

*Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001.(Nordregio Report 2001:4)*

Publication title:

**Innovation and learning for competitiveness and
regional growth – a policy challenge**

Editor Peter Maskell

*Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001.(Nordregio Report 2001:4)*

Preface

This report is one of the outputs from a Nordregio research project on "Competitiveness, Localized Learning and Regional Development Policies", carried out during the period 1999-2001, with Prof. Peter Maskell, Copenhagen Business School (project Leader), Prof. Anders Malmberg, Uppsala University, and Assistant Prof. Mark Lorenzen, Copenhagen Business School, as principal researchers. Göran Hallin and subsequently Staffan Larsson have represented Nordregio in the project.

The aim of the present report is to make accessible to a Nordic audience, some of the outputs from the project. The report thus consists of three separate items.

The first essay, written by Anders Malmberg and Peter Maskell and here presented in Swedish, is to be seen as an executive summary of the project. It contains an outline of the main theoretical argument developed by the research group and discusses, in general terms the policy implications of adopting this theoretical framework.

The second item is a paper by Mark Lorenzen containing a state of the art review of the advice given by scholars throughout the OECD countries and beyond on how to enhance the regional competitiveness through policies based on localized learning. The paper has been accepted for publication in the European Planning Studies 2001.

The third and final element of the report is a review of arguments brought forward during conversations which took place at two pivotal workshops, organized as a part of this project, in Mississauga, Canada in September 1999, and in Venice, Italy, in October 2000, respectively. The accounts from these workshops have been written out, edited and circulated to the participants for approval. The two accounts was then amalgamated into one common framework and the resulting text has been given the title "Clusters, localized learning and policy. Conversations between North American and European Scholars".

The main scholarly output from the project is a series of papers published or in the process of being published in various international academic books and journals. Besides the paper by Mark Lorenzen mentioned above (to be published in European Planning Studies 2001) this line of output includes:

- Maskell, P.: “Regional Policies: Promoting Competitiveness in the Wake of Globalisation”. In: Felsenstein, D. and Taylor, M., (Eds.) Promoting Local Growth: Process, Practice and Policy. Ashgate Publishers. (in print)
- Maskell, P.: “Knowledge creation and diffusion in geographic clusters: Regional development implications”. In: Felsenstein, D., McQuaid, R., McCann, D. and Shefer, D., (Eds.) Public Investment and Regional Economic Development. Edward Elgar (in print).
- Malmberg, A. and Maskell, P.: “Localised capabilities and industrial competitiveness.” In Simonsen, K. & Öhman, J. (Eds.) Trends of renewal in Nordic human geography (Forthcoming)
- Malmberg, A. and Maskell, P.: “The Elusive Concept of Localization Economies – Towards a Knowledge-based Theory of Spatial Clustering.” Accepted for publication in Environment and Planning A.
- Maskell, P.: “Towards a Knowledge-based Theory of the Cluster.” Accepted by Industrial and Corporate Change vol. 4, 2001.
- Maskell, P.: “Knowledge creation and diffusion in geographic clusters.” Accepted for publication in The International Journal of Innovation Management, 2001.

Readers of the present publication can obtain copies of any of these titles by contacting the authors directly. Their co-ordinates are listed at the back of the report.

Stockholm, June 2001

Contents

Preface	3
Närings- och regionalpolitik för lärande, innovation och konkurrenskraft – inledande sammanfattning – <i>Anders Malmberg & Peter Maskell</i>	7
Localised learning and policy – Academic advice on enhancing regional competitiveness through learning – <i>Mark Lorenzen</i>	37
Clusters, localized learning and policy Conversations between North American and European Scholars – <i>Mark Lorenzen</i>	73

Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001.(Nordregio Report 2001:4)

Närings- och regionalpolitik för lärande, innovation och konkurrenskraft – inledande sammanfattning

Anders Malmberg & Peter Maskell

När näringslivet omvandlas förändras också kraven på den politik som har att påverka dess utveckling, nationellt och regionalt. I forskningen om näringslivsomvandling har de senaste åren medfört en tämligen radikal omorientering i synen på vilka processer som skapar konkurrenskraft och utvecklingsförmåga, liksom i synen på vilka lokala, regionala och nationella förutsättningar som skapar grogrund för sådana processer.

Huruvida denna omorientering i första hand skall uppfattas som att forskarna anpassat sina begrepp, teorier och analysverktyg till en föränderlig verklighet, eller istället att forskarna undan för undan upptäckt nya drag i en verklighet som existerat under lång tid, kan diskuteras.

Nu spelar det inte så stor roll om vi är anhängare av föreställningen att det sena 1900-talet och det tidiga 2000-talet är en brytningstid, där förutsättningarna för näringslivsomvandling och samhällsutveckling radikalt stöps om – de som hävdar en sådan ståndpunkt känns lättast igen genom att deras språk ofta inkluderar ord som globalisering, kunskapssamhälle, ny ekonomi eller industriella revolutioner – eller om vi betonar kontinuitet och successiva anpassningar. I båda fallen är det nämligen möjligt att omfatta det synsätt som under senare år vuxit fram när det gäller vad som skapar konkurrenskraftiga företag – och vilken roll lokala, regionala och nationella omgivningsfaktorer spelar i det sammanhanget.

Syftet med denna korta uppsats är att så enkelt som möjligt sammanfatta vad vi betraktar som en modern syn på konkurrenskraft och lokalisering, samt att i principiella termer diskutera implikationerna av ett sådant synsätt för möjligheterna att bedriva närings- och regionalpolitik i små öppna ekonomier som de nordiska.

Bakgrund: ny syn på konkurrenskraft och lokalisering

Utgångspunkten för det följande är att industriell konkurrenskraft är en funktion av företags kontinuerliga förmåga till innovation och lärande, snarare än av deras kortsiktiga kostnadseffektivitet. Närings-

livets kostnadsläge har självklart betydelse för företags lönsamhet, men grundargumentet är att uthållig konkurrenskraft inte primärt kan byggas på kostnadsfördelar. Istället betonar modern forskning betydelsen av innovationer och lärande, definierade i vidaste bemärkelse (Porter 1990, Sölvell m.fl. 1991, Lundvall 1992, Maskell m.fl. 1998). I det följande används begreppet konkurrenskraft synonymt med begreppen utvecklings- och innovationskraft, och syftar på företags förmåga att långsiktigt upprätthålla god intjäningsförmåga i en successivt mer global konkurrenssituation.

Begreppen kunskap, lärande och innovation definieras brett i detta sammanhang. De inkluderar självklart sådant som FoU-investeringar och utveckling av spjutspetsteknologi, men betydelsen av lärande och innovation är inte begränsad till den typen av verksamhet. Tvärtom är det ett huvudargument i aktuell forskningslitteratur att lärande, kunskapsutveckling och innovation är avgörande också i vad som brukar betraktas som lågteknologisk verksamhet. Det är, med andra ord, viktigt för företag också i traditionella branscher att vara innovativa i det sätt på vilket de hanterar sina vardagliga aktiviteter vad avser exempelvis produktdesign, produktionens organisation, logistik, marknadsföring, försäljning och distribution eller arbetsmarknadsrelationer.

Lärande – kunskaps- och kompetensutveckling – inom företag och andra organisationer kan således vara av många olika slag. Man brukar i detta sammanhang på engelska inte bara tala om “know how”, utan också om “know what”, “know why”, och “know who” (Lundvall & Johnson 1994). Det handlar således inte bara om att effektivt kunna producera en given produkt, utan lika mycket om att kunna känna av marknadens signaler för att producera “rätt saker”, och att veta vilka aktörer i branschen som sitter på olika slag av strategiska informationer och resurser. Kombinationen av alla dessa typer av kunskap är viktig för varje typ av ekonomisk aktivitet.

Det snabbt växande intresset för frågor som har att göra med innovationer, kunskaps- och kompetensutveckling (Axelsson 1996) hänger samman med framväxten av en mer kunskapsbaserad ekonomi. Ett kunskapssamhället kännetecknas av att en ökande andel av investeringarna riktas mot FoU och andra “mjuka” verksamheter, liksom av snabba kvalitativa förändringar och en ökande grad av kund Anpassning och design i produktionen av varor och tjänster (OECD 1996a). När den avgörande konkurrensparametern för många företag förskjuts från statisk priskonkurrens i riktning mot dynamisk produktkonkurrens gynnas de företag som kan skapa ny kunskap snabbare än

sina konkurrenter (Porter 1990, Chandler 1992).

