelines for science and technology policy in the 1990s*. Helsingfors 1990.
- Scott, A. J. *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press 1993
- SIND 1983:4 *De regionala utvecklingsbolagen – instrument för industriell utveckling?*
- Skarin, T. *Forskning och näringsliv i samverkan – följeforskning av projektet MediaSense*. Stockholm 2011
- SOU 1972:59 *Att välja framtid*
- SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*
- SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*
- SOU 1995:27 *Regional framtid*
- SOU 1998:128 *Forskningspolitik*
- Storper, M. "The limits to globalization: technology districts and international trade", *Economic Geography*, 68, 1992, pp. 60-93
- STU-Perspektiv Stockholm 1981
- Sölvell, Ö., G. Lindqvist & C. Ketels *The Cluster Initiative Handbook*. Stockholm 2003
- Sölvell, Ö., C. Fohlin & S. Protsiv, "Ekosystemet ICT & Digital. Kartläggning av styrkeområden i Stockholmsområdet." *Länsstyrelsen Rapport 2015:16*, Stockholm
- Sörlin, S. "Konturer av kunskapssamhället – läget i det tidiga 90-talet." I Sverker Sörlin (red.) "I den absoluta frontlinjen." *En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nora 2005
- Tillväxtverket, *Samlad lägesrapport per 2014-03-28* Stockholm 2014
- Törnqvist, G. "Studier i industrilokalisering." *Meddelande från geografiska institutionen vid Stockholms universitet Nr. 153*. Stockholm 1963
- Vedin, B. A. *Innovationsklimatet i Sverige* Stockholm 1982
- Wapshott, N. *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*. New York 2011
- Westerberg, U., "Politiken, offentlig verksamhet – en av tre parter i samverkan. En erfarenhetsstudie inom VINNOVAs VINNVÄXT-program" *Vinnova Rapport VR 2008:8*
- Wetterberg, G. *Perspektiv på forskningspolitiken SSF-rapport nr. 11* Stockholm 2010
- Wittrock, B. & S. Lindström *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm 1984

Vinnovas publikationer

Februari 2016

För mer info eller för tidigare utgivna publikationer se VINNOVA.SE

Vinnova Analys

VA 2016:

- 01 VINNVÄXT - ett innovativt program i takt med tiden
- 02 Årsbok 2015 - Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation

VA 2015:

- 01 Årsbok 2014 - Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation
- 02 Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv
- 03 Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället - Effekter av forsknings- och innovationsfinansiärers insatser
- 04 Företag i Tåg- och järnvägsbranschen i Sverige - 2007-2013
- 05 FoU-program för Små och Medelstora Företag - Metodologiskt ramverk för effektanalyser
- 06 Small and beautiful - The ICT success of Finland & Sweden
- 07 National Research and Innovation Councils as an Instrument of Innovation Governance - Characteristics and challenges
- 08 Kartläggning och behovsinventering av test- & demonstrationsinfrastruktur

VA 2014:

- 01 Resultat från 18 VINN Excellence Center redovisade 2012 - Sammanställning av enkätresultaten. (För engelsk version se VA 2014:02)
- 02 Results from 18 VINN Excellence Centres reported in 2012 - Compilation of the survey results. (För svensk version se VA 2014:01)
- 03 Global trends with local effects - The Swedish Life Science Industry 1998-2012
- 04 Årsbok 2013 - Svenskt deltagande i europeiska program för forskning och innovation.
- 05 Innovations and new technology - what is the role of research? Implications for public policy. (För svensk version se VA 2013:13)
- 06 Hälsoekonomisk effektanalys - av forskning inom programmet Innovationer för framtidens hälsa.
- 07 Sino-Swedish Eco-Innovation Collaboration - Towards a new pathway for shared green growth opportunity.

