

**Yttrande från Regionkommittén om "Kluster och klusterpolitik"**

(2008/C 257/12)

## REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

- Kommittén uppmanar kommissionen att utarbeta ett ramprogram som underlättar samarbete och kontakter mellan alla berörda myndigheter och att utforma riktlinjer för inrättande av kluster och kontakter dem emellan, även över landsgränser. Samarbete mellan kluster är en lovande metod för att stärka Europas innovationskapacitet och skapa intresse hos investerare och innovatörer runt om i världen. Därför får det gränsöverskridande samarbetet mellan kluster inte begränsas till EU utan bör ske på internationell nivå; det slutliga målet bör vara att inrätta kluster på internationell nivå (world level clusters).
- Kommittén anser att det behövs en övergripande strategisk ram som innefattar de olika aktörernas synsätt, såväl de offentliga myndigheternas och universitetens som forskningscentrumens och företagens, och som gör det möjligt att på ett samordnat sätt genomföra de tre ovannämnda processerna:
  - Göra det möjligt att skapa förutsättningar för och stimulera klusterutveckling.
  - Främja genomförandet av initiativ från klustren.
  - Åstadkomma samverkan mellan klustren både på nationell och transnationell nivå, för utbyte av erfarenheter och samarbete.
- Som ett första steg för att utveckla den strategiska ramen bör man inrätta en grupp med sakkunniga på hög nivå som studerar frågan och för rådet och kommissionen utarbetar riktlinjer för integration och harmonisering av kriterierna.

**Föredragande:** Antonio González Terol (ES-PPE), generaldirektör vid regionen Madrids enhet för kontakter med EU

## POLITISKA REKOMMENDATIONER

### REGIONKOMMITTÉN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av

det faktum att rådet (konkurrenskraft) vid sitt möte den 4 december 2006 fastställde att kluster skulle vara en av de nio prioriterade åtgärderna för att stärka den europeiska innovationen, och

det faktum att kommittén har fått i uppdrag av det slovenska ordförandeskapet att utarbeta ett yttrande under det pågående halvåret, så att kommissionen kan ta hänsyn till kommitténs åsikter i arbetet med ett meddelande om klusterpolitik (juli 2008).

det faktum att det i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 13–14 mars 2008 anges att det finns behov av en bättre samordning av de insatser som syftar till att förbättra de allmänna villkoren för innovation – bland annat en starkare koppling till den vetenskapliga världen, företagen och innovationsklustren av världsklass – samt en utveckling av kluster och regionala nätverk, och att man även bör främja ett större deltagande av innovativa små och medelstora företag i företagskluster och vid offentlig upphandling.

### Allmänna kommentarer

1. Kommittén uppmanar det kommande franska ordförandeskapet att fortsätta med de insatser och studier som rör kluster och med de politiska debatterna, och att undersöka vilka nya åtgärder som kan utvecklas inom ramen för den klusterpolitik som kommissionen håller på att utarbeta.

2. Med kluster avses en geografisk koncentration av företag som är specialiserade inom en sektor och knutna till särskilda leverantörer och andra företag som de konkurrerar men också samarbetar med. Denna sektor omfattar ett stort antal branscher, korsbefruktning av fackområden och verksamheter. Kluster når sin högsta utvecklingsnivå när de kan utnyttja det ömsesidiga beroendet för att bredda sin verksamhet och skapa samverkans effekter som medför tillväxt för hela sektorn, något som kommer alla i klustret till del. Man talar i detta sammanhang om "coopetition": en företagsstrategi som förenar samarbete och konkurrens, är typisk för kluster och ger maximal konkurrenskraft. Klustermedlemmarna måste hysa förtroende för varandra och ha gemensamma mål och prioriteringar, så att de kan åstadkomma övergripande samordning i en komplex miljö med olika nivåer.

3. ReK inser att EU inte ligger så långt framme när det gäller att omvandla idéer till nya produkter och tjänster, och att det krävs en ny offentlig politik som underlättar samverkan mellan olika samhällsaktörer som skapar, överför och tillämpar kunskap. Det är med andra ord nödvändigt att utveckla nya kommunikationsvägar mellan offentliga myndigheter, universitet, forskningsinstitut och företag.

4. Kommittén anser att det krävs investeringar i forskning och utveckling men att de hittills har varit otillräckliga. För att stärka den europeiska innovationen måste man samla sina krafter och styra investeringar och forskning till strategiska områden.

5. Enbart geografisk koncentration av företag är inte en garanti för att det ska uppstå kluster, ekonomiska nätverk och samverkans effekter och för att konkurrenskraften ska förbättras. Man måste uppnå en kritisk massa eller en produktion som är tillräckligt omfattande innan man kan tala om kluster. Det är också nödvändigt att i högre grad uppmärksamma kvalitetsaspekter och yttre omständigheter, framför allt ömsesidigt förtroende och stabila förbindelser mellan företagen som en förutsättning för hållbara gemensamma insatser.

6. Enligt vår uppfattning räcker de statistiska uppgifterna inte till för att bedöma dessa två aspekter, och vi föreslår att observationsorganet *European Cluster Observatory* i en studie undersöker de grundläggande förutsättningarna för att kunna ta hänsyn till dessa aspekter, som är avgörande för uppkomsten av ett kluster. Kommittén står gärna till tjänst med sina erfarenheter och sina nära förbindelser med regionerna.

7. Kommittén instämmer i att klustren är viktiga drivkrafter och föregångare på innovationsområdet, att de bidrar till industrins och tjänstesektorns konkurrenskraft och hållbara utveckling och att de stärker regionernas ekonomiska utveckling genom att de skapar välbefinnande och sysselsättning. På så sätt bidrar de också till den territoriella sammanhållningen, ett av EU:s mål i enlighet med Lissabonfördraget.

8. Kommittén anser att det i många fall är nödvändigt att offentliga myndigheter och privata företag bidrar till att stimulera kluster och hjälper dem att hålla en tät position inom sina sektorer.

9. Den offentliga sektorn kan också spela en viktig roll när det gäller att hantera de utmaningar som klusterinitiativen ställs inför genom att

— hjälpa till att fastställa mål och övervaka resultaten,

— underlätta processen med att skapa ett kluster så att initiativet utvecklas och mognar med tiden (i linje med vad som sägs nedan),

— integrera klusterinitiativet i en mer omfattande politisk dagordning.

10. ReK anser också att den offentliga sektorns roll bör vara att skapa nödvändiga yttre förutsättningar för utvecklingen av kluster, t.ex. på följande sätt:

— Garantera att det finns mänskliga resurser med höga kvalifikationer.

— Underlätta de administrativa förfarandena för att skapa och utveckla kluster.

— Främja inrättandet av informationscentrum och heltäckande tjänstecentrum.

— Stödja samarbetet mellan utbildningsinstanser och kluster, framför allt genom inrättande av gemensamma centrum för särskild utbildning. I varje medlemsstat bör det finnas åtminstone ett centrum för specialutbildning i klusterbildning.

— Säkerställa dels tillgången till finansiella instrument som räcker till för klustrens behov, dels förbindelserna mellan företagare, innovationscentrum, investerare och finansieringskällor.

— Underlätta samordning inom och mellan kluster samt förbindelser mellan kluster och offentliga myndigheter.

— Stödja utvecklingen av klustrens externa möjligheter, främja deras verksamhet på internationell nivå och uppmuntra transnationella nätverk. En lämplig offentlig politik kan göra det lättare att skapa en varumärkesbild av regionen – och klustret – som ger större möjligheter till extern tillväxt.

— Främja forskning, utveckling och innovation med särskild inriktning på faktorer som är avgörande för att inleda och utveckla innovativa insatser som kan ge en hävstångseffekt inom den privata sektorn.

— Stödja och skynda på privata initiativ utan att glömma att de tre administrationsnivåerna – europeisk, nationell och regional nivå – bör vara knutna till varandra, och att den regionala nivån spelar en viktig roll för att fastställa och genomföra en stödpolitik för kluster.

Kommittén vill dock påpeka att de offentliga myndigheterna måste undvika två stora misstag:

— De bör inte skapa kluster från grunden där sådana inte finns. Kluster brukar vara resultatet av en historisk utveckling, och att skapa dem på konstgjord väg brukar därför vara dömt att misslyckas.

— Av samma skäl bör man undvika att ge klustren konstgjord andning när marknaderna och tekniken har lämnat dem på efterkälken.

