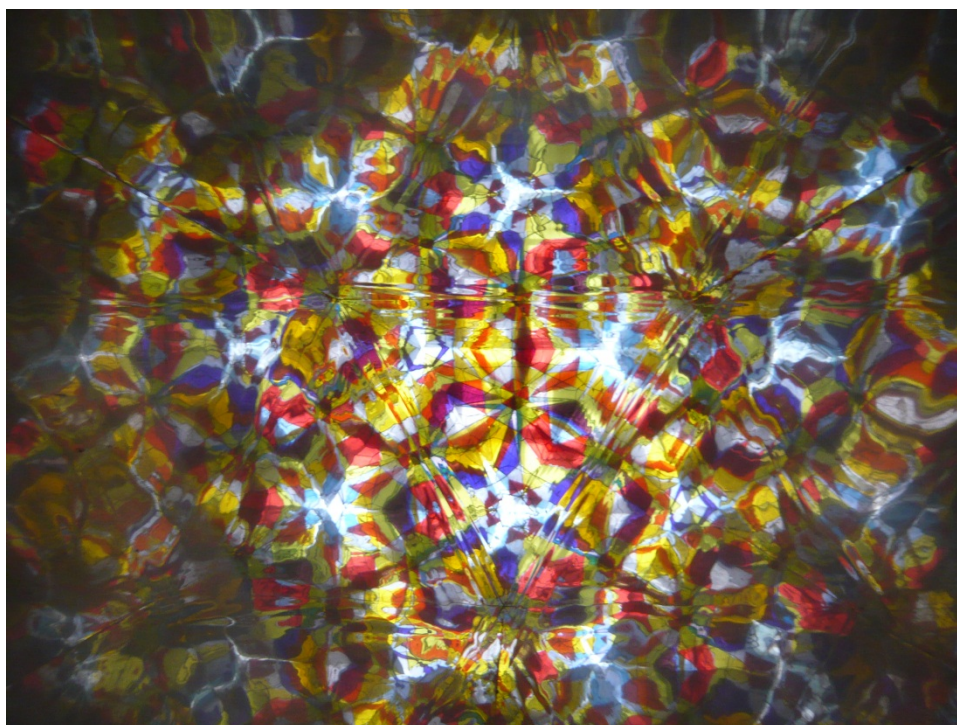

DEN SVENSKA KLUSTERPOLITIKEN

Rapport åt Svenskt Näringsliv



Slutrapport

Stockholm

november 2013

Förord

I oktober 2012 fick Sweco Eurofutures i uppdrag av Svenskt Näringsliv att studera den svenska klusterpolitiken. Fokus var att ta reda på vad politiken kostar i offentliga medel och att ta fram faktaunderlag för en diskussion om politikens potential och begränsningar.

Rapporten har skrivits av Henrik Mattsson. Följande konsulter har deltagit i uppdraget: Maria Gårdlund, Olof Linde, Pernilla Regårdh, David Rydberg, Peter Sandén, Patrik Waaranperä och Stefan Wing. Sweco Eurofutures tackar samtliga personer som låtit sig intervjuas och som på annat sätt bidragit till det empiriska arbetet.

Sammanfattning

Föreliggande rapport granskar den svenska klusterpolitiken och dess kostnader. Klusterpolitiken ses ofta som en förhållandevis billig del av den svenska närings- och innovationspolitiken, men dess sammanlagda offentliga kostnader har i själva verket hittills aldrig beräknats. Swecos studie beräknar denna kostnad med utgångspunkt i uppgifter om landets 39 stycken etablerade klusterinitiativ. Själva politiken granskas sedan utifrån ett antal bedömningskriterier som enligt Swecos uppfattning utgör "minsta gemensamma nämnare" för brett accepterade krav på svensk näringspolitik. Rapporten syftar i huvudsak till att ge ett teoretiskt och empiriskt välförankrat underlag inför fortsatt debatt om den svenska klusterpolitikens nytta.

Avseende kostnader finner Sweco att klusterpolitiken är dyrare än vad en snabb överblick gör gällande. Klusterinitiativ verkar i huvudsak lokalt, men finansieras i regel med offentliga medel från samtliga politiska nivåer, inklusive EU, samt av privata finansörer – vilket gör att det är svårt att överblicka den totala kostnaden. Swecos beräkning visar att Sveriges klusterinitiativ årligen tilldelas ungefär 500 miljoner kronor i offentliga medel. Det rör sig således om en relativt omfattande offentlig kostnad.

Är då politiken värd priset? Frågan är högst relevant, men har tyvärr inget enkelt svar – och svaret skiljer sig åt beroende på respondentens uppfattning om vilken roll staten ska spela i näringslivet. Swecos utgångspunkt har dock varit att det ändå går att identifiera några "minsta gemensamma nämnare" för brett accepterade bedömningskriterier för svensk näringspolitik som, om de uppfylls, gör att man kan tala om en politik som är värd priset.

För det första utgår vi från att de allra flesta är överens om att det finns situationer där en fri marknad inte förmår fördela resurser på ett optimalt sätt och att det då är motiverat med offentligt finansierade insatser och reglering. Studien undersöker därför vilka marknadsmisslyckanden som klusterpolitiken adresserar. Slutsatsen är att klusterpolitiken i vissa avseenden tycks ha stor potential att korrigera ett antal specifika marknadsmisslyckanden relaterade till innovationsprocesser och lärande – vilket på sikt kan antas öka klusterregionens konkurrenskraft. Å andra sidan har klusterpolitiken också tydliga inslag av klassisk regionalpolitik som tvärtom får antas försämra näringslivets konkurrenskraft genom att med subventioner sänka omvandlingstrycket i vissa svenska regioner och industrier. Överhuvudtaget uttrycks inte klusterpolitiken i termer av marknadsmisslyckanden utan präglas snarare av en syn på klusterinitiativ som självändamål.

För det andra utgår vi från att det är rimligt att kräva att politiska insatser utformas på ett sådant sätt att en insatt bedömare kan anta att insatserna kommer att vara effektiva – i det här fallet: att politiken kan lösa det adresserade marknadsmisslyckandet ifråga. Det handlar inte om att politik måste vara perfekt. Politik lyckas inte alltid, och det kan vara i sin ordning. Själva receptet för förändring (de så kallade förändringsteorierna) måste dock vara genomtänkt och ha stöd i exempelvis tidigare erfarenheter eller forskning. Till en början får det förstås räcka att sådant stöd är teoretiskt – annars finns inga möjligheter för förnyelse – men ju längre tid en insats varit aktiv, desto större krav går det att ställa på

att det även ska finnas empiriskt stöd för dess effektivitet. Sådant stöd kan bestå av exempelvis utvärderingar som visar att insatsen faktiskt löser det problem som i grund och botten motiverar dess existens.

Swecos analys visar att klusterpolitikens egna förklaringar av varför politiken fungerar dels är dåligt överensstämmande med – och i vissa fall direkt motsäger – det den akademiska forskningen säger om kluster, dels ibland upplevs som främmande av svenska klusterinitiativledare. Detta bristande teoristöd, i kombination med tendensen att se klusterinitiativ som egenvärden, är problematiskt. Dels finns det en risk att politiken utformas på ett sätt som motverkar dess konkurrenskraftsförhöjande syften genom att fördröja nödvändig regional industriomvandling, dels finns en risk för effektivitetsförluster på nationell nivå genom att resurser som gynnas av ansamling sprids ut över landet. Särskilt tydligt är detta i relation till klusterpolitikens inslag av klassisk regionalpolitik eftersom det i grund och botten utgör en självmotsägelse att åstadkomma regional utjämning med hjälp av regional ansamling, och vice versa.

Att det teoretiska bevisläget är svagt är inte ett problem i sig – verkligheten fungerar förstås som den gör vare sig vi förstår varför eller inte. En ytterligare besvärande faktor för klusterpolitiken är dock att även det empiriska bevisläget är svagt. De utvärderingar som gjorts av klusterinitiativ och klusterprogram fokuserar nästan undantagslöst på att mäta förändringar – exempelvis i antal medlemsföretag, antal nya produkter, antal samverkansprojekt och liknande – men sätter inte uppmätta förändringar i relation till vad som hade hänt om klusterpolitiken inte funnits. Det går således inte att i dessa utvärderingar särskilja klustereffekten från andra faktorer (exempelvis ekonomiska cykler av olika slag) eller kontrafaktiska förlopp (hur de studerade variablerna hade förändrats om klusterpolitiken inte funnits). Begränsade studier har gjorts på enskilda initiativ i vilka respondenter explicit har ombetts att ta ställning till vad som hade hänt ändå (utan det offentliga stödet) och vad som bara hänt tack vare det aktuella klusterinitiativet. Dessa visar att klusterinitiativ kan vara avgörande för vissa förlopp men att respondenter också tenderar att initialt nämna resultat i verksamheten som vid närmare eftertanke visar sig vara frikopplade från deltagandet i klusterinitiativ. Det går dock inte i dagsläget att veta i vilken utsträckning de genomförda förändringsstudierna överskattar klusterpolitikens effekt eller i vilket utsträckning de begränsade effektutvärderingarna är representativa för klusterpolitiken som helhet.

Sammantaget leder dessa observationer till slutsatsen att den svenska klusterpolitiken representerar en betydande offentlig kostnad men att det utifrån det aktuella kunskapsläget tyvärr inte går att säga om politiken som helhet fungerar eller inte. Detta får med alla mått mätt anses vara en otillfredsställande situation. Det bristande kunskapsläget är inte bara problematiskt för den som idag vill ställa befogade frågor om vad man får i utbyte för de offentliga medel som investeras – det hindrar även kompletterande studier av olika slag. Exempelvis vore det relevant för diskussioner om politikens kostnadseffektivitet att utöka beräkningen av politikens kostnader och effekter till att även omfatta inläsningskostnader och olika typer av mervärden och spridningseffekter. Detta är dock inte möjligt innan det är påvisat i vilka delar politiken är effektiv och i vilka delar den inte är det. I de

fall där klusterpolitiken visar sig ha en belagd och mätbar effekt får framtida studier göra en bedömning av huruvida politikens kostnader kan anses stå i proportion till dess effekter. I de fall där politiken inte har effekt tillkommer givetvis kostnader för enskilda företag, offentlig sektor och den svenska ekonomin i stort, i form av framförallt inlåsnings effekter – det vill säga att resurser som nu används inom ramen för olika klusterpolitiska insatser hade kunnat användas till annat. Det går inte att beräkna denna adderade kostnad eftersom vi dels i dagsläget inte vet vilka resurser som kan anses vara inlåsta, dels inte vet hur kontrafaktiska scenarier hade utspelat sig – men denna kostnadsdimension bör inkluderas i diskussioner om klusterpolitikens potential och begränsningar. Att endast beräkna risken av en ineffektiv politik utifrån politikens driftkostnader är orealistiskt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	3
1 Inledning	8
1.1 Frågeställningar	9
1.2 Uppdragets delar	10
1.3 Sammanfattning av studiens resultat	11
1.3.1 Klusterpolitiken har betydande offentliga kostnader	11
1.3.2 Ny näringspolitik men med inslag av traditionell regionalpolitik	12
1.3.3 Problematiseringsteori och låg kunskap om politikens effekter	12
1.4 Definitioner och avgränsningar	13
1.5 Metodologisk not	13
2 Teoretisk bakgrund – från Porter till den tillväxtpolitiska agendan.	15
2.1 Strikt teori	15
2.2 Porters syn på politikens roll	19
2.3 Skillnaden mellan kluster och klusterinitiativ	21
2.4 Lackmustest	22
3 Den svenska klusterpolitiken	24
3.1 Det svenska klusterlandskapet	24
3.2 Klusterpolitiken som en del av närings- och innovationspolitiken	29
3.3 Vad kostar den svenska klusterpolitiken?	29
4 Marknadsmislyckandet	34
4.1 Vad säger politiken?	34
4.2 Vad säger forskningen	36
4.3 Kritisk analys av marknadsmislyckanden	37
5 Klusterpolitiken i praktiken	41
5.1 Plattform och projekt	41
5.2 Resultat	45
5.3 Svagheter och kritik	49
5.4 Additionalitetsanalys utifrån politikens resultat	50
6 Slutsatser – inför en diskussion om den svenska klusterpolitiken	52
6.1 I vilken utsträckning kan frågeställningarna besvaras	52
6.2 Generella observationer	55
7 Referenser	56

FIGURER OCH TABELLER	58
Bilaga 1	59

1 Inledning

I början av 1990-talet dominerades de flesta länders ekonomiska politik av de stora makroekonomiska "spakarna" – såsom penning-, finans- och handelspolitiken. Under det följande decenniet förändrades dock detta landskap. Inte minst genom framväxten av innovationssystemansatsen och, i förlängningen, innovationspolitiken, men också till följd av en världsomspännande etablering av klusterbegreppet (Malmberg 2002, CIND 2002, Säll 2011). Begreppet har sitt ursprung i Michael Porters beskrivning av betydelsen av mikroekonomiska faktorer för regioners och länders globala konkurrenskraft (Porter 1990, 1998). Idag är kluster ett vanligt förekommande inslag i den ekonomiska politiken världen över och i Sverige är det knappast en överdrift att säga att klusterbegreppet genomsyrar tillväxtpolitiska strategier på nationell, regional och lokal nivå (Mattsson 2009, Säll 2011).

Porter observerade att det världsekonomiska landskapet, trots efterkrigstidens radikala framsteg inom avståndsövertärande teknologier, omfattande avveckling av handelshinder, och framväxten av multinationella företag och institutioner – vilket borde ha skapat en mer utspridd ekonomisk geografi – fortfarande kännetecknas av "kluster". Med kluster avsågs höga koncentrationer av likartade och relaterade företag som karaktäriseras av exceptionell konkurrenskraft. Framstående exempel på kluster är Hollywood inom film och Silicon Valley inom IT, men enligt Porters finns kluster i princip inom alla branscher runt om i världen. Porters förklaring till att kluster är ett vanligt förekommande fenomen är att de skapar starka konkurrensmässiga fördelar för de företag som är lokaliserade i klustret genom att: (i) öka företagets produktivitet; (ii) driva företagets innovationsprocesser i rätt riktning och i ökad takt, samt; (iii) stimulera nyföretagande inom klustret (för en djupare beskrivning, se kapitel 2). (Porter 1998)

Teoretiskt sett framstår kluster därför som ett givet inslag i insatser som riktar sig mot framförallt små- och medelstora företag med syftet att exempelvis stärka företagets förutsättningar, öka nyföretagande och att gynna konkurrenskraftshöjande regional industriomvandling. I praktiken ställs dock höga krav på en sådan politik för att den ska vara motiverad. Politiska insatser som ska finansieras med offentliga medel måste skapa så kallad additionalitet. Det räcker inte att den bakomliggande idén är bra, utan insatsen måste faktiskt ha förutsättningar att skapa något önskvärt som inte hade hänt ändå eller som inte hade hänt på mer önskvärda eller billigare sätt om pengarna använts i alternativa insatser (för en djupare diskussion, se kapitel 4).

Denna rapport presenterar en granskning av den svenska klusterpolitiken utifrån detta perspektiv. Adresserar politiken ett reellt marknadsmisslyckande? Vilka nyttor skapas av politiken och för vem? Finns det problem som offentligt organiserade kluster löser bättre än de kluster av likartade och relaterade aktörer som marknaden enligt Porter själv organiserar? Vad kostar klusterpolitiken, och kan denna kostnad anses stå i proportion till politikens nyttor? Denna typ av frågor ges en belysning i den föreliggande rapporten. Rapporten är ingen heltäckande studie av klusterpolitiken och dess effekter utan syftar till att lägga en grund för en informerad diskussion om klusterpolitiken och för fortsatta studier.

1.1 Frågeställningar

Den svenska klusterpolitiken och svenska klusterinitiativ har utvärderats i ett flertal tidigare studier (exempelvis Ramböll 2008a, 2008b, 2008c, 2011; Vinnova 2011a, 2011b) och i rapporter vars publicering i skrivande stund är nära förestående (Lindqvist et al, kommande). Så gott som samtliga av de tidigare studierna har utvärderat enskilda insatser utifrån aspekter som måluppfyllelse och genererade resultat – men i princip utan att fördjupa frågeställningen om huruvida insatsen skapar mervärden som är rimliga utifrån satsade medel. Klustrens nytta tas i regel för givet: detta innebär att de granskningar som gjorts, med endast få undantag, begränsas till att studera hur insatsen genomförts snarare än om det har funnits ett marknadskompletterande behov av att investera offentliga medel. Den föreliggande studien tar i denna bemärkelse ett steg ut från studieobjekten och ställer grundläggande frågor om politikens potential och begränsningar. Två huvudsakliga frågeställningar kan urskiljas:

1. Är politiken rimlig?
2. Skapar politiken additionalitet?

Den första frågeställningen handlar om huruvida de insatser som görs inom klusterpolitiken har teoretiskt och empiriskt stöd för sina förändringsteorier. Det vill säga, om man lyckas göra det man säger att man ska göra, är det då rimligt att anta att det får den effekt man hävdar att det ska få?

Den andra frågeställningen handlar om huruvida politiken får önskvärda effekter i verkligheten som (i) inte hade uppstått utan politiken, eller; (ii) inte hade varit större eller billigare att uppnå om politikens finansiering hade använts på annat sätt.

De två övergripande frågeställningarna kan i sin tur brytas ner till ett antal specifika, i vissa avseenden överlappande, frågor av intresse för studien:

1. Är politiken rimlig?
 - a. Finns det ett marknadsmisslyckande som motiverar politikens existens? Eller med andra ord, saknar marknadens privata parter förmåga att organisera kluster utan det offentligas hjälp?
 - b. Vad består detta marknadsmisslyckande i?
 - c. Är politiken ett rimligt sätt att adressera marknadsmisslyckandet på?
2. Skapar politiken additionalitet?
 - a. Vilka nyttor skapar klusterpolitiken, och för vem?
 - b. Varierar additionaliteten över olika nytto- och mottagartyper – det vill säga, fungerar politiken bättre för att uppnå vissa nyttor eller för vissa aktörer?
 - c. Varierar additionaliteten geografiskt?

Att till fullo besvara dessa frågor skulle kräva ett alltför omfattande empiri- och analysarbete och det är på förhand givet att denna studie inte helt kan besvara dem. Swecos målsättning är dock att inom ramen för uppdragets förutsättningar kunna ge ett inspel till debatten om den svenska klusterpolitikens potential och begränsningar. Avsnitt 1.4 beskriver studiens avgränsningar.