08 Företag inom svensk massa- och pappersindustri - 2007-2012

09 Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter

VA 2013:

- 01 Chemical Industry Companies in Sweden
- 02 Metallindustrin i Sverige 2007 - 2011
- 03 Eco-innovative Measures in large Swedish Companies - An inventory based on company reports
- 04 Gamla möjligheter - Tillväxten på den globala marknaden för hälso- och sjukvård till äldre
- 05 Rörliga och kopplade - Mobila produktionssystem integreras
- 06 Företag inom miljötekniksektorn 2007-2011
- 07 Företag inom informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2007 - 2011
- 08 Snabbare Cash - Effektiv kontanthantering är en tillväxtmarknad
- 09 Den svenska maritima näringen - 2007 - 2011
- 10 Long Term Industrial Impacts of the Swedish Competence Centres
- 11 Summary - Long Term Industrial Impacts of the Swedish Competence Centres. (Kortversion av VA 2013:10)
- 12 Företag inom svensk gruv- och mineralindustri 2007-2011
- 13 Innovationer och ny teknik - Vilken roll spelar forskningen. (För engelsk version se VA 2014:05)
- 14 Företag i energibranschen i Sverige - 2007-2011
- 15 Sveriges deltagande i sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (FP7) - Lägesrapport 2007-2012.
- 16 FP7 and Horizon 2020.

Vinnova Information

VI 2016:

- 01 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 1-2015 - Initieringsprojekt
- 02 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 2-2015 - Samverkansprojekt
- 03 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 3-2015 - Följdinvesteringsprojekt

VI 2015:

- 01 Insatser för innovationer inom Hälsa
- 02 FFI Årsrapport 2014 - Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transporter
- 03 Social innovation - Exempel
- 04 Social innovation
- 05 Årsredovisning 2014
- 06 Sweden needs FFI (för svensk version se VI 2015:10)
- 07 Innovation för ett attraktivare Sverige - Underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017-2020 - Huvudrapport (för analysrapport se VI 2015:08)
- 08 Förutsättningar för innovationspolitik i Sverige - Underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017-2020 - Analysrapport (för huvudrapport se VI 2015:07)
- 09 Utmaningsdriven innovation - Samhällsutmaningar som tillväxtpotentialer (för engelsk version se VI 2015:11)
- 10 Sverige behöver FFI (för engelsk version se VI 2015:06)
- 11 Challenge-Driven Innovation - Societal challenges as opportunities for growth (för svensk version se VI 2015:09)

VI 2014:

- 01 Tjänsteinnovationer 2007.
- 02 Innovationer som gör skillnad - en tidning om innovationer inom offentliga verksamheter
- 03 Årsredovisning 2013
- 04 VINNVÄXT - A programme renewing and mowing Sweden ahead
- 05 UTGÅR, ersätts av VI 2015:01
- 06 Din kontakt i EU:s forsknings- och innovationsprogram.
- 07 VINNOVA - Sveriges innovationsmyndighet (För engelsk version se VI 2014:10)
- 08 Visualisering - inom akademi, näringsliv och offentlig sektor

- 09 Projektkatalog Visualisering - inom akademi, näringsliv och offentlig sektor
- 10 VINNOVA - Sweden's Innovation Agency (För svensk version se VI 2014:07)

VI 2013:

- 01 Branschforskningsprogrammet för skogs- & träindustrin - Projektkatalog 2013
- 02 Destination Innovation- Inspiration, fakta och tips från Ungas Innovationskraft
- 03 Inspirationskatalog - Trygghetsbostäder för äldre
- 04 UTGÅR, ersätts av VI 2015:11)
- 05 UTGÅR, ersätts av VI 2013:14
- 06 Årsredovisning 2012
- 07 Trygghetsbostäder för äldre - en kartläggning.
- 08 Äldre entreprenörer med sociala innovationer för äldre - en pilotstudie kring en inkubatorverksamhet för äldre.
- 09 Fixartjänster i Sveriges kommuner - Kartläggning och samhällsekonomisk analys. (För kortversion se VINNOVA Information VI 2013:10)
- 10 Sammanfattning Fixartjänster i Sveriges kommuner - Kartläggning. (Kortversion av VINNOVA Information VI 2013:09)
- 11 UTGÅR, ersätts av VI 2014:10
- 12 UTGÅR, ersätts av VI 2013:19
- 13 När företag och universitet forskar tillsammans - Långsiktiga industriella effekter av svenska kompetenscentrum
- 14 Innovationer på beställning - en möjlighet till förnyelse och utveckling. UTGÅR
- 15Handledning - för insatser riktade mot tjänsteverksamheter och tjänsteinnovation
- 16 UTGÅR, ersätts av VI 2013:22
- 17 Innovationer på beställning - tidning pm att efterfråga innovationer i offentlig sektor
- 18 UTGÅR, ersätts av VI 2014:06
- 19 Arbetar du inom offentlig sektor och brinner för innovationsfrågor? - VINNOVA är Sveriges innovationsmyndighet och arbetar för att offentlig sektor ska vara drivkraft för utveckling och användning av innovationer
- 20 Programöversikt 2014 - Stöd till forskning och innovation
- 21 OECDs utvärdering av Sveriges innovationspolitik - En sammanställning av OECDs analys och rekommendationer.
- 22 Att efterfråga innovation - Tankesätt och processer