11. För att kunna konkurrera på den globala marknaden behöver klustren bygga upp ett starkt nätverk mellan företag, universitet och offentliga myndigheter samt en kontinuerlig innovationsprocess som gör det möjligt att hela tiden utnyttja nya samverkans effekter. Endast på så sätt kan man garantera att klustren blir bärkraftiga i framtiden. Spetsforskning är förvisso ett av klustrens särdrag, men man bör utgå ifrån att inte alla kluster kan uppnå samma utvecklingsnivå eller internationella omfattning. Spetsforskning på detta område byggs upp tålmodigt under lång tid, med hjälp av särskilda finansiella resurser, goda styresformer och marknadsinriktade strukturella reformer som möjliggör den rörlighet som krävs (för riskkapital och investerare).

12. Under den nuvarande globaliseringen av marknaderna anser kommittén att skapandet av globala värdekedjor (*global value chains*) genom kluster är en viktig förutsättning för att förbättra såväl samordningen mellan företag som den totala konkurrensnivån. Även om innovation är ett grundläggande särdrag för alla kluster, måste man framhålla att kluster inte bara utvecklas inom teknikintensiva sektorer utan även förekommer inom sektorer med teknik på medelhög eller låg nivå.

13. Kluster är särskilt intressanta för små och medelstora företag, som genom dem kan stärka sina kontakter med universitet och stora företag och även få tillträde till internationella handelsnätverk.

14. Kommittén vill dock påpeka att man i vissa länder och regioner ibland fokuserar alltför mycket på de små och medelstora företagen och glömmer bort att den låga andelen storföretag kan innebära ekonomiska begränsningar för klustren.

### Att bidra till Lissabonagendan

15. Kommittén anser att den fria rörligheten för produktionsfaktorer och de höga kostnaderna för utvecklade ekonomier för närvarande gynnar utlokalisering. Denna process bör motverkas genom att man riktar in produktionssystemen på verksamhet med mervärde, framför allt forsknings- och utvecklingsintensiv verksamhet.

16. **Lissabonagendan** kom till som en reaktion på globaliserings utmaningar. Dess mål är att uppvärdera EU:s befintliga humankapital, göra innovationspolitiken konsekvent, skapa en innovationsfrämjande ramlagstiftning, främja etablering och utveckling av innovativa företag och förbättra gränssnitten i innovationssystemet. Genom att uppfylla dessa mål kan vi gå mot ett samhälle som är öppet för innovation och kunskap och därför blir konkurrenskraftigt, om inte i fråga om kostnader så i fråga om att skapa mervärde.

17. För att regionerna ska bli mer konkurrenskraftiga måste man förstärka de kapitalintensiva sektorer som har högt specialiserad arbetskraft och mycket innovativ karaktär.

18. Kommittén vill erinra om att det råder ett kraftigt underskott på privata FoU-utgifter i Europa. I detta sammanhang anser vi att det inte tjänar något till att bara öka de offentliga FoU-utgifterna, om företagen inte själva eftersträvar dessa målsättningar och gör de insatser som krävs. Det är dock viktigt att de offentliga FoU-utgifterna på nationell nivå ligger på en slagkraftig nivå. Bara på det sättet kan dessa utgifter nå ut på marknaden genom forskning och innovation. Offentliga FoU-utgifter bör fungera som en hävstång på den privata sektorns forskning, utveckling och innovation, så att denna verksamhets andel av de europeiska regionernas BNP kan öka rejält. För detta ändamål krävs en kombination av följande fyra viktiga åtgärder:

- Stärka **utvecklingen av kluster** och konglomerat av företag och offentliga institutioner runt mycket innovativa verksamheter.
- Främja skapandet av fysiska utrymmen som är lämpliga för denna verksamhet och där kunskap (universitet) och handel (företag) kan utvecklas sida vid sida: **forsknings- och teknikparker**.
- Främja finansiella och andra instrument som kan stödja **inrättandet av nya** innovationsbaserade **företag**.
- Uppmuntra samverkan mellan olika kunskaps-, FoU- och innovationscentrum och främja forum för utbyte av kunskap och skapandet av nätverk med regioner som har spetskompetens på innovationsområdet.

### Utveckla gemenskapsdimensionen

19. Det är glädjande att kommissionen gjort framsteg genom en rad program och nätverk som bidragit till att utformningen av kluster nått långt och att erfarenheter har kunnat utbytas.

20. Det råder inga tvivel om att kommissionen stöder utvecklingen av nya och bättre kluster på nationell och regional nivå, men det behövs information om kartläggningen och utvecklingen av välfungerande metoder. Det behövs också organ som kan undersöka vilka redskap som kan användas och tillgås systematiskt, och redskapen bör bli lättillgängliga för aktörerna. Kommittén vill påpeka att den i detta sammanhang f.n. påbörjar arbetet med en studie, "Kluster och klusterpolitik: en guide för lokala och regionala beslutsfattare".

