

Hans Tson Söderström (red): *kluster.se* Sverige i den nya ekonomiska geografin

Ekonomiska rådets rapport 2001, SNS Förlag, Stockholm

SNS Ekonomiråd är det nya namnet på SNS Konjunkturråd, som sedan 1970-talet avgett årliga rapporter om "tillståndet i riket" vad avser ekonomisk utveckling och ekonomisk politik. Rådets sammansättning varierar från år till år. I denna upplaga ingår national-ekonomerna Hans Tson Söderström (vd SNS), Pontus Braunerhjelm (vice vd SNS), Richard Friberg, Handelshögskolan i Stockholm samt Victor Norman, rektor vid Norges Handelshögskola i Bergen, och nyligen utsedd till norsk arbetsmarknadsminister. Vidare ingår Örjan Sölvell, Handelshögskolan i Stockholm, som den förste företagsekonomn någon sin.

Den fråga som står i fokus i årets rapport, *kluster.se. Sverige i den nya ekonomiska geografin*, kan formuleras: hur skall svenskt industriellt välstånd kunna säkras i en tid när europeisk integration, globalisering och framväxten av nya kunskapsintensiva branscher förändrar förutsättningarna för både verksamhetslokalisering och utvecklingskraft?

Rapporten är, det skall genast sägas, väl-skriven och intressant och den har sedan publiceringen i början av 2001 rönt berättigad uppmärksamhet. Centrala och relevanta problemställningar behandlas på ett pedagogiskt och spänstigt sätt. Med stark känsla för dramatik uppmålas bilden av att Sverige – just i detta nu – står inför ett avgörande historiskt vägval. Medan åren runt millennieskiftet präglades av en diskussion om huruvida en "ny ekonomi" höll på att växa fram tas utgångspunkten här istället i framväxten av en *ny ekonomisk geografi*. Här

beskrivs hur företag köps och styckas, produktion flyttas över gränserna, monopol konkurrensutsätts, marknader vidgas, ägandet internationaliseras och specialistkompetens koncentreras till täta och dynamiska lokala miljöer – kluster. Författarna konstaterar att Sverige under 1990-talets senare hälft hade en gynnsam ekonomisk utveckling, men menar att den långsiktigt viktiga frågan är vad som blir vår plats i det Europa vars nya ekonomiska karta nu tar form. Kan vi bli ledande på fler områden än telekom, eller kommer ägande, ledning och utveckling att flytta ut ur Sverige? Vad är avgörande för ett lands förmåga att dra till sig företagande och kompetens? Detta är, enligt rapportens författare, huvudfrågorna för den ekonomiska politiken framöver. Rapporten presenterar en sammansatt argumentationslinje. Åtminstone fyra huvudspår kan urskiljas.

Återhämtning – och sedan?

I rapporten konstateras inledningsvis att den ekonomisk tillväxten i Sverige sedan 1997 varit anmärkningsvärt stark. Till stor del har det handlat om en återhämtning efter krisen vid 1990-talets början. Sverige har skördat frukterna av normpolitik, avregleringar och skattereform. Trots de senaste årens i huvudsak gynnsamma utveckling påtalas ett antal kvarstående problem. Eftersom Sverige under en lång period haft svagare tillväxt än många andra OECD-länder krävs minst ett decennium av övergenomsnittlig tillväxt för återerövra en plats i välståndsligans tio-i-

topp. Även om sysselsättningen ökat markant uppträder idag en fortsatt hög arbetslöshet och en stigande sjukfrånvaro tillsammans med tilltagande brist på arbetskraft. De offentliga utgifterna i Sverige tillhör fortsatt de högsta i världen samtidigt som vi står inför en ökande andel pensionärer och därmed ökat vårdbehov samt stigande försörjningskvot för de förvärvsarbetande.

Slutsatsen är att Sverige de senaste åren har visat god förmåga att mobilisera lediga resurser, men att uthållig tillväxt därutöver kräver förmåga att skapa ny produktionskapacitet.

Europas nya ekonomiska geografi

Ett andra centralt tema i rapporten utgår ifrån den europeiska integrationsprocessen. Omstruktureringen av Europas näringsliv tar nu fart på allvar till följd av avregleringar och minskade hinder för rörlighet. Rapportens utgångspunkt är att vi därmed kan förvänta oss en omvandling som innebär att historiskt framvuxna, nationellt förankrade produktionsystem integreras på europeisk nivå. Med ledning av utvecklingen i USA – som ju sedan länge är mer ekonomiskt integrerat – kan vi i Europa vänta oss både ökad branschmässig koncentration, och starkare regional specialisering. Vad blir utfallet av denna process för Europas regioner? De framtida lokaliseringsmönstren bestäms, hävdar rapportförfattarna med stöd i en tidigare publicerad europeisk studie, av två motverkande krafter. Å ena sidan finns det *spredningskrafter* som, grovt sett, innebär att produktionen flyttar till produktionsfaktorerna. Varje region specialiserar sig på sådan produktion som utnyttjar mycket av dess rikligt förekommande produktionsfaktorer. Därigenom utjämnas löner och priser. Å andra sidan har vi *kon-*

centrationskrafter, som innebär att produktionsfaktorerna flyttar till täta produktionsmiljöer, där produktiviteten blir högre pga närhet till kunder, leverantörer, komplementära verksamheter, konkurrenter m.m. Det bildas kluster. Utfallet för Europas framtida ekonomiska geografi ses som ett resultat av samspelet mellan dessa krafter.

Rapporten presenterar därvid tre tänkbara utfall. *Geografisk mångfald* innebär att den ekonomiska aktiviteten fördelas någorlