

Er det regionale niveau relevant for erhvervspolitikken?

Jesper Lindgaard Christensen, lektor, Institut for Økonomi og Ledelse, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), jlc@business.aau.dk

Ina Drejer, lektor, Institut for Økonomi og Ledelse, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), id@business.aau.dk

Siden 1990'erne er der kommet et stigende fokus blandt internationale forskere og politikudøvere på regionalpolitikens rolle og potentialer i.f.t. at fremme vækst, institutionel forandring og erhvervsudvikling. Der er imidlertid ikke nogen entydig konsensus omkring hvilken rolle regioner kan og skal spille. Denne artikel udfolder to teoretisk funderede rationaler for at bedrive erhvervspolitik i en dansk kontekst: et traditionelt økonomisk rationale baseret på markedsfejl som den primære begrundelse for intervention og et systemisk rationale, hvor målet med politiske interventioner er at afhjælpe systemfejl. Artiklen diskuterer, hvordan disse rationaler har betydning for, hvorvidt politik bør bedrives regionalt. Der fokuseres på innovationspolitik som repræsentant for den samlede erhvervsfremmeindsats. Vi anfører, at det systemiske perspektiv i et vist omfang gradvist har vundet gehør, men er langt fra at dominere tænkningen i det politiske system. Vi identificerer desuden tiltag i dansk erhvervspolitik, der begrænser regioners rolle betydeligt.

Modsattede tendenser i den danske erhvervs politik

På internationalt plan er der siden 1990'erne gradvist vokset et nyt rationale for erhvervs politik frem. Det traditionelle økonomiske rationale bliver dermed, både i det politiske landskab og i teoretiske diskussioner, udfordret af en radikalt anderledes tænkning, som tager afsæt i en systemisk tilgang til erhvervs politisk intervention.

Denne artikel udfolder de systembaserede og traditionelle økonomiske rationaler for at bedrive erhvervs politik i en dansk kontekst og diskuterer, hvordan disse rationaler har betydning, for hvordan – og på hvilke geografiske niveauer – politik bør bedrives. Der fokuseres på innovationspolitik som repræsentant for den samlede erhvervsfremmepolitik.

På trods af, at størstedelen af erhvervsfremmemidlerne i Danmark administreres på nationalt niveau, er midler til fremme af innovation og generel erhvervsudvikling i stigende grad blevet kanaliseret gennem de regionale og kommunale niveauer, især siden 2014. Desuden har den nuværende regering implementeret en række initiativer og planer med regionalpolitisk sigte.¹ Samtidig blev der dog i maj 2018 indgået en politisk aftale, som reformerer erhvervsfremmeindsatsen i retning af, hvad der fra flere sider udlægges som en centralisering. Der er således modsattede tendenser i politikken. På den ene side peges på behovet for en skræddersyet indsats, der i høj grad er fokuseret på geografi og stedlig kontekst, og hvor der stimuleres udvikling uden for de store byer. På den anden side trækkes i en retning af tiltag til at forbedre generelle rammebetingelser, men hvor den stedsspecifikke indsats nedprioriteres. Disse to modsattede tendenser kan kobles direk-

te til grundlæggende forskelle i de bagvedliggende rationaler, der drøftes i denne artikel.

I tillæg til de teoretiske rationaler, som behandles i denne artikel, er der praktisk-politiske motivationer for at bedrive regional erhvervs politik. F.eks. sammenfatter Cornett (2017), med reference til EU-opgørelser, tre tendenser i den europæiske udvikling: (1) En langsigtet økonomisk konvergens mellem EU landene. Denne proces blev imidlertid sat i stå af finanskrisen, som har udvidet skellet mellem nord og syd i Europa; (2) En udvikling mod stigende ulighed mellem metropolregioner og andre regioner inden for landene; (3) En tendens til øgede forskelle mellem land og by. Denne udvikling gælder også for Danmark. Opgørelser af udviklingen i BNP pr. indbygger i regionerne i perioden 2008-2016 viser, at Hovedstadsregionen skiller sig positivt ud, mens Region Midtjylland og Region Nordjylland, som begge er regioner med intra-regionale udkantsproblemer, har haft de svageste udviklinger (Dansk Erhverv, 2018). Disse to regioner ligger således efter et lille årti under 2008-førkriseniveauet. Hvis sådanne tendenser med øget regional ulighed ønskes imødegået, er der et rationale for en regionalt forankret politik.

De efterfølgende afsnit introducerer henholdsvis den traditionelle økonomiske og den systemiske tilgang til politisk intervention. Dernæst ser vi nærmere på, i hvilken grad det systemorienterede rationale har sat – og fremover kan forventes at sætte – præg på dansk erhvervs politik. Som en del heraf giver vi et overblik over aktører og deres rolle. I denne sammenhæng ser vi også frem på, hvilke ændringer der er besluttet i 2018. Endelig peger vi på udviklingstræk, som accentuerer et intensiveret, men også bredere syn på regionale erhvervsfremmeindsatser.

Fra en traditionel økonomisk til en systembaseret tilgang til erhvervsfremme – betydningen af geografi

Traditionel økonomisk forståelse af erhvervsfremme

Når vi i denne artikel taler om en traditionel økonomisk opfattelse, tænker vi på den neoklassisk baserede økonomiske teori.² Her er det en fremherskende opfattelse, at den primære berettigelse for offentlige erhvervsfremmeindsatser er korrektionen af markedsfejl. Analyser af markedsfejl er eksempelvis baseret på nogle grundlæggende karakteristika ved viden: Viden er uhåndgribelig; viden har karakter af et offentligt gode, der kun er delvist ekskludérbart i sin anvendelse; og investeringer i viden er forbundet med stor usikkerhed. Det betyder, at markedsbaserede allokering- og prissætningsmekanismer vanskeliggøres. Der vil typisk blive investeret mindre i viden, end hvad der er samfundsmæssigt optimalt (Arrow, 1962). Derfor kan der, ud fra en markedsfejlsbetragtning, argumenteres for, at der er behov for offentlige subsidier af investeringer i viden, for derved at korrigere kapitalmarkedsfejl i forbindelse med allokeringen af private midler til investering i udvikling af ny viden og udbuddet af kapital til risikable, nye virksomheder (Dodgson o.a., 2011; Laranja o.a., 2008).