21. Kommittén uppmanar dock kommissionen att utarbeta ett ramprogram som underlättar samarbete och kontakter mellan alla berörda myndigheter och att utforma riktlinjer för inrättande av kluster och kontakter dem emellan, även över landsgränser. Samarbete mellan kluster är en lovande metod för

att stärka Europas innovationskapacitet och skapa intresse hos investerare och innovatörer runt om i världen. Därför får det gränsöverskridande samarbetet mellan kluster inte begränsas till EU utan bör ske på internationell nivå; det slutliga målet bör vara att inrätta kluster på internationell nivå (*world level clusters*).

22. ReK anser att samarbetet mellan kluster är av stort intresse för de små och medelstora företagen, eftersom det underlättar viktig information, utbyte av teknik och möjligheten att dela forskningsinfrastruktur och produktionsresurser.

23. Man kan konstatera att det råder en tydlig obalans mellan å ena sidan många klusters vilja att utveckla sin verksamhet i den egna regionen eller det egna landet och å andra sidan de enorma möjligheterna till utbyte av information och välfungerande metoder med andra kluster i grannländer.

24. ReK uppmanar kommissionen att undanröja alla hinder för handel och investeringar i Europa. Fullbordandet av inre marknaden är en grundförutsättning för att marknaden ska kunna öppnas för konkurrens.

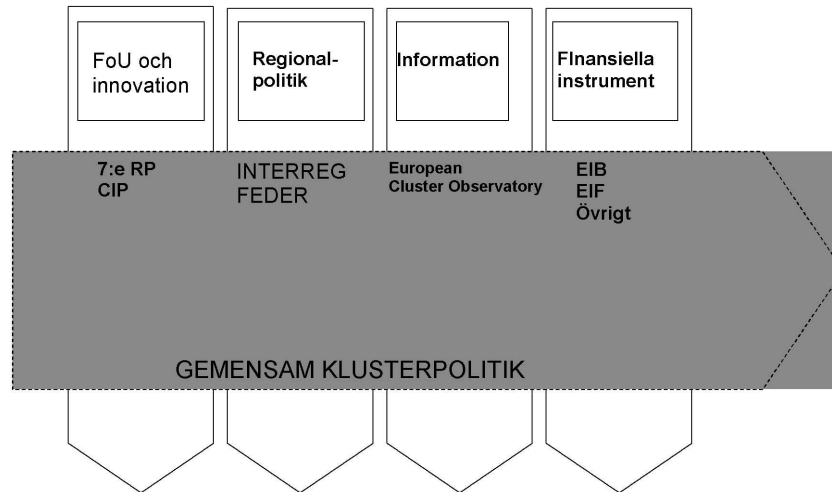
25. Kommittén erinrar om att om de nuvarande handelshindren i kombination med annorlunda lagstiftning, socialförsäkringssystem, administrativa system och skattesystem i hög grad kan försvåra det transnationella samarbetet. Slutligen bidrar språkhinder till att klustrens målsättningar utformas och genomförs inom det egna landets geografiska gränser, och de internationella kontakterna blir begränsade.

### ReK:s rekommendationer

26. Kommittén rekommenderar kommissionen att komma till rätta med uppdelningen på många olika åtgärder inom EU:s klusterpolitik. Vi anser att det är nödvändigt att föra samman främjandet av kluster och stödet till samarbete mellan kluster i en enda, särskild åtgärd.

27. Som nödvändigt komplement till den allt viktigare roll som kommissionen ger de regionala myndigheterna i arbetet med att främja, samordna och utnyttja klusterinitiativ, anser ReK att kommissionen själv i regionerna borde säkerställa större synlighet för de initiativ som kommissionen direkt förvaltar i fråga om FoU (framför allt inom sjunde ramprogrammet och ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation). Man bör vara särskild uppmärksam på att säkerställa effektiv samverkan mellan de självständiga byråer som kommissionen har inrättat på FoU-området och med de gemensamma teknikinitiativen.