Ett relaterat skäl till att kunskaps- och kompetensfrågor blivit viktigare har att göra med ekonomins globalisering (Dicken 1998). Globaliseringen leder undan för undan till att de fördelaktiga effekterna av många tidigare viktiga lokaliseringfaktorer bryts ner. De nordiska länderna hade t.ex. länge en konkurrensfördel genom att hela befolkningen tidigt blev läskunnig, till följd av utbildningsreformer under 1800-talet, men denna tidigare konkurrensfördel betyder mindre i en tid när motsvarande kompetens erbjuds till lägre kostnader i andra delar av världen. Värdet av råvaror som skog och malm minskar när transportkostnader faller och handelshinder undan för undan elimineras. En stor hemmamarknad blir mindre viktig när transportkostnader faller, när kunder blir mindre lojala med lokala leverantörer och när handelshinder elimineras. På liknande sätt kan betydelsen av tillgång till lokala maskinleverantörer minska när maskinutrustning av likartad kvalitet blir tillgänglig över hela världen till mer eller mindre samma pris. En av få genuint lokaliserade företeelser i en allt mer friktionslös världsekonomi är just den platsbundenhet som kännetecknar vissa former av kunskap och lärandeprocesser (Markusen 1996). Den kunskapsbaserade ekonomin adderar därför en ny faktor till listan över de faktorer som är av störst betydelse för lokaliseringen av ekonomisk verksamhet: de *kunskapstillgångar, innovations- och lärmöjligheter som är knutna till en specifik lokal, regional eller nationell miljö* (Maskell m.fl. 1998).

Nya teoretiska utgångspunkter: Platsbunden kompetens och klusterdynamik

Inom ramen för den grundläggande syn på konkurrens- och utvecklingskraft som skisseras ovan finns det två teoretiska modeller som är av särskild relevans. Den första tar sin utgångspunkt i ett *kompetensbaserat perspektiv på företagsutveckling* och ger en förklaring till hur företag ackumulerar kunskaper och kompetenser samt vilken roll geografiska miljöer spelar i sammanhanget. En andra, och relaterad, teoretisk modell tar sin utgångspunkt i hur innovation och lärande uppstår i *samspelet mellan olika aktörer*, hur sådana interagerande aktörer kan sägas bilda *industriella system* (eller kluster), och hur dynamiken i sådana system under vissa omständigheter kan förstärkas när de agglomereras i rummet.

Platsbunden kunskap som lokaliseringsfördel: en ny teori

Modern teori om näringsutveckling betonar hur långsiktig konkurrenskraft hänger samman med *skillnader* i verksamhetens förmåga att skapa *interna synergier* mellan i övrigt identiska inputs (resurser) såsom maskinpark, råvaror, lokaler, medarbetarkvalifikationer.¹ Detta synsätt innebär att merparten av ett företags resurser (likvider, byggnader, maskinpark, tele- och datasystem etc) blir mindre centrala för att förstå konkurrensförmåga, eftersom detta är sådant som normalt är tillgängligt för alla konkurrenter. Och sådan kunskap eller sådana resurser som varje företag har tillgång till kan aldrig ge den enskilda verksamheten en långsiktig fördel. (Detta betyder inte att de är onödiga). Vissa resurser kan utgöra nödvändiga betingelser för att företag skall kunna överleva, utan att för den skull ha stort inflytande på deras konkurrensförmåga.)

På motsvarande sätt kan regioner eller nationer erbjuda näringslivsförhållanden som gör dem annorlunda, och det är precis dessa skillnader som kan bidra till att göra företagen där mer konkurrenskraftiga än företagen på andra platser.

Vissa sådana skillnader kan härröra från lokaliseringen av naturgivna (mineralförekomster, fiskbestånd) eller av människan skapade egenskaper (byggd miljö, kvalitationsprofil etc). Andra har att göra med den synergi som över tid kan uppstå mellan sådana resurser, och som gör en region mer ägnad för vissa typer av ekonomisk verksamhet än för andra. Så när företag i en region framgångsrikt exporterar varor till kunder i en annan region med i stort sett samma resurssammansättning, kan man anta att de två regionerna har *utvecklat* olika synergier, och därtill haft förmågan att *utnyttja* dessa olikheter. I båda fallen ökar företagets överlevnadsmöjligheter och tillväxtpotential på grund av att vissa verksamhetstyper (t.ex. biltillverkning) valts bort till fördel för andra (t.ex. fläskproduktion), som i gengäld kan utföras i större skala (Krugman 1991a-c). Regionerna kan sägas ha utvecklat olika typer av lokalt förankrad, ”lokaliserad” eller vad vi här kallar *platsbunden kompetens*.²

Platsbunden kompetens betecknar således de egenskaper i ett

¹ För en mer utförlig presentation av denna teoretiska inriktning, se Maskell m.fl. 1998.

² För detta begrepp används på engelska vanligen termen “localised capabilities”, ibland även “sustainable localised capabilities” (se Maskell m.fl. 1998 för utförligare diskussion).

geografiskt område (region, land) som kan tillföra dess ekonomiska verksamheter vissa specifika konkurrensmässiga fördelar. Därför blir flertalet av områdets egenskaper mindre intressanta, de återfinns också i grannregionerna. Och också här gäller att sådana företeelser som står till förfogande för alla oavsett lokalisering, s.k. ubikviteter i klassisk lokaliseringsteoretisk teori, aldrig kan ge den enskilda verksamheten en konkurrensfördel.

Kompetenser är därför också mindre värdefulla om de utan svårighet kan *imiteras* av andra. I konkurrensen mellan verksamheter blir förekomsten av särskilt värdefulla kompetenser snabbt uppenbara, om inte annat så via jämförelser mellan olika företags ekonomiska resultat. Verksamheter med mindre värdefulla kompetenser kommer att försöka avslöja hemligheten bakom de mer värdefulla med sikte på att snarast kopiera dem. Också särskilt värdefulla lokaliserade kompetenser i en region kommer att uppmärksammas och aktörer i andra regioner kommer att försöka kopiera dem. Ett aktuellt exempel på detta är hur byggandet av forskningsparker med syftet att stimulera framväxten av företagsamhet ur akademisk forskning spritts över världen, så snart detta koncept visat sig framgångsrikt på några platser. Också på ett mer immateriellt plan gäller att politiska åtgärder som förefaller framgångsrika i ett land eller en region snabbt sprids till dess grannar.

Ofta kan emellertid värdefulla lokaliserade kompetenser existera under en följd av år, därför att imitationsmöjligheterna visar sig vara begränsade. Exempelvis kan orsakerna bakom Hollywoods framgång inom den globala filmindustrin kanske låta sig identifieras, men det är inte detsamma som att andra regioner med motsvarande goda tillgänglighet och gynnsamma klimat kan upprepa konststycket att etablera en globalt framgångsrik filmindustri.

I vissa fall gör själva tidsaspekten att det är kommersiellt ointressant att imitera vissa i övrigt attraktiva kvaliteter, på det sätt som illustreras i den klassiska dialogen mellan en engelsk lord och hans amerikanske gäst (Dierickx og Cool 1989: 1507):

- *How come you got so gorgeous a lawn?*
- *Well, the quality of the soil is, I dare say, of the utmost importance.*
- *No problem.*
- *Furthermore, one does need the finest quality of seed and fertilisers.*
- *Big deal.*
- *Of course, daily watering and weekly mowing are jolly important.*
- *No sweat, just leave it to me!*
- *That's it.*
- *No kidding?!*
- *Oh, absolutely. There is nothing to it old boy; just keep it up for five centuries.*

Även om det hypotetiskt vore möjligt att via ett långsiktigt och konsekvent arbete åstadkomma förhållanden i en region som i allt väsentligt matchar en vald förebild är risken uppenbar att de eftersträvade förhållandena blivit obsoleta vid den tidpunkt då ”kopieringen” fullbordats.

Den avgörande barriären hänger emellertid oftast samman med imitatörens oförmåga att i detalj identifiera precis *vad* det är som ligger bakom en konstaterad kompetens.³ Beror ett lands eller en regions framgång på några bestämda personer eller politiker? Följer dess långsiktiga fördel av en bestämd kombination av utbildningar? Har det att göra med det sätt på vilket institutioner samverkar? Är det teknologianvändningen? Eller är det, när allt kommer omkring, någon helt annan faktor som ligger bakom? Ofta är det så att inte ens företagen i en framgångsrik region är helt införstådda med vilka faktorer som bidrar till framgången. ”Det har att göra med det sätt vi samarbetar” är ett typiskt, men föga informativt svar. Svaret är emellertid korrekt i det avseendet att lokaliserad kompetens ofta bygger på *underförstådd kunskap* (tacit knowledge), som utvecklas omärkligt och outtalat i många små steg under lång tid, och som lagras in i *lokala institutioner, rutiner och kulturer*.

Vissa värdefulla lokaliserade kompetenser kan således vara seglivade, just för att de som produkter av den historiska utvecklingen kan vara svåra att kopiera av andra inom överskådlig tid. Detta är sannolikt en orsak till ett relativt entydigt resultat som kommit fram i analyser av i näringslivets regionala specialiseringsmönster i den industrialiserade delen av världen: stabilitet och kontinuitet är de utmärkande dragen; de flesta länder och regioner behåller sin industriella specialisering över lång tid. Om vi vet inom vilka branscher, sektorer eller produktområden en viss region har sin industriella styrka vid en given tidpunkt har vi redan där en utmärkt prognos också för vad regionens företag kommer att producera tio, tjugo, ja ofta 30 år senare. Av OECD-länderna är det egentligen bara Storbritannien och Norge – i båda fallen som ett resultat av att man börjat utvinna olja i Nordsjön – som uppvisar större förändringar i handelsspecialisering under 1900-talets sista fjärdedel (Dalum og Villumsen 1996). Många regioner kan vara framgångsrika inom en bestämd bransch under flera generationer,

³ Samma mekanism ligger ofta bakom att försök att sammansmälta två tidigare separata organisationer så ofta misslyckas; de interna rutinerna är helt enkelt för olika och låter sig helt enkelt inte på något rimligt enkelt sätt homogeniseras.

utan att det lyckas för potentiella imitörer att upprepa deras stordåd.

För att en platsbunden kompetens skall vara beständig måste det alltså existera barriärer mot spridningen *mellan* regioner. Å andra sidan förutsätter det samtidigt att barriärerna för kompetensernas reproduktion över tid *inom* en region är låga. Den platsbundna kompetensen måste kunna ”ärvas” från generation till generation för att vara beständig. Välkända exempel inkluderar klockindustrin i västra Schweiz, bilindustrin i Michigan, blomsterindustrin i Nederländerna eller textilindustrin i Norditalien. Regionens företag i dessa branscher har under lång tid dragit nytta av – och samtidigt bidragit till att reproducera – en platsbunden kompetens som uppenbart varit svår att imitera på andra håll men samtidigt relativt lätt att reproducera internt inom regionen. Bestående regionala kompetenser har således under lång tid återskapats och vidareutvecklats i danska lantbruks- och fiskeriregioner, i ansamlingen av maskinindustriella verksamheter i Baden-Württemberg och i många andra näringsmässigt specialiserade distrikt runt om i världen. Men också inom näringsstrukturellt mer blandade regioner återfinns transmissionsprocesser som bidrar till att kvarhålla och vidareutveckla platsbundna kompetenser.

Klusterdynamik: Innovationer uppstår i samspel mellan företag

Företag skapar sällan innovationer i enskildhet, enbart med hjälp av egna resurser. Istället är innovationer oftast ett utfall av det sätt på vilket företag samspelar med sin omgivning. OECD-studier visar att nio av tio innovationer uppstår i samverkan mellan företag, snarare än isolerat inom det enskilda företaget. I företagets omgivning ingår de aktörer (företag och organisationer) med vilka företaget interagerar, liksom de regelsystem och det allmänna samhälls- eller företagsklimat (såsom institutioner, social och politisk struktur) i vilket samspelet äger rum. Inte sällan är det så att företag som står inför ett problem av teknisk eller organisatorisk art vänder sig till ett annat 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 kan kommersialiseras i andra sammanhang. Det betyder att analyser av företags kontaktnät och interaktionsmönster blir centrala om vi vill förstå hur innovation och näringslivsdynamik uppstår.

Företag som interagerar med varandra och/eller ingår i samma samhällsliga omgivning kan sägas bilda industriella system. Det finns två sätt att uppfatta industriella system: antingen med utgångspunkt i en arena (företag som verkar under likartade villkor; d.v.s. utifrån ekonomins spelregler och de faktorer som reglerar företags beteende) eller som ett kontaktnät för interaktion (företag som knyts samman av

olika typer av relationer). Ett systemperspektiv på näringslivs-
vandling betyder alltså att intresset riktas mot relationer och interak-
tion mellan företagen, liksom mot kopplingar mellan företagen och
deras vidare samhälleliga omgivning.

Tanken att företag ingår i system har under senare år blivit allt
mer central, både i ekonomisk forskning och i näringspolitiskt tän-
kande. Det existerar ett stort antal ”systembegrepp” som delvis kom-
pletterar och delvis konkurrerar med varandra (se nedan). De flesta
systembegrepp utgår ifrån att företag är kopplade till varandra via
olika typer av relationer och att dessa relationer gör det möjligt och
fruktbart att betrakta näringslivet, inte som ett antal fristående företag
utan som ett eller flera system av relaterade företag. De relationer som
knyter samman företag kan vara av olika slag, såsom:

- Transaktionslänkar (kund-leverantör)
- Konkurrens (på samma avsettningsmarknad, eller faktormark-
nad)
- Spill-overs (kunskapsöverföring från ett företag till ett annat)
- Teknologisk samarbete (gemensamma projekt)
- Geografisk närhet (gemensam lokalisering ger ett bättre
informationsflöde)
- Delade rambetingelser/gemensam arena (i samma nationella
eller regionala miljö)

Det som förenar olika systemansatser är också att de strävar efter att
överskrida ett antal i grunden onaturliga uppdelningar av näringsliv
och samhälle, som alltför ofta präglar tänkandet kring näringslivs-
utveckling och näringspolitik. Sådana ”falska dikotomier” inkluderar
uppdelningar mellan:

- Små och stora företag
- Varu- och tjänsteproduktion
- Hög och låg teknologinivå
- Mogna och nya branscher
- Privat och offentlig verksamhet
- Marknad och hierarki (d.v.s. vad som sker mellan respektive
inom företag)
- Ekonomi och samhälle (d.v.s. vad som sker inom respektive
utom “ekonomin”)

När industriella system tas som utgångspunkt blir dessa distinktioner mindre intressanta. I ett och samma industriella system kan det ingå verksamheter som skiljer sig åt efter alla ovanstående dimensioner och analysen av systemets utveckling visar på de kopplingar och beroenden som kan finnas mellan också mycket olikartade verksamheter. Bland de begrepp som under senare år haft stort genomslag i forskningen om näringslivsdynamik ingår:

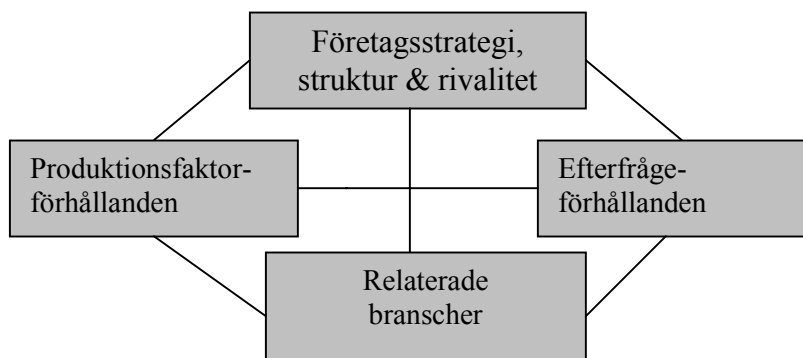
- *Innovationssystem.* Ekonomen Bengt-Åke Lundvall med kollegor i Danmark har parallellt med amerikanska forskare utvecklat begreppet nationella innovationssystem för att beskriva hur den industriella strukturen och FoU-systemens utformning tillsammans medverkar till att skapa distinkta industriella och teknologiska utvecklingsbanor i olika länder (se Lundvall 1992). Geografer har senare använt begreppet regionala innovationssystem för att påvisa att sådana system också kan återfinnas i mindre geografisk skala.
- *Kompetensblock.* Detta begrepp utvecklades av ekonomen Gunnar Eliasson med kollegor i en serie arbeten under 1990-talet (Eliasson 1998). Konkurrenskraft skapas enligt detta synsätt när olika typer av kompetenser samverkar så att synergier uppstår. I det sammanhanget identifieras fem typer av entreprenörer/aktörer: kompetenta *kunder* som ställer krav; *innovatörer* som skapar; *entreprenörer* som identifierar innovationer och affärsmöjligheter; *riskkapitalister* som upptäcker och finansierar innovatörer och entreprenörer; samt *industriallister* som producerar och marknadsför i stor skala.
- *Nätverk.* Svenska företagsekonomer har varit internationella föregångare när det gäller att beskriva, analysera och förklara hur nätverksrelationer mellan företag byggs upp, reproduceras och fungerar (Håkansson 1989, Axelsson & Easton 1992). Nätverksansatsen utgår ifrån det enskilda företaget och dess externa relationer och har inte som primärt fokus att definiera större sammanhängande system.
- *Regionala agglomerationer.* Inom den ekonomiska geografin har det under 1990-talet skett en pånyttfödelse inom forskningen om geografiskt förtätade industrimiljöer – rumsliga agglomerationer av likartad och relaterad verksamhet, såsom dator- och elektronikindustri i Silicon Valley, filmindustri i Hollywood eller metall- och plastbearbetande småindustri i Gnosjö – och här är ambitionen att förstå den geografiska närhetens betydelse för industriella systems funktionssätt

(se Malmberg & Maskell 2001)

- *Resursområden.* Begreppet står i fokus för ett danskt näringslivsprojekt under 1990-talet, och delar in näringslivet i ett begränsat antal breda segment bestående av branscher som i vissa avseenden verkar under gemensamma marknads- och rambetingelser (Erhvervsministeriet 1997, se vidare nedan).
- *Kluster.* Begreppet etablerades i Michael Porters studie av olika länders internationella konkurrenskraft och syftar på branscher som är relaterade via kund-leverantörsrelationer eller gemensam teknologianvändning och därmed förstärker varandras utveckling (Porter 1990).