1.2 Uppdragets delar

För att uppnå sitt syfte att lägga grunden för en informerad diskussion kring den svenska klusterpolitikens nytta och utformning analyserar den föreliggande studien tre aspekter av politiken:

Politiken i sitt sammanhang

Som kommer att framgå i följande kapitel är klusterbegreppet förknippat med en hel del förvirring (Malmberg och Maskell 2002). Vissa hävdar att begreppet i själva verket är så otydligt att det inte går att använda som utgångspunkt för närings- och innovationspolitik (Martin & Sunley, 2003:5), medan andra hävdar att begreppets mångtydighet i själva verket kan vara en förutsättning för att samla konkurrerande aktörer med diametralt motsatta agendor under en och samma flagg (Mattsson 2009). Hur det än är med den saken går det inte att föra en diskussion om exempelvis klusterpolitikens förändringsteori (idén om hur den politiska insatsen leder till önskad förändring) utan att först ha en förståelse för varför klusterbegreppet uppstod, hur det kom att bli populärt inom närings- och innovationspolitiken samt hur begreppets innebörd förändrats under de två decennier som det har genomsyrat den svenska klusterpolitiken. Att ge läsaren en sådan förståelse är därför ett av rapportens syften.

Politikens sammansättning och kostnader

Den svenska klusterpolitiken är mångfacetterad i såväl finansiering som projektspecifika upplägg. De uppgifter som nämns i diskussioner om politikens kostnader skiljer sig åt och innehåller i varierande utsträckning kostnader som egentligen härrör från delar av närings- och innovationspolitiken som inte är klusterpolitik. Specifika kluster finansieras också i regel av ett flertal offentliga aktörer på europeisk, nationell, regional och lokal nivå – vilket gör att det är svårt att överblicka de totala kostnaderna. Klusterfinansieringen går sedan, i sin tur, dels till så kallad plattformsfansiering, vilket handlar om att stödja klusterorganisationen i sig, dels till projekt som kan sägas utgöra klustrens löpande verksamhet. Den senare typen av verksamhet kan dessutom i vissa fall röra sig om teknik-/affärsutvecklingsprogram som i dagsläget hanteras av kluster men som finns sedan tidigare och som antagligen skulle finnas kvar även om alla kluster läggs ner. En informerad diskussion om den svenska klusterpolitiken förutsätter således en grundläggande insikt i *vad svenska kluster gör och vad detta kostar*.

Bedömning av politiken baserat på rimlighet och additionalitet

I den bästa av världar skulle denna typ av studie baseras på en omfattande effektutvärdering av klusterpolitiken. I realiteten går det dock att ifrågasätta om denna typ av insatser överhuvudtaget går att effektutvärdera. För det första är det i princip omöjligt att empi-

riskt särskilja klustrens effekt från andra förlopp. Detta är alltid en utmaning i effektutvärderingar men blir särskilt svårt i klustersammanhang eftersom kluster, till skillnad från klassiska utvärderingsobjekt, per definition kan bestå av företag och andra aktörer som inte är medvetna om att de är med i klustret. För det andra har kluster ovanligt mångfacetterade målsättningar och kan därför tänkas generera en mängd olikartade och svårjämförbara nyttor. Dessa faktorer utgör även betydande utmaningar för eventuella försök att utvärdera insatserna med så kallad subjektiv kontrafaktisk metod (som i många fall utgör ett bra alternativ till klassisk effektutvärdering). Den föreliggande studien har därför ett annat angreppssätt.

Sweco anser att det i dagsläget är värdefullt att föra en diskussion om klusterpolitikens utgångspunkter, och att en sådan diskussion är möjlig även om det inte är fullt utrett vilka effekter politiken faktiskt har. För att fördjupa en sådan diskussion krävs dock en analys av: (i) politikens rimlighet – det vill säga, om klusterpolitikens förändringsteori, så som den uttrycks idag, fortfarande håller i ljuset av klusterforskning och de erfarenheter som hittills gjorts i genomförda insatser; och (ii) politikens faktiska additionalitet – alltså om politiken i sin nuvarande form skapar något som inte hade skapats ändå – antingen i linje med förändringsteorin eller i tillägg till denna. I det senare ligger också frågan om vem som egentligen bäst organiserar kluster: det offentliga eller marknaden?

1.3 Sammanfattning av studiens resultat

Rapporten bygger på en analys som dels sammanfattar omfattande teoretiska och sekundärempiriska material, dels täcker in relativt många olikartade aspekter av den svenska klusterpolitiken. Resultatet av en sådan analys kan av naturliga skäl inte göras hur lättöverskådligt som helst, utan det krävs ibland detaljrika beskrivningar för att rapporten ska kunna förklara relevanta förlopp och förhållanden. För att ändå ge läsaren en möjlighet att snabbt tillgodogöra sig rapportens huvudsakliga observationer sammanfattas dessa här. För en mer detaljerad bakgrund till observationerna och ett utförligare resonemang om de slutsatser som rapporten drar utifrån dessa, hänvisas läsaren till refererade rapportavsnitt.

1.3.1 Klusterpolitiken har betydande offentliga kostnader

Den svenska klusterpolitiken finansieras från ett stort antal aktörer på samtliga politiska nivåer – från EU- till kommunnivå. Klusterpolitiken är en del av närings- och innovationspolitiken och är svår att avgränsa i termer av offentlig budgetering och redovisning. I denna rapport görs en beräkning av politikens offentliga årskostnader i form av finansiering av Sveriges etablerade och erkända klusterinitiativ (totalt 39 stycken). Se kapitel 3 för en detaljerad beskrivning av det svenska klusterlandskapet, samt beräkningens urval och metod. **Totalt kostar den offentliga finansieringen av svenska klusterinitiativ knappt 518 miljoner kronor per år.** Som framgår av avsnitt 3.3 är denna kostnad troligen en bedömning i underkant eftersom beräkningen är restriktiv med avseende på bland annat antalet svenska klusterinitiativ och antaganden om urvalets representativitet. Den svenska klusterpolitiken använder således relativt omfattande offentliga resurser.

Som framgår av 1.3.3 finns dock inte tillräcklig information om klusterpolitikens effekter för att denna kostnad ska kunna sättas i relation vare sig i termer av kostnadseffektivitet, eller till annan politik. I de fall där klusterpolitiken visar sig ha en belagd och mätbar effekt får framtida studier göra en bedömning av huruvida politikens kostnader kan anses stå i proportion till dess effekter. I de fall där politiken inte har effekt tillkommer givetvis kostnader för enskilda företag, offentlig sektor och den svenska ekonomin i stort i form av framförallt inlåsnings effekter – det vill säga att resurser som nu används inom ramen för olika klusterpolitiska insatser hade kunnat användas till annat. Det går inte att beräkna denna adderade kostnad eftersom vi dels i dagsläget inte vet vilka resurser som kan anses vara inlåsta, dels inte vet hur kontrafaktiska scenarier hade utspelat sig – men denna kostnadsdimension bör inkluderas i diskussioner om klusterpolitikens potential och begränsningar. Att endast beräkna risken av en ineffektiv politik utifrån politikens ”driftkostnader” vore orealistiskt.

1.3.2 Ny näringspolitik men med inslag av traditionell regionalpolitik

Sweco gör i kapitel 2, 4, och 5 en analys av klusterpolitikens förändringsteorier och de marknadsmisslyckanden som politiken kan tänkas lösa (dels enligt politiken själv, dels enligt gängse teori). Analysen visar å ena sidan att klusterpolitiken i vissa avseenden tycks ha stor potential att korrigera ett antal specifika marknadsmisslyckanden relaterade till innovationsprocesser och lärande – vilket på sikt kan antas öka klusterregionens konkurrenskraft. Å andra sidan har klusterpolitiken också tydliga inslag av klassisk regionalpolitik som tvärtom får antas försämra näringslivets konkurrenskraft genom att med subventioner sänka omvandlingstrycket i vissa svenska regioner och industrier.

Överhuvudtaget uttrycks inte klusterpolitiken i termer av marknadsmisslyckanden utan präglas snarare av en syn på politikens roll som ser ett bredare uppdrag än att korrigera marknadsmisslyckanden. Ett sådant synsätt kan vara motiverat i vissa fall, och framför allt inom andra politikområden, men det finns en fara med detta i näringslivspolitiska sammanhang. Dels riskerar en sådan näringslivspolitik att motverka sina konkurrenskraftsförhöjande syften genom att fördröja nödvändig regional industriomvandling, dels kan den, utöver detta, leda till omfattande effektivitetsförluster på nationell nivå genom att resurser som gynnas av ansamling sprids ut över landet. Det senare relaterar till nästa slutsats genom att det i viss mån utgör en självmotsägelse att använda kluster som utjämningsverktyg.

1.3.3 Problematisk förändringsteori och låg kunskap om politikens effekter

Studiens enskilt tydligaste slutsats är att det överlag inte går att säga om klusterpolitiken fungerar eller inte. De utvärderingar som gjorts av klusterinitiativ och klusterprogram fokuserar på att mäta förändringar – exempelvis i antal medlemsföretag, antal nya produkter, antal samverkansprojekt och liknande, men utan att sätta förändringen i relation till vad som hade hänt om klusterpolitiken inte funnits. Det går således inte att särskilja klustereffekten från andra faktorer och kontrafaktiska förlopp. Begränsade studier har gjorts på enskilda initiativ med så kallad subjektiv kontrafaktisk analys i vilka respondenter explicit har ombetts ta ställning till vad som hade hänt ändå och vad som bara hänt tack

vara klusterinitiativet. Dessa visar att klusterinitiativ kan vara avgörande för vissa förlopp men att respondenter också tenderar att initialt nämna resultat i verksamheten som vid närmare eftertanke visar sig vara frikopplade från deltagandet i klusterinitiativ. Det går dock inte i dagsläget att veta i vilken utsträckning de genomförda förändringsstudierna överskattar klusterpolitikens effekt eller i vilket utsträckning de begränsade effektutvärderingarna är representativa för klusterpolitiken som helhet.

Problemet med avsaknaden av effektutvärdering förstärks ytterligare av att såväl Swecos analys (se kapitel 2 och 4) som tidigare utförda utvärderingar (se kapitel 4 och 5) visar att klusterpolitikens förändringsteorier dels är dåligt överensstämmande med det den akademiska forskningen säger om kluster, dels upplevs som främmande av svenska klusterinitiativledare. Detta innebär i praktiken att såväl det teoretiska som det empiriska bevisläget är svagt.

1.4 Definitioner och avgränsningar

Uppdraget avser klusterpolitiken i bemärkelsen "riktade offentliga insatser i projekt/miljöer som beskriver sig själva som kluster, eller beskrivs som kluster av finansierande myndigheter (antingen direkt eller i bemärkelsen att de finansieras inom så kallade klusterprogram)". Studien omfattar inte "innovationssystem" eller andra typer av innovations-/näringslivsstödjande projekt såsom teknikparker och dylikt.

Beräkningarna av offentlig finansiering i klustersatsningarna har gjorts utifrån de förutsättningar som finns för att följa upp den offentliga redovisningen av denna typ av insatser (se avsnitt 3.3 för en beskrivning av empiriinhämtningen avseende offentlig finansiering).

Uppdraget omfattar inte en effektutvärdering av den svenska klusterpolitiken. Undantaget de två empiriska moment som beskrivs i nästa avsnitt, gäller i regel att studien analyserar sekundärdata, främst i form av tidigare genomförda utvärderingar av klusterpolitiken, samt den akademiska litteraturen på området.

Rapportens främsta syfte är att fungera som ett underlag i en diskussion om den svenska klusterpolitikens nytta och utformning. Ambitionen har varit att ge en redovisning av kunskapsläget, snarare än att ge precisa rekommendationer. Rapporten överlåter därmed i huvudsak till läsaren att dra slutsatser från de observationer som görs i rapporten.

1.5 Metodologisk not

Rapporten bygger i stora delar på teori (från den akademiska litteraturen) och sekundärdata i form av utvärderingar och myndighetsrapporter, men även viss ny empiri. Det empiriska arbetet har två delar. Dels inhämtas information om offentlig klusterfinansiering via intervjuer med regionförbund, länsstyrelser eller motsvarande som "har" kluster, dels genomförs fyra fallstudier på etablerade svenska klusterinitiativ.

Med anledning av rapportens ambition att utgöra ett underlag för en diskussion om klusterpolitikens nytta ställs höga krav på att endast använda verifierad informationen. Detta får konsekvensen att studiens dataset blir mindre omfattande än det hade blivit med en

mer förlåtande datafångstmodell. När det gäller kostnadsberäkningar inkluderas endast kluster för vilka finansieringens storlek och källa kunnat verifieras mot offentliga dokument. I övrigt gäller att studien framför allt beaktar respondenters förmåga att rent kunskaps-/informationsmässigt besvara frågorna samt att den stämmer av information från olika källor och respondenter mot varandra.

Informationen i fallstudierna har främst samlats in genom dokumentstudier, exempelvis av hemsidor, finansieringsbeslut, årsredovisningar och verksamhetsberättelser. Ett begränsat antal intervjuer har också genomförts i syfte att verifiera den insamlade informationen och att få tillgång till icke-dokumenterad information. Bland respondenterna finns rapportförfattare, utvärderare, handläggare på berörda myndigheter, klusterledare och klustermedlemmar.

De empiriska momentens resultat ligger till grund framförallt för observationerna i avsnitt 3.1, 3.3 och 4.4, samt kapitel 5.

2 Teoretisk bakgrund – från Porter till den tillväxtpolitiska agendan.

En viktig utgångspunkt för en analys av klusterpolitikens potential och begränsningar är den omfattande akademiska litteraturen om vad kluster är och vad de anses skapa för typ av fördelar i regionala och nationella ekonomier. Syftet med detta kapitel är främst att utifrån litteraturen ta fram ett slags "lackmustest" (se avsnitt 2.4) för vad som – teoretiskt sett – är ett kluster och vad som inte är ett kluster, i bemärkelsen att det antingen kan förväntas skapa de teoretiska effekterna som förknippas med kluster i litteraturen, eller inte. Observera att resultatet från denna teoretiska genomgång inte nödvändigtvis är synonymt med de förändringsteorier som motiverar den svenska klusterpolitiken. En rimlig bedömningsgrund för den svenska klusterpolitiken är givetvis huruvida denna politik har teoretiskt stöd för sina antaganden. Dock är det inte på förhand givet att klusterteorin bör ha tolkningsföreträde i frågan om vad som utgör en rimlig klusterpolitik. Akademien är endast en av många kunskapsgenererande institutioner i samhället. Det kan därför mycket väl vara så att politikens förändringsteorier är korrekta och baserade på andra källor än den akademiska litteraturen. Med anledning av detta görs här en bedömning inte bara av det som nedan benämns "strikt teori" utan även av vissa andra observationer som gjorts i samband med kluster.

2.1 Strikt teori

Michael Porter är utan tvekan klusterbegreppets upphovsman och enskilt viktigaste utvecklare. I en rad publikationer under 1990-talet och framåt beskriver han fenomenet. Utgångspunkten är observationen att:

"Dagens ekonomiska världskarta domineras av vad jag kallar kluster: kritiska massor – på ett ställe – av ovanligt stark konkurrenskraft inom specifika fält. Kluster är ett slående inslag i nästan alla nationella, regionala, statliga och även stadsekonomier, särskilt i mer ekonomiskt utvecklade länder." (Porter 1998, Swecos översättning)

Porter drog slutsatsen att ett sådant mönster inte skulle kunna uppstå om företagens konkurrenskraft endast skapades av processer inom företaget och av de spelregler som gällde i det territorium som företaget verkar i – eftersom dessa två utgångsfaktorer skulle skapa ett jämnt mönster inom territorier och skillnader mellan territorier. Att kluster är så pass vanligt förekommande, att de skapar en mycket ojämn fördelning inom territorier, och att de inte sällan sträcker sig över territoriella gränser, pekar istället på att även företagens omedelbara omgivning måste spela en avgörande roll (Porter 1998).

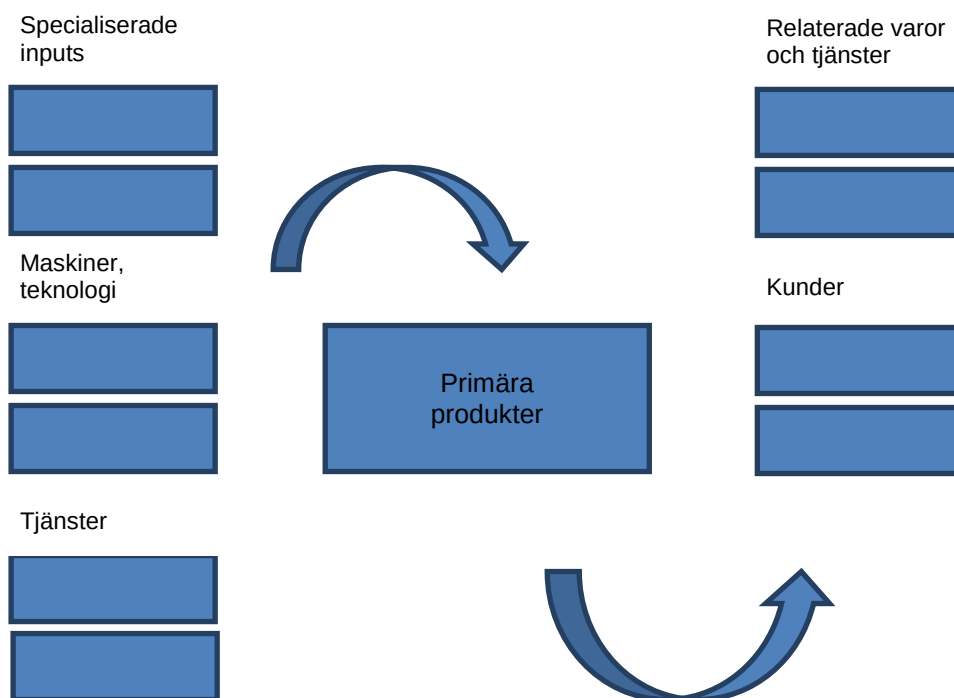
Detta får två viktiga konsekvenser för företags lokaliseringsmönster. För det första innebär det att likartade och relaterade företag samlokaliseras. För det andra innebär det att företag som vill komma åt ett klusters konkurrenskraftsförhöjande effekt fysiskt måste lokalisera sig till klustret (till skillnad från att utanför klustret på olika sätt försöka få tillgång till fördelen genom formella affärsrelationer och handel). Detta är en förklaringsfaktor till framväxten av multinationella företag. Klusters exakta geografiska dimensioner har dock från början varit ämne för debatt (Malmberg and Maskell 2002). Porter började med att säga att:

“Nationella industriella kluster bildas av företag och industrier kopplade genom vertikala (köpare / leverantör) eller horisontella (gemensamma kunder, teknik etc.) relationer, och dess viktigaste aktörer är lokaliserade i en enda nation / stat. Geografisk koncentration av rivaler, kunder och leverantörer i en region kommer att främja innovation och konkurrenskraft i ett kluster”. (Porter 1990, Swecos översättning)

Åtta år senare reviderades definitionen till:

“Geografiska koncentrationer av sammankopplade företag och institutioner (formella organisationer) inom ett visst område” (Porter 1998, Swecos översättning)

Det centrala i sammanhanget är att kluster, oavsett dess exakta geografi, utgör ett slags nätverk som tillåter varje företag som ingår i klustret att ”gynnas som om det hade större skala eller som om det hade formella samarbeten med andra företag – utan att behöva offra sin flexibilitet” (Porter 1998, Porters kursiveringar, Swecos översättning). Klusters informella organisation kommer dock i realiteten från den geografiska närheten mellan organisationer som delar värdekedjor (se figur 1), varför faktorer så som geografisk skala och kritisk massa är avgörande för ett klusters potential – även om det inte på förhand går att säga exakt vad skalan och massan bör vara i specifika fall (jmf Storper and Venables, 2003). Noterar att Porters kluster inte nödvändigtvis är ”självmmedvetna” – ett företag kan således vara med i ett kluster, och dra fördelar av detta, utan att veta om det.



Figur 1: Ett klusters beståndsdelar - efter Malmberg 2002

Anders Malmberg, som var en av de forskare som först introducerade och utvecklade Porters klusterbegrepp i Sverige, skriver i en begreppsdiskussion och kunskapsöversikt till ITPS (numera Tillväxtanalys) att kartläggningar av kluster lämpligen:

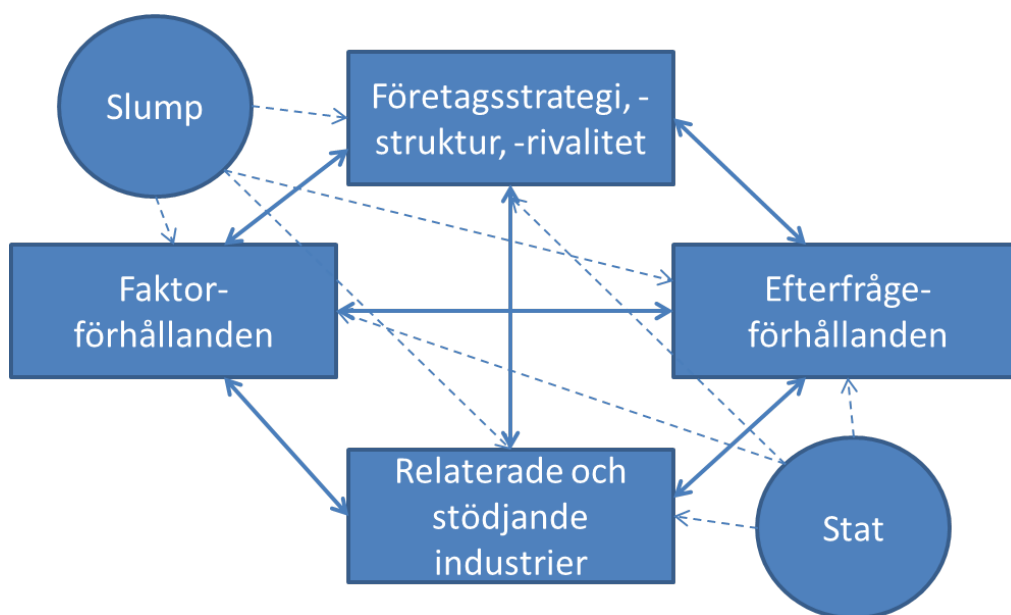
"utgår ifrån företagen i den bransch som producerar klustrets primära produkter. [...] Det är inte givet på vilken aggregeringsnivå de primära produkterna skall sökas. Det finns inga starka teoretiska skäl för att definiera smala eller breda produktgrupper och därmed kluster. I vissa sammanhang kan det vara motiverat att behandla personbils- och lastbils-klustren separat, i andra sammanhang kan det vara mer lämpligt att betrakta dem som dem som delar av ett bredare fordonsindustriellt kluster. Det beror ytterst på syftet med den analys eller policy som klusteravgränsningen skall ligga till grund för. Detta, att klustrets existens och avgränsning så att säga ligger i betraktarens öga, har ibland varit en källa till kritik (Martin & Sunley 2001)". (Malmberg 2002:10)

Som illustreras i figur 1 berör problematiken med klusteravgränsningar främst vilka *faktiska aktörer* som ska anses ingå i specifika fall. Det går däremot alldeles utmärkt att utifrån klusterteorin identifiera vilken *typ* av aktörer det rör sig om. Till vänster i figur 1 listas de klusterkomponenter som så att säga ligger uppströms i värdekedjan – det rör sig om företag som producerar viktiga insatsvaror i form av exempelvis maskiner, tjänster, specialiserad infrastruktur och specialiserad kunskap. Till höger listas dels relaterade branscher som befinner sig i parallella och relaterade värdekedjor och som länkas till klustret genom gemensamma teknologier, kompetenser och insatsvaror, dels kunder som ligger nedströms i värdekedjan. (Porter 1998; Lindqvist et al 2002). Kluster omges även av andra viktiga komponenter i sin mikroekonomiska närmiljö – exempelvis offentlig sektor, universitet, patentbyråer och intresse-/lobbyorganisationer (Porter 1998).

Lindqvist, Malmberg och Sölvell beskriver klusters roll och funktion på följande sätt:

"Runt omkring klustrets kärna av företag och branscher finner vi också specialiserade institutioner (organisationer och regelsystem), universitet, politiska organ och myndigheter samt finansiella aktörer. Klustrens centrala funktion är att de fungerar som innovationsmiljöer. Företag skapar sällan en kontinuerlig ström av innovationer i isolerade miljöer. Forskningen visar istället att en uthållig innovationskraft bygger på ett samspel med omgivningen. Inte sällan är det så att företag som står inför ett problem av teknisk eller organisatorisk art vänder sig till ett annat näraliggande företag för att få hjälp att utveckla en lösning. Den problemlösning som utvecklas i interaktion mellan de båda företagen kan sedan ligga till grund för en produkt som senare kan kommersialiseras. Det betyder att analyser av företags kontaktnät och interaktionsmönster blir centrala om vi vill förstå hur innovationsprocesser och näringslivsdynamik uppstår." (Lindqvist et al. 2002)

Figur 1 beskriver således ett klusters beståndsdelar och länkarna dem emellan – men figuren säger inget om vad som skapar förutsättningar för en ökad konkurrenskraft bland de i klustret ingående företagen. För att beskriva detta – som ofta brukar kallas "klustrets dynamik" – utvecklade Porter den kanske mest välkända modellen i klusterlitteraturen – diamant-modellen. Figur 2 illustrerar denna modell.



Figur 2: Porters diamantmodell som beskriver den mikroekonomiska dynamik som gör att i kluster ingående företag tenderar att utveckla en större konkurrenskraft

I och med världsekonomin globalisering har företagens konkurrensfaktorer förändrats. Framförallt handlar det om en förskjutning av vilka faktorer som kan utgöra så kallad komparativa fördelar. När det blir lättare, snabbare och billigare att köpa och överföra tjänster och varor över långa avstånd blir geografiska tillgångsskillnader för insatsvaror mindre avgörande som konkurrensfaktor. Detta ökar i realiteten vikten av skillnader som inte påverkas av avståndsövertärande teknologier och institutioner – framförallt blir förmågan att på ett effektivt sätt omvandla insatsvarorna viktigare, vilket i sin tur gör att innovationsprocesser blir mer avgörande. Och eftersom innovationsprocesser är dyra, riskfyllda och kortsiktigt inte ger några intäkter tenderar de flesta företag att underinvestera i innovation. Schumpeter pratar i detta sammanhang om "kreativ självdestruktion" och säger förenklat att företag hela tiden måste bli bättre på det de gör innan produkterna eller processerna blir för dåliga – om de väntar tills de är dåliga är det nämligen försent. Kreativ självdestruktion handlar således som termen antyder om att skapa utrymme för förbättring genom att förstöra det man gör för tillfället – även om det man gör för tillfället faktiskt fungerar bra. Det är i detta sammanhang som kluster kan spela en helt avgörande roll. Ett dynamiskt kluster "tvingar" nämligen sina företag till kreativ självdestruktion genom att skapa ett högt så kallat omvandlingstryck i kombination med goda förutsättningar för konkurrenskraftig omvandling. Det är receptet för denna process som diamantmodellen beskriver.

Modellen har fyra huvudsakliga komponenter. *Faktorförhållanden* avser klustermiljöns produktionsfaktorer. Det kan handla om att klustret har osedvanligt god tillgång till sådana faktorer – exempelvis anses tillgången på solljus i Hollywood ha varit en avgörande fördel i filmens tidiga dagar, eftersom elektrisk ljussättning under lång tid inte var tillräckligt effektiv. Men det kan också handla om att ett kluster tvingas till en ökad effektivitet till följd

av en brist på centrala produktionsfaktorer. I det senare fallet är framväxten av Japans stålindustri ett klassiskt exempel: eftersom det inte finns någon järnmalm i Japan var denna industri tvungen att lära sig kompensera för de höga malmtransportkostnaderna, vilket i och med framväxten av billiga och effektiva transportteknologier gav de japanska stålföretagen en stor fördel över sina konkurrenter på världsmarknaden.

Relaterade och stödjande industrier bidrar till att utveckla klustrets kärnföretag och vice versa. Bland annat handlar det om att dessa industriers samlokalisering i klustret skapar externaliteter som alla klusterföretag gynnas av – exempelvis genom att kompetenser, processer, och tekniska lösningar som utvecklats i en specifik affärsrelation kommer alla framtida affärsrelationer till gagn, och att perspektiven och kontaktytorna ökar i lokala innovationsprocesser, vilket ökar såväl innovationstakten som sannolikheten att lyckas (jmf Saxenian, 1994).

Efterfrågeförhållanden avser huvudsakligen kundernas kompetens och kravställande. Sofistikerade kunder som är bra beställare och som kommunicerar missnöje på ett tydligt sätt – allra helst med kompetenta förslag på förbättringar, är en viktig källa till företagets arbete med att ta fram konkurrenskraftiga produkter. Allra starkast effekt får detta i kluster där kunderna är "tidigt ute" med krav som senare blir global standard eftersom det ger de inhemska företagen en first mover-fördel när världsmarknadens krav ökar i linje med hemmamarknadens.

Företagsstrategi, -struktur och -rivalitet har många aspekter men handlar i grund och botten om att företag inom samma branscher i ett kluster konstant tittar på varandra och får ett "ansikte" på konkurrensen, vilket skapar en mer aggressiv medvetenhet om att företaget hela tiden måste bli bättre (Jmf Boari, et al. 2003). En viktig del av detta är att det inte finns några ursäkter om ett företag är den svagare än klusterkonkurrenterna eftersom såväl de nationella som de lokala villkoren är lika för alla. Konkurrenter utanför klustret kan ses som om de opererar under andra förutsättningar än det egna företaget men denna "undanflykt" finns inte i klustret.

2.2 Porters syn på politikens roll

De fyra delar av diamantmodellen som presenteras i föregående avsnitt är det som vanligen fokuseras i litteraturen och i klusterpolitiken. Två delar som för det mesta faller bort är cirkelarna *stat* och *slump*. Det vanligaste skälet till att detta är att de inte anses ha ett betydande förklaringsvärde i modellen (därför illustrationen med streckade relationspilar). I de flesta sammanhang är detta inget problem, men i ljuset av den föreliggande studiens syften är det viktigt att vara tydlig med vad Porter egentligen anser om politikens roll. Diamantmodellen har använts flitigt för att motivera klusterpolitik runt om i världen, men det går inte att bortse från att det eventuellt ligger en inneboende motsättning i att använda diamantmodellen på detta sätt.

Porters övergripande syn på politikens roll är att staten (på relevant administrativ nivå) ska sträva efter att skapa förutsättningar för mikromiljöer som gynnar en ökad produktivitet i näringslivet. Utgångspunkten för detta är observationen att "sund makroekonomisk politik är nödvändig men inte tillräcklig" och att det är "de mikroekonomiska fundamenten

för konkurrens som i slutändan kommer att avgöra produktivitet och konkurrenskraft” (Porter 1998:89, Swecos översättning). Porter pekar i detta sammanhang ut vilka roller politiken bör spela:

- 1) Att säkerställa tillgången på högkvalitativa insatsvaror såsom utbildad arbetskraft och infrastruktur
- 2) Att sätta upp spelets regler, exempelvis genom att skydda upphovsrätt och att motverka kartellbildningar
- 3) Att uppmuntra klusterbildning och att löpande uppgradera offentliga insatsvaror av vikt för klustren

Porter menar att det är viktigt att politiken har ett brett angreppssätt i bemärkelsen att samtliga kluster skall uppmuntras eftersom:

”varje kluster erbjuder möjligheter att öka produktivitet och att stödja ökande löner. Varje kluster bidrar inte bara till den nationella produktiviteten utan påverkar även konkurrenskraften i andra kluster” (Porter 1998:87).

Samtidigt framhäver han betydelsen av att låta marknaden – och inte politiska beslut – avgöra utfallet. Särskilt viktigt i sammanhanget är att Porter uttryckligen poängterar att:

”Det offentliga, i samverkan med det privata, ska förstärka och bygga vidare på existerande och framväxande kluster snarare än att försöka skapa helt nya [kluster]” (Porter 1998:87), och att:

”I själva verket skapas de flesta kluster utan politisk inblandning – och i vissa fall även politiskt inblandning till trots. [Kluster] skapas där det finns en grundval och lokaliseringsfördelar. Klusterutvecklingsambitioner kan bara motiveras om det finns klusterfrön som redan klarat marknadstestet. Klusterutvecklingsinitiativ bör omfamna en strävan efter konkurrensfördelar och specialisering snarare än att helt enkelt imitera framgångsrika kluster på andra platser.” (Ibid).

Utgångspunkten har alltså alltid varit att politikens roll skall vara begränsad och inte syssla med att bygga upp kluster från grunden. Och trots att Porter själv engagerat sig i klusterpolitik världen över så har han gjort så i linje med denna utgångspunkt. Ett decennium efter att Porter formulerade sin syn på politikens roll intervjuades han om klusterpolitik i samband med att han talat på en EU-ministerkonferens i Stockholm, och sa då bland annat följande (Svd Näringsliv 2008-01-28):

”Politikerna har lagt beslag på klustren. Kluster är inget man skapar eller odlar med stöd och subsidier. Kluster uppstår spontant och det tar åtminstone 20-30 år för ett kluster att utvecklas och bli konkurrenskraftigt, ofta tar det mycket längre tid än så”

”Jag har sett och studerat hundratals kluster, runt om i världen. Jag har sett mycket gamla kluster med långa traditioner och unga kluster i högteknologiska branscher, men jag har aldrig sett att politiken har skapat ett kluster”

"Kluster är inget nytt, de har funnit i hundratals år, även om företeelsen inte har kallats kluster och de finns i alla länder. Politiker kan alltså inte skapa klustren, däremot kan de identifiera dem och underlätta deras utveckling, men det handlar om att stötta utan att ingripa"

"Det finns en längtan och en förhoppning bland politiker att kunna skapa kluster kring någon ny teknikbransch och att det sedan ska attrahera andra högteknologiska företag dit. Det är en villfarelse. Kluster finns inom alla branscher, små och stora, och de är alla lika värdefulla för sina regioner".

Givetvis har Porter inte automatiskt tolkningsföreträdare i frågan om vilken roll politiken ska spela i relation till kluster. Men om man, som är fallet i uppbyggnaden av den svenska klusterpolitiken, ger honom tolkningsföreträdare med avseende på varför vi överhuvudtaget ska ha kluster, så är det rimligt att en granskning av klusterpolitiken väger in Porters syn på politikens begränsningar i bedömningen. Detta blir därför ett inslag i de följande diskussionerna om lackmustestet samt politikens rimlighet och additionalitet.

2.3 Skillnaden mellan kluster och klusterinitiativ

Klusterpolitikens utfall i Sverige under det senaste decenniet har dock visat att det kan finnas fördelar med klusterbyggande av politiskt slag även i fall då sådana kluster inte alls uppvisar likheter med de kluster som beskrivs av Porters modeller (Mattsson 2009). Att utforma ett "lackmustest" enbart utifrån den klassiska klusterteorin vore därför ett alldeles för förenklat tillvägagångssätt.

Enligt Lindqvist, Malmberg och Sölvells kartläggning av svenska kluster med hjälp av Porters metodologi finns det 38 branschkluster i Sverige (2002). Ett branschkluster kännetecknas av sammanhängande industrier enligt figur 1, men har i klassisk klusterteoretisk tappning en mycket lösare geografisk definition än den vi idag förknippar med begreppet:

"Det finns ett klart samband mellan branschklustrens storlek och spridning över landet. De största klustren (med ca 100 000 anställda och uppåt) – Företagstjänster, Transporter och logistik, Forskning och utveckling, Bygg och konstruktion samt Metallbearbetning – är spridda över hela landet. Däremot är mindre kluster såsom Tobak, Skor, Lädervaror, Smycken och bestick (med under 1 000 anställda) starkt koncentrerade till en eller ett fåtal regioner. Några mer dominerande branschkluster, såsom Automotive och Papper har en större samlingstendens till ett fåtal regioner än förväntat, vilket tyder på stark specialisering och "Hollywood-karaktär"." (CIND 2002:4)

Ungefär en tredjedel av klustren i kartläggningen är starkt överrepresenterade i vissa regioner medan en majoritet av klustren alltså är relativt jämnt utspridda över riket. Det finns alltså skarpa skillnader mellan denna typ av kluster å ena sidan, och de kluster som erhåller offentlig finansiering inom ramen för den svenska klusterpolitiken å den andra. Dock sammanblandas dessa i det klusterpolitiska språkbruket. IVA noterar i sin Innovationsplan Sverige (2011) att:

*"Tillväxtverket definierar **kluster** som geografiska koncentrationer av relaterade företag och aktörer som präglas av ett ömsesidigt beroende och påverkan på varandra (alltså som Porter, Swecos not), utan direkta krav på samspel med forskning. Ett **klusterinitiativ** innebär att det finns ett organiserat utvecklingsarbete knutet till ett gemensamt verksamhetsområde."* (IVA 2001 sid 41)

I klusterinitiativ är det primära målet i majoriteten av fallen att fungera som ett samarbetsprojekt mellan företag och myndigheter och/eller forsknings- och utbildningsinstitutioner, och grundtanken är att denna typ av samarbeten stärker ett klusters konkurrenskraft. Denna tanke är inte nödvändigtvis fel – dess sanningshalt varierar med största säkerhet från klusterinitiativ till klusterinitiativ – men den har mycket tunt stöd, om något, i den akademiska klusterlitteraturen.