Inden for traditionel økonomi antages det i udgangspunktet, at vækst foregår i et 'neutral' geografisk rum, hvor kontekstuelle forudsætninger ikke indgår som en parameter, men befolkningstilvækst og akkumulation af fysisk kapital er centrale forklaringsfaktorer bag interregionale forskelle. Med andre ord indgår faktorer, der relaterer sig til, hvordan eksempelvis ressourcekoordinering og -allokering finder sted og udvikler sig under stedsspecifikke historiske, strukturelle, institutionelle betingelser, ikke i en klassisk markedsfejlsramme (Dodgson o.a., 2011). Det er dog ikke sådan, at nyere neoklassisk baseret forskning afviser, at økonomisk velstand er geografisk koncentreret, men her

anvendes eksempelvis et begreb som rumlig autokorrelation som en forklaring. Rumlig autokorrelation er et statistisk udtryk for rumlig afhængighed, der kan forklares ved tilstedeværelsen af 'spillover'-effekter (Koch, 2008) i betydningen afsmittende effekter af aktiviteter på omgivelserne. Mens spillovers i neoklassisk økonomi antages at forekomme automatisk – det vil eksempelvis sige, at der automatisk vil være en positiv afsmittende effekt ved at være lokaliseret tæt på en forskningsintensiv virksomhed eller region – er antagelsen inden for såkaldt evolutionær teori,³ at spillover-processer ikke opstår af sig selv, men skal drives aktivt af økonomiske agenter (Audretsch og Keilbach, 2004).

Systembaseret tilgang til erhvervsfremme

Hvor markedsfejl tidligere har været den alt-dominerede årsag til interventioner, begrundes politik imidlertid nu også i 'systemfejl'. En grundlæggende anderledes forståelse af innovations- og udviklingsprocesser har været afgørende for denne fremvoksende nye tilgang til politik, som anviser et nyt fokus og nye virkemidler. Denne systemtilgang udspringer af evolutionær og institutionel økonomisk teori (se eksempelvis Lundvall, 1992), og vandt i midt-1990'erne gradvist gehør blandt dele af politikudøvende myndigheder.

Vi hævder på ingen måde, at systemtilgangen til erhvervsfremme fuldstændig har erstatet den traditionelle økonomisk funderede tilgang. Eksempelvis er de anbefalinger fra det regeringsnedsatte Forenklingsudvalg for Erhvervsfremme, som er grundlaget for den 2018-aftale om en reform af den danske erhvervsfremmeindsats, der drøftes nærmere senere i artiklen, i højere grad præget af en markedsfejls- end en systemtilgang til erhvervsfremme. I det udvalgsarbejde, der ligger til grund for aftalen, diskuteres det overordnede formål med offentlig erhvervsfremme. Det fremhæves bl.a., at '... der er også behov, som ikke i tilstrækkelig grad op-

fyldes af det private marked. Måske fordi et sådant marked slet ikke eksisterer [...], eller fordi markedet på grund af markedsfejl ikke fungerer optimalt' (Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme, 2018: 15), og at et af principperne for erhvervsfremmeindsatsen bør være, at 'Findes der et velfungerende privat marked, skal der ikke være en offentlig erhvervsfremmeindsats' (ibid.: 25). Det overses ofte, når der argumenteres for/imod offentlig intervention i markedet og refereres til teorien om markedsfejl, at teorien ikke foreskriver, at der ikke bør være en offentlig indsats såfremt der er en privat: Hvis det offentlige gør det bedre end det private, er der iflg. teorien et rationale i en offentlig indsats. I udvalgets optik er det tilsyneladende tilstrækkeligt, at der er en privat indsats, som ikke hæmmes af markedsfejl, uanset om kvaliteten af denne er lavere end alternativer, der ikke fungerer på markedsbasis.

Mens den systemiske tilgang til erhvervsfremme ikke udelukker eksistensen af markedsfejl, spiller systemfejl dog en langt større rolle som argument for behovet for at føre erhvervspolitik. Der er inden for denne tilgang fokus på læring og evnen til at bearbejde viden i bred forstand. Der fokuseres ikke kun på videnskabelig og teknisk viden, men også på viden relateret til eksempelvis markedsforståelse og organisatoriske praksisser. Evnen til at bearbejde viden opfattes endvidere i et dynamisk perspektiv. Det medfører, at erhvervspolitik ikke kun har et snævert og relativt kortsigtet fokus, men også kan have som effekt at ændre aktørers udsyn, tænkemåder, visioner, organisatoriske rutiner m.v. Det indebærer, at innovation og erhvervsmæssig udvikling er kollektive, kumulative og kontekstafhængige processer, som varierer på tværs af aktører, virksomheder, brancher og regioner (Laranja o.a., 2008).