Dessa olika begrepp och synsätt är sinsemellan delvis konkurrerande genom att de lägger olika tonvikt på olika relationer och faktorer när det gäller att förklara industriell dynamik. De förenas emellertid alla av att de utgår ifrån att företag ingår i system av likartade och relaterade verksamheter, samt att sådana system på olika sätt är förankrade i en vidare samhällelig omgivning där förhållandena i närområdet – i den lokala miljön – ofta är särskilt viktiga. Särskilt det sistnämnda begreppet, Porters kluster, har stått centralt i den regional- och näringspolitiska diskussionen i Norden under senare år.

Ett kluster i Porters mening består av företag verksamma inom ett antal relaterade branscher. Klustret identifieras utifrån de företag som producerar de färdiga huvudprodukterna (primary goods), men omfattar också de branscher som producerar viktiga inputs och som köper de färdiga produkterna (speciality inputs; machinery; associated services, related industries; buyers). Till klusterbegreppet knyts den s.k. diamantmodellen som säger att fyra relaterade faktorer påverkar graden av dynamik och innovationskraft i ett kluster (figur 1).



Figur 1 Porters "diamantmodell"

Diamantmodellen" utvecklades i analysen av nationellt base-
rade industriella kluster, men den har efterhand också kommit att be-
traktas som en modell för att analysera och förstå industriell dynamik
och konkurrenskraft på andra nivåer: dels inom "stora regioner" (d.v.s.
grupper av länder), dels "små regioner" såsom landsdelar eller
enskilda stadsregioner (Porter 1994, Lundquist 1996, Malmberg m. fl.
1996, Rosenfeld, 1997).

I stark sammanfattning kan diamantmodellens bild av hur de
fyra faktorerna verkar beskrivas som följer. Alla utvecklade länder har
idag väl utbyggda transport- och kommunikationssystem och en utbildad
arbetskraft. Generella produktionsfaktorer har därmed till stor del
spelat ut sin roll som källor till uthållig konkurrenskraft. Dagens avgö-
rande *produktionsfaktor fördelar* framspringer ur mer specialiserade
kunskaper och färdigheter, ur teknologisk know-how och infrastruktur
skraddarsydd för att passa specifika industrier. De ger konkurrensför-
delar just för att de är unika och svåra att kopiera på andra platser.
Produktionsfaktorer av detta slag är i allmänhet inte naturgivna – de
skapas av företag och institutioner i en historisk process. Det är inte
heller så att den resursrikaste omgivningen automatiskt genererar de
mest konkurrenskraftiga företagen. Tvärtom, hävdar Porter, kan bris-
ter i tillgången till produktionsfaktorer – det kan vara höga arbets-
kraftskostnader, höga energikostnader eller brist på råvaror – bidra till
att företag tvingas till innovationer som på längre sikt leder till för-
stärkt konkurrenskraft. I själva verket kan alltför riklig tillgång till
produktionsfaktorer leda till att de utnyttjas på ett ineffektivt sätt.

Brister eller svårigheter – s.k. begränsade faktor-nackdelar – tenderar däremot att driva fram innovationer, och därmed stärkt konkurrenskraft, under förutsättning att de lokala betingelserna i övrigt är gynnsamma (Sölvell m.fl., 1991).

Den andra faktorn som bestämmer ett lands eller en regions konkurrenskraft har att göra med *efterfrågeförhållanden*. Enligt ett traditionellt synsätt är den lokala marknadens storlek viktig för företags konkurrensförmåga. Enligt Porter är det inte i första hand storleken, utan snarare den lokala efterfrågans kvalitet och sofistikeringsgrad som är betydelsefull. De företag vars lokala kunder – oavsett om det gäller privata konsumenter eller företag – ställer hårda och utmanande krav har störst chans att nå internationell konkurrenskraft. Sofistikerade kunder formulerar stränga krav för de varor och tjänster de vill köpa. Genom att möta sådana krav redan på hemmamarknaden tvingas företag att ständigt förbättra sina produkter. Särskilt viktig är närvaron av sofistikerade kunder på hemmaplan om deras kravspecifikationer i ett eller annat avseende förebådar krav som senare kommer att bli standard på världsmarknaden.

Den tredje bestämningsfaktorn har att göra med närvaron av *relaterade eller understödjande företag* i den lokala miljön. Det handlar här inte i första hand om att det är bra att ha huvuddelen av sina leverantörer i närheten, utan mer om att sofistikerade leverantörer i den lokala miljön kan bidra till innovationer och uppgradering genom utvecklandet av olika typer av täta kund-leverantörsrelationer. Kunder, leverantörer och företag inom relaterade teknologier vilka är lokaliserade i närheten av varandra kan dra nytta av ett snabbare informationsflöde, gemensamt utvecklingsarbete och ömsesidigt utvecklingstryck.

Den sista faktorn, som behandlar *strategi, struktur och rivalitet*, verkar på ett liknande sätt. Lokala konkurrenter inom samma eller relaterade branscher tenderar att sporra varandra till utveckling. Detta sker dels genom att lokal rivalitet adderar en snarast känslomässig dimension som leder till extra ansträngningar – jämför lagidrotternas lokalderbyn som ofta utvecklas till prestigefyllda bataljer – men också genom att information och kunskaper tenderar att spridas från ett företag till ett annat i den lokala miljön, även i de fall när två företag är bittra konkurrenter.

Denna modell för industriell dynamik poängterar att makromiljön i ett land är lika för alla, medan de industriella klustren skiljer sig åt i grad av utveckling, förfining och internationell konkurrensförmåga. Ju mer kraft det är i de fyra faktorerna i modellen och ju mer

dessa samspelar, desto större omvandlingstryck och utvecklingskraft. I vissa kluster går ”innovationsmotorn” på högvarv, i andra har den svalnat.

Mot en ny närings- och regionalpolitik: Hur understödja lärande och klusterdynamik?

De två teoriernas och begrepp som presenteras ovan – platsbunden kompetens och klusterdynamik – är i huvudsak komplementära. De pekar i samma riktning men lägger betoningen lite olika. Det första perspektivet sätter kunskapen, kompetenserna och lärandet i centrum och landar i konstaterandet att den typ av kompetens som långsiktigt skänker konkurrensfördelar till företag är knuten till den ”tysta kunskap” som på olika sätt ”sitter fast” i rummet, d.v.s. är bunden till vissa platser och de individer, relationer och institutioner som konstituerar en lokal miljö. Systemansatserna tar sin utgångspunkt i att lärande och innovation uppstår i samspelet mellan företag och att när systemet antar vissa strukturer, så tycks systemet som sådant vara kapabelt att generera särskilt stor innovativ energi. Enskilda modeller betonar olika strukturer, men det finns stöd för tanken att ett innovativt system byggs upp runt komplementära kompetenser, när relationerna mellan de enskilda aktörerna präglas av en kombination av ena sidan tillit, samarbetsanda, hög grad av gemensam problemförståelse och å andra sidan stränga kundkrav, rivalitet och omvandlingstryck. Olika systemmodeller varierar när det gäller hur mycket tonvikt som läggs på betydelsen av systemets rumsliga utsträckning. I vissa fall är rumsligheten implicit, i andra fall är den mycket uttalad. Det senare gäller kanske allra mest Porters klustermodell, som så starkt betonar att geografisk närhet förstärker klusterdynamiken, att själva klusterbegreppet i den allmänna diskussionen kommit att bli i det närmaste liktydigt med en rumslig agglomeration av likartad och relaterad verksamhet.

När vi i det följande för ett principiellt resonemang om de närings- och regionalpolitiska implikationerna av den syn på näringslivsutveckling och konkurrenskraft som presenteras ovan, gör vi ingen distinkt skillnad mellan kompetens- och klusterperspektiven. De får likartade policyimplikationer eftersom båda ansatserna betonar villkoren för kompetensutveckling och innovation, samtidigt som båda ansatserna pekar starkt på att det är i den lokala och regionala skalan som mycket av dessa processer utspelas.

Vidare skall påpekas att vi i det följande talar om närings- och regionalpolitik i ett sammanhang. Detta legitimeras av att det i alla de nordiska länderna finns en tendens att allt mer betrakta och hantera

dessa politikgrenar som starkt relaterade, eller ibland till och med helt integrerade. I takt med att regionalpolitiken gått från att primärt vara omfördelande till att inriktas på att stimulera tillväxtkraften i regionerna har det blivit allt vanligare att tala om regional näringspolitik, eller regionaliserad näringspolitik. Detta är ett resultat av dels en ökad insikt om att det är i lokal och regional skala som många av de tillväxtskapande processerna äger rum och att därför näringspolitiken fungerar bäst om den formuleras och implementeras i just denna skala, dels en insikt om att alla regioner behöver en regional utvecklingspolitik, inte bara de traditionella stödområdena.