28. ReK efterlyser en integrering och harmonisering av kriterierna för stöd till kluster på EU-nivå, vilket skulle utgöra ett avgörande komplement till den nuvarande politiken för samarbete på alla nivåer, det vill säga för att åstadkomma ett **enhetligt och strukturerat angreppssätt** i stället för det rådande splittrade angreppssättet med olika europeiska initiativ för kluster på många områden (FoU, politik för mellanregionalt samarbete, övervakning av teknik och konkurrens, stöd till finansiering av projekt etc.).



29. Kommittén framhåller att samtliga åtgärder som främjas tack vare detta integrerade synsätt bör fokusera på tillväxt- och konkurrensmål och prioriteringar som sträcker sig längre än bara till utbyte av erfarenheter och information och inbegriper gemensamma projekt och insatser, utbyte av personal och stödmottagare mellan projekten samt utveckling av gemenskapsnät och gemenskapsinstitutioner etc.

Därför föreslår vi följande:

#### 1. GENOMFÖRANDE AV EN GEMENSAM STRATEGISK RAM FÖR KLUSTREN

Kommittén anser att det behövs en **övergripande strategisk ram** som innefattar de olika aktörernas synsätt, såväl de offentliga myndigheternas och universitetens som forskningscentrumens och företagens, och som gör det möjligt att på ett samordnat sätt genomföra de tre ovannämnda processerna:

- Göra det möjligt att skapa förutsättningar för och stimulera klusterutveckling.
- Främja genomförandet av initiativ från klustren.
- Åstadkomma samverkan mellan klustren både på nationell och transnationell nivå, för utbyte av erfarenheter och samarbete.

Som ett första steg för att utveckla den strategiska ramen bör man inrätta en grupp med sakkunniga på hög nivå som studerar frågan och för rådet och kommissionen utarbetar

riktlinjer för integration och harmonisering av kriterierna. Denna grupp bör ges ett stort oberoende och ledas av en europeisk personlighet med väldokumenterade erfarenheter på detta område. I gruppen bör det även ingå företrädare för samtliga berörda aktörer, från dels den politiska världen, olika förvaltningar (främst regionala), företag som har erfarenheter av att förvalta kluster, universitet, forskningscentrum och tekniska institut, dels finansiella institutioner och andra instanser som kan delta i finansieringen (nätverk bestående av företagsänglar, riskkapitalfonder osv.).

Kommittén anser att den strategiska ramen kan dra nytta av de olika initiativ som redan förekommer runt klustren på olika områden, och att den kan ge en översikt över alla initiativ och bidra med åtgärder som gör det möjligt att främja klustrens utvecklingsprocesser.

#### ETABLERINGSFASEN

- Man skapar de yttre förutsättningar som behövs för att ett kluster ska kunna utvecklas.
- Finansiella anslag gör det lättare för småföretagen i ett område att gå samman i nätverk och bedöma eventuella samverkans effekter.
- Företag som fungerar som "lokomotiv" engageras.
- Kontakter knyts med forskningsinstitut som är aktiva inom sektorn.

**LANSERINGSEFASEN**

- Förtroendefulla relationer utvecklas.
- Relevanta företag knyts till olika kluster för inrättande av transnationella metakluster.
- Klustrets organisationsform och varumärkesbild utformas.
- En strategisk samarbetsagenda utarbetas.

**TILLVÄXTFASEN**

- Egna projekt utformas och utvecklas.
- Klustren införlivas i de europeiska teknikplattformarna.
- Man bildar allianser mellan kluster och plattformar för samarbete mellan regioner.
- Resultaten av klustrens samarbete sprids, varmed man garanterar att projektresultaten når ut till andra regioner.
- Nya produkter skapas som ett resultat av samarbetsinitiativ.

**MOGNINGSEFASEN**

- Egna innovationer och patent.
- Kommersiella subkluster bildas.
- Strategiska partnerskap för ekonomisk utveckling bildas.
- Regionen drar till sig nya investeringar.

**2. DYNAMISKA ÅTGÄRDER FÖR ATT SKAPA EN STRATEGISK RAM SOM GÖR PROCESSEN TROVÄRDIG**

Kommittén inser att man bör uppmuntra **samarbete mellan företagen** i klustren, och verka för att det inrättas ett nätverk för klusternätverken på högsta nivå som gör det möjligt för dem att dela olika tjänster och bästa praxis på europeisk och internationell nivå, bland annat på följande sätt:

- Utveckling av samarbetsinstrument för att dela den kunskap som utvecklas i de regionala klustren.
- Främjande av evenemang/möten/matchning med olika aktörer, särskilt företag, från olika kluster.
- Utarbetande av en gemensam årsrapport om verksamheterna i alla europeiska kluster.
- Främjande av gemensamma tjänster på områdena utbildning, information osv.