Udvikling og innovation antages i denne tilgang således at finde sted i en interaktion mellem aktører på forskellige niveauer, i en

specifik, institutionel kontekst, og inden for bestemte udviklingsspor. Heraf benævnelser, at innovationer udvikles i et 'system'. Systemfejl opstår, når forbindelser mellem forskellige dele af systemet er fraværende eller ikke er tilstrækkelige til at fremme læring og udvikling af viden. Der kan eksempelvis være manglende forbindelser mellem forskellige typer aktører, som f.eks virksomheder, uddannelses- og videninstitutioner (Carlsson og Jacobsson, 1997), eller manglende information og/eller kompetencer til at innovere samt løsrive sig fra svage udviklingsspor (Coenen o.a., 2012). Systemet kan altså være mere eller mindre sammenhængende, og kan også decideret fejle, med hensyn til at etablere forbindelser mellem systemets elementer. Desuden kan det være vanskeligt at 'frigøre' regionen fra dens historie og industrielle strukturudvikling. Nylige studier (eksempelvis Apa o.a., 2018) viser, at regional erhvervsfremmepolitik er mest effektiv, hvis den følger et 'princip om beslægtethed' mellem tidligere og nye aktiviteter. Imidlertid er det ikke de samme virkemidler, der kan bringe forskellige typer af regioner ud af fastlåste udviklingsspor.

Formålet med erhvervs politik ud fra et systemfejlsrationale er at forbedre systemets performance ved at bidrage til at overvinde institutionel træghed samt fremme institutionelle strukturer, som stimulerer læring, tilpasning og interaktioner mellem systemets aktører (Arnold, 2004; Woulthuis o.a., 2005). Erhvervsfremmeaktørernes primære rolle er at fungere som 'organisatorer' af interaktioner mellem systemets aktører, samt at definere og koordinere de forskellige roller og funktioner, som de forskellige aktører varetager (Laranja o.a., 2008). Nogle regioner er særligt godt gearet til at lappe systemfejl, stimulere læring mellem aktørerne og hente inspiration udefra. Når Morgan (1997) taler om 'Learning Regions', mener han således, at der selvsagt kan være forskelle på regioner i deres fysiske ressourcer og institutioner,

men forskelle i uformelle relationer, normer, og social kapital er det afgørende bindeled i at få regioner til at udnytte og optimere læring fra de grundlæggende processer, som er knyttet til innovation.⁴

Empiriske erfaringer understøtter, at (1) regioner har forskellige branchemæssige specialiseringsmønstre og performance; (2) spredningen af viden ofte er geografisk begrænset; og (3) udvekslingen af tavs viden kræver personlig interaktion og tillid, som understøttes af geografisk nærhed (Tödtling og Trippel, 2005; Storper, 1995, 2018). Dette gælder ikke kun blandt virksomheder og andre aktører på markedet, men også ift. politikudøvende organisationers interaktion med de virksomheder og organisationer, som er målgruppen for deres politik (Feldman og Lowe, 2018). Dette taler for det hensigtsmæssige i en stedsspecifik erhvervsfremmeindsats med en klar arbejdsdeling og koordinering/samarbejde mellem regional, national (og international) erhvervs politik. Det stigende fokus på, hvordan især regionsniveauet er et hensigtsmæssigt niveau at arbejde med institutionel forandring og fremme af samarbejde på, er begrundet i, at det er her, politikker har størst mulighed for at være kontekstspecifikke og tage højde for, hvordan hidtidige lokale udviklingsspor præger aktuelle udviklingsmuligheder (Laranja o.a., 2008; Uyarra, 2007; Amin, 1999). I forlængelse heraf tager en omfattende litteratur om *regionale innovationssystemer* netop afsæt i en opfattelse af, at der er behov for en differentieret innovationspolitik – og erhvervs politik i bredere forstand – som tager højde for den specifikke regionale kontekst, inklusive regionale og lokale barrierer for udvikling, og som målretter sig mod både formelle og uformelle institutioner.

En systemorienteret erhvervs politik i Danmark?

Den måde, hvorpå man på både nationalt og regionalt niveau har arbejdet med erhvervsfremme i Danmark siden 1990'erne, er præ-

get af elementer af systemforståelsen. På nationalt plan har tankegangen vundet indpas via inspiration fra både teoriudvikling og nye empirisk funderede forståelser af innovationsprocessen. Danmark var blandt de allerførste lande til at etablere en politik for udvikling af regionale klynger. På dette punkt var Danmark på linje med OECD, der meget tidligt tog innovationssystembegrebet til sig, og i 1990'erne nedsatte et *OECD National Innovation Systems Project*, som blandt andet var ramme for en 'OECD Focus Group on Cluster Analysis and Cluster-based Policy' (OECD, 1999), og en tilsvarende arbejdsgruppe om 'Innovation Networks – Cooperation in National Innovation Systems' (OECD, 2000), begge med betydelig dansk deltagelse. Med hensyn til betydningen af det regionale niveau publicerede OECD i 2005 et overblik over, hvordan erhvervs politik i højtudviklede økonomier havde undergået en reorganisering baseret på en '*mere sofistikeret opmærksomhed på regionale innovationssystemer og deres komponenter [...] [og] betydningen af regionspecifikke faktorer – i særdeleshed nærheds rolle – i innovationsprocessen*' (OECD, 2005: 26, oversat af forfatterne). Dette overblik har siden været fulgt op af en lang række *OECD Regional Reviews*. Der er således i Danmark i årtier arbejdet med at skabe bedre forbindelser mellem forskellige elementer i de regionale innovationssystemer gennem netværksaktiviteter samt at løfte kompetenceniveauerne på områder, hvor der er specifikke lokale og regionale udfordringer.