En sak skall slås fast redan i inledningen av detta avsnitt. Vår utgångspunkt är att det inte går att härleda några enkla policy-rekommendationer ut de teoretiska synsätt som står i fokus. I strikt mening är detta faktiskt en logisk slutsats av kompetens- och lärandeansatserna. Att formulera och implementera en näringspolitisk strategi förutsätter ytterst att man förstår de system och processer som genererar platsbunden kompetens. Att förstå dessa system förutsätter att de mekanismer som genererar och reproducerar platsbunden kompetens kan identifieras och kommuniceras till policy-makers, vilket är ett annat sätt att säga att de måste kunna kodifieras. Emellertid är det ju så att kodifiering också i ett slag öppnar möjligheter för imitation, vilket i sin tur gör att en lokaliserad kompetens mister sitt värde när det gäller att bidra till konkurrenskraft. Själva idén att en tillräckligt framsynt politik skulle kunna identifiera, och därefter (åter-)skapa kompetenser som är sällsynta, värdefulla och svåra att imitera är således feltänkt. Om det hela lyckas i en region kan det, i princip, lyckas i alla regioner varför den platsbundna kompetensen övergår till att bli en "ubikvitet" och förlorar sitt specifika värde.

Regional- och näringspolitikens roller: Bygga arena, formulera spelregler eller delta i spelet?

Ovanstående är nu inte detsamma som att närings- och regionalpolitik helt skulle sakna berättigande eller betydelse. Däremot argumenterar vi i det följande för att näringslivets aktuella omvandling kräver att policy-makers, i en process som inkluderar både makt- och läraspekter, står inför uppgiften att omforma:

- Politikens *fokus*, från alldagliga insatser, som alla konkurrerande regioner också genomför, till en områdes-specifik innovationspolitik.
- Politikens *former*, från företagsstöd till politikformer som

stimulerar samverkan, dynamik och lärande, samt

- De offentliga systemens (statens, länets, kommunens) *roll*, från att vara en aktör med en egen agenda till att bli "möjliggörare" och kordinator i ett självorganiserat innovationssystem.

I sammanhanget kan det vara viktigt att tänka igenom vilka roller staten och andra offentliga aktörer kan spela: vad kan politiken göra för att understödja utvecklingen av platsbunden kompetens och öka innovations- och utvecklingskraften i industriella system/kluster? När det gäller näringspolitik i allmänhet har det offentliga två huvudsakliga roller:

- Att designa *arenan* (d.v.s. att stötta med olika typer av infrastruktur, inklusive utbildning).
- Att utforma *spelreglerna* (genom att bevaka konkurrens, reglera/avreglera, agera som kompetent kund, utforma allmänna rambetingelser, t.ex. vad gäller arbetsmarknad, kapitalmarknad, skattesystem och utbildningssystem).

Ibland kan man stöta på uppfattningen att en djupare insikt i industriella klusters dynamik skulle möjliggöra en mer selektiv och interventionistisk näringspolitik, d.v.s. en att staten skulle agera som "medspelare"/"lagledare" (t.ex. att ta rollen som aktiv nätverksmäklare och försöka bygga eller komplettera kluster). Det finns, som redan noterats, skäl att vara skeptisk därvidlag, och istället argumentera för att tyngdpunkten ligger på de två roller som anges ovan.

En första utgångspunkt för det följande är således att:

- Den fördjupade insikt om näringslivsdynamik, som följer av analyser av platsbunden kompetens och industriella klusters funktionssätt, framför allt ger ett underlag för en näringspolitik som syftar till att förbättra näringslivets generella utvecklingsvillkor. Transfereringar mellan och inom sektorer bör man avstå ifrån ("Don't rig the local market").

Företagsutveckling hänger samman med styrkan och dynamiken i det kluster som företaget verkar inom, och att en hållbar utveckling med kontinuerliga investeringar i personal, anläggningar, ny teknik och

produktutveckling är mer sannolik inom ramen för dynamiska industriella kluster. Vi tycker oss se vissa oroande tendenser i den klusterinspirerande regionala näringspolitik som idag växer fram i de nordiska länderna. En utgår från föreställningen att god näringspolitik kan skapa dynamiska kluster i varje region. Mycket tyder på att detta är en felaktig utgångspunkt. De dynamiska kluster som existerar har oftast vuxit fram över lång tid, och sällan som ett resultat av väl genomtänkta strategier hos enskilda aktörer. Vidare är det viktigt att påpeka att ”kluster-politik” långt ifrån är svaret på alla tänkbara lokala eller regionala näringslivsproblem. Klustermodellen identifierar vissa centrala mekanismer bakom utvecklings- och innovationskraft, men har inte mycket att bidra med för att lösa kortsiktiga problem, t.ex. i en region där arbetstillfällena försvinner på grund av att dominerande företag reducerar sysselsättningen.

Politiken bör således inriktas på att skapa förutsättningar för platsbunden kompetens och näringslivsdynamik, snarare än att sträva efter att skapa kluster eller direkt intervensera i deras utveckling.

I allmänna termer kan den industriella dynamiken förstås utifrån två relaterade processer; den lokala dynamik som äger rum inom regionen/landet, och de inflöden av nya resurser, människor, idéer och kapital som kommer till regionen från andra delar av världen (jfr ISA 1998). I diskussionen om näringspolitiska implikationer förefaller det rimligt att utgå ifrån dessa två element i den industriella utvecklingen. Det betyder att näringspolitiken bör syfta till att: upprätthålla och förstärka den platsbundna kompetensen och näringslivsdynamiken, och samtidigt öka möjligheterna till inflöden av ny kompetens. Den regionala näringspolitiken kan bara i extrema undantagsfall skapa nya sektorer i jungfrulig terräng, men kan med fördel bidra till att främja och utveckla sektorer vars förmåga att trivas och växa i regionen redan bevisats av marknaden.

Politik för utveckling av platsbunden kompetens och lokal dynamik

När det gäller den interna dynamiken är det lätt att dra den förhastade slutsatsen att det gäller att politiskt stötta de ledande klustren i ett land eller region. I grunden bör politiken vara mer generell än så. För det första gäller det att hålla uppe omvandlingstrycket och utmaningarna för företagen inom klustren. Här gäller det framförallt att acceptera att marknadstryck kan leda till öknings i produktionsfaktorkostnader, och att inte med politiska medel försöka hjälpa till genom att få ner det inhemska kostnadsläget relativt omvärlden. Det är nämligen stabilt ökade kostnader för begränsade resurser (arbetskraft, användning av

naturresurser o.s.v.) som driver fram automatisering och innovationer i syfte att komma runt ökade kostnader. Politisk hjälp att hålla kostnaderna nere värmer bara på kort sikt. Istället kan exempelvis en lagstiftning som ställer tuffa krav när det gäller förbättring av miljö, ergonomi, säkerhet m.m. vara viktiga politiska verktyg för att stimulera nyutveckling och upprätthålla omvandlingstrycket. På samma sätt har staten en viktig roll när det gäller konkurrensbevakningen.

Det är här viktigt att betona att huvudsyftet med en regional näringspolitik är att öka konkurrenskraften, d.v.s. att säkra en uthållig övergenomsnittlig inkomst för arbetskraft, kapital och omgivande samhälle. Detta mål uppnås inte genom att bidra till att minska kostnaderna för ett eller flera lokala, konkurrensutsatta företag. Näringspolitiken får inte vara en politik för direkt stöd till enskilda företag. Den får heller inte bli ”museal”, i den meningen att den till vilket pris som helst syftar till att bevara allt bestående.

För att överleva i dagens globala konkurrens klimat kan inte konkurrenskraften i de nordiska ländernas ledande kluster bygga på naturgivna faktorfördelar. Dessa kan ha varit viktiga i ett tidigt skede, men över tiden ser vi att företag som byggt upp internationell konkurrenskraft snarare drivits av begränsade faktornackdelar såsom ökade kostnader för insatsvaror, fördyrad arbetskraft och höjda energikostnader. I Norden har exempelvis långsamt växande skog och dyr avverkning på avlägsna platser fungerat som positiva omvandlingskrafter inom pappers- och massaklustren. Till och med inom en så pass råvaruintensiv och transportkänslig industri som papperstillverkning kan idag nordiska pappersbruk köpa råvara på världsmarknaden, förädla den lokalt, och exportera den till konkurrenskraftiga priser (Karlsson m.fl. 2001). Det är skapade faktorfördelar i form av mer sofistikerad produktionsteknik och framförallt mer specialiserat humankapital som utgör grunden för uthållig konkurrenskraft inom klustren. Politiken kan därför aktivt förstärka uppgraderingen och specialiseringen av produktionsfaktorförhållandena. Infrastruktur, forskning och utbildning är centrala element i en sådan politik.

Vidare bör man verka för värderingar i samhället som uppmuntar entreprenörskap och nytänkande. Grundläggande värderingar i samhället påverkar enskilda medborgares inställning till förnyelse. Exempelvis ger val av utbildning signaler om ett lands framtida industriella tillväxtkraft. Flera av de nordiska länderna byggde upp en stark ingenjörskultur i slutet av 1800-talet vilken var viktig för att attrahera ungdomar till industrin. Vart söker sig ungdomarna idag? Hur ser de på arbete, entreprenörskap, välfärd? Sådana värderingar

formas av ett långsiktigt politiskt arbete.