Kommittén framhåller att det är avgörande att de offentliga myndigheterna uppmuntrar **projekt som kan föregripa efterfrågan**, och att det sker genom följande:

- Sammankoppling av tekniska observations- och övervakningsorgan i de olika regionerna genom inrättande av ett

europeiskt system för övervakning av forskning och innovation inom industrin samt förbättring av informationen om intellektuella resurser, så att det blir möjligt att föregripa eventuella lösningar på utbudssidan och åstadkomma teknik som kan skapa värde.

- Främja samarbetet med de europeiska teknikplattformarna.
- Utveckling av offentliga projekt som är gemensamma för flera regioner (gemensamma kravspecifikationer och inköpsprocesser).
- Främjande av gemensamma regelverk i olika regioner som bidrar till eller föregriper utvecklingen av innovativ teknik.

Kommittén framhåller att det är absolut nödvändigt att samla all information i en enda **informationsplattform för kluster (INFOCLUSTER)** och att införliva funktioner som är nyttiga för företagen och som i dag endast delvis täcks. Observationsorganet European Cluster Observatory vore bäst lämpat att axla uppgiften som informationsplattform. Det rör sig om följande:

- En system för geografisk information som innefattar det nuvarande utbudet av forskningsinfrastruktur och forskningscentrum, företag som är aktiva på FoU- och innovationsområdet, universitet och andra centrum, forskningsområden som uppbär stöd, tekniska och politiska viktiga kontakter etc. Detta redskap skulle underlätta förbindelserna mellan olika kunskapscentrum och de egna klustren. Det skulle kunna ledas av kommissionen i samarbete med Regionkommittén, som skulle kunna underlätta kontakterna med regionerna och klustren på regional nivå.
- En dynamisk och konkurrenskraftig barometer som skulle göra det möjligt för varje kluster att jämföra sig med andra kluster av liknande karaktär och få reda på hur man ligger till i konkurrensen.
- En karta över klusterpolitiken, med de program och den nationella och regionala politik som tillämpas i vart och ett av territorierna på alla områden (stöd till FoU och innovation, finansiella stödinstrument, utbildnings- och utbytesprogram etc.) för utbyte av information.
- Olika rapporter om företagets och klustrens bästa praxis i fråga om kunskapsdelning.

Kommittén bekräftar att det är nödvändigt att främja **samarbetet mellan** de olika regionernas och ländernas **finansiella innovationsinstrument** (kapital/skuld/direktstöd), i syfte att underlätta investeringar i stora projekt som via kluster omfattar olika regioner i olika europeiska länder och som skulle kunna dra nytta av en hävstångseffekt från gemenskapsmedel från EIB och EIF.

Kommittén anser att det är möjligt att **dela resurser och tjänster** mellan klustren, så att de kan få gemensam tillgång till tjänster av högre kvalitet.

- En specialiserad jobbörs och program för utbyte och utbildning av forskare inom den privata sektorn.
- Rörlighet för företag som delar på utrustning och tjänster i företagskuvöser.
- Utbyte av teknisk kompetens, forskningsinfrastruktur och produktionsutrustning som möjliggör skalfördelar och fördelar i fråga om bredd.
- Ett europeiskt system för övervakning av investeringar, innovation inom industrin och förbättrad information om intellektuella resurser.

Bryssel den 19 juni 2008

### 3. FÖRHANDBEDÖMNING OCH INTERIMS- OCH EFTERHANDSUTVÄRDERING SOM KAN TJÄNA SOM UNDERLAG FÖR FRAMTIDA ÅTGÄRDER

Utvärdering kan betraktas som en sorts forskning som använder särskilda metoder och ger svar på frågor om huruvida klustrens behov har tillgodosetts, en lämplig politik har utformats och genomförts på ett korrekt sätt och de förväntade effekterna har uppnåtts, och huruvida det är möjligt att åter försöka uppnå de mål som ännu inte uppnåtts och göra politiken effektivare.

Kommittén ser bedömning och utvärdering som redskap som ska användas under hela genomförandeprocessen och som förutom andra fördelar torde öka klusterpolitikens trovärdighet.

Regionkommitténs  
ordförande

Luc VAN DEN BRANDE

---