Den danske lov om erhvervsfremme fra 2005, som satte rammerne for de regionale vækstforas arbejde, indeholdt også OECD-inspirerede elementer af en systemtankegang, både i forhold til den type af aktiviteter, som loven bemyndigede regionerne at medfinansiere, og i forhold til den partnerskabstilgang, der lå bag selve organiseringen af de regionale vækstfora. OECD (2001) præsenterer en analyse af de vækstdrivere, der kan gen-

findes som støtteberettigede aktivitetstyper i Lov om Erhvervsfremme fra 2005. Analysen af vækstdrivere har afsæt i 'New Growth Theory', som udfordrer neoklassikernes antagelse om, at udvikling drives af kombinationer af inputfaktorerne kapital, arbejdskraft og teknologi.⁵ New Growth Theory peger på flere vækstdrivere, og tankegangen fik for alvor fodfæste i policykredse, efter at OECD's 2001-analyse viste, at 70 pct. af produktivtetsvæksten, også på regionalt niveau, kunne tilskrives vækstdriverne innovation, iværksætteri, menneskelige ressourcer og anvendelse af teknologi, i særdeleshed IKT. Blandt disse, er innovation og iværksætteri primære drivere, mens menneskelige ressourcer og anvendelse af teknologi snarere udgør regionale vækstbetingelser.

De regionale vækstfora siden deres etablering i 2007 har været udsat for kritik i (se eksempelvis Berlingske Tidende, 2007 og Wiegand, 2010) for blandt andet at være administrativt tunge og bureaukratiske, at føre til knopskydning af aktører og initiativer, samt at være for dårlige til at følge op på og dokumentere effekter af de igangsatte indsatser. På trods heraf, så har den underliggende partnerskabstilgang sandsynligvis bidraget til at trække i retningen af et systemorienteret, regionalt syn på dansk erhvervsfremme. Der er da også delte meninger om hvordan de regionale vækstfora har klaret sig (f.eks. Nielsen, 2012).

Man finder også efterlysninger af et mere systemisk syn på erhvervsfremme i nogle af udredningerne om det danske system. Eksempelvis nævner Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2017: 26) at »*Når den fremtidige struktur skal indrettes, er der behov for en mere systemisk tilgang, hvor den fulde kontekst bliver inddraget, og hvor der bliver taget højde for alle aspekter, der kan hæmme eller fremme innovation*«. Lignende ræsonnementer ligger bag fremvæksten af det 'Smart Specialisation'-begreb, der udgør

en hjørnesten i EU Kommissionens Europa 2020-strategi (Foray o.a., 2009; McCann og Ortega-Argilés, 2015; Foray, 2018). Smart Specialisation har et geografisk perspektiv, der i høj grad er baseret på systemiske, evolutionære rationaler.

Smart Specialisation vandt meget hurtigt gehør i europæiske politik kredse, og udviklingen af en Smart Specialisation-strategi er i dag en forudsætning for at modtage støtte fra den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Der kan dog stilles spørgsmålstejn ved i hvor stor udstrækning den praktiske udvikling og implementering af Smart Specialisation-strategier følger de teoretiske grundtanker bag konceptet, samt om det teoretiske fundament er tilstrækkeligt udviklet til at give konkrete politik-anvisninger. Allerede i 2011 gav ophavsmændene bag Smart Specialisation da også udtryk for, at Smart Specialisation var blevet en politik, som »løb foran teorien« (Foray o.a., 2011: 1).

Smart specialisation tager afsæt i den stedlige kontekst, hvor regionalpolitik baseres på en omfattende selvevaluering af en regions videnskabelige aktiver, evner og kompetencer (McCann og Ortega-Argilés, 2015). De fem danske regioner har alle udviklet Smart Specialisation-strategier, der lever op til EU's formelle krav. Imidlertid er strategierne og den bagvedliggende identifikation af, hvilke styrkepositioner, der skal sættes på, oftest resultatet af en mere central planlægningsproces, end der lægges op til i den teoretiske beskrivelse af Smart Specialisation.

Aktørerne og deres rolle i dansk erhvervs-politik

Regionalpolitiske aktører kan – såfremt de har de nødvendige beføjelser og økonomiske ressourcer til at formulere og implementere en regional erhvervs-politik – spille en afgørende rolle i forhold til at påvirke interaktionerne i det regionale innovationssystem, således at de understøtter en uhindret allokering

af viden, kompetencer og ressourcer (Tödtling og Trippl, 2005).

Det er i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at *funktionelle* regioner ikke nødvendigvis er sammenfaldende med *administrative* regioner, som kan være afgrænset ud fra andre hensyn end erhvervs-mæssige. Funktionelle regioner er sjældent skarpt afgrænsede, og afgrænsningen afhænger af, hvilken funktion der er fokus på. Såfremt der er fokus på adgang til arbejdskraft, kan pendlingsstrømme definere konturerne af funktionelle arbejdsmarkedsregioner; hvis der er fokus på netværksrelationer mellem organisationer, vil koncentrationen af interaktioner mellem organisationerne indikere de funktionelle grænser, eksempelvis operationaliseret ved medlemskab af en formaliseret virksomhedsklynge eller innovationsnetværk. Administrative grænser kan dog påvirke de funktionelle grænser, da nogle former for interaktioner kan have bedre vilkår internt i administrative regioner. 'Region' er således et flertydigt begreb, og mens størstedelen af de økonomiske aktører primært vil operere inden for en funktionel regional kontekst, vil de erhvervs-politiske aktører som oftest operere inden for den administrative regionale kontekst. Jo større sammenfald der er mellem administrative og centrale funktionelle regionsgrænser, jo større sandsynlighed er der for at kunne føre en effektiv regional erhvervs-politik (se eksempelvis Capello og Kroll, 2016, som peger på udfordringerne med et manglende match mellem funktionelle og politisk-administrative regioner i forbindelse med implementeringen af smart specialisation-strategier).

De regionale aktører indgår i et samspil med nationale og internationale aktører. I forhold til rollefordelingen mellem aktørerne er der således tale om et 'multi-level governance'-system, hvor det regionale niveau typisk varetager kompetenceudvikling og understøtter regionale videnssamarbejder, klyngeinitia-

tiver samt iværksætter; mens det nationale niveau varetager meget specialiserede funktioner samt administrationen af generelle støtteprogrammer i forhold til eksempelvis F&U og innovation. I dansk kontekst er det internationale niveau i vid udstrækning repræsenteret af EU, der både udbyder direkte programmer, som understøtter internationale samarbejder og regional udvikling, og finansierer indsatser, der hidtil har været kanaliseret gennem regionale aktører.