Den inhemska dynamiken är beroende av en mängd samverkande faktorer. Tillväxt och förnyelsekraft drivs genom en politik som påverkar omvandlingstrycket och en aktiv förstärkningspolitik (utbildningspolitik, forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik, näringspolitik m.m.), liksom genom att uppmuntra entreprenöriella attityder och värderingar. Aktiv näringspolitik går inte ut på att planera industriella kluster, utan att skapa gynnsamma förutsättningar. I viss grad kan man tänka sig att punktinsatser görs för att stärka ledande kluster, t.ex. genom att låta forsknings- och utbildningssatsningar följa de lokala klustrens behov. Punktinsatser kan också göras för att hjälpa gryende kluster, t.ex. genom att underlätta riskkapitalsatsningar och provanställningar. Att skapa fora för spridning av kunskap och teknik är andra viktiga funktioner som man kan hjälpa till med på politisk väg. Organisationer som bygger broar mellan forskning och näringsliv är viktiga mekanismer för kontinuerlig uppgradering av kompetens.

Policyanalyser och –rekommendationer: Europeiska exempel

En viktig trend under senare år, direkt kopplad till framväxten av nya ansatser i den regionaliserade näringspolitiken, är en förskjutning från sektorsbaserade "top-down"-åtgärder till lokalt baserade "bottom-up"-initiativ (Bennett & McCoshan, 1993; Pecqueur, 1989; Stöhr, 1990). Den förstnämnda typen av åtgärder omfattar exempelvis åtgärder för att skapa bättre fysisk infrastruktur (transport- och kommunikationsinvesteringar, iordningsställande av industrimark), att locka externa företagsinvesteringar till regionen, eller att understödja krisbranscher i regionen. Sådana ansatser har sällan lyckats skapa den önskvärda utvecklingen i eftersläpande regioner.

I OECD-rapporten "Best practices in Local development" anges ett antal slutsatser som är av relevans här. Utgångspunkten är att utmaningarna för politik syftande till lokal och regional ekonomisk utveckling ofta är likartade: svagt utvecklat entreprenörskap, brist på konkurrenskraft och social exkludering. Det finns också många likheter när det gäller vilka grundläggande utvecklingsprinciper och organisationsformer som enskilda regioner utgår ifrån (LEDA 1991; Lorthiois, 1996).

- Lokala omständigheter varierar väsentligt, exempelvis vad avser politiska och institutionella arrangemang, kulturella, sociala och ekonomiska förhållanden osv. Därför kan också framgångsfaktorer och vad som är effektiva politikåtgärder variera mellan regioner. Vad som fungerar i en region behöver inte fungera i an-

dra. I alla tillfällen skall den valda territoriella nivån möjliggöra skapande av partnerskap, resursmobilisering för gemensamma projekt och baseras på lokala kunskaps- och kompetenstillgångar.

- Det finns ofta ett naturligt motstånd mot förändringar, i synnerhet när det gäller att ta till sig nya metoder som ännu inte är fullt utprovade och bevisat effektiva. Det är därför viktigt att de aktörer som kontrollerar resurser och har ansvar för regionens framtida utveckling blir starkt engagerade i projekten.
- Vissa regioner har svaga institutionella strukturer, varför dessa måste utvecklas innan eller samtidigt med att näringspolitiska aktiviteter dras igång. Det är viktigt att identifiera en aktör som kan koordinera insatsen, ta ansvar för den valda strategin, och som har den expertis som behövs för att vinna legitimitet i regionen.

I ökande utsträckning har den lokala näringspolitiken kommit att inriktas mot "underifrån-strategier" för att understödja endogena utvecklingsprocesser genom initiativ som stimulerar entreprenörskap, utveckling av humankapital, innovationsspridning och skapandet av lokala institutioner och företagsnätverk. Denna nya orientering hänger samman med framväxten av nya synsätt när det gäller ekonomisk utveckling, och inte minst de nya teorier om den lokala omgivningens betydelse för företags konkurrenskraft som skisserats i tidigare avsnitt.

En annan viktig aspekt av den endogena ansatsen är försök att stärka humankapital och innovationsförmåga lokalt (OECD, 1996b). En insikt som fått ökad spridning är att befolkningens kunskaper, färdigheter och kompetenser är en kritisk faktor när det gäller att understödja nyföretagande och expansion av befintliga företag i den lokala miljön, liksom när det gäller att hjälpa arbetslösa till arbete (OECD, 1993). Utbildningsinsatser är därför en väsentlig del av varje lokalt utvecklingsprogram.

Blakely (1989) identifierar några vanliga orsaker till att lokala näringspolitiska program misslyckas, och som därmed bör undvikas:

- För stort beroende av statliga program.
- Existerande verktyg tillåts alltför mycket styra strategin.
- Programmet börjar i fel ände, t.ex. genom att försöka stimulera nya arbetstillfällen utan att ta i beaktande hur den lokala befolkningen får dessa jobb.

- Programmet blir alltför präglad av tillfälliga moden, t.ex. genom att fokusera på utveckling av högteknologisk verksamhet när de nödvändiga förutsättningarna saknas.
- Förbise utvecklingsmöjligheter genom att ej ta områdets existerande resurser och kompetenser i beaktande.

Politik för öppenhet: Att stimulera inflöden

Det finns en risk att de teoretiska synsätt som presenteras ovan leder till den förhastade slutsatsen att ”all utveckling är lokal” och att den lokala miljö som är tillräckligt väl rustad med platsbunden kompetens så att säga blir kompetens- och kunskapsmässigt ”självförsörjande”. Därför finns det skäl att påminna om betydelsen av öppenhet. Hur innovativ en lokal miljö än är kommer alltid merparten av all ny kunskap att uppstå någon annanstans. Detta gäller för kluster av möbeltillverkare i en jylländsk småstad likaväl som för Internetföretag i Silicon Valley.

Öppenheten utåt, till kompetenscentra utanför regionen eller det egna landet, är en central och ofta underbetonad uppgift. De nordiska länderna har sedan länge slutat med att sträva efter full självförsörjning när det gäller jordbruks- och industriproduktion. Det är hög tid att göra detsamma när det gäller kunskapsproduktion. Egen produktion av kunskap är bra, om den sker effektivt i termer av resursutnyttjande. I många fall är det emellertid en bättre idé att skaffa kunskap från andra, som redan utvecklat den, istället för att uppfinna hjulet på nytt. Att känna till, och ha tillgänglighet till, den kunskap som finns i globalt ledande kompetenscentra inom sin sektor är i sig en kompetens. Och bara genom att känna till vad andra redan kan är det möjligt att prioritera sin lokala insats för att utveckla ny kunskap på ett sätt som gör det möjligt att komma först.

För ett litet land, liksom självklart för en region inom ett land, är därför öppenhet för in- och utflöden av människor, kapital, teknik och företag av särskilt stor betydelse för dynamik och utveckling. Vi måste vara öppna i våra värderingar. Ett stort ansvar vilar självklart på företagen när det gäller att arbeta aktivt för att tidigt identifiera och snabbt imitera bra utländska idéer. Politik som medverkar till att ungdomar får goda möjligheter att studera utomlands är också viktig i detta sammanhang. Näringspolitiska uppgifter är att arbeta med frågor som rör tekniska framsteg i andra delar av världen, och hur de nordiska länderna som industrimiljöer marknadsförs internationellt. Det bör poängteras att bevakning av utveckling i utlandet ej får begränsas till tekniska innovationer inom tillverkningsindustrin. Minst lika viktigt för de nordiska ländernas samlande produktivitet och välbefinnande är

en aktiv bevakning – och imitation av – framsteg i omvärlden också när det gäller sådant som organisation och reglering av offentlig välfärdsproduktion (grundläggande och högre utbildning, vård och omsorg). Listan på hur öppenheten kan förstärkas kan göras lång.

Till statens mer aktiva roller hör att satsa på “flödes-befrämjande” insatser, såsom görs via exempelvis tekniska attachéer, exportråd och myndigheter med uppgift att attrahera utländska investeringar. Politiken bör eftersträva ökad öppenhet mot omvärlden, både vad gäller handel, investeringar, teknikflöden och migration. De nordiska länderna har kommit långt när det gäller handel och investeringar. Att döma av debatten tar vi inte tillvara på alla de möjligheter som invandringen ger. Det är här värt att påpeka att mycket av Nordens historiska välstånd byggdes upp av immigranter som tog med sig tekniska färdigheter, affärssinne och dådkraft (jfr Kluster.se, 2001 eller ISA 2001).

Utöver dessa nationella insatser finns ett behov av regionala ”ögon-öppnare” där aktörer inom ett bestämt område ökar öppenheten för nya idéer av särskild relevans för områdets verksamheter. Gemensamma affärsresor, gemensamt mässdeltagande, inbjudningar till besökare utifrån, lokala ”task forces” som analyserar konkurrensförhållanden och rambetingelser osv kan ha stor betydelse för att ”lyfta” lokala verksamheter närmare den globala frontlinjen inom branschen.