Det är följaktligen så att klusterpolitiken i realiteten bedrivs i ett antal distinkta former som inte kan bedömas på gemensam teoretisk grund:

1. *Porteriansk klusterpolitik* – det vill säga politik som "stöttar utan att ingripa" genom att spela de tre roller som redovisas ovan (sid 16) i fall där ett etablerat och marknadsprövat kluster redan existerar
2. *Samarbetsklusterpolitik* – det vill säga finansiering och annat stöd till klusterinitiativ vars primära mål är att stärka interaktion mellan näringsliv, universitet och stat (i linje med "triple helix"-teori snarare än med klusterteori)

Porterianska kluster och samarbetskluster kan förstås överlappa i hybrider med mer eller mindre kritisk massa, och det kan även vara rimligt med en mix av insatser. Dessa former av klusterpolitik måste granskas utifrån olika bedömningsgrunder, men de har också gemensamma nämnare med avseende på vilka förutsättningar som måste vara på plats för att politiken ska ha någon som helst potential att skapa önskvärda näringslivseffekter.

2.4 Lackmustest

Detta avsnitt syftar till att ta fram en gemensam plattform för en fortsatt diskussion om vad som, i det svenska policysammanhanget, bör anses känneteckna ett potentiellt värdefullt kluster. Sweco har i uppdraget använt metaforen "lackmustest" för att beskriva en sådan plattform. Givetvis kommer inte förslagen i detta avsnitt att kunna användas för att identifiera kluster med samma snabbhet och användarvänlighet som ett lackmuspapper kan ge en surhetsindikation, men det finns en viktig poäng i att på ett strukturerat sätt ställa frågor om vilka identifierade eller självutnämnda kluster som har en reell potential att antingen fungera som de regionala och nationella tillväxt- och innovationsmotorer som benämningen kluster antyder – eller att åtminstone uppnå andra mål som kan motivera insatsen.

Två "lackmuspapper" presenteras nedan. Ett som kan utgöra en första bedömningsgrund för kluster som motiveras av akademisk klusterteori (tabell 1), och ett för klusterinitiativ av samarbetstyp som delvis motiveras av akademisk klusterteori (tabell 2).

Porterianska kluster	Hög potential	Potential
Faktorer som måste vara på plats	• Rivaliserande kärnföretag • Konkurrerande företag från alla kopplade delar uppströms i värdekedjan (s.10) • Specialiserade insatsvaror av hög kvalitet, exempelvis utbildad arbetskraft och infrastruktur • Sofistikerade kunder (s.10, 12-13), sofistikerad offentlig beställare • Parallella kluster som kopplar till klustret via gemensamma resursbaser (s.10) • Specialiserade institutioner (organisationer och regelsystem) (s.11) • Relaterade och stödjande industrier (s. 13) • Högt omvandlingstryck (s.12)	• Konkurrerande kärnföretag • Företag från kopplade delar uppströms i värdekedjan • Specialiserade insatsvaror • Kunder • Relaterade och stödjande industrier • Omvandlingstryck

Tabell 1: Lackmustest för porterianska kluster avseende villkor för potential av olika grad

Samarbetskluster med Porterretorik	Potential (märk väl den ekonomiska potential som denna typ av kluster kan representera är avsevärt lägre i termer av skala och bredd.)
Faktorer som måste vara på plats	• Konkurrerande kärnföretag • Relaterade företag uppströms i värdekedjan • Specialiserade insatsvaror • Specialiserade institutioner (organisationer och regelsystem) • Relaterade och stödjande industrier • Högt omvandlingstryck • Finansiella aktörer

Tabell 2: Lackmustest för om samarbetskluster med Porterretorik har potential eller inte

3 Den svenska klusterpolitiken

Klusterbegreppet kom till Sverige under 1990-talet och dess etablering på den tillväxtpolitiska agendan tog fart vid millennieskiftet. Idag är klusterbegreppet ett stående inslag i nationella och regionala strategier för ekonomisk utveckling av olika slag (Ramböll 2011). Inom EUs policyarbete är kluster ett vanligt förekommande begrepp som främst används i termer av "innovationskatalysator". Inte minst i arbetet baserat på strategin EU2020¹, som framhäver vikten av en ökad europeisk innovationstakt visavi USA och ledande ekonomier i Asien, ses kluster som en central del (jmf The European Cluster Memorandum av The High Level Advisory Group on Cluster). Samtidigt är det inte klarlagt hur stor del av närings- och innovationspolitiken som specifikt riktar sig till organisationer och projekt som i någon bemärkelse kan anses vara kluster/klusterinitiativ.

Detta kapitel diskuterar det svenska klusterlandskapets sammansättning och sätter in det i ett större innovationspolitiskt sammanhang. Avsnitt 3.3. presenterar resultaten från Swecos analys av vad den svenska klusterpolitiken kostar i offentliga medel.

3.1 Det svenska klusterlandskapet

På nationell nivå är den svenska klusterpolitiken relativt lätt att urskilja. Ramböll konstaterar i en utvärdering av Tillväxtverkets regionala klusterprogram att det, totalt har bedrivits tre program *"i syfte att stärka olika klusterinitiativ; VINNOVAs Vinnväxtprogram (påbörjades 2002 och har ett 10 års perspektiv på investeringarna), Visanu (bedrevs 2002-2005 av Nutek, VINNOVA och ISA och syftade till både kunskapsutveckling och att stödja klusterprocesser) och Tillväxtverkets regionala klusterprogram"* (Ramböll 2011).

När det gäller det exakta antalet svenska klusterinitiativ som får offentlig finansiering från nationell och/eller regional nivå är bilden mer otydlig. En olycklig konsekvens av att det saknas ett enhetligt klusterbegrepp är nämligen att det historiskt inte gått att säga med tydlighet vad som är ett kluster och vad som inte är det. Detta gäller inte bara med avseende på att skilja mellan Porterkluster och klusterinitiativ, utan även i termer av att veta vilka svenska företagsgrupperingar och organisationer som överhuvudtaget kan anses kvalificera sig till den ena eller andra kategorin. Nordensky et al (2009) uttrycker problematiken på följande sätt:

"Sammanfattningsvis har det gjorts flera undersökningar på svensk och internationell nivå för att samla in de kluster och klusterinitiativ som finns i Sverige. Gemensamt har dessa dock två större svagheter. Under de år som gått medans klusterrapporterna skrevs (eller uppdaterades), har de hunnit bli relativt inaktuella. En del av initiativen är helt nerlagda och andra visar enbart mycket svaga "tecken på liv". Många initiativ har exempelvis listats då de endast varit små och oorganiserade. Majoriteten av dessa finns idag inte. I de rapporter som tidigare skrivits, har det funnits stora svårigheter med att definiera vad ett kluster och ett klusterinitiativ är. Detta leder givetvis även till problem med urvalet och därmed till kartläggningen. Slutligen medför detta att många "tveksamma" organisationer

¹ <http://cc.europe.eu/europe2020>

tillkommit i dessa listor. Många gånger har det i själva verket rört sig om exempelvis agglomerationer eller nätverk.” (2009:16)

För den föreliggande rapportens syfte är det viktigt att veta i vilka konkreta projekt den svenska klusterpolitiken fallet ut eftersom det annars inte går att göra en bedömning av politikens kostnader. Det är även relevant att skilja på kluster och klusterinitiativ. Kluster kommer förvisso inte att ligga till grund för någon ytterligare empirisk analys men spelar ändå en viktig roll i bedömningen av de insatser klusterinitiativen utgör. Slutligen bör läsaren uppmärksammas på förekommande användning av klusterbegreppet i sammanhang där de omtalade organisationerna eller projekten vare sig kan anses vara kluster eller klusterinitiativ.

Kluster

En kartläggning från CIND², som använder Porters modell för klusterbestämningar konstaterade 2002 att Sverige med vissa reservationer kan anses ha 38 branschkluster. Ett branschkluster är ett slags aggregat av relaterade branscher enligt Porters modell (figur 1) och kan kartläggas genom att kategorisera om näringsstatistiken enligt nycklar som tagits fram av Porter. Rapportförfattarna skriver:

”En av poängerna med klusterbegreppet är att det går ”på tvärs” mot näringsstatistikens traditionella branschindelning. Klusterbegreppet drar därmed vår uppmärksamhet till det faktum att det förekommer kopplingar och beroendeförhållanden mellan verksamheter i olika branscher och att dessa kopplingar har betydelse för dynamiken i näringslivet. Detta är emellertid också ett av problemen med klusterbegreppet eftersom det försvårar möjligheten att göra enkla empiriska analyser på basis av branschdata. I denna rapport utnyttjar vi en metod som söker kringgå detta problem genom att föra samman sådana branscher som vi har skäl att förmoda har starka inbördes kopplingar. Sådana aggregat, eller knippen av branscher kallar vi för branschkluster.” (Lindqvist et al 2002)

Ett antal saker är intressanta att notera från CIND:s rapport som ger en belysning av hur klusterbegreppet definierades vid den tidpunkt då det importerades till den svenska närings- och innovationspolitiken. För det första kan man konstatera att inte all typ av verksamhet vid denna tid ansågs kunna ingå i ett kluster. I den refererade rapporten exkluderades hälften av alla SNI-koder, och knappt två tredjedelar av rikets anställda från den klustrade delen av ekonomin:

1. Lokalt – omfattar 56 procent av rikets anställda och inkluderar exempelvis dagligvaruhandel, detaljhandel, restauranger, sjukvård och skolor
2. Naturresursbaserade branscher – omfattar 2 procent av anställda och inkluderar exempelvis jord- och skogsbruk, samt gruvor och stenbrott
3. Offentlig förvaltning, rättsväsende och försvar – omfattar ca 5 procent av rikets anställda

För det andra är de kartlagda klustren inte begränsade till enskilda regioner. Tvärtom finns vissa kluster spridda över hela landet. Idag förknippas klusterbegreppet med stark

² Centrum för studier av innovationer och näringslivsomvandling, Uppsala Universitet.

regional koncentration, men det finns inga starka belägg för att en sådan syn skulle beskriva systemet bättre. Snarare är det rimligt att anta att dagens regionalt begränsade kluster är för små. Lindqvist et al för i CIND-rapporten en diskussion om att de allra minsta och de allra största av de identifierade klustren kanske inte borde ses som kluster i Porters bemärkelse. De beräknar agglomerationskoefficienten för klustren, A_k , (det vill säga ett mått på klustrets avvikelse från en jämn geografisk fördelning) och konstaterar att endast ett tiotal kluster kan anses vara koncentrerade till vissa arbetsmarknadsregioner, men att vissa av dessa uppvisar ett sådant mönster på grund av att de är väldigt små. Det finns förstås ett avtagande samband mellan ett klusters storlek och sannolikheten att det endast lokaliseras till ett fåtal platser, eftersom ett kluster inte kan spridas till fler platser än det finns aktörer i klustret. Bedömningen i CIND-rapporten är därför att man bör tala om kluster när de identifierade branschkonstellationerna "uppvisar högre $[A_k]$ -värden än väntat utifrån storlek", och författarna listar sex svenska kluster som uppfyller detta krav:

1. Flygindustri
2. Läkemedel
3. Möbler
4. Papper
5. Automotive
6. Metallbearbetning

Givet att denna bild inte drastiskt har förändrats (vilket verkar föga troligt med tanke på den, från ett industriomvandlingsperspektiv sett, relativt korta tid som förflutit sedan kartläggningen) bör en bedömning av potentiella svenska kluster med kritisk massa ta hänsyn till, men inte begränsas till, denna lista³.

Klusterorganisationer

Andra mätningar har fokuserat på antalet "klusterorganisationer" och i den mest omfattande mätningen har Sverige 110 stycken sådana⁴. I den mätningen används dock en mycket "förlåtande" definition och därför ingår exempelvis renodlade forskningsprogram och liknande som för den föreliggande rapportens syften varken kan anses vara klusterinitiativ eller Porterkluster. Denna typ av mätningar är således inte användbara här utan inkluderas endast i syfte att uppmärksamma läsaren på att denna typ av statistik förekommer och att man därför måste vara källkritisk i en diskussion om den svenska klusterpolitikens omfattning.

³ Skälet till att inte enbart begränsa en sådan analys till denna lista är att den bakomliggande metoden endast tar hänsyn till de industriella kopplingar och värdekedjor som ansågs viktiga vid metodens konstruktion. Särskilt för nya industrier finns därför en risk att metoden har passerat sitt bäst-före-datum.

⁴ www.clusterobservatory.eu (dec 2012)

Klusterinitiativ

I det aktuella sammanhanget är klusterinitiativ av störst intresse, eftersom det är dessa som är föremål för offentliga investeringar inom ramarna för den svenska klusterpolitiken. De här identifierade klusterinitiativen utgör den empiriska målpopulationen för Swecos beräkning av klusterpolitikens totala offentliga kostnad, varför det är viktigt att dessa initiativ identifieras på ett strukturerat och korrekt sätt (se 3.3). Vår bedömning är att den lista över svenska klusterinitiativ som Nordensky et al tog fram i VINNOVA 2009 mycket väl uppfyller den föreliggande rapportens behov i detta avseende. Sagda lista har tre huvudsakliga styrkor jämfört med såväl andra kartläggningar som alternativet att sammanställa en ny lista:

- Den slutgiltiga listan togs fram genom en serie möten och diskussioner där *"representanter från både VINNOVA och Tillväxtverket deltagit, och som arbetar med program kring kluster och klusterinitiativ. Inom denna grupp har det därmed funnits en relativt god kännedom kring (nästan) alla av de ca 100 initiativ som diskuterats."* (2009:17) – Det torde alltså vara synnerligen svårt att matcha den kompetens som varit involverad i framtagandet av listan.
- Listan togs fram med det uttalade syftet att kartlägga "klusterinitiativ" (2009:20) och kartläggningen har genomförts med en gedigen och transparent empirisk metod som Sweco inte ser någon anledning att ifrågasätta. Därmed saknas metodologiska och fokusmässiga skäl att göra om kartläggningen.
- Listan togs fram med hjälp av sex kvalifikationskriterier (2009:26-27) som i Swecos mening ligger väl i linje med den definition av klusterinitiativ som används i den föreliggande rapporten. Dessa var att klusterinitiativet måste karaktäriseras av: (i) *Tydlig samorganisation bakom företagsklustret*, (ii) *Tydlig specialisering av en eller flera sektorer i samverkan*, (iii) *Arbete mot forskning och innovationsförmåga*, (iv) *Arbete mot internationell utveckling och konkurrenskraft*, (v) *Marknadsföring av initiativet/branschen på regional och nationell nivå*, (vi) *Kompetensförsörjning*.

Det är således inte rimligt att förvänta sig att en ny kartläggning skulle kunna överträffa VINNOVA-kartläggningens metod, urvalskriterier och definitioner eller VINNOVA-teamets kompetens om och erfarenhet av svenska klusterinitiativ. Det föreligger inte heller tillräckligt stort uppdateringsbehov som skulle kunna motivera en ny kartläggning. De 39 klusterinitiativ som Nordensky et al identifierar ligger därför till grund för denna rapports beräkningar av den svenska klusterpolitikens kostnader. Tabell 3 listar vilka initiativ det rör sig om och anger vilka av dessa som ingår i Swecos urval (avsnitt 3.3).

Klusterinitiativ	Lokalisering	I urvalet?
Process IT Innovations	Norrbottn, Västerbotten	JA
Internet Bay	Norrbottn, Västerbotten, Oulu (Finland)	
Swedish Proving Ground Association	Arjeplog, Arvidsjaur, Jokkmokk och Älvsbyn	
Georange	Västerbotten, Norrbotten	
Peak Innovation	Åre, Krokom, Östersund	JA
Safty and Rescue	Region Västernorrland, Jämtland	
Framtidens Bioraffinaderi	Västernorrland	
Future Position X	Gävlerregionen	JA
Fiber Optic Valley	Gävleborg, Västernorrland	JA
Triple Steelix	Bergslagen	JA
High Voltage Valley	Ludvikaregionen	
The Paper Province	Värmland, Örebro län samt Norra Dalsland	JA
The Packaging Arena	Värmland	JA
Compare	Värmland	JA
Stål och Verkstad	Värmland, Karlskoga, Degerfors, Hällefors	JA
Måltidsriket	Örebro län och Värmland (Grythyttan)	
Automation Region	Mälardalen	
Robotdalen	Västmanland, Södermanland, Örebro län	JA
Uppsala Bio	Uppsala	
Kista Science City	Stockholm (Kista)	
Stockholm Miljöteknikcenter	Stockholm och Mälardalen	
Biotechvalley	Strängnäs	
Göteborg Bio	Västra Götaland	JA
Automotive Sweden	"Västsverige" (Västra Götaland)	JA
Svenskt Marintekniskt Forum	Västra Götaland	JA
Film i Väst	Västra Götaland (Trollhättan)	
Smart textiles	Västra Götaland (Sjuhäradsbygden)	JA
Printed Electronics Arena	Norrköping, Katrineholm	JA
Hälsans nya verktyg	Östergötland	
Sustainable Sweden Southeast	Kalmar län, Kronoberg, Blekinge	
Hälsoteknikalliansen	Halland	
Aluminiumriket	Kronoberg (med nationell utbredning)	
Tunga Fordon	Kronoberg	
Möbelriket	Kronoberg, Jönköpings län	
Mobile Heights	Skåne	
MMSS	Skåne, Blekinge	
Medicon Valley	Skåne, (Öresund)	
Skånes Livsmedelsakademi	Skåne	
Telecom City	Karlskrona	

Tabell 3: Sveriges samtliga klusterinitiativ - efter Nordensky et al i VINNOVA 2009:16 sid 31

3.2 Klusterpolitiken som en del av närings- och innovationspolitiken

Som tidigare nämnts är klusterpolitiken endast en del av den svenska närings- och innovationspolitiken. På nationell nivå användes klusterbegreppet först i propositioner och strategier som fokuserar på regional tillväxt och konkurrenskraft – exempelvis i proposition 1997/98:62 "Regional tillväxt – för arbete och välfärd". I likhet med EU:s synsätt, kopplas kluster till breda idéer om innovationsbaserad tillväxt genom framförallt ökad interaktion mellan olika delar av regionala innovationssystem. Synsättet framstår utifrån ett akademiskt perspektiv som synnerligen eklektiskt och osammanhängande eftersom det på en och samma gång lutar sig mot ett flertal begrepp som i vissa delar motsäger varandra – exempelvis innovationssystem, kluster och triple helix. Det breda synsättet kommer bland annat till uttryck i följande citat:

"En regions förmåga att utveckla innovationer beror inte endast på hur väl de ingående institutionerna och aktörerna agerar, utan framför allt på hur väl de interagerar med varandra. Ett sådant samspel är av största vikt för att utveckla regionala innovationsmiljöer till nytta för utveckling av innovationssystem och kluster" (VINNOVA 2007:12)

Å ena sidan kan klusterpolitiken ändå anses fylla en relativt unik nisch inom innovationspolitiken som handlar om specifikt marknadsorienterade FoU-insatser (Ramböll 2011), men å den andra kan man argumentera för att gränsen mellan klusterpolitik och övrig innovationspolitik inte endast är oskarp på teoretisk nivå utan även suddas ut i praktiken. Nordensky et al kan anses argumentera för det senare och sammanställer till och med en sekundär lista över vad de kallar "strategiska nätverk" enligt motivationen:

*"Under studiens gång har det gått att identifiera ett flertal initiativ som inte kunnat mäta sig med de kriterier som satts upp, men fortfarande betraktas som intressanta. [Det har] av denna orsak varit nödvändigt att skapa en kompletterande lista för ytterligare viktiga initiativ (som till stor del har samma karaktär som klusterinitiativen)." (2009:71, Swecos **markering**)*

Totalt listas 29 stycken sådana strategiska nätverk. Det är oklart i vilken utsträckning dessa finansieras inom ramen för det som de ansvariga myndigheterna själva skulle kalla klusterpolitik. Detta bör vägas in i bedömningen av de beräkningar som presenteras i följande avsnitt. Som framgår nedan är Swecos beräkningar redan från början relativt försiktiga – det bör sett till detta och den oklara gränsen mellan klusterpolitiken och den bredare närings- och innovationspolitiken konstateras att beräkningarna troligen hamnar i underkant vad gäller de totala offentliga kostnaderna.