I Danmark tegner det statslige niveau sig for størstedelen af forbruget af erhvervsfremmemidler, men forbruget af midler til regional og lokal erhvervs politik er steget de seneste år, særligt i perioden 2014-2017 (Erhvervsministeriet, 2017). I 2016 udgjorde de regionale erhvervsfremmeudgifter 1,1 mia. kr., kommunerne brugte 0,6 mia. kr., mens det statslige niveau tegnede sig for 2,9 mia. kr. (Regeringen, 2016; Landfall Strategy o.a., 2016).⁶ Hovedparten (55 pct.) af de regionale midler gik i 2016 til fremme af innovation og iværksætter.

De konkrete aktører på den erhvervs politiske scene kan opdeles i typer og ud fra hvilket geografisk niveau, de opererer på. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2017) taler således om videnudbydende, vejledende, og finansierende aktører. Førstnævnte aktører på nationalt niveau er således f.eks. universiteter og GTS-institutter; på regionalt niveau f.eks. professionshøjskoler, og på kommunalt niveau kommunale videnscentre. Vejledende aktører nævnes at være f.eks. innovationsnetværkene på nationalt niveau, væksthuse på regionalt niveau, og erhvervsservicecentre på kommunalt niveau. Kapitaludbydende aktører er eksempelvis Vækstfonden på nationalt niveau, og de snart forhenværende vækstfora på regionalt niveau. I praksis er der overlap i disse tværgående funktioner.⁷

Der foregår også erhvervsudviklingspolitik på tværs af kommunegrænser, eller inden for kommuner. Eksempler omfatter de 'lokale aktionsgrupper' (i daglig tale LAG'er), som laver projekter på lokalt plan, både virksomhedsrettet og rettet mod f.eks. lokal by-/erhvervsudvikling.

Med et stort antal aktører på hvert niveau rejser spørgsmålet sig, om der er for mange niveauer, og om systemet bliver for komplekst. Komplexiteten i erhvervsfremmesystemet har været genstand for debat, og der har gentagne gange været peget på, at det ikke nytter at have et godt system til at hjælpe virksomhederne på vej, hvis ikke brugerne kan gennemskue at bruge det. Aftalen mellem Regeringen og Dansk Folkeparti i maj 2018 om forenkling af det danske erhvervsfremmesystem kan ses som kulminationen på denne debat. Aftalen bygger på en række anbefalinger fra Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme (2018) og en forudgående kortlægning udført i 2016, som identificerede 235 operatører fordelt på flere niveauer, der hævdes i betydeligt omfang at udføre overlappende funktioner (Landfall Strategy o.a., 2016).

Med hensyn til aktører og deres rolle, er det væsentligste element i aftalen, at de regionale vækstfora nedlægges og regionerne ved lov afskæres fra at have en egen erhvervsfremmeindsats. Antallet af politisk ansvarlige niveauer reduceres således til to: et centralt niveau med kommunal forankring, hvor der primært skal udføres indledende rådgivning og laves en indgang til specialiserede tilbud, og et statsligt niveau som skal være udførende i forhold til de specialiserede ydelser. Erhvervsfremmeindsatsen på det kommunale niveau opprioriteres med 180 mio. kr. årligt, hvoraf de 100 mio. kommer fra kommunernes hidtidige medfinansiering af de regionale væksthuse. På det statslige niveau etableres Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, som får til opgave at udarbejde en strategi for den decentrale erhvervsfremmeindsats i Dan-

mark, som både skal indeholde regionale kapitler (baseret på bidrag fra syv tværkommunale erhvervshuse) og virke rammesættende for den kommunale erhvervsudvikling. Aftalen omfatter desuden en frigørelse af op til 100 mio. kr. årligt, som skal målrettes borgernær velfærd i kommunerne (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2018).

Det kan synes rimeligt at reducere i et stort antal aktører på en relativt lille scene som erhvervsfremme. Der er imidlertid behov for en balance i designet af erhvervsfremmesystemet: på den ene side bliver udvikling og problemstillinger i virksomhederne stadig mere differentierede og specifikke, hvilket kan kalde på differentierede erhvervsfremmetilbud, således at alle segmenter kan nås med de rette midler.⁸ Forenkling er således ikke per definition en fordel. På den anden side kan et alt for segmenteret system skabe problemer med overskueligheden af systemet. I den forbindelse er det afgørende, at der er stærke bånd mellem aktørerne (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2017). Derved kan information og læring flyde blandt aktørerne, og brugerne kan kanaliseres de rigtige steder hen. Desuden kan overlappende funktioner og aktiviteter i højere grad udnyttes produktivt. I lyset af systemtilgangen skal det understreges, at denne ikke er preskriptiv i forhold til, hvilke/hvor mange aktører og hvilke niveauer de opererer på, men den understreger dog, at nærhed i flere dimensioner er afgørende. Med koncentrationen af ansvaret for udformning af erhvervspolitikken på alle geografiske niveauer hos den statslige erhvervsfremmebestyrelse er aftalen om forenklingen af erhvervsfremmesystemet isoleret set et klart skridt væk fra at stimulere nærhed. Desuden foreskriver systemtilgangen som nævnt, at man ikke kun tager elementer af systemet som aktører og instrumenter i betragtning, men også limen, som skal binde elementerne sammen. Vi udfolder afslutningsvist denne pointe.

Ændret rationale – ændret fokus og instrumentarium?