Nordiskt exempel: Danmarks ”ressourceområder” og ”kompetenceklynger”

I detta avsnitt skall vi kort beskriva det kanske mest genomarbetade nordiska försöket av denna typ, Danmarks ”resursområdesinitiativ”. År 1993 inleddes den danska Erhvervsfremmestyrelsen (den verkställande delen Erhvervsministeriet) arbetet med att identifiera sammanhängande värdekedjor av stor betydelse för danska ekonomi, de s.k. resursområdena (se tablå). I ett resursområde ingår alla verksamheter, både privata och offentliga, som tillsammans bidra till att frambringa, omforma och distribuera produkter med likartade efterfrågeförhållanden, oavsett branschtillhörighet (Erhvervsfremme Styrelsen 1997: 5). De totalt sju resursområdena omfattar tillsammans mellan 80 och 90 procent av det danska näringslivets sysselsättning, omsättning, värdetillväxt och export (Drejer *et al.*, 1998: 13-15).

Ressource-områder	Underopdeling af ressourceområder (delområderne er angivet med småt)		
1. Fødevarer	Landbrug 111 Landbrug	Fremstilling 121 Kød 122 Fisk 123 Mælk 124 Vegetabilsk 125 Drikkevarer 130 Støtteerhverv	Service/handel 147 Rådgivning, 148 Engroshandel 149 Detailhandel
2. Forbrugsgoder/fritid	Møbler/beklæd 211 Beklædning 224 Møbler	Overnatning/ Fortæring 241 Fortæring 243 Overnatning	Andre 222 El-udstyr 223 Husholdningsartikler mv. 225 Non-food dagligvarer 242 Kultur 244 Friluftsliv 245 Personservice 248 Engroshandel 249 Detailhandel 251 Pasning af børn og unge
3. Bygge/bolig	Industri 311 Råmaterialer 321-325 Byggematerialer af forskellig slags 330 Støtteerhverv	Service vedr. byggeri 341 Entreprenører 342 Håndværkere 347 Rådgivning 349 Handel med byggevarer	Service vedr. drift 343 Bygningsforvaltning 344 Rengøring
4. Kommunikation	IT m.v. 422 Kommunikations og medieudstyr 430 Støtteerhverv, kommunikation 437 Service, kommunikation 448-449 Engroshandel og detailhandel, kommunikation 432 Post og tele	Medie 431 Medie	Grafisk industri 421 Grafisk industri
5. Transport/forsyning	Transport 521 Skibsværfter 522 Fremstilling af andre transportmidler 541 Autoservice 542 Vejtransport mv. 543 Søtransport mv. 544 Lufttransport mv. 545 Jernbanetransport mv. 549 Handel med transportmidler	Forsyning 511 Mineralolieindustri mv. 523 Miljøleverandør 524 Energiudstyrsleverandører 546 Vand-, el-, gas- og varmforsyning 548 Handel med brændstof og affald	
6. Medicin-/sundhed	Lægemidler 621 Lægemidler	Medicindustri 622 Medicoteknik og hjælpemidler	Andre 649 Handel, herunder apoteker 651 Sundhedstjenester 652 Omsorg for ældre og handikappede

7. Generelle støtteerhverv	Metalindustri 701 Metalindustri	Rådgivning 707 Rådgivning mv. generelt 705 Finansiell service	Residual 702 Anden fremstillingsindustri 703 Foreninger 704 Operationel service 706 Undervisning og forskning mv. 708 Div. Engroshandel 751 Offentlig administration 752 Andre tjenester
-----------------------------------	---	---	---

Varje resursområde analyserades av experter i nära samverkan med representanter för områdets verksamheter och resultatet publicerades i form av en serie rapporter, med gemensam uppläggning. Resursområdesansatsen ger en bild av tillståndet – i termer av styrkor, svagheter, hot och möjligheter – i breda utsnitt av näringslivet som kännetecknas av delade gemensamma rambetingelser. Just denna bredd gör att det inte alltid existerar in tät produktionsmässig koppling mellan verksamheterna inom resursområdet, men initiativet har bidragit till att etablera en gemensam förståelse av viktiga sammanhang och storleks-relationer i det danska näringslivet, också mellan offentlig och privatt sektor (t.ex. inom vad som kallas medico-sundhetsområdet).

Under åren 2000-2001 genomförs en uppdatering och utvidgning av resursområdesanalyserna så att de kommer att omfatta hela det danska näringslivet. Vidare utnyttjas nu en analysnivå (NACE 4-siffer branscher) som möjliggör jämförelser ("benchmarking") med motsvarande resursområden i andra länder. Resursområdesprojektet blir därmed en del av den danska regeringens framtidsytande näringspolitik, med tydligare målsättningar för enskilda sektorer och grupper av aktörer. Samordningen sker inom ramen för regeringens näringspolitiska program "dk21", som administreras av Erhvervsministeriet, men omfattar samtliga ministerier. Just nedbrytandet av administrativa barriärer mellan departement och myndigheter är en nödvändig del av dagens näringspolitik, eftersom klusterpolitik i stor utsträckning handlar om att kombinera insatser från olika politikområden.

Sedan år 2000 kompletteras resursområdesprojektet med en analys av "kompetensaklynger" (kluster) där grupper av offentliga och privata verksamheter besitter kompetens på en internationellt sett hög nivå (dokumenterat genom övergenomsnittlig tillväxt, marknadsandelar, export). Syftet är bl.a. att identifiera existerande och kommande barriärer för fortsatt expansion av kompetensbasen – exempelvis inom utbildningsväsendet, marknadsfunktionen (karteller, monopol) eller kapitalmarknaden (riskkapital-försörjning). I analysen

fokuseras två typer av kluster:

- Existerande kluster, som kännetecknas av ett tätt inre samband, och som knyts samman av en intressegemenskap (här ingår t.ex. telekommunikation i Nordjylland, textil och konfektion i Herning/Ikast, rostfritt stål i Östjylland).
- Potentiella kluster med betydande kompetenser och tillväxtmöjligheter, men där det idag inte existerar någon mer omfattande samverkan mellan aktörerna (t.ex. leksaksproducenter, pedagoger, filmproducenter etc).

Även om Danmark sannolikt är det nordiska land där kompetens- och klusteransatsen tydligast kommit att prägla den regionala näringspolitikens uppläggning finns motsvarande inslag också i övriga nordiska länder. I både Norge och Finland har Porters kluster-projekt givit upphov till både omfattande diskussion och till nationella uppföljningsstudier. I Sverige bär arbetet med de s.k. regionala tillväxtavtalen till stor del denna prägel. Olika exempel på hur närings- och regionalpolitiskt arbete i de nordiska länderna under senare år tagit fasta på de tankar om lärande, innovation och klusterdynamik redovisas i en nyligen publicerad studie om "Innovative Cluster Policies An Economic and Comparative Analysis" (Hospers, 2000).

Sammanfattande slutsats

Slutsatserna när det gäller den regionala näringspolitikens möjliga bidrag till näringslivsutveckling kan sammanfattas:

- Bra näringspolitik är anpassad till den lokala kontexten, och utgår ifrån de specifika dragen i regionens näringsstruktur och institutioner. Bra regional näringspolitik är vidare marknads-konform, och understödjer primärt verksamheter som redan klarat marknadens selektion.

Detta betyder två saker. För det första bör näringspolitiken primärt fokusera på och rikta sig till det näringsliv och de kompetenser som existerar. Hur mycket de politiska företrädarna för en region än skulle önska sig att det lokala näringslivet vore mer inriktat mot högteknologiska framtidsbranscher är det inte realistiskt att tro att en regions näringsstruktur på kort och medellång sikt kan förändras annat än marginellt. En verklighetsförankrad näringspolitik utgår ifrån vad som redan finns i regionen, om inte just de idag existerande företagen

så åtminstone de kunskaper och kompetenser som kan utvecklas ur de existerande verksamheterna.

För det andra har det offentliga en given roll i att sätta spelreglerna för näringslivets utveckling. Att anpassa näringspolitiken till den lokala kontexten innebär i det sammanhanget att vara medveten om vilka rambetingelser som existerande regelsystem och regleringar (betraktade i vid mening) sätter för näringslivets utveckling, och att verka för att eliminera onödiga hinder. Också i rollen som kund i samband med offentlig upphandling, kan det offentliga och bidra till näringslivets utveckling genom att ställa kompetenta och sofistikerade krav.

- Bra regional näringspolitik möter globaliseringsprocessen genom att fokusera på lärande, och koncentrera insatserna på att hjälpa företag att överbrygga det kognitiva avståndet till värdefulla kunskapskällor som ligger utanför deras räckhåll idag, samt på att bevara och utveckla det "sociala kapital" som är en förutsättning för samverkan mellan företag och utbyte av "tacit knowledge".