3.3 Vad kostar den svenska klusterpolitiken?

Ett grundläggande resultat i den föreliggande studien är att ingen tycks veta vad den svenska klusterpolitiken kostar. De utvärderingar som gjorts har inte beräknat kostnaderna, vilket enligt Swecos intervjuer med olika rapportförfattare och ansvariga på myndigheter har att göra med att den information som finns är fragmenterad även inom de finansierande parternas redovisning och budgetering. Detta är förvisso inget problem i sig – i bemärkelsen att tillgången till sådan sammanställd information skulle ha någon inverkan

på klusterpolitikens potential – men det utgör ett specifikt empiriskt problem för den typ av utvärdering som är av intresse för denna studie. Som tidigare nämnts är det svårt att säga något om de insatser som utgör klusterpolitiken utan att veta något om kostnaderna för att genomföra insatserna.

Trots de uppenbara svårigheterna med att få fram exakta siffror har vi därför valt att ändå försöka räkna på vad politiken kan tänkas kosta. Vår metod utformades i syfte att finna en balans mellan att, å ena sidan, få fram en tillräckligt stor mängd pålitlig data för att kunna göra rimliga antaganden om den totala kostnaden, och, å den andra, att inte behöva belastas tredje part i onödigt stor utsträckning. Det är givetvis teoretiskt möjligt att sammanställa den exakta kostnaden i kontanta offentliga medel för den svenska klusterpolitiken, eftersom användningen av sådana medel måste bokföras och bokföringen är en offentlig handling. Men att i praktiken göra detta skulle ta orimligt lång tid och skulle, till följd av att bokföringsposterna inte klart avgränsar klusterpolitiken, kräva insatser från handläggare och klusteradministratörer som helt enkelt inte skulle stå i proportion till den framtagna informationens värde. Det gäller således att finna en balans mellan dessa hänsynstagen. Swecos lösning har varit att:

- Med hjälp av dokumentstudier identifiera samtliga aktiva klusterinitiativ i Sverige (se 3.1 och tabell 3)
- Via regionförbunden/motsvarande i de aktuella regionerna få fram offentliga dokument som visar klustrens offentliga finansiering för ett eller flera år
- Utifrån de svar som erhålls på detta sätt beräkna vad samtliga identifierade klusterinitiativ kostar

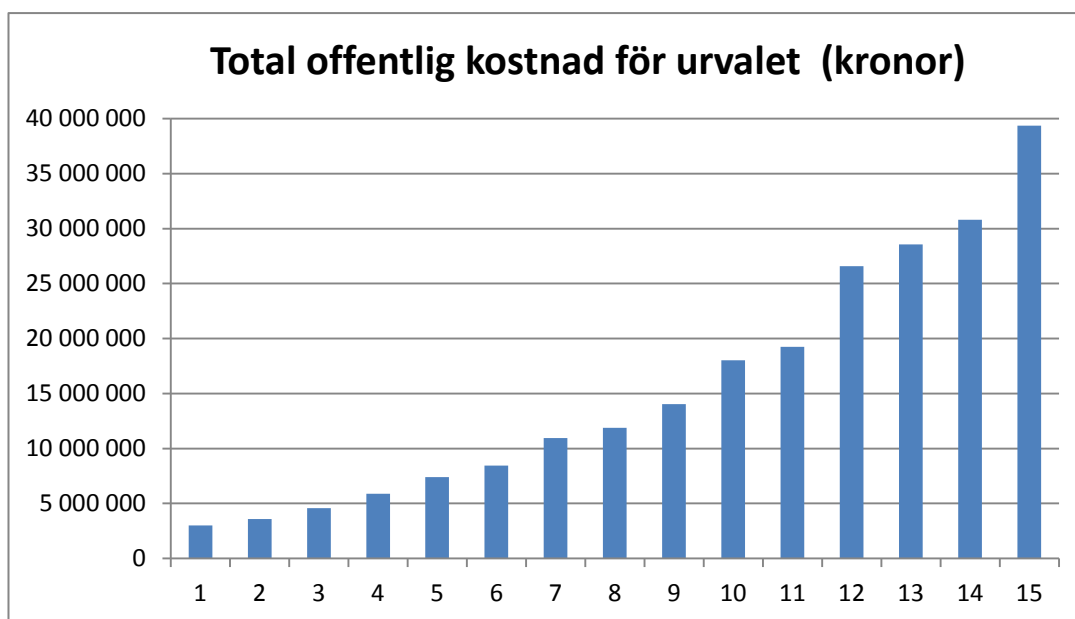
Metoden resulterade i användbar information för 15 stycken (se tabell 3) av de totalt 39 kluster som identifierats. Med användbar information menas (i) officiella siffror (från dokument av typen finansieringsbeslut och liknande), (ii) information för åtminstone ett representativt år (det vill säga ett år där klustret hade en löpande etablerad verksamhet, med några få undantag rör det sig om 2011) och, (iii) information uppdelad på källtyp. Klusterinitiativ får sin finansiering från flera offentliga källor (även från privata aktörer, men dessa exkluderas i denna studie):

- Lokala och regionala aktörer – exempelvis universitet, regionförbund/länsstyrelser/ kommuner och landsting
- Nationella myndigheter – framförallt Vinnova och Tillväxtverket
- Europeiska unionen – främst genom strukturfonderna

Den lokala och regionala finansieringen ges dels kontant, dels "in-kind" genom egen tid, material, och liknande. I det aktuella urvalet (se nedan) kommer knappt hälften av finansieringen från lokala och regionala aktörer (fördelat 70/30 på kontant/in-kind) och resten i ungefär lika delar från nationella myndigheter och EU. Det "billigaste" klustret i urvalet kostar 3 miljoner per år och det dyraste 39,4 miljoner per år (se figur 3). Den totala kända kostnaden uppgår till 232 394 893 kronor per år.

Nästa steg är att utifrån urvalet skatta kostnaden för de 24 klusterinitiativ som inte ingår i urvalet. Detta kan göras på en rad olika sätt beroende på vilka antaganden som görs om hur urvalet förhåller sig till den totala populationen. Det följande redovisar de antaganden som Sweco gjort – den i övrigt redovisade informationen möjliggör för läsaren att vid intresse experimentera med egna skattningsmodeller:

1. Det finns inget kluster som är drastiskt dyrare än det dyraste observerade.
2. Sveriges billigaste kluster finns med i urvalet (kostar 3 miljoner per år). Antagandet bygger på att ett kluster inte kan vara hur litet som helst. Det krävs i minimumfallet ett mindre kansli för att driva klustret och att man har en löpande verksamhet. Vi bedömer att kostnaden för detta i alla fall inte kan vara mycket mindre än 3 miljoner årligen.
3. För den statistiska osäkerheten antar vi att vi har ett slumpmässigt urval (samtliga 39 klusterinitiativ har haft samma möjlighet att komma med i urvalet) och har då beräknat ett konfidensintervall som anger var det sanna värdet ligger med 95 procents sannolikhet (4 636 062 kr).
4. Vi bedömer att det finns en bias i urvalet med en övervikt av större kluster - vilket i så fall innebär att det finns en övervikt av billigare kluster i den del av populationen som vi inte har uppgifter för.



Figur 3: Total offentlig finansiering för var och ett av de i urvalet ingående klusterinitiativen.

Det fjärde antagandet baseras på en översiktlig bedömning utifrån den kunskap om svenska klusterinitiativ som Sweco ansamlat under det senaste decenniet. Dock har det

inte varit möjligt att på ett strukturerat sätt beräkna om antagandet är rimligt. I det följande presenteras därför både en beräkning utifrån att antagande 4 är korrekt och en utifrån att antagandet är felaktigt.

Om antagande 4 är fel bör den totala kostnaden för den svenska klusterpolitiken skattas utifrån medelvärde för urvalets kostnader. Tabell 4 redovisar resultatet från en sådan skattning.

Felmarginalgolv	Medelvärde (per KI och totalt)	Felmarginaltak
10 856 931	15 492 993	20 129 055
423 420 292	604 226 722	785 033 151
<i>Felmarginalen är relativt stor (30%), vilket beror på den stora spridningen och urvalets storlek. Hänsyn är tagen till att urvalets storlek relativt den totala populationen.</i>		

Tabell 4: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader utifrån medelvärdet av urvalets kostnader

Om antagande 4 är korrekt, vilket är Swecos bedömning, är det inte rimligt att använda medelvärdet av de observerade klustren för att skatta de icke-observerade. Istället bör kostnaden summeras för de kända observationerna och adderas till en skattad totalkostnad för de icke-observerade klusterinitiativen som baseras på den observerade mediankostnaden. Tabell 5 redovisar resultatet från en sådan skattning.

Summa observerade	Skattat övriga	Skattad totalkostnad (n39)
232 394 893	285 168 000	517 562 893

Tabell 5: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader utifrån medianen

Den föreliggande rapporten betraktar all finansiering med ursprung i skatter som offentlig finansiering, vilket innefattar EU-finansiering. Vissa skulle dock argumentera att EU-finansiering inte ska ses som en offentlig kostnad eftersom den saknar alternativa användningsområden och snarare skulle gå Sverige helt förlorad om den inte tillföll klusterinitiativen. Detta argument bör nyanseras med en bredare syn av de konsekvenser sådan finansiering får med avseende på uppbindande av svenska resurser och krav på motfinansiering. Det är inte orimligt att tänka sig att det i vissa fall kan vara bättre att en EU-finansiering går Sverige förlorad än att den tillfaller ett dåligt initiativ. Sweco vill dock inte låsa in debatten i det ena eller det andra synsättet och redovisar därför även en beräkning som exkluderar EU-finansiering (tabell 6).

Utan EU-finansiering (medelvärde)	Utan EU-finansiering (medianen)
(268 388 550) 427 272 157 (586 155 764)	164 335 445 + 185 760 000 = 350 095 445

Tabell 6: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader exklusive EU-finansiering

Det är svårt att säga i vilken utsträckning dessa beräknade årskostnader (2011) kan summeras för att få fram en ackumulerad kostnad över tid. De flesta klusterinitiativ star-

tades antingen under slutet av 1990-talet eller under mitten av 2000-talet (Nordensky et al 2009) och Swecos bedömning är att initiativen i normalfallet beviljas finansiering för åtminstone 3 år i taget. Sedan 2007 har det troligen rört sig om någorlunda stabila kostnadsnivåer av den storleksordnings som beräknats här.

4 Marknadsmisslyckandet

Man kan ha olika politiska uppfattningar om vilken roll staten ska spela i den ekonomiska politiken. Helt oberoende av vilken uppfattning man har i denna fråga är de allra flesta dock överens om att det finns situationer där den fria marknaden inte förmår fördela resurser på ett optimalt sätt och att det då är motiverat med offentligt finansierade insatser och reglering i syfte att minska effektivitetsförlusterna av sådana marknadsmisslyckanden.

Den minsta gemensamma nämnaren för allmänt accepterad näringspolitik är således att den (i) måste adressera ett marknadsmisslyckande, (ii) måste skapa additionalitet i bemärkelsen att effektivitetsförlusterna som marknadsmisslyckandet resulterar i faktiskt blir mindre om politiken utförs än om den inte utförts, och (iii) måste uppnå detta till en kostnadseffektivitet som i det mest förlåtande fallet åtminstone innebär att kostnaden för insatsen inte överstiger vinsten av de minskade effektivitetsförlusterna.

I sammanhanget ska för tydlighetens skull nämnas att vissa ser en skillnad mellan marknadsmisslyckanden och så kallade systemmisslyckanden. Vinnova 2011:01 argumenterar exempelvis för vikten av en innovations- och näringspolitik som:

"stärker den svenska utvecklingskraften och inte enbart ses som en korrigerande av ofullkomligheter i marknadskrafterna eller en otillräcklig marknad" (s. 11)

Denna formulering bygger på att det utöver marknadsmisslyckanden finns andra misslyckanden – så kallade systemmisslyckanden. Den föreliggande rapporten anlägger dock synsättet att vi bör definiera ett marknadsmisslyckande som "allt icke-optimalt användande av resurser" – vilket innebär att man inte kan korrigera "bortom" marknadsmisslyckandet (det går inte att vara bättre än optimal). I denna definition ingår även ett långsiktigt perspektiv: exempelvis räknas miljöförstöring – det vill säga "icke hållbar lönsamhet" som ett klassiskt marknadsmisslyckande.

Detta kapitel diskuterar vilka marknadsmisslyckanden den svenska klusterpolitiken egentligen adresserar och om den kan anses bidra med additionalitet i detta. Först fokuseras vad politiken själv säger om saken, därefter söks stöd i klusterlitteraturen. Slutligen görs en kritisk sammanfattande analys. Kapitlet är i huvudsak fokuserat på vad teori och praktik *håvdar*. I nästa kapitel kopplas denna diskussion till en genomgång av vilka resultat som politiken kan anses ha uppnått, vilket ger en bild av den faktiska relationen till de marknadsmisslyckanden av olika slag som identifieras nedan.

4.1 Vad säger politiken?

Vid en analys av klusterpolitiska dokument framgår det snabbt att politiken inte explicit uttrycks i termer av marknadsmisslyckanden. Snarare uttrycks den i termer av målsättningar. Målsättningar antyder dock givetvis en underliggande idé om att resursfördelningen inte är optimal i nuläget och en tro på att politiken kan förbättra situationen. Det närmaste den klusterpolitiska dokumentationen kommer att uttrycka en syn på marknadsmisslyckanden är när den formulerar de problem som förknippas med status quo. Detta avsnitt bygger därför på ett slags "omvänd ingenjörskonst"-metod som omformulerar politi-

kens problemformuleringar till marknadsmisslyckanden - till exempel, om politiken skriver att det saknas kapital för innovation så tolkas detta här som att politiken ser marknadsmisslyckandet att marknaden inte investerar tillräckligt i innovation.

På en övergripande europeisk nivå – och även på svensk nationell nivå – framträder framförallt två marknadsmisslyckanden:

- 1) Innovationskraften är för låg, vilket har tre dimensioner⁵
 - (a) Marknaden lyckas inte kommersialisera idéer (Vinnova 2010)
 - (b) Marknaden genererar för få idéer
 - (c) Marknaden underinvesterar i innovation (visavi USA och Asien) Vinnova 2010)
- 2) Värdekedjorna är för regionalt isolerade – det vill säga, marknadens parter väljer lokala partners framför globalt sett optimala partners (Ramböll 2011)

I det svenska nationella sammanhanget framhävs problem som kan översättas till följande marknadsmisslyckanden (observera återigen att följande är vad politiken hävdar, inte vad som nödvändigtvis är fört i bevis):

- 3) Marknaden producerar för få entreprenörer (Tillväxtverket/Ramböll 2011)
- 4) Marknaden producerar för lite tillväxt i företagen – både i termer av anställda och omsättning (Tillväxtverket/Ramböll 2011)
- 5) Marknadens parter internationaliserar sig i för liten utsträckning (Tillväxtverket/Ramböll 2011, Tillväxtanalys 2010, Vinnova 2010)
- 6) Marknaden utvecklar inte företagens innovationsförmåga på ett optimalt sätt (Tillväxtverket/Ramböll 2011)
- 7) Marknaden producerar för glesa värdekedjor (det behövs fler företag) (Tillväxtverket/Ramböll 2011, Vinnova 2010)
- 8) Marknaden tillhandahåller för lite och/eller för dåliga resurser och insatsvaror (framförallt gällande kompetens) (Tillväxtverket/Ramböll 2011, Vinnova 2010)
- 9) Marknaden premierar kortsiktig lönsamhet framför hållbar lönsamhet (Tillväxtverket/Ramböll 2011)
- 10) Marknadens parter utbyter inte tillräckligt mycket kunskap (Tillväxtverket/Ramböll 2011, Vinnova 2010)
- 11) Marknadens genererar inte tillräckligt mycket kunskap om kluster (Tillväxtverket/Ramböll 2011, Vinnova 2010)
- 12) Marknadens parter är inte tillräckligt gränsöverskridande (till andra typer av organisationer) (Tillväxtanalys 2010, Vinnova 2010)

⁵ High Level Advisory Group on Clusters – European Cluster Memorandum

13) Marknaden producerar för dåliga kluster (Tillväxtanalys 2010)

14) Marknadens parter interagerar för lite och för ineffektivt (Vinnova 2010-09-12)

Som framgår av denna lista rör det sig alltså från politikens perspektiv om ett stort antal marknadsmisslyckanden. Avsnitt 4.3 gör en kritisk analys av vilka av dessa påstådda marknadsmisslyckanden som det finns teoretiskt belägg för och avsnitt 4.4 resonerar kring vilka misslyckanden klusterpolitiken kan antas påverka. Innan dess går dock det följande avsnittet igenom forskningens perspektiv på vilka marknadsmisslyckanden som föreligger och som man anser att klusterpolitiken bör adressera.