Mens der er sket et fald i uligheden mellem OECD-landene, er der samtidigt i en del lande sket en stigning i uligheden mellem regioner inden for landene (OECD, 2018; Cornett, 2017). OECD peger derfor på, at det er afgørende hvordan regioner stimulerer jobskabelse og produktivtetsudvikling. European Commission (2017a) fremfører lignende argumenter.

En første betingelse for et rationale for en regional erhvervsfremme er, at der faktisk foregår, eller er potentiale for at foregå, erhvervsudvikling. Sheamur (2015) argumenterer, at tankegangen om, at innovation er afhængig af face-to-face interaktion, og at geografisk nærhed er vigtig for disse interaktionsprocesser har medført et overdrevet fokus på innovation som by-fænomen. Med byernes tæthed, og følgende bedre betingelser for nærhed mellem aktørerne har debatten om geografisk allokering af innovationsaktivitet overbetonet urbane områder (f.eks. Glaeser, 2011), selvom empirisk arbejde peger på, at innovation i høj grad også foregår i periferiregioner (Sheamur, 2015). I en dansk sammenhæng har det da også vist sig, at der ganske vist er (stigende) forskelle mellem regionerne på en række socioøkonomiske parametre, men at der ikke er væsensforskelle i frekvensen af innovative virksomheder (European Commission, 2017b).

Som denne artikel har illustreret, begyndte forståelsen af innovationsprocessen for mere end to årtier siden at bevæge sig væk fra at forstå innovation som noget, der fulgte nærmest automatisk fra input af forskellige faktorer, især forsknings- og udviklingsindsats, til i stedet at anerkende, at innovation er betinget af mange faktorer, i høj grad foregår som en interaktiv læreproces, og ofte er bundet til den regionale kontekst. Der er således kommet mere fokus på betydningen af det funktionelle regionale niveau, fordi ud-

veksling af information, læring og effektive samarbejder udvikles gennem nære relationer mellem aktørerne, hvilket i sig selv udgør et fundament for at kunne gennemføre effektive erhvervsudviklingsindsatser (Cooke, 2001).

Nauwelaers (2001) redegør nærmere for, hvad det så betyder for den måde, vi forstår innovationspolitikens fokus og instrumentarium på. Hun peger på, at til forskel fra den input-baserede forståelse af innovation, der er forbundet med det traditionelle økonomiske perspektiv, så er innovationspolitik ud fra et systemperspektiv mere rettet mod innovation som en proces, der er tæt knyttet til den sociale kontekst, den foregår i, herunder regionen. Derfor er det ud fra dette perspektiv nødvendigt, at innovationspolitik også bevæger sig mod mere immaterielle aspekter. Mere specifikt er der behov for, at udviklingen i innovationspolitikken går fra fokus på infrastruktur, forskning og udvikling, finansiel og human kapital til social kapital, normer, netværk og kultur. Ofte vil disse være langt mere virksomheds- og regionsspecifikke end traditionelle 'hårde' inputfaktorer. Selvom det er en stor udfordring, så er det Nauwelaers' pointe, at det er muligt at udvikle og påvirke den slags immaterielle faktorer. I den traditionelle tankegang er alt tankegodset omkring erhvervs- og innovationspolitikudviklingen koncentreret om de 'hårde' faktorer, som er relativt nemme at måle og veje. Under systemtilgangen bliver politikopgaven ikke kun vanskeligere, det bliver også vanskeligere at implementere og måle effekterne af politikken, ligesom den ofte også bliver mere langsigtet. Den rolle, som regionale, politikudøvende myndigheder skal spille, vil i takt med udviklingen mod et systemperspektiv gå fra at være udbyder (af input) til facilitator og partner. Komplexiteten i dette politikskifte understreges af, at eftersom regionale politikudøvende organisationer selv er en del af systemet, bliver de også selv mål for politikudøvelsen. Lignende argumenter fremfører Feldman og Lowe

(2018). Nauwelaers arbejde er fra starten af årtusindet, og som denne artikel illustrerer, at der er stadig langt at gå i forhold til at implementere en fuldstændig systembaseret erhvervsfremmepolitik.

Perspektivering – andre rationaler?

Denne artikel har fokuseret på to rationaler for regional erhvervsfremmepolitik som sigter mod at rette fejl i funktionsmåden af henholdsvis systemet og markedet. Fejlkorrektionstilgangen udfordres dog fra flere sider. Peneder (2017) påpeger således, at fejltilgangen tager afsæt i en hypotetisk perfekt tilstand som det, der stræbes efter. Peneder argumenter for, at ud fra en dynamisk forståelse af en konstant foranderlig verden, hvor der er adskillige mulige udviklingsspor, er det mere hensigtsmæssigt at en politisk intervention tager afsæt i spørgsmålet om hvad man gerne vil opnå, snarere end hvilke fejl, der skal rettes. Så disse alternative rationaler, som for nylig har været et væsentligt element i debatten om rationaler for innovationspolitik (Schmidt, 2018; Kattel og Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2018) – og som i store træk er uforenlig med det traditionelle, markedsfejlbaserede rationale – handler om at staten, og andre offentlige aktører, skal være mere retningssættende for udviklingen gennem politikudøvelsen. Man taler om 'mission-oriented' og 'challenge-oriented' politikker. Der er forskelle på at tale om mission- og challenge-orienterede politikker. Der var f.eks. veldefinerede retninger for teknologisk udvikling forbundet med den klart formulerede mission om at sætte en mand på månen. For så vidt angår de brede samfundsmæssige udfordringer som velfærd, demografiske ændringer, global opvarmning etc. er løsningerne ikke defineret a priori, og deres løsninger kan indebære flere forskellige missioner (Boon og Edler, 2018).