Vinnova Rapport VR 2016:

- 01 Third Evaluation of VINN Excellence Centres - AFC, BiMaC Innovation, BIOMATCELL, CESC, CHASE, ECO2, Faste, FUNMAT, GHZ, HELIX, Hero-m, iPack, Mobile Life, ProNova, SAMOT, SuMo & WINGQUIST
- 02 Third Evaluation of Berzelii Centres - Exselent, UPSC & Uppsala Berzelii
- 03 NOVA - Verktyg och metoder för normkreativ innovation
- 04 Forskning och utveckling för ökad jämställdhet - Följeforskning om Vinnovas regeringsuppdrag avseende behovsmotiverad forskning för ökad jämställdhet 2013-2015

VR 2015:

- 01 Bumpy flying at high altitude? - International evaluation of Smart Textiles, The Biorefinery of the Future and Peak Innovation
- 02 From green forest to green commodity chemicals - Evaluating the potential for large-scale production in Sweden for three value chains
- 03 Innovationstävlingar i Sverige - insikter och lärdomar
- 04 Future Smart Industry - perspektiv på industriomvandling
- 05 Det handlar om förändring - Tio år som följeforskare i Triple Steelix
- 06 Evaluation of the Programme Multidisciplinary BIO - The strategic Japanese-Swedish cooperation programme 2005 - 2014
- 07 Nätverksstyrning av transportinnovation
- 08 Ersättningsystem för innovation i vård och omsorg - En studie av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller

VR 2014:

- 01 Väger till välfärdsinnovation - Hur ersättningsmodeller och impact bonds kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig verksamhet
- 02 Jämställdhet på köpet? - Marknadsfeminism, innovation och normkritik
- 03 Googlemodellen - Företagsledning för kontinuerlig innovation i en föränderlig värld
- 04 Öppna data 2014 - Nulägesanalys.
- 05 Institute Excellence Centres - IEC -En utvärdering av programmet
- 06 The many Faces of Implementation
- 07 Slututvärdering Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården

VR 2013:

- 01 Från eldsjälsvärna innovationer till innovativa organisationer - Hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet?

- 02 Second International Evaluation of the Berzeli Centra Programme
- 03 Uppfinningars betydelse för Sverige - Hur kan den svenska innovationskraften utvecklas och tas tillvara bättre?
- 04 Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården - Halvtidsutvärdering
- 05 Utvärdering av branschforskningsprogrammen för läkemedel, bioteknik och medicinteknik
- 06 Vad ska man ha ett land till? - Matchning av bosättning, arbete och produktion för tillväxt
- 07 Diffusion of Organisational Innovations - Learning from selected programmes
- 08 Second Evaluation of VINN Excellence Centres - BiMaC Innovation, BIOMATCELL, CESC, Chase, ECO2, Faste, FunMat, GigaHertz, HELIX, Hero-m, iPACK, Mobile Life, ProNova, SAMOT, SuMo & Wingquist.
- 09 Förkommersiell upphandling - En handbok för att genomföra FoU-upphandlingar
- 10 Innovativa kommuner - Sammanfattning av lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning
- 11 Design av offentliga tjänster - En förstudie av designbaserade ansatser.
- 12 Erfarenheter av EU:s samarbetsprogram - JTI-IKT (ARTEMIS och ENIAC).



Vinnova stärker Sveriges innovationskraft

Post: Vinnova, SE-101 58 Stockholm Besök/Office: Mäster Samuelsgatan 56
+46 8 473 30 00 vinnova@vinnova.se vinnova.se