4.2 Vad säger forskningen?

Porters syn på marknadsmisslyckanden framgår av avsnitt 2.2 – i sammanfattning kan det röra sig om:

- 1) Att marknaden inte skapar tillräcklig tillgång på högkvalitativa insatsvaror så som utbildad arbetskraft och infrastruktur
- 2) Klassiska marknadsmisslyckanden såsom monopol, karteller, free-riding (exempelvis dåligt IP-skydd) som måste regleras genom att politiken sätter och upprätthåller spelets regler
- 3) Att marknaden skapar för lite kluster (denna är dock vagt formulerad och det kan argumenteras för att Porter inte ser detta som ett allvarligt marknadsmisslyckande)
- 4) Att offentliga insatsvaror inte uppgraderas efter rådande omständigheter och behov

Vissa av dess utpekade marknadsmisslyckanden ligger i linje med de av klusterpolitiken utpekade marknadsmisslyckandena, andra inte. I tabell 7 visas en översikt av överlappningar och skillnader.

Som diskuteras i avsnitt 2.3 är det viktigt att göra skillnad på kluster och klusterinitiativ. Porters syn på marknadsmisslyckande har enbart att göra med kluster. Dock finns omfattande svensk forskning om nyttan med kluster och klusterinitiativ och denna identifierar en rad marknadsmisslyckande som klusterinitiativ kan tänkas adressera.

Göran Lindqvist och Örjan Sölvell med kollegor har i ett omfattande forskningsprojekt vid The Center for Strategy and Competitiveness (CSC) och Cluster Observatory vid Handelshögskolan i Stockholm identifierat sju innovationsgap som de menar att klusterinitiativ kan överbrygga. Dessa innovationsgap kan ses som marknadsmisslyckanden och kännetecknas av kunskapsmisslyckanden (bristande kunskap, olika "språk"), nätverksmisslyckanden (glesa nätverk, låg tillit, inga projekt över gränser) och koordineringsmisslyckanden (motverkande visioner, inestängda resurser). De sju innovationsgap som ett klusterinitiativ kan hjälpa till att överbrygga är (detta bygger på en presentation vid seminarium på Näringsdepartementet, 1 september 2011, av Örjan Sölvell, Göran Lindqvist och Mats Williams):

1. Forskningsgapet – ett gap mellan universitet och företag som leder till att färre idéer kommersialiseras och att kommersialiseringsprocesser är ineffektivare när de väl äger rum. Inkubatorer och liknande kan överbrygga forskningsgapet
2. Undervisningsgapet – ett gap mellan utbildningsinstitutioner och företag som leder till att utbildningen inte svarar mot behov i näringslivet
3. Kapitalgapet – ett gap mellan finansmarknaden/investeringsfonder och företagen som leder till en underfinansiering av innovation
4. Myndighetsgapet – ett gap mellan offentlighet och företag som leder till ömsesidigt bristande kunskap om vad som krävs för att förbättra det strategiska utvecklingsarbetet
5. Gapet mellan företag – ett gap företagen emellan som främst leder till inlåsta resurser och innovationsprocesser, och motverkar "open innovation", det vill säga idén att man släpper ifrån sig idéer som man ändå inte tänker utveckla
6. Gapet mellan kluster – ett gap mellan relaterade kluster som leder till bristande koordinering och lågt kunskapsutbyte
7. Globala marknadsgapet – gapet mellan världsmarknaden och företagen som dels leder till sämre avsettningspotential för företagets produkter, dels sänker omvandlingstrycket i det lokala näringslivet

4.3 Kritisk analys av marknadsmisslyckanden

Vilka av de marknadsmisslyckanden som identifieras ovan kan då anses rimliga i relation till det vi vet om kluster? Först och främst är det intressant att notera att det tycks identifieras fler marknadsmisslyckanden ju närmare politiken man kommer. Porter ser ett fåtal marknadsmisslyckanden, forskningen om klusterinitiativ något fler, och klusterpolitiken själv ser nästan dubbelt så många marknadsmisslyckanden som klusterinitiativforskaren. Det finns förstås flera naturliga anledningar till detta, exempelvis att nyanser framträder först på nära håll och att det därför är naturligt att en abstrakt teori inte är lika mångfacetterade som en verksamhetsnära analys inom ett land eller en region. Emellertid ligger det också nära till hands att anta att politiken ibland utifrån ett fåtal fall drar slutsatsen att fallspecifika insatser skulle vara av nytta generellt i systemet. Ett liknande fenomen är påtagligt vid genomförande av intervjuundersökningar kring innovationsprocesser i företag. Respondenter tenderar då att övervärdera innovationskraften till följd av att de omedvetet listar saker som är nya för dem själva snarare än saker som är nya för företaget. En första utgångspunkt för en granskning av relevanta marknadsmisslyckanden är därför att se vilka marknadsmisslyckanden som tycks få ett brett stöd från de tre källor som använts. Tabell 7 illustrerar denna fördelning.

Av tabell 7 framgår tydligt att det för kluster endast råder konsensus kring att det behövs insatser för att: (i) säkerställa tillgången på särskilda insatsvaror, samt (ii) uppmuntra klusterbildning. Den senare typen av insats har dock relativt svagt stöd och ska, sett till vad litteraturen i övrigt säger om politikens roll, inte tolkas som att det går att skapa klus-

ter enbart med politik. Däremot tycks de flesta vara överens om att det kan vara bra att "uppmuntra" klusterbildning.

	Politiken	Klusterinitiativ-Forskningen	Porter
Alla överens (kluster)	Marknaden skapar inte tillräcklig tillgång på högkvalitativa insatsvaror så som utbildad arbetskraft och infrastruktur I viss utsträckning skapar marknaden en suboptimal grad av klustring		
Alla överens (initiativ)	Kommersialiseringsmisslyckande Marknaden underinvesterar i innovation Internationaliseringsmisslyckande Marknaden skapar inget lärande mellan myndigheter och näringsliv om regional utveckling Marknaden skapar för isolerade kluster Marknaden skapar otillräcklig interaktion Marknadens parter är inte tillräckligt gränsöverskridande Marknaden premierar kortsiktig lönsamhet framför hållbar lönsamhet/ Marknaden skapar inte tillräckligt omvandlingstryck		
Unik	Marknaden genererar för få idéer Marknaden producerar för få entreprenörer Marknaden producerar för lite tillväxt i företag Marknaden producerar för glesa värdekedjor		Klassiska marknadsmisslyckanden såsom monopol, karteller, och free-riding

Tabell 7: Översikt över hur olika källor ser på det marknadsmisslyckande som klusterpolitiken bör adressera.

För klusterinitiativ är politiken och forskningen överens om att det finns behov av insatser för att: (i) öka kommersialiseringsgraden av idéer, (ii) öka innovationsinvesteringsgraden; (iii) öka samverkan inom kluster, mellan kluster och mot internationella marknader, samt (iv) skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande om klusterpolitiska insatser som en del av närings- och innovationspolitiken.

Hur ska man då ställa sig till de marknadsmisslyckanden i tabell 7 som endast identifierats av en källa? Det är inte rimligt att säga att de med nödvändighet är fel bara för att de inte har brett erkännande. Det är nämligen inte så att de som inte öppet erkänner marknadsmisslyckandet aktivt har sagt att det inte har betydelse, det är endast så att de inte nämner det. Däremot finns det vissa motsägelser mellan de marknadsmisslyckanden som framförallt klusterpolitiken identifierar och det som i övrigt framkommer i litteraturen om kluster, klusterinitiativ och marknadsmisslyckanden.

Framförallt kännetecknas de av politiken identifierade marknadsmisslyckandena av en syn på klusterpolitik som betraktar grundläggande ojämnheter i den ekonomiska geografin som marknadsmisslyckanden och som tycks se kluster som ett regionalt utjämningsverktyg – trots att regional ojämnheter inte nödvändigtvis innebär ett suboptimalt utnyttjande av resurser. Det är exempelvis inget marknadsmisslyckande att marknaden på vissa platser "genererar för få idéer". Bra idéer är inte, och behöver inte vara, en ubikvit. Däremot är det ett marknadsmisslyckande om en stark universitetsmiljö inte genererar idéer till följd av att marknaden själv inte förmår organisera ett IP-skydd. På liknande sätt är det ett marknadsmisslyckande om ett monopol eller en kartell slår ut entreprenörer, men det kan knappast räknas som ett marknadsmisslyckande om landets entreprenörer väljer att bosätta sig ojämnt över landet. Det identifierade marknadsmisslyckandet "för glesa värde-kedjor" speglar samma synsätt.

En annan bedömningsgrund för de identifierade marknadsmisslyckandena är hur väl de passar mot vanligt förekommande marknadsmisslyckanden generellt. I klassisk teori brukar man tala om fyra typer av marknadsmisslyckanden:

1. Ofullständig konkurrens
2. Kollektiva varor och tjänster (varor som inte kan köpas eller säljas, exempelvis för att det inte går att hindra någon från att använda varan)
3. Externa effekter
4. Ofullständig information

Tabell 8 listar de identifierade marknadsmisslyckandena efter dessa typer. De metoder som här använts för att diskutera hur man bör se på tänkbara marknadsmisslyckanden ligger sedan till grund för en övergripande bedömning av klusterpolitikens additionalitet i kapitel 6.

OFULLSTÄNDIG KONKURRENS <u>Marknaden underinvesterar i innovation</u> <u>Marknaden premierar kortsiktig lönsamhet framför hållbar lönsamhet/ Marknaden skapar inte tillräckligt omvandlingstryck</u> <i>Marknadens parter är inte tillräckligt grän-söverskridande</i> <i>Internationaliseringsmisslyckande</i>	KOLLEKTIVA VAROR OCH TJÄNSTER (PUBLIC GOOD) <u>Marknaden skapar inte tillräcklig tillgång på högkvalitativa insatsvaror så som utbildad arbetskraft och infrastruktur</u> <i>Kommersialiseringsmisslyckande</i> <i>Marknaden genererar för få idéer</i> <u>Marknaden skapar inget lärande mellan myndigheter och näringsliv om regional utveckling</u>
EXTERNA EFFEKTER <u>I viss utsträckning skapar marknaden en suboptimal grad av klustring</u>	OFULLSTÄNDIG INFORMATION <u>Kommersialiseringsmisslyckande</u> <i>Marknaden skapar inget lärande mellan myndigheter och näringsliv om regional utveckling</i> <u>Marknaden skapar otillräcklig interaktion</u> <u>Marknaden skapar för isolerade kluster</u> <i>I viss utsträckning skapar marknaden en suboptimal grad av klustring</i> <u>Marknadens parter är inte tillräckligt grän-söverskridande</u> <i>Internationaliseringsmisslyckande</i>
OKLART (inget starkt stöd) Marknaden producerar för få entreprenörer Marknaden producerar för lite tillväxt i företagen Marknaden producerar för glesa värdekedjor Internationaliseringsmisslyckande	

Tabell 8: De identifierade marknadsmisslyckandena utifrån ett teoretiskt perspektiv. Understruket avser att det påstådda misslyckandet väl passar in på klassisk teori, kursiverat avser mindre god passning/teoristöd

5 Klusterpolitiken i praktiken

Föregående kapitel har i tur och ordning analyserat (i) klusterpolitikens teoristöd, (ii) klusterpolitikens omfattning i termer av finansiering och antal insatser, och, (iii) klusterpolitikens konkreta förändringsteorier – det vill säga idéer om varför politiken behövs och hur politiken kan göra skillnad. Detta kapitel, som utgör nästa analyssteg i relation till förutnämnda övningar, tar utgångspunkt i hur klusterpolitiken faller ut i praktiken och fokuserar på vad politikens reella former och utfall säger om dess rimlighet i relation till de bedömningsgrunder som etablerats ovan. Empiriskt baseras kapitlet dels på de fyra fallstudier som Sweco utfört (se 1.5), dels på tidigare utförda utvärderingar och analyser. Nästa kapitel sammanfattar observationerna från kapitel 2-5 i relation till de frågeställningar som presenteras i avsnitt 1.1.

5.1 Plattform och projekt

Inför en diskussion om klusterpolitikens additionalitet och rimlighet bör man dela in klusterinitiativens verksamhet i två kategorier: plattform och projekt. Det finns främst två skäl till detta. För det första kan plattformen ses som en gemensam regional resurs med potential att skapa bred nytta även för aktörer som inte engagerar sig i klusterinitiativet eller deltar i projekt, medan projektverksamheten i regel endast involverar och på kort sikt endast gagnar en handfull aktörer. För det andra är plattformen avsevärt billigare än projektverksamheten.

Verksamheten inom respektive kategori varierar något från kluster till kluster. Ramböll gör exempelvis skillnad på 5 typer av klusterinitiativ (2011:23):

- Klusterinitiativ som arbetar med förnyelse i mer traditionella näringar genom att tillföra nya arbetssätt eller aspekter till traditionella branscher. Dessa initiativ arbetar med olika typer av förnyande aktiviteter och projekt.
- Klusterinitiativ som har nära koppling till marknaden och arbetar för en konsumentdriven produktutveckling
- Klusterinitiativ som är starkt fokuserade på att skapa nya och utökade marknader och ökad försäljning för sina medlemmar.
- Klusterinitiativ som med hjälp av ny teknik eller tjänst kan bidra till förnyelse av befintliga branscher
- Klusterinitiativ som bidrar till förnyelse genom att bryta helt ny mark inom ett område där det finns en förväntad framtida efterfrågan.

Oavsett inriktning kan man säga att klusterinitiativens plattformsorienterade verksamhet lägger grunden för klustret och skapar den infrastruktur som är nödvändig för att utföra projektverksamheten, samt för att se till att klustret fortsätter att existera. Internt orienterad plattformsverksamhet, det vill säga sådan som inte är direkt riktad mot klusterinitiativ-

vets "medlemmar"⁶, inkluderar huvudsakligen att säkra finansiering, marknadsföra klustret utåt, bedriva omvärldsbevakning, delta i kluster- och industrisammankomster och intern administration. Externt orienterade aktiviteter fokuserar på att skapa arenor för samarbete och möten mellan företag, universitet och offentlig sektor. Typiska aktiviteter inkluderar seminarium, föredrag, möten, studiebesök och workshops.

Utöver dessa generella verksamheter arbetar en del kluster med mer eller mindre unika ytterligare plattformsdrivande aktiviteter. Ett vanligt exempel är de internationella satsningar som flertalet kluster genomfört under de senaste åren. Dock varierar investeringsgraden markant mellan de studerande klustren – från att delta i ett europeiskt nätverk av liknande kluster till att sätta upp ett helt projektkontor utomlands. Andra, mer sällsynta typer av satsningar är olika tävlingar, engagemang inom lokalbygden, anordnande av årliga konferenser och samverkan med grundskolan. I de allra flesta klusterinitiativ kostar plattformen ungefär 30 procent av den totala budgeten.

Nedan redovisas de konkreta aktiviteter som fallstudieklustren ägnar sig åt inom plattformsverksamheten, respektive projektverksamheten.

Kluster 1:

- (1) förmedla goda exempel på vad samarbetet i klustret gett upphov till genom seminarium, frukostmöten och marknadsföringskampanjer mot kommunen, regionen, företagen och invånarna;
- (2) stärka det svenska nätverket och samarbetet med relevanta företag och partners genom seminarium, företagsträffar och deltagande i konferenser;
- (3) bygga internationella nätverk med andra liknande kluster och företag genom att anordna internationella delegationer, möten med utländska företag, samt att öppna projektkontor i andra länder;
- (4) utveckla näringslivsanknutna forskningssamarbeten med högskolor och universitet för att bygga kunskap inom och intresse för branschen

Kluster 2:

- (1) utöka nätverkandet inom branschen och stärka klustrets varumärke, bland annat genom att arrangera konferenser inom klustrets verksamhet;
- (2) arrangera tävlingar för att utse produkter med kommersiell potential, locka personer och företag till branschen samt stärka klustrets varumärke;
- (3) etablera demoanläggningar som plattformar för demonstration och test av nya teknologier och produkter;

⁶ Kluster har i regel dels formella medlemmar, dels aktörer som regelmässigt deltar i olika delar av verksamheten, dels potentiella intressenter. Här benämns alla dessa för "medlemmar" – i bemärkelsen att de i mer eller mindre stor utsträckning utgör och gynnas av klustret.

- (4) bygga upp en internationell verksamhet genom att knyta kontakt med liknande kluster och företag i andra länder;
- (5) hålla utbildningar för intresserade och relevanta personer inom eller med intresse av branschen;
- (6) utveckla marknaden genom att visa på framtida möjligheter inom branschen

Kluster 3:

- (1) verka för ökat internationellt samarbete genom att delta i uppbyggandet av internationella branschorganisationer och utvecklingsplattformar;
- (2) anordna seminarium för att hjälpa företag i regionen med behov inom klustrets aktivitetsfält;
- (3) anordna utbildning för forskare och företag;
- (4) att anordna konferenser inom klustrets område;
- (5) stärka det svenska nätverket genom att anordna nätverksträffar för intresserade företag

Kluster 4:

- (1) löpande informera lokala beslutsfattare (främst i kommunfullmäktige) om branschens utveckling och behov;
- (2) anordna löpande seminarium med tematisk och kontaktskapande inriktning
- (3) att delta i och stärka existerande lokala kommersialiseringsplattformar
- (4) att underlätta internationell etablering och samverkan i regionen
- (5) att etablera och utveckla nya kommersialiseringsplattformar
- (6) att följa branschens utveckling i regionen och närliggande regioner
- (7) att etablera och utveckla kontakter med global expertis, dels för utveckling av den egna verksamheten, dels för att stärka den lokala projekturvals kompetensen
- (8) samverka för utveckling av regionens branschrelevanta grundutbildningar

Den projektorienterade verksamheten är mer riktad och syftar bland annat till att utveckla nya produkter eller tjänster – vilket i regel omfattar samarbeten mellan akademi och industri. I denna typ av verksamhet arbetar klusterinitiativen exempelvis med att samla in och testa tidiga idéer hos privatpersoner eller företag, genomföra behovsanalyser, utveckla prototyper och produkter med företag, knyta ihop leverantörer och kunder, och så vidare. Klusterinitiativen deltar oftast i hela innovationsprocessen från tidig idéutveckling till första leverans, men i de flesta fall med fokus i tidigare faser. Generellt framträder en

bild av att kluster som saknar starka samarbeten med stora företag stöttar innovationsprojekten under en längre tid, medan de som har sådana samarbeten tenderar att fokusera på att stödja projekt som testar och validerar nya idéer till så kallad "proof-of-concept".