Ligesom i det systemiske perspektiv finder vi i stigende grad elementer af tankegangen om at adressere 'Grand challenges' i

dansk politik, eksempelvis er FORSK2025-programmet med til at definere områder, hvor der sættes fremtidsorienteret, og Regeringens seneste strategiplan for forskning og innovation (Regeringen, 2017) taler eksplicit om, at samfundsmæssige udfordringer er pejlemærker for hvor fremme af innovation skal bevæge sig hen. Også på EU-plan, f.eks. i Horizon-programmerne, senest i Horizon Europe programmet (se den 'mission-oriented' vinkel herpå i Mazzucato, 2018) finder man sådanne pejlemærker. Det er i denne tankegang gældende, at normative, politiske diskussioner ligger bag definering af hvilke områder, der skal sættes på. Imidlertid fordrer det en anden, og mere ambitiøs, profil og kompetence blandt politikudøvende myndigheder (Kattel og Mazzucato, 2018).

Noter

1. Eksempelvis de 122 initiativer beskrevet i Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2016 og Regeringens strategi »Vækst og udvikling i hele Danmark« fra 2015. Mest kendt fra den offentlige debat er initiativet til udflytning af statslige arbejdspladser.
2. Neoklassisk økonomi er, som betegnelsen antyder, en videreudvikling af klassisk økonomi med Adam Smith og senere David Ricardo som de centrale bidragsydere i det 18. og 19. århundrede. Neoklassisk teori udfordrede og udvidede klassikernes antagelse om begrænsede ressourcer fra ikke blot at omfatte naturressourcer til også at inkludere kapital og arbejdskraft. Hermed fik balance mellem udbud og efterspørgsel en helt central rolle i neoklassisk økonomisk teori (Kurz og Salvadori, 2003). Neoklassisk økonomisk teori har naturligvis udviklet sig i mange forskellige retninger over de seneste århundreder, men en central antagelse, også i moderne neoklassisk baseret økonomi, er, at konkurrencefastsatte priser er den fremmeste allokeringmekanisme på friktionsløse, gennemsigtige markeder.
3. Evolutionær teori har i forhold til neoklassisk økonomi fundamentalt anderledes syn på hvorvidt det økonomiske system er statisk (som i neoklassik) eller dynamisk. I evolutionær teori driver konkurrence og selektion udviklingen og ligevægt er et specialtilfælde fordi økonomiske aktørers ageren ikke er koordineret og gennemsigtig.

Der er dog også inden for evolutionær økonomi debat om hvorvidt market failure eller system failure tankegangen er kompatibel med evolutionær teori (Schmidt, 2018).

4. Storper (1995) benævner dette 'untraded interdependencies' og argumenterer, at disse er særligt stedsbundne.
5. Se evt. Special Issue af Journal of Economic Perspectives med titlen 'New Growth Theory' (No.8/1 1994) for en uddybning af denne teori.
6. I 2004 anslog et forsigtigt skøn, at de kommunale og regionale (dengang i form af amter) myndigheder årligt brugte tilsammen 550 mio. kr. på erhvervsfremme – svarende til cirka 680 mio. kr. i 2018-prisniveau (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004).
7. En række rapporter har kortlagt erhvervsfremmeaktørerne. I tillæg til nævnte rapport fra Landfall Strategy o.a. (2016) kan nævnes f.eks. KL/Iris-Group (2015) og Damvad Analytics (2017).
8. Nogle aktører i den aktuelle politiske debat hævder, at behovet for specialiserede erhvervsfremmetilbud er størst i udkantsområder. Foray (2017) understøtter dette argument.

Referencer

- Amin, Ash (1999), »An institutional perspective on regional economic development«, *International Journal for Urban and Regional Research*, 23(2): 365-78.
- Apa, Roberta, Ivan De Noni, Luigi Orsi og Silvia Rita Sedita (2018), »Knowledge space oddity: How to increase the intensity and relevance of the technological progress of European regions«, *Research Policy*, 47(9): 1700-12.
- Arnold, Erik (2004), »Evaluating research and innovation policy: a systems world needs systems evaluations«, *Research Evaluation*, 13(1): 3-17.
- Arrow, Kenneth J. (1962), »The Economic Implications of Learning by Doing«, *The Review of Economic Studies*, 29(3): 155-173.
- Audretsch, David og Max Keilbach (2004), »Entrepreneurship and regional growth: an evolutionary interpretation«, *Journal of Evolutionary Economics*, 14(5): 605-16.
- Berlingske Tidende (2007), *Debat: Vækstfora er uproduktive*. 15. oktober.
- Boon, Wouter og Jacob Edler (2018), »Demand, challenges, and innovation. Making sense of new

- trends in innovation policy», *Science and Public Policy*, 45(4): 1-13.
- Capello, Roberta og Henning Kroll (2016), »From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories«, *European Planning Studies*, 24(8): 1393-1406.
- Carlsson, Bo og Staffan Jacobsson (1997), »In search of useful public policies: key lessons and issues for policy makers« i Bo Carlsson, red., *Technological Systems and Industrial Dynamics*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp 299-316.
- Coenen, Lars, Jerker Moodysson og Hanna Martin (2012), »Path Renewal in Old Industrial Regions: Possibilities and Limitations for Regional Innovation Policy« *Regional Studies*, 49(5): 850-65.
- Cooke, Phil (2001), »Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy«, *Industrial and Corporate Change*, 10(4): 945-74.
- Cornett, Andreas P. (2017), »Inter- og intra-regional balance: drivers of change and development« i Charlie Karlsson, Martin Andersson og Lina Bjerke, red., *Geographies of Growth*, Edward Elgar Publishing, pp. 70-95.
- Damvad Analytics (2017), *Litteraturreview af innovationsstrukturen i Danmark*.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2017), *Viden i sammenhæng: Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råds Årsrapport 2016*, København: Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.
- Dansk Erhverv (2018), »Den økonomiske udvikling i regionerne: Alle har vækst, men nogle mere end andre. To regioner fortsat under førkrise-niveau«, Analysenotat. Dansk Erhverv, juli.
- Dodgson, Mark, Alan Hughes, John Foster og Stan Metcalfe (2011), »Systems thinking, market failure, and the development of innovation policy: The case of Australia«, *Research Policy*, 40 (9): 1145-56.
- Erhvervsministeriet (2017), *Redegørelse om erhvervsfremme og støtte 2017*. København, maj.
- European Commission (2017a), *My region, My Europe, Our future: The seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Commission Staff Working Document 201, 330.
- European Commission (2017b), *European Innovation Scoreboard – Denmark*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24170>
- Feldman, Maryann og Nichola Lowe (2018), »Policy and collective action in place«, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(2): 335-51.
- Foray, Dominique, Paul A. David og Bronwyn Hall (2009), »Smart Specialisation: The Concept«, i *Knowledge for Growth. Prospects for science, technology and innovation*, Selected papers from Research Commissioner Janez Potočnik's Knowledge for Growth Expert Group, november.
- Foray Dominique, Paul A. David og Bronwyn Hall (2011), »Smart specialization – From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation«, *MTEI Working Paper 2011-001*, Management of Technology & Entrepreneurship Institute, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Foray, Dominique (2017), »The concept of 'entrepreneurial discovery process'« i Dimitris Palazuelos Martínez, Manuel Periañez-Forte, Inmaculada Rainoldi og Alessandro Kyriakou, red., *Governing Smart Specialisation*, London and New York: Routledge, pp. 5-19.
- Foray, Dominique (2018), »Smart specialization strategies as a case of mission-oriented policy – a case study on the emergence of new policy practices«, *Industrial and Corporate Change*, 27(5): 817-32.
- Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme (2018), *Fokusret og Fremtidssikret*, Rapport med udvalgets anbefalinger, april 2018.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, London: Macmillan.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, Bind III, Bilag – Sektorkapitler*, januar.
- Kattel, Rainer og Mariana Mazzucato (2018), »Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector«, *Industrial and Corporate Change*, 27(5): 787-801.
- KL/IrisGroup (2015), *Kortlægning og analyse af det regionale erhvervsfremmesystem i Danmark*.
- Koch, Wilfried (2008), »Development Accounting with Spatial Effects«, *Spatial Economic Analysis*, 3(3): 321-42.
- Kurz, Heinz D. og Neri Salvadori (2003), *Understanding 'Classical' Economics – Studies in long-period theory*, London: Routledge.
- Landfall Strategy, Damvad Analytics, Struensee & Co., McKinsey & Company (2016), *Eftersyn af Erhvervsfremmeindsatsen*, afrapportering november 2016 (baggrundsrapport til Forenklingsudvalget for Erhvervsfremme).

- Laranja, Manuel, Elvira Uyarra og Kieron Flanagan (2008), »Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting«, *Research Policy*, 37(5): 823-35.
- Lundvall, Bengt-Åke, red. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- McCann, Philip og Raquel Ortega-Argilés (2015), »Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy«, *Regional Studies*, 49(8): 129-32.
- Morgan, Kevin (1997), »The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal«, *Regional Studies*, 31(5): 491-503.
- Nauwelaers, Claire (2001), »Path-Dependency and the Role of Institutions in Cluster Policy Generation« i Åge Mariussen, red., *Cluster Policies – Cluster Development?*, Nordregio Report 2001:2.
- Nielsen, Bo (2012), »De danske vækstfora består eksamen«, *Jyllands-Posten, Sektion 3 (Erhverv & Økonomi)*, 13. juni.
- OECD (1999), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, Paris: OECD Proceedings.
- OECD (2000), *Innovation Networks Cooperation in National Innovation Systems*, Paris: OECD Proceedings.
- OECD (2001), *The New Economy: Beyond the Hype*, Final report on the OECD Growth project.
- OECD (2005), *Building Competitive Regions – Strategies and Governance*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018), *Productivity and Jobs in a Globalised World. (How) Can All Regions Benefit?*, Paris: OECD Publishers.
- Regeringen (2015), *Vækst og udvikling i hele Danmark*, november.
- Regeringen (2016), *Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2016*, Regeringens redegørelse til Folketinget, maj.
- Regeringen (2017), *Danmark – Klar til fremtiden. Regeringens mål for dansk forskning og innovation*, Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2018), *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om Forenkling af Erhvervsfremmesystemet af 24. maj*.
- Schmidt, Peter (2018), »Market failure vs. system failure as a rationale for economic policy? A critique from an evolutionary perspective«, *Journal of Evolutionary Economics*, 28(4): 785-803.
- Sheamur, Richard (2015), »Far from the Madding Crowd: Slow Innovators, Information Value, and the Geography of Innovation«, *Growth and Change*, 46(3): 424-42.
- Storper, Michael (1995), »The resurgence of regional economics, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies«, *European Urban and Regional Studies*, 2/3: 191-221.
- Storper, Michael (2018), »Separate Worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization«, *Journal of Economic Geography*, 18(2): 247-70.
- Tödtling, Franz og Michaela Trippel (2005), »One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach«, *Research Policy*, 34(8): 1203-19.
- Uyarra, Elvira (2007), »Key dilemmas of regional innovation policies«, *Innovation – The European Journal of Social Science Research*, 20(3): 243-61.
- Wiegand, Bjarke (2010), »Manglende opfølgning hæmmer regional vækstindsats«, *Mandag Morgen*, 16. maj.
- Woolthuis, Rosalinde Klein, Maureen Lankhuizen og Victor Gilsing (2005), »A system failure framework for innovation policy design«, *Technovation*, 25(6): 609-19.