Här handlar det näringspolitiska arbetet till stor del om att skapa arenor för samverkan mellan företag. Dels handlar det givetvis om att försöka engagera företagen i olika typer av lokala samverkansprojekt. Lika viktigt kan det emellertid vara att stimulera företag i en lokal miljö att vidga sin horisont genom att bygga relationer med företag också i angränsande eller mer avlägsna miljöer. I stora delar av Norden är "regionförstoring" minst lika viktigt på näringspolitikens som på arbetsmarknadspolitikens område. I små orter och ren glesbygd är det inte realistiskt att tro att företag i någon betydande utsträckning skall kunna bygga starka nätverk lokalt. Där handlar det snarare om att hjälpa företagen att integrera det lokala näringslivet med det regionala eller nationella.

Vi har också konstaterat att bra näringspolitik är både inåt- och utåtriktad: det handlar om att främja uppbyggnaden av värdefulla platsbundna egenskaper och samtidigt bidra till att bygga upp nätverk till ledande kunskapscentra varhelst i världen de befinner sig. Förutsättningen för att fördjupa den lokala kunskapsbasen är ju att man inser att inte behöver producera all kunskap själv, utan istället bör specialisera sig på de fält där de egna förutsättningarna i relation till marknadens krav är särskilt gynnsamma. Balansen är svår men viktig: för mycket öppenhet kan leda till försämrade möjligheter, för lite öppenhet leder helt säkert till problem i form av introvert okunnighet.

Allmänt sett vill vi hävda att närings- och regionalpolitiken har viktig en roll när det gäller att öka öppenheten för inflöde av företag, idéer, människor. Det senare innebär en breddning av näringspolitiken i och med att det också inkluderar betydelsen av sådant som att utveckla attraktiva boende- och livsmiljöer.

Till detta bör läggas att samverkan och kunskapsöverföring via tillitsfulla relationer bara är en av flera mekanismer som genererar utvecklingskraft i näringslivet. Också rivalitet mellan närbelägna företag är någonting som skapar energi i utvecklingsarbetet. Detta är ett memento för alla existerande och planerade nätverksbyggprojekt. Utmaningen är att stimulera samverkan utan att för den skull eliminera rivaliteten. Detsamma gäller betydelsen av ett ("lagom") starkt omvandlingstryck, mer generellt. Mycket tyder på att utvecklingskraften i näringslivet ökar när företagen verkar i en miljö där de utsätts för kontinuerlig kostnadspress och global konkurrens. Även här spelar näringspolitiken, regionalt som nationellt, en viktig roll.

God näringspolitik består, för att sammanfatta, i att identifiera och eliminera de hinder som ligger utanför vad företagen själva kan förväntas tackla. Den tar sikte på att utveckla olika typer av platsbunden kompetens och dynamiken i näringslivet. I detta ligger att den med nödvändighet är marknadskonform och differentierad. En aktiv närings- och regionalpolitik måste baseras på ingående kunskap om hur konkurrenssituationen utvecklas för regionens/nationens näringsliv, och inte passivt ägna sig åt att "hålla mikrofonen" åt de för tillfället mest högröstade företagen eller deras intresseorganisationer.

Litteraturreferenser

- Axelsson, B. (1996) *Kompetens för konkurrenskraft. Källor, drivkrafter och metoder för kompetensutveckling i företag.* Stockholm: SNS Förlag.
- Axelsson, B. and Easton, G. (eds) (1992) *Industrial Networks – A New View of Reality*, London: Routledge.
- Bennett, R. J. and McCoshan, A. (1993) *Enterprise and Human Resource Development. Local Capacity Building.* Paul Chapman. London
- Blakely, E. J. (1989) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice.* Sage, Newbury Park.
- Chandler, A. D. (1992) "Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise," *Journal of*

Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001. (Nordregio Report 2001:4)

- Economic Perspectives* 6, 3: 79-100.
- Dalum, B. and Villumsen G. (1996) *Are OECD Export Specialisation Patterns "Sticky"? Relations to the Convergence-Divergence Debate, Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID)*, Working Paper no. 96-3.
- Dicken, P. (1998) *Global shift. Transforming the world economy.* Third edition. London: Paul Chapman Publishers.
- Dierickx, I. and Cool, K. (1989) "Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage", *Management Science* 35, 12: 1504-1513.
- Drejer, I., Kristensen, F.S. and Laursen, K. (1999) "Cluster studies as a basis for industrial policy: the case of Denmark." *Industry and Innovation* 6 (2): 171-191.
- Eliasson, G. (1998) *Industrial policy, competence blocks and the role of science in economic development.* Research report. Department of Industrial Economics and Management, Royal Institute of Technology, Stockholm, August.
- Erhvervsministeriet (1997) *Dialog med ressourceområdene.* Status februar 1997. Köpenhamn: Erhvervsministeriet.
- Hospers, G.-J. (2000) *Innovative Cluster Policies An Economic and Comparative Analysis*, Ministry of Economic Affairs, The Hague, January 2000.
- Håkansson, H. (1989) *Corporate technological behavior – cooperation and networks.* London: Routledge.
- ISA 1998 *Spelar det någon roll? Om ökat utlandsägande i svenskt näringsliv.* Rapport från ISAs Ekonomiska Råd. Stockholm: Invest in Sweden Agency.
- ISA 2001 *The need for attracting foreign skills.* Rapport från ISAs Ekonomiska Råd. Stockholm: Invest in Sweden Agency.
- Karlsson, S., Nedomysl, T. & Nordström, S. (2001) *Mer än en massa papper? Innovationer och utveckling inom Värmlands skogsindustriella kluster.* Paper province. Arbetsrapport 2001:7. Institutionen för samhällsvetenskap. Gruppen för regionalvetenskaplig forskning. Karlstads universitet.
- Kluster.se (2001) *Sverige i den nya ekonomiska geografien.* Ekonomirådets rapport. Stockholm: SNS.
- Krugman, P. R. (1991a) "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy* 99: 483-499.
- Krugman, P. R. (1991b) "History and industry location: the case of the manufacturing belt", *The American Economic Review* 81: 80-83.
- Krugman, P. R. (1991c) *Geography and Trade*, Leuven (Belgium) and

- Cambridge, Mass.: Leuven University Press and The MIT Press.
- LEDA (1991) *Orientations for Local Employment Development Strategies: Rural Areas*. Local and Regional Development Planning. London.
- Lorthiois, J. (1996) *Le Diagnostic Local de Ressources. Aide à la Décision*. ASDIC, Lusigny sur Ouche et Editions W, Macon.
- Lundquist, K.-J. (1996) *Företag, regioner och internationell konkurrens. Om regionala resursers betydelse*, Meddelanden från Lunds universitets geografiska institutioner, Avhandlingar nr. 129. Lund: Lund University Press.
- Lundvall, B.-Å. (ed.) (1992) *National systems of innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.
- Lundvall, B.-Å. and Johnson, B. (1994) "The learning Economy", *Journal of Industry Studies* 1, 2: 23-42.
- Malmberg, A. & Maskell, P. (2001) "The elusive concept of localization economies – Towards a knowledge-based theory of spatial clustering." Accepted for publication in *Environment & Planning* (forthcoming).
- Malmberg, A., Sölvell, Ö & Zander, I. (1996) "Spatial clustering, local accumulation of knowledge and firm competitiveness", *Geografiska Annaler*, 78B, 85-97.
- Markusen, A. (1996) "Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts". *Economic Geography*, 72, 293-313.
- Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmberg, A. & Vatne E. (1998) *Competitiveness, Localised Learning and regional development. Specialisation and Prosperity in Small Open Economies*. London: Routledge.
- Nutek (1998) *Kluster och klusterpolitik*. R 1998:29, Närings- och teknikutvecklingsverket.
- OECD 1993: *Partnerships: The Key to Job Creation*. Experiences from OECD Countries. OECD. Paris
- OECD (1996a) "The knowledge-based economy", in *Science, Technology and Industry Outlook*, The Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris: OECD.
- OECD (1996b) *Territorial Development and Human Capital in the Knowledge Economy: Towards a Policy Framework*. LEED Notebook No. 23. OECD. Paris.
- Pecqueur, B. (1989) *Le Développement Local*. Syros. Paris.
- Porter, M.E. (1990) *The competitive advantage of nations*. London and Basingstoke: Macmillan.
- Porter, M. E. (1994) "The role of location in competition." *Journal of*

Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001. (Nordregio Report 2001:4)

the Economics of Business, Vol. 1, 35-39.

Rosenfeld, S. A. (1997) "Bringing business clusters into the mainstream of economic development." *European Planning Studies*, 5, 3-23.

Stöhr, W. B. (ed.) (1990) "Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration" in *Contemporary Europe*. Mansell. London.

Sölvell, Ö., Zander, I. and Porter, M. (1991) *Advantage Sweden*, Stockholm: Norstedts.

Innovation and learning for competitiveness and regional growth.
Editor Peter Maskell. Stockholm 2001.(Nordregio Report 2001:4)