Nedan redovisas projektverksamheten för respektive kluster enligt den process som följs för att identifiera och driva utvecklingsprojekt. Dock är det värt att nämna att utvecklingsprocesserna inte alltid följs linjärt.

Kluster 1:

- (1) insamling av projektidéer löpande genom kontakt med företag, akademi, privatpersoner och offentlig sektor;
- (2) utvärdering av projektidéer för att besluta vilka som ska få stöd;
- (3) identifiering och sammankoppling av företag, forskare och entreprenörer för att driva de utvalda utvecklingsprojekten;
- (4) projektgenomförande av inblandade aktörer under ledning av klustret, inkluderar bland annat prototyputveckling, test och demonstration;
- (5) eventuell sammankoppling mellan projektdeltagarna och utländska företag genom det internationella nätverket;
- (6) lansering och spridning av produkten till potentiella kunder

Kluster 2:

- (1) insamling av projektidéer löpande genom kontakt med företag, akademi, privatpersoner och offentliga aktörer med intresse inom branschen;
- (2) utvärdering av projektidéer av en intern referensgrupp, baseras bland annat på nyhetsvärde och marknadsvärdering;
- (3) genomförande av projektet mellan deltagande företag, oftast ett, där klustret bland annat bistår med konceptutveckling, testlabb, demonstration, rådgivning och kontaktskapande;
- (4) marknadsanalys och spridning av produkten till potentiella kunder

Kluster 3:

- (1) initiering av utvecklingsprojekt genom direktkontakt från intresserade företag med en projektidé eller genom inventering av behov hos företagen i regionen av klustrets branschråd;
- (2) workshop med personer från företag, akademi och leverantörer där man diskuterar produktgenskaper och krav;
- (3) förstudie där man tittar djupare på möjligheterna, vilka produkter som redan finns, vad leverantören kan erbjuda och så vidare;

- (4) genomförande av projektet genom samarbete mellan leverantörs- och kundföretag som tillsammans utvecklar produkten eller lösningen;
- (5) implementering av produkten eller lösningen hos kunden

Kluster 4:

- (1) genomförande av kommersialiseringsprogram med varierande tematisk inriktning som sammanför forskare och företag och finansierar vinnande projekt
- (2) identifiering av inkrementella innovationer inom löpande branschverksamhet och projekt för att kommersialisera och sprida dessa
- (3) driver specialutvecklat inkubatorprogram
- (4) stödjer internationalisering av lokala produkter
- (5) identifierar näringslivsbehov och kommunicerar/matchar dessa till/med forskning
- (6) driver testbäddar för innovativa produkter
- (7) informationsstöd/välkomstprogram till internationella företag som vill etablera sig i regionen

5.2 Resultat

Detta avsnitt sammanfattar kunskapsläget kring vad klusterpolitiken har resulterat i. Ett antal källor tillfrågas. Dels görs en genomgång av tidigare utvärderingar och studier, dels används den information som insamlats i Swecos fallstudier.

Ramböll finner i sina utvärderingar av tillväxtverkets klusterprogram samt av enskilda klusterinitiativ att de huvudsakliga resultaten består av (i) ökat samarbete med nya företag och mellan näringsliv och akademi, samt (ii) ökad kunskap om branschen. (Ramböll 2008d:7). Det finns även tendenser till att klustermedverkan anses ha lett till ökad försäljning och förbättrade produkter. (ibid). I en enkätundersökning till medverkande företag finner man att (2011:25):

- 64 procent anser att klusterinitiativet arbetar med processer som stödjer innovation och förnyelse (33 procent vet ej)
- 24 procent anser att klusterinitiativet bidragit till nya produkter (56 procent säger nej)
- 53 procent anser att klusterinitiativet bidragit till nya tjänster (sic, tjänster ingår dock i begreppet produkt)
- 41 procent anser att medverkan i klusterinitiativet medfört ökad förnyelseförmåga genom nya processer

- 37 procent anser att klusterinitiativet "väsentligt bidragit" till att attrahera nya företag (22 procent säger nej)
- 83 procent anser att klusterinitiativet "väsentligt bidragit" till att skapa nya nätverk
- 77 procent anser att klusterinitiativet "väsentligt bidragit" till kompetensutveckling
- 32 procent anser att medverkan i klusterinitiativet bidrar till en ökad internationell konkurrenskraft (40 procent säger nej)
- 81 procent anser att klusterinitiativet medfört ett ökat synliggörande av regionen och klustret

I en sammanfattande kommentar till dessa resultat skriver Ramböll (2011:38):

"Den samlade bedömningen är att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning programmet har bidragit till internationell konkurrenskraft. Vissa klusterinitiativ arbetar med att förstärka denna aspekt och det är tydligt att det finns företag som besvarat enkäten som anser att så är fallet. Samtidigt beror det säkerligen på vilken tidshorisont som adresseras. Utvärderarna bedömer det som positivt utifrån ett konkurrensperspektiv att kunskapsbaserade aspekter lyfts av företag som besvarat enkäten. Dels för att detta synliggör behovet av och vikten av att stödja företag i kompetensförsörjande insatser. Dels så visar detta på ett intresse och engagemang för ökad kunskap vilket torde skapa förutsättningar för en förbättrad konkurrenskraft."

Vinnova (2010) kommer i en halvtidsutvärdering av Vinnväxt-programmet fram till att de åtta klusterinitiativ som ingår i programmets första runda under det senaste året innan uppföljningen (år 2008) resulterat i:

- 56 nya varor, 10 nya tjänster och 6 nya processer
- Medverkan från 59 kärnorganisationer (främst företag) och 149 företag som aktivt deltagit och/eller förbundit sig med vissa resurser
- Medverkan i 22 ansökningar till EUs ramprogram, varav hälften beviljades
- Medverkan av 205 forskare (gäller 7 av 8 initiativ)

För de fyra klusterinitiativ som tillkom i andra rundan skapades för motsvarande period:

- 2 nya varor och 2 nya processer
- 8 nya företag, varav 3 avknoppningar
- Medverkan från 69 kärnorganisationer (främst företag) och 141 företag som aktivt deltagit och/eller förbundit sig med vissa resurser
- 14 ansökningar om EU-finansiering, och 9 om nationell finansiering, varav totalt 11 beviljades
- Medverkan från 113 forskare

Problemet med denna typ av mätningar är att de inte anlägger ett additionalitetsperspektiv eller "viktat" resultatet mot troliga kontrafaktiska scenarion. Det går därför inte att säga något om vilken betydelse klusterinitiativen haft. Sweco utförde 2011 en studie av ett klusterinitiativ som anlade ett additionalitetsperspektiv och resultaten illustrerar problemet med att inte göra det.

Sweco fick i en enkätundersökning svar från ca 340 klusterinitiativmedlemmar på frågor om vilken nytta de haft av klusterinitiativet och vad de tror skulle hända om klusterinitiativet upphörde att existera. Av respondenterna sa bland annat 61 procent att de fått tillgång till information och kunskap, 33 procent att de knutit professionella kontakter, och 4 procent att de fått finansiering. Svarsfrekvenserna är således i linje med tidigare undersökningar. Med ett additionalitetsperspektiv framträder dock en mer nyanserad bild.

På frågan om hur viktig den erhållna nyttan har varit svarar endast 23 procent av de som fått information och kunskap, och endast 29 procent av de som knutit professionella kontakter, att detta varit "mycket viktigt". Motsvarande siffra bland de som fått finansiering är 64 procent. Finansiering är alltså ett starkare, men inte alls lika vanligt förekommande resultat av klusterinitiativet. För varje nytta säger ungefär en femtedel att nyttan inte varit särskilt viktig alls – vilket alltså visar på en omfattande begreppsindikatorproblematik i det första stegets frågor (det vill säga att det respondenterna svarar på inte behöver vara det undersökaren tror att de svarar på).

På frågan om hur svårt det varit att erhålla nyttan på annat sätt eller från en annan organisation svarar 88 procent av de som fått information och kunskap och 86 procent av de som knutit professionella kontakter att de med varierande grad av svårighet **hade kunnat erhålla nyttan ändå**. En fjärdedel i varje nyttogrupp säger att de "mycket väl" hade kunnat erhålla nyttan från andra. Av de som erhållit finansiering säger däremot 65 procent att ingen annan organisation hade kunnat skapa denna nytta, och endast 14 procent säger att de mycket väl hade kunnat erhålla nyttan på annat sätt. Finansiering framträder alltså återigen som en starkare nytta – trots att den inte är vanligt förekommande. Totalt har 10 procent av de som haft nytta av klusterinitiativet sagt att såväl nyttan som klusterinitiativet i sig spelade en avgörande roll. Framförallt handlar det i dessa fall om finansiering och i viss utsträckning om att man knutit professionella kontakter.

Slutligen tillfrågas respondenterna om vad de tror skulle hända om klusterinitiativet upphörde att existera. Framförallt anger man då att följande i betydande utsträckning skulle försämrats:

- förutsättningar för kontaktskapande
- samarbetet med andra regioner och bransch-aktörer i Sverige
- regionens möjligheter att bygga och upprätthålla internationella kontaktytor
- förutsättningarna för kommersialisering av forskningsresultat

Detta är viktigt att ha med sig i en diskussion om politikens additionalitet. Swecos undersökning från 2011 är givetvis begränsad sett till antalet svenska klusterinitiativ, men det finns samtidigt ingen anledning att tro att det illustrerade problemet inte skulle uppstå

även i en större undersökning. Problemet är nämligen av metodologisk karaktär snarare än något annat. Som Ramböll noterar i sin utvärdering av Tillväxtverkets klusterprogram tillkommer ytterligare en utmaning i relation till detta – att respondenterna i denna typ av undersökningar oftast inte vet vilken betydelse klusterinitiativet haft:

"I intervjuer med företagen har det framkommit att företag generellt anser att det svårt att säga om klustret har haft en inverkan på det egna företaget. Ett exempel som framkom i en intervju med en företagsledare är att företaget hade upplevt en tillväxtökning på senare år, men att man inte kunde säga om denna tillväxtökning var ett resultat av engagemanget i klustret." (Ramböll 2011)

Slutligen presenteras här några observationer från de genomförda fallstudierna för att få en indikation på vilka av de ovan identifierade marknadsmisslyckandena som klusterinitiativen faktiskt prioriterar i sin verksamhet (tabell 9). Detta säger givetvis inget om resultaten, men det kan ge en idé om vilka potentiella resultat som kan komma att uppstå till följd av arbetet.

Marknadsmisslyckande	Verksamhet	Prioritet
Marknaden skapar inte tillräcklig tillgång på högkvalitativa insatsvaror	Plattform	Medel
Internationaliseringsmisslyckande	Plattform	Medel
Marknaden skapar inget lärande mellan myndigheter och näringsliv	Plattform	Medel
Marknaden skapar för isolerade kluster	Plattform	Medel
Marknaden skapar otillräcklig interaktion	Plattform	Hög
Marknadens parter är inte tillräckligt gränsöverskridande	Plattform	Medel
Kommersialiseringsmisslyckande	Projekt	Hög
Marknaden underinvesterar i innovation	Projekt	Hög
Marknaden genererar för få idéer	Projekt	Hög
Marknaden producerar för få entreprenörer	Projekt	Låg
Marknaden producerar för lite tillväxt i företagen	Projekt	Hög
Marknaden producerar för glesa värdekedjor	Projekt	Medel
Prioriteras ej: Marknaden skapar för lite kluster, Marknaden premierar kortsiktig lönsamhet framför hållbar lönsamhet; Marknaden skapar inte tillräckligt omvandlingstryck ; Klassiska marknadsmisslyckanden såsom monopol, karteller, free-riding		

Tabell 9: De marknadsmisslyckanden som prioriteras i klusterinitiativen

Verksamheten i de studerade klusterinitiativen adresserar alltså bara en del av de marknadsmisslyckandena som identifierades i kapitel 4. Tyngdpunkten ligger i projektdelen av verksamheten och handlar i stor utsträckning om olika aspekter av kommersialisering. Överlag är fokus förskjutet mot de marknadsmisslyckanden som betonas inom politiken, på bekostnad av de som formulerats inom forskningen. Det senare är förstås naturligt men skall sättas i ljuset av att politiken ofta ändå betonar klusterteorin, vilket Ramböll 2011 konstaterar leder till vissa problem:

"Utvärderingen visar att det bland vissa aktörer finns ett glapp mellan den teoretiska bilden av ett kluster och den verklighet som klusterinitiativen själva upplever och att detta har påverkat vissa klusterinitiativs "självbild". Mer precist upplever vissa aktörer inom klusterinitiativ att det egna klusterinitiativen inte lever upp till den teoretiska idén om ett kluster utan kanske mer är en tidig utvecklingsidé och tidig samverkan mellan aktörer. En processledare vid ett klusterinitiativ berättar:

'Sen har man varit fokuserad på den teoretiska tanken på hur ett kluster ska se ut och det kan jag tycka är tråkigt för man kan ju uppnå lika bra effekter på andra sätt.'

[...En annan säger]:

'Tillväxtverket bör nog revidera bilden av ett kluster. Vad är drivkrafterna? (...)Det tar lång tid att utveckla företag och det är företagen det handlar om, inte processer. Vi utvecklar inte företagen, det gör de själva. Vi ska skapa förutsättningar för detta.'

Det finns samtidigt exempel på klusterinitiativ som haft nytta av den teoretiska definitionen och använt begreppet kluster som ett stöd och som någonting att "benchmarka" mot."

Det är även tydligt att klusterinitiativen inte står särskilt väl rustade inför klassiska marknadsmisslyckanden såsom lågt omvandlingstryck, ofullständig konkurrens och free-riding, vilka samtliga potentiellt sett kan skapas av den typ av intervention som klusterinitiativen själva utgör. Nästa avsnitt berör denna och andra kritiska synpunkter som riktats mot klusterinitiativens utformning och inverkan.

5.3 Svagheter och kritik

Det är vanligt att utvärderingar i linje med det föregående avsnittet försöker observera i vilken utsträckning förväntade resultat har genererats. Ett annat, minst lika viktigt angreppssätt är att fånga upp kritiska synpunkter från olika källor som har kännedom om verksamheten. Detta avsnitt redovisar svagheter och kritik som förknippas med svenska klusterinitiativ, och som framkommit i Swecos fallstudier samt i tidigare utvärderingar.

Swecos fallstudier utgör endast ett litet stickprov och med anledning av detta listas här endast kritiska synpunkter som kan anses ha en trolig generell tillämpning i den typ av insats som klusterinitiativ utgör.

- Innovationsstödet fokuseras på enskilda företag snarare än grupper av företag, och därmed missar man chanser till samarbete mellan företag, vilket man anser vara en av de största poängerna med kluster. Detta har också uppmärksammats av finansiärer, som i vissa fall nekat medel till projekt som ansetts gynna enskilda företag i för stor utsträckning.
- Stödet till företagen är för teknikororienterat, utan analys av marknadspotential eller finansiering
- Klusterinitiativen har ett för brett verksamhetsområde, vilket är problematiskt dels för att specialisering blir allt viktigare i den globala ekonomin, dels för att regioner

inte har kapacitet och kompetens att bära upp flera områden på ett konkurrenskraftigt sätt.

- Svag internationell profil och svaga/inga länkar till företag utanför regionen
- Det finns en frustration med de offentliga finansierarnas styrning och uppföljning. Det föreligger en relativt tung rapporteringsbörda men variablerna känns inte relevanta från klusterinitiativets sida. Detta kombineras ibland med en känsla av uppgivenhet när det på olika sätt tydliggörs att det inte får några konsekvenser om man uppfyller de uppmätta målen eller inte.
- Kortsiktighet på nationell och regional nivå. Klusterinitiativet har ofta sitt ursprung i lokala eldsjälar från näringslivet som initialt uppmuntras av regionala aktörer. När projektet väl kommer på plats saknas dock långsiktiga åtaganden från dessa. Nationellt gäller ofta att de finansierande myndigheterna inte får stödja löpande verksamhet vilket innebär att etablering innebär att finansieringen inte kan fortsätta efter den beviljade perioden.

Rambölls utvärdering av Tillväxtverket bekräftar några av de saker som framkommit i fallstudierna och belyser även andra aspekter:

- Det finns en missmatchning mellan klusterinitiativets tidshorisonter och de nationella finansierarnas besluts- och budgetprocesser:

"Givet de förutsättningar som råder kring programmets möjlighet till långsiktiga beslut har programledningen i praktiken haft som ambition att lösa detta genom att komma överens med klusterinitiativen om att stödja på längre sikt. De kortsiktiga besluten har emellertid ändå skapat en osäkerhet och kortsiktighet i klusterinitiativen som möjligtvis missgynnar ambitionen att långsiktigt stödja utvecklingsprocesser som leder till internationell konkurrenskraft." (Ramböll 2011)

- Urvalet av klusterinitiativ tycks inte ha haft en strukturerad grund. En intervjuperson uttryckte det så här: *"Trots att jag varit med i styrgruppen har det varit svårt för mig att veta hur urvals-processen gått till"*
- Näringslivet är inte så engagerat som vore önskvärt. Detta beror dels på att många företag är små och saknar resurser för detta, dels på att man prioriterar kärnverksamheten. Det ses också som ett problem att företagen inte tycks vara villiga att vara med och finansiera klusterinitiativen.

5.4 Additionalitetsanalys utifrån politikens resultat

Sweco drar med anledning av det som framkommit i detta kapitel tre slutsatser med avseende på politikens additionalitet: (i) klusterinitiativ skapar i vissa fall resultat som är viktiga för företag och andra, och som troligen inte hade skapats ändå – detta rör då framförallt forskningskommersialisering, specialiserade insatsvaror och kontaktskapande (i huvudsak gränsöverskridande sådan), men (ii) majoriteten av de studier som hittills tittat på klusterinitiativets resultat överskattar sannolikt resultaten, beroende på att man

inte använt en kontrafaktisk metod och (iii) det går inte att på ett enkelt sätt avgöra vilka resultat som är korrekta och vilka som är överskattade.

Det går med anledning av detta tyvärr inte att *endast utifrån resultaten* säga särskilt mycket om additionaliteten i den svenska klusterpolitiken. Det går av samma anledningar inte heller att säga något om huruvida politikens kostnader kan anses stå i proportion till dess effekter.

6 Slutsatser – inför en diskussion om den svenska klusterpolitiken

Den här rapportens huvudsakliga syfte är att utgöra ett underlag för en fortsatt diskussion om den svenska klusterpolitikens potential och begränsningar. Som föregående kapitel visar finns det många aspekter som är intressanta att fokusera på i en sådan diskussion. Detta kapitel ger en sammanfattad bild av kunskapsläget. Sammanfattningen tar sin utgångspunkt i rapportens inledande frågeställningar och går sedan in på en del generella observationer som Sweco anser bör präglade den fortsatta debatten och framtida studier.

6.1 I vilken utsträckning kan frågeställningarna besvaras

Rapporten har två övergripande frågeställningar som i det aktuella sammanhanget med fördel bryts ner på fyra stycken delfrågor:

Vilka marknadsmisslyckanden kan politiken tänkas adressera?

Kapitel 4 identifierar ett relativt stort antal tänkbara fall av marknadsmisslyckanden. Studien har inte kunnat pröva dessa empiriskt utan har istället gjort en rimlighetsbedömning genom att triangulera: (i) vilka marknadsmisslyckanden som anges av klusterpolitiken själv (avsnitt 4.1), (ii) vilka marknadsmisslyckanden som har stöd i klusterlitteraturen (avsnitt 4.2) och, (iii) vilka marknadsmisslyckanden som motsvarar sådant som tidigare observerats inom andra områden (avsnitt 4.3, tabell 8). Analyskedjan redovisas i tabellform i bilaga 1 och bygger i ett första steg på en bedömning av i vilken utsträckning respektive identifierat påstått marknadsmisslyckande (se tabell 7 för en komplett lista) kan anses ha teoretiskt stöd. I ett andra steg görs en mer kvalitativ övergripande bedömning av de marknadsmisslyckanden som "överlever" gallringen – se tabell i bilaga 1 för motiveringar. Utifrån detta angreppssätt framstår följande tänkbara marknadsmisslyckanden som rimliga utgångspunkter för klusterpolitiska insatser:

- Marknaden kommersialiserar inte existerande idéer i optimal utsträckning
- Marknaden skapar för isolerade kluster
- Marknaden skapar otillräcklig interaktion
- Marknaden skapar inte tillräckligt gränsöverskridande kluster
- Marknaden premierar kortsiktig lönsamhet framför hållbar lönsamhet/ Marknaden skapar inte tillräckligt omvandlingstryck

Analysen identifierade också följande "marknadsmisslyckanden", som anförts som skäl för klusterpolitiken men som saknar stöd enligt övriga här uppsatta kriterier (bilaga 1):

- Marknaden genererar för få idéer
- Marknaden producerar för få entreprenörer
- Marknaden producerar för lite tillväxt i företagen
- Marknaden producerar för glesa värdekedjor

Dessa har gemensamt att de tycks sammanblanda marknadsmisslyckanden med regional ojämnheter. Ett sådant synsätt har i mångt och mycket fasats ut från näringspolitiken, eftersom en politik som försöker jämna ut denna typ av skillnader i den ekonomiska geografien riskerar att sänka omvandlingstrycket och leda till nationella effektivitetsförluster. Detta strider mot klusterpolitikens syfte att öka företagens konkurrenskraft och att öka innovationskraften i den svenska ekonomin.

Vilka nyttor skapar klusterpolitiken?

Swecos bedömning är utifrån en sammanslagen analys av tänkbara marknadsmisslyckanden och klusterinitiativens prioritering (bilaga 1) att klusterpolitiken kan skapa tre distinkta nyttor:

- Att förbättra tillgången på specialiserade insatsvaror i klustret – framförallt avseende kompetens
- Att överbrygga den så kallade "dödsdalen" i kommersialiseringsförlopp – det vill säga mellan grundforskning och tidig FoU, å ena sidan, via "proof-of-concept", till marknadsorganiserad finansiering och utveckling till färdig produkt å den andra
- Att skapa förutsättningar för (främst gränsöverskridande) samverkan inom och mellan kluster.

Skapar klusterpolitiken additionalitet och skiljer detta sig i så fall åt mellan nyttotyper?

Den föreliggande studien har inte haft möjlighet att pröva detta empiriskt. Som påpekas i kapitel 5 saknas dessutom ett additionalitetsperspektiv i tidigare utvärderingar och studier varför det inte går att säga något om vilka observerade förändringar som faktiskt beror på politiken och som inte hade skett ändå. Utgångspunkten här måste således bli att göra en bedömning av politikens grundläggande potential att skapa additionalitet. Detta görs här genom att väga samman identifierade marknadsmisslyckanden, teoristöd och det praktiska genomförandet av politiken. Den bakomliggande tanken med detta angreppssätt är att om det går att säga: (i) att det föreligger ett relevant marknadsmisslyckande, (ii) att det finns teoretiskt stöd för att kluster(initiativ) skulle kunna korrigera detta, och (iii) att de faktiska insatserna ligger i linje med marknadsmisslyckande och teori, så är det rimligt att anta att politiken då kan skapa additionalitet. Tabell 10 sammanfattar resultaten av denna analys som i detalj kan följas i föregående kapitel och som i översikt kan studeras i tabellen i bilaga 1.

Marknadsmislyckande	Teoristöd	Adresseras	Rimligt att förvänta additionalitet
Insatsvaror	Starkt	I viss utsträckning	Ja, men det kräver att andra parter gör insatser. Kluster kan inte själva skapa insatsvaror av detta slag utan måste jobba via samverkan. Klusterplattformar kan utgöra en lämplig aktör för detta i den regionala kontexten men rollen skulle även kunna fyllas av andra aktörer
Kommersialisering	Starkt	I hög utsträckning	Ja, detta är troligen det viktigaste bidraget kluster kan göra.
Interaktion	Medel	I hög utsträckning	Troligt, de studier som finns tyder på att kluster blir samarbetsarenor, men då krävs kritisk massa, detta är inget som kluster skapar ut tomma luften
Gränsöverskridande	Medel	I viss utsträckning	Troligt, se ovan, i något mindre mån dock, eftersom kluster inte specifikt fokuserar på detta utöver industri/akademigränsen. Man kan tänka sig att det finns andra viktiga gränser att överskrida, exempelvis mellan kluster
Omvandlingstryck	Medel	Nej	Nej, snarare finns en risk att klusterstöd av olika slag sänker omvandlingstrycket
Idéer	Nej	I hög utsträckning	Mindre troligt, finns inget teoretiskt stöd för att kluster i sig skulle generera fler eller bättre idéer
Tillväxt i företag	Nej	I hög utsträckning	Mindre troligt, detta avgörs i grund och botten om marknadsförhållanden
Glesa värdekedjor	Nej	I viss utsträckning	Nej, inget teoristöd och inte heller viktigt fokus i verksamheten

Tabell 10: För vilka områden är det rimligt att förvänta sig additionalitet i klusterpolitiken?

Sammanfattningsvis resulterar denna bedömning i slutsatsen att klusterpolitiken i flera fall har en begränsad potential att resultera i additionalitet – vilket framgår av tabell 10.

Varierar additionaliteten geografiskt?

Swecos slutsats är att det måste finnas vissa grundläggande förutsättningar för att klusterpolitiken ska kunna vara effektiv. Lackmustestet i tabell 2 illustrerar vilka villkor som måste vara uppfyllda för att det ska vara rimligt att förvänta sig klustereffekter. Som noterats i rapporten är kluster och klusterinitiativ inte samma sak. Men man bör ändå bedöma klusterinitiativ med utgångspunkt i klusterteori eftersom detta ger en vägledning om initiativets potential att uppnå politikens mål – ökad konkurrenskraft och innovation. Det är viktigt att komma ihåg att det föreligger en inneboende risk för att klusterpolitiken inte bara blir ineffektiv, utan faktiskt kan vara kontraproduktiv om den riktas fel.

Om politiken riktas till sektorer och platser som är i behov av omfattande industriomvandling men ändå baseras i befintliga strukturer finns det en uppenbar risk att insatsen låser in resurser i såväl den nationella närings- och innovationspolitiken som i den regionala miljön.

6.2 Generella observationer

Det enskilt största kunskapsglappet i relation till den svenska klusterpolitiken är att vi egentligen inte vet något om vilka effekter den haft. De utvärderingar som gjorts har inte anlagt ett kontrafaktiskt perspektiv utan har endast studerat faktiska förändringar. Det går således inte att utifrån dessa säga något om vare sig klusterinitiativens betydelse eller de observerade förändringarnas relativa vikt. Dessutom saknas en överblick över politikens offentliga kostnader. Det är därför angeläget att i fortsättningen se till att man vet vad politiken kostar och att man vet vad samhället får i utbyte för det priset. Det behövs direktiv för utvärderingar så att dessa tittar på effekter med ett kontrafaktiskt perspektiv. Det behövs också metodutveckling för att kunna göra detta. Här bör politiken, med klusterteoretisk terminologi, utgöra en "krävande kund" för att produkten (utvärderingen) ska kunna förbättras.

Det finns flera skäl till att förbättra kunskapsläget. För det första är klusterpolitikens syfte att höja konkurrenskraften i det svenska näringslivet. Det gäller att göra detta utan att störa de naturliga processer som leder till ökad konkurrenskraft – exempelvis genom att omedvetet sänka omvandlingstrycket. För det andra adresserar klusterpolitiken ett marknadsmisslyckande som består i att kluster generellt sett är för lokala och isolerade. Det gäller att utforma politiken så att perspektivet och genomförandet inte får en för snäv geografisk utblick. För att uppnå dessa saker krävs mer kunskap om vilka effekter politiken ger, och under vilka förutsättningar. Swecos övergripande bedömning är att klusterpolitiken i vissa avseenden fyller en viktig funktion i att korrigera innovationsrelaterade marknadsmisslyckanden, men det finns också tecken på att betydande delar av klusterpolitiken inte tycks leda till additionalitet.

7 Referenser

- Bathelt, H., Malmberg, A., Maskell, P. (2004) *Clusters and Knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation*. Progress in Human Geography, 28:1 (2004) pp. 31-56.
- Borrás, S., Tsagdis, D. (2008) *Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions and Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Etzkowitz, H. (2005) *Trippelhelix –den nya innovationsmodellen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hospers, G., Sautet, F., Desrochers, P. (2008) *Silicon somewhere: is there a need for cluster policy?* In Karlsson, C. (ed) *Handbook of Research on Innovation and Clusters: Cases and Policies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ketels, C., Lindquist, G., Sölvell, Ö. (2006) *Cluster Initiatives in Developing and Transition Economies*. Stockholm: Center for Strategy and Competitiveness.
- Lindqvist, Malmberg och Sölvell (2002) *Svenska klusterkartor - En statistisk inventering av kluster i Sverige*. CIND
- Malmberg A, Maskell P (2002) *The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering*. Environment and Planning A 34(3) 429 – 449
- Malmberg, A. (2002) *Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling – begreppsdiskussion och forskningsöversikt*. ITPS Rapport: A2002:008
- Martin, R., Sunley, P. (2003) *Deconstructing Clusters: chaotic concept or policy panacea?* Journal of Economic Geography, 3, pp. 5-35.
- Nordensky, Jonnie (2009) *Kartläggning av svenska klusterinitiativ*. Vinnovarrapport 2009:31
- Porter, M.E. (1990) *The competitive advantage of nations*. London and Basingstoke: Macmillan.
- Porter, M (1998). *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, Nov/Dec 98, Vol. 76 Issue 6, p77.
- Ramböll 2008a - *Dalarnas klusterinitiativ - värdering av samverkan för utveckling och tillväxt*
- Ramböll 2008b – *Gävleborgs klusterinitiativ - värdering av samverkan för utveckling och tillväxt*
- Ramböll 2008c – *Värmlands Klusterinitiativ - värdering av samverkan för utveckling och tillväxt*
- Ramböll (2011) *KLUSTERPROGRAMMET SLUTUTVÄRDERING*. Rapport till Tillväxtverket.

Sölvell, Ö., Lindquist, G., Ketels, C. (2003) *The Cluster Initiative Greenbook*. Stockholm: Ivory Tower AB.

Sölvell, Ö. (2009) *Clusters: Balancing Evolutionary and Constructive Forces*. Stockholm: Ivory Tower AB.

Tillväxtverket (2010) *Nationell klusterutveckling i andra länder Tyskland, Finland, Japan och EU* Dnr: 2010/124

VINNOVA: *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*.

VINNOVA (2009) *Att utveckla öppna innovationsarenor – erfarenheter från VINNVÄXT*. VINNOVA 2009:09

VINNOVA (2011) *Hundra år av erfarenhet – Lärdomar från VINNVÄXT 2001 – 2011*. VINNOVA 2011:01

FIGURER OCH TABELLER

Figur 1: Ett klusters beståndsdelar - efter Malmberg 2002.....	16
Figur 2: Porters diamantmodell som beskriver den mikroekonomiska dynamik som gör att i kluster ingående företag tenderar att utveckla en större konkurrenskraft.....	18
Figur 3: Total offentlig finansiering för var och ett av de i urvalet ingående klusterinitiativen.....	31

Tabell 1: Lackmustest för porterianska kluster avseende villkor för potential av olika grad	23
Tabell 2: Lackmustest för om samarbetskluster med Porterretorik har potential eller inte.....	23
Tabell 3: Sveriges samtliga klusterinitiativ - efter Nordensky et al i VINNOVA 2009:16 sid 31	28
Tabell 4: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader utifrån medelvärde av urvalets kostnader	32
Tabell 5: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader utifrån medianen	32
Tabell 6: Skattning av klusterpolitikens totala årskostnader exklusive EU-finansiering ...	32
Tabell 7: Översikt över hur olika källor ser på det marknadsmisslyckande som klusterpolitiken bör adressera.	38
Tabell 8: De identifierade marknadsmisslyckandena utifrån ett teoretiskt perspektiv	40
Tabell 9: De marknadsmisslyckanden som prioriteras i klusterinitiativen.....	48
Tabell 10: För vilka områden är det rimligt att förvänta sig additionalitet i klusterpolitiken?	54

Bilaga 1

Marknadsmisslyckanden	Kluster-teo.stöd	Marknadsmisslyckandeteoristöd?	Prioriteras i kluster-initiativ?	Summering
Marknaden skapar inte tillräcklig tillgång på högkvalitativa insatsvaror	Ja	Ja, starkt stöd, ingen är villig att betala för vissa insatsvaror, såsom exempelvis viss utbildning	I viss utsträckning inom plattformsverksamheten	Stor potential, starkt teoristöd och hög praktiskt prioritet. Kluster kan dock endast samverka kring detta, inte göra själva
I viss utsträckning skapar marknaden en suboptimal grad av klustring	Ja	Ja, starkt stöd, en typisk externalitet	Nej, klusterpolitiken skapar snarare incitament för nationell utspridning genom sitt regionala fokus.	Starkt teoristöd men fokuseras ej i praktiken
Kommersialiseringssmisslyckande	Ja	Ja, starkt stöd, informationsmisslyckande eftersom man inte ser utgången av innovationsprocesser	Ja, detta har hög prioritet i såväl projekt- som plattformsverksamhet	Stor potential, starkt teoristöd och hög praktiskt prioritet Kluster kan i stor utsträckning hålla i detta själva
Marknaden underinvesterar i innovation	Ja	Ja, starkt stöd, bristande konkurrens av olika slag leder till låga incitament att investera	Ja, detta har hög prioritet i såväl projekt- som plattformsverksamhet	Potential, men utsträckningen bestäms av kapitalgenerering. Svårt att se att det finns tillräckligt mycket kapital
Internationaliseringsmisslyckande	Ja	Visst stöd, kan i vissa fall uppstå, men i många fall kan marknaden organisera på egen hand	I viss utsträckning inom plattformsverksamheten	Får anses ha svag/oklar teoretisk potential, prioriteras endast i viss utsträckning här - utgår pga ottydlighet
Marknaden skapar inget lärande om regional utveckling	Ja	Ja, starkt stöd, ingen villig att betala för sammanställning och spridning	I viss utsträckning inom plattformsverksamheten	Teoretisk potential, prioriteras i praktiken endast i viss utsträckning
Marknaden skapar isolerade kluster	Ja	Ja, starkt stöd, svårt att skaffa ospecifik information om potentiella partners	I viss utsträckning inom plattformsverksamheten	Teoretisk potential, prioriteras i praktiken endast i viss utsträckning
Marknaden skapar otillräcklig interaktion	Ja	Ja, starkt stöd, se ovan	Ja, detta har hög prioritet i såväl projekt- som plattformsverksamhet	Stor potential, starkt teoristöd och hög praktiskt prioritet
Marknadens parter inte nog gränsöverskridande	Ja	Ja, starkt stöd, se ovan	I viss utsträckning inom såväl projekt- som plattformsverksamheten	Potential, prioriteras i praktiken endast i viss utsträckning
Marknaden skapar inte tillräckligt omvandlingstryck	Ja	Ja, starkt stöd, detta är en form av konkurrensmisslyckande	Nej, snarare kan man tänka sig att stöd ibland sänker omvandlingstrycket	Starkt teoristöd men fokuseras ej i praktiken
Monopol, karteller, och free-riding	Ja	Ja, detta är klassiska marknadsmisslyckanden	Nej, snarare riskerar kluster att skapa denna typ av misslyckanden	Starkt teoristöd men fokuseras ej i praktiken
Marknaden genererar för få idéer	Nej	Nej, marknader tenderar att skapa goda idéer på egen hand, särskilt i en globaliserad ekonomi råder knappast brist på idéer	Ja, detta har hög prioritet i såväl projekt- som plattformsverksamhet	Hög prio men obefintligt teoristöd
Marknaden producerar för få entreprenörer	Nej	Nej, tvärtom kan man tänka sig att rena marknader skapar fler entreprenörer	I väldigt begränsad utsträckning	Låg potential, saknar teoristöd och fokuserar i praktiken ej
Marknaden producerar för lite tillväxt i fgt	Nej	Nej, marknaden tenderar snarare att skapa för mycket tillväxt vilket kan leda till konkurrensmisslyckanden	Ja, detta har hög prioritet i projektverksamhet	Hög prio men obefintligt teoristöd
Marknaden producerar för glesa värdekedjor	Nej	Nej, marknaden skapar snarare överbefolkade värdekedjor	I viss utsträckning inom såväl projekt- som plattformsverksamheten	Viss prio men obefintligt teoristöd