

Några tankar kring kluster

På NUTEK introducerades klustertankarna 1992 när Paul Krugman höll ett seminarium på verket. Vid samma tid började man på analysavdelningen att diskutera frågor om regional specialisering, utvecklingsblock och kluster. Ett långsiktigt utredningsarbete, i nära samarbete med forskarsamhället, har gjort att kluster idag är ett av de viktigaste begreppet inom regional utveckling.

Frågan är om inte pendeln slagit för långt och allt är kluster idag? När ett tankesätt är allmänt accepterat är det viktigt att en organisation som NUTEK arbetar på att vidareutveckla idén och se om andra idéer kan komplettera frågorna. I denna PM vill jag ställa några kritiska frågor om kluster som redskap i regional utveckling och peka på några viktiga utvecklingslinjer för Nuteks arbete med fråga. Jag inleder dock med en bakgrund till dagens klusterdiskussion.

Bakgrund – alla är vi slavar under en gammal teori

Under 1980-talet koncentrerades den regionalpolitiska diskussionen kring ensidiga regioner, det vill säga regioner som var extremt specialiserade, ofta med ett fåtal företag. Målet för en regional utvecklingspolitik var att skapa ett diversifierat näringsliv som skulle vara mindre sårbart för företagsnedläggelser. Vid skiftet mellan 1980-talet och 1990-talet publicerades två böcker som placerade frågor om regional specialisering och kluster i den ekonomiska tillväxtforskningens huvudfåra.

Michel Porter kom 1989 ut med en bok där han studerade ett tiotal länders konkurrenskraft. Genom att identifiera ländernas främsta exportprodukter studerade han sedan de produktionssystem som utvecklats kring dem. Det visade sig att det fanns ett stort antal verksamheter som bland annat stödde produktionen av exportprodukten. Porter kallade detta produktionssystem för kluster som han förklarade med sin så kallade diamantmodell. Porter observerade också att många av de studerade klustren var regional koncentrerade.

Paul Krugman, mer känd som en nydanare inom handelsteorin, gav 1991 ut boken handel och geografi. I korthet visar Krugman att när företag agerar på en marknad där produkterna är nära substitut och företagen har interna stordriftsfördelar kommer produktionen att koncentreras till befolkningscentra. I en utvidgad modell med flera orter visar han att det kan bli en flerkärning utveckling med en hieratisk ortstruktur. Förutom det direkta vetenskapliga bidraget så är Krugmans främsta förtjänst att han gjorde regionalekonomi till ett av de hetare forskningsområdena inom nationalekonomin. Detta gjorde att tidigare ekonomisk geografiska studier om industriella distrikt, till exempel Storper, började uppmärksammas i en bredare krets.

Ett ytterligare uppmärksammat bidrag till denna litteratur är Annalee Saxennians jämförande studie över utvecklingen av IT-industrin i Silicon Valley och området kring Boston. I denna bok visar hon hur viktigt det är att det i en region finns en öppenhet mot nyheter och att det är tillåtit att pröva på nya saker. En hälsosam kombination av stora företag och små företag, där det finns ett flöde av idéer, medarbetare och affärer mellan de stora och små företagen har bidragit till att Silicon Valley har lyckats överleva ett stort antal kriser medan ett mer

storföretagscentrerat synsätt vid Boston har lett till mindre flexibilitet i det ekonomiska systemet.

Vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet började frågan om regional specialisering åter bli aktuell i forskarvärlden. Genom att använda ord som kluster istället för regional specialisering började tankarna också slå rott bland praktiker. Forskning på området har sedan lärt oss en hel del om hur en regions komparativa fördelar och konkurrenskraft kan utvecklas.

Det otydliga klusterbegreppet

Ett problem med att använda begreppet kluster är att ju mer populärt det har blivit, ju fler definitioner har vi fått. I NUTEK:s skrift *Regionala vinnarkluster* redovisas tre dimensioner i begreppet. Kluster kan vara en modell för att förstå konkurrenskraft, ett analysverktyg för att studera komplexa produktionssystem och ett holistiskt synsätt på regional utveckling.

Ett annat sätt att se på kluster är att definiera det som regional specialisering. Problemet med denna definition kan illustreras av att en bruksort kännetecknas av extrem specialisering, men få vill kalla det för kluster.

Även om vi utgår från en stringent definition av kluster som Porters diamant uppstår det problem. Verkligheten kan inte alltid anpassa sig till teorin. Diskussionen om nästa runda kluster i *Regionala vinnarkluster* är ett exempel på detta. Vi får en tendens till att vidga begreppet kluster till att till exempel omfatta även traditionella agglomerationer.

Kluster är en variant av regional specialisering. En specialisering som, enligt *Regionala vinnarkluster*, är rund. Avvikelse från denna "rundhet" ger upphov till andra typer av specialisering.

Kluster är ett svårångat begrepp både statistiskt och definitionsmässigt. Detta behöver dock inte vara ett problem utifrån policyutveckling. Problemet är att många kluster också kan förklaras med andra teorier, vilka kan ha delvis olika policyrekommendationer.

Är kluster regel eller undantag?

Det är svårt att identifiera kluster. Många av de kluster som har identifierats i *Regionala vinnarkluster* kan också ifrågasättas om de är exempel på kluster eller något annat. Poängen i detta är *inte* att de identifierade klusterna är något annat, utan att det finns alternativa tolkningar och att vi tenderar att vidga begreppet kluster när vi söker efter empiri.

Det är uppenbart att ekonomin i de flesta regioner i landet *inte* bygger sin ekonomi på regionala kluster. De flesta regioner bygger istället sin ekonomi på traditionella komparativa fördelar. Dessa komparativa fördelar är tydligt förankrade i det nationella ortssystemet.

Verkstadsbältet mellan Stockholm och Göteborg är ett exempel på en specialisering utifrån komparativa fördelar. Det har en mycket bredd produktdiversifiering men produktionsprocesserna i sig är skiljer sig inte mycket åt. Detta innebär att regionerna utvecklas mer mot "produktionsregionen" än "utvecklingsregioner", vilket kan vara ett nationellt problem.

Studier vid kulturgeografiska institutionen i Lunds universitet visar på att en regions storlek och placering i ortssystemet har ett mycket högt förklaringsvärde till dess produktionsstruktur och inkomstnivå. Studierna tyder också att på medellång sikt är denna struktur mycket rigid.

I en svensk kontext är det svårt att finna tydliga belägg för att det regionala och lokala kluster är det allmänna sättet att organisera ekonomin på. Det finns starkare indicier på att ekonomin i de flesta orter i landet bestäms av en rigid ortstruktur där vissa orter är kopplade till ett nationellt produktionssystem. Med tanke på att Sverige består av nio miljoner invånare och i sig är en medelstor europeisk region är detta inte konstigt.

Mycket tyder på att kluster mer är undantag än regel. De flesta regioners ekonomi bygger på att de är väl integrerade i den nationella arbetsfördelningen utifrån dess plats i ortssystemet. Detta innebär att en regional näringspolitik som negligerar ortssystemets betydelse löper en risk att misslyckas.

Kluster kanske mer är exempel på komparativa fördelar

Även med tydliga definitioner av kluster kan det vara svårt att finna sådana som otvetydigt kan tolkas som kluster. För många av klusterna som redovisas i *Regionala vinnarkluster* finns det alternativa tolkningar.

En uppenbar kandidat till förklaring är teorin om komparativa fördelar. Porter metod med att utgå från produkter kan leda till felaktiga slutsatser om den regionala produktionsstrukturen. Den utveckling av teorin som Heckscher-Ohlin gjorde säger att ett land, eller region, exporterar produkter som använder landets relativt billiga produktionsfaktorer intensivt. Detta innebär att ett land där arbetskraft är billigt relativt andra produktionsfaktorer kommer att exportera produkter där det krävs mycket arbetskraft för att tillverka. Utökar man analysen till flera varor och produktionsfaktorer visar det sig att det kan finnas undantag, men i de flesta fall gäller teoremet.

Det som är viktig från vårt perspektiv är att produktionsspecialisering utgår från produktionsfaktorer och *inte* från produkter. Vi kan inte heller utifrån teorin säga om regionen kommer att specialiseras på en eller flera produkter. Flera kluster i södra Sverige kan förklaras utifrån komparativa fördelar, till exempel de olika klusterna i GGVV och möbelindustrin i södra Småland. I alla dessa fall är produktionsprocesserna liknande och kräver en kapital- och arbetsinsats som är mycket lika.

Problemet är att vi endast kan förklara vilken sorts produktion, men inte vilken produktion som sker var. Klusterteorier kan inte heller förklara hur olika regioners produktspecialisering uppkommer. Flera teorier, däribland klusterteorier och Krugmans teorier, kan dock förklara hur en sådan produktspecialisering kan utvecklas. En enklare teori som bygger på neo-klassisk ekonomisk teori är att när en produktspecialisering utvecklas, så utvecklas också marknaden för specialiserade företag och arbetskraft. En sådan utveckling kan ske utan både klusterledare och direkt samarbete mellan företag.

I vår iver att finna kluster är det en stor risk att vi förväxlar regional specialisering med kluster. Alla agglomerationer behöver inte förklaras av klusterbildningar, utan kan även bero på traditionella komparativa fördelar och större marknader.

Ett lokalt virtuellt företag kan likna ett kluster

Under första hälften av 1990-talet var virtuella företag ett modeord. Innebörden kan diskuteras, men det bygger på observationen att de stora företagen började koncentrera sig kring sin kärnverksamhet. Detta innebar att de i allt större utsträckning började använda sig av underleverantörer. För att kunna ersätta delar av intern produktion med extern, ställdes krav på starka kopplingar till underleverantörerna och att de själva kunde utveckla produkterna för att anpassas till köparens krav.

En andra del av begreppet bygger på observationer av småföretag. Det har visat sig att många sådana företag har utvecklat nätverk och nätverkssamarbete istället för att expandera sin verksamhet utanför kärnkompetensen. Trots att företagen är formellt oberoende kan den gemensamma verksamheten koordineras av ett företag som får en central roll i nätverket.

Mycket av det som kännetecknas av ett virtuellt företag finns också i ett kluster. Det mest tydliga är de komplementära kopplingarna mellan företagen. Det finns också ett drag av gemensamt lärande i sådana nätverk vilket också påminner om kluster. Är nätverket lokalt kan det också finnas visioner om samhällsutveckling.

Det är svårt att sätta en gräns mellan ett kluster och ett företagsnätverk. Möjligen kan sådana kriterier vara att ett kluster består av flera konkurrerande företag i varje del av förädlingskedjan och det finns flera slutkunder. Policymässigt är det viktigt att särskilja på företagsnätverk och kluster. Ett företagsnätverk innebär användning av en medelsarsenal som omfattar företagsutveckling och konsortieutveckling. Sådana insatser behöver inte ha någon geografisk koppling. Är det ett kluster blir policyn mer av näringslivsutveckling och förutsättningsskapande.

Kluster kan förväxlas med företagsnätverk. Det är därför lätt att använda fel näringspolitiska verktyg om vi tolkar ett nätverk som ett kluster. Detta kan i värsta fall innebära att vi hindrar istället för främja ekonomisk utveckling.

Uppmärksamma den lokala miljön – klusterbudskapet är riktigt

I skriften *Regionala vinnarkluster* beskriver NUTEK en politik för att vårda och utveckla kluster. De som behövs är ledarskap (klustermotorer), kompetensförsörjning, mötesplatser, utveckling av specialiserade företag och sätt klusterspecifika förutsättningar i fokus. Dessa insatser kan sammanfattas som utveckla den regionala miljön med koncentration på de förutsättningar som finns i regionen.

Denna utvecklingsstrategi behöver dock inte vara knuten till kluster. Den skiljer sig inte mycket från andra ansatser till att utveckla en region. Den kan mycket väl användas för att utveckla en regions komparativa fördelar. En viktig aspekt som inte alltid finns med i en klusterpolicy är öppenheten för nyheter och betydelsen av att det i regionen finns personer som kan förstå nyheter och introducera dem i den lokala ekonomin.

Även om kluster inte är den mest lämpade ansatsen för att förstå en normal regions ekonomi går det inte att underskatta vikten av de policy rekommendationer som vi har av den. Vi måste dock också utveckla metoder för att öka mottagningsförmågan för och viljan att ta till sig nyheter i en region. Detta för att öka dynamiken i regionens näringsliv.

Vi får inte kasta ut barnet med badvattnet – men ungen måste få växa

För en nationell myndighet som NUTEK är det viktigt att ha ett nationellt perspektiv på ekonomin. Vi kan inte fokusera vårt synsätt på olika regionala specialiseringar, utan måste ha ett helhetsperspektiv på hur den svenska ekonomin fungerar. NUTEK måste också vara ledande i tankeutvecklingen kring den regionala näringspolitiken.

Vi måste utgå från att regionala kluster mer är undantag än regel. De flesta orter i Sverige bygger sin ekonomi på de komparativa fördelar som de har och som återspeglas av deras placering i det svenska ortssystemet. Ett problem är att många av dessa orter troligen inte är delar av det nationella produktionssystemet.

Detta innebär inte att vi inte kan använda en klusteransats i vårt arbete, endast att vi måste utgå från att det i Sverige främst finns nationella kluster. Dessa kluster måste identifieras och kartläggas.

Den svenska ekonomin bygger på en geografisk arbetsfördelning som tar sin utgångspunkt i ortssystemet. Detta har NUTEK bland annat visat i sin bilaga till LU-95 och det bekräftas av den forskning som förs på kulturgeografiska institutionen i Lund. Forskningen och kunskaperna om detta är fortfarande små. Det är därför viktigt att NUTEK påbörjar arbete för att skapa sig en operationell kunskap om ortssystemet i Sverige. I ett sådant arbete bör också skillnader mellan olika nationella klusters geografi klargöras.

Mina slutsatser efter att ha arbetat med frågor om regional specialisering och kluster i nästan tio år är att vi inte skall ha någon övertro på lokala kluster, utan vi måste utgå från nationella kluster. Det har varit svårt att identifiera regionala och lokala kluster, och detta löses inte genom att vi hittar på kluster. Den viktigaste som det offentliga kan göra för att främja näringslivets utveckling är att skapa bra lokala och nationella utvecklingsmiljöer. En viktig uppgift är att koppla upp lokala ekonomin till de regionala och nationella produktionssystemen. Vår uppgift nu är att utveckla kunskap om hur det svenska ortssystemet fungerar och hur vi stärker dess funktionssätt.

Förslag

1. Satsa på nationella kluster och studera deras funktion och geografi.
2. Utgå från den geografiska arbetsfördelningen som dagens ortssystem utgör.
3. Arbeta med att koppla upp orters ekonomier till det regionala och nationella produktionssystemet.
4. Uppmärksamma viljan och förmågan att ta tillvara på nya produkter och tekniker i en region.
5. Använd de policyförslag i *Regionala vinnarkluster* som är förenliga med ovanstående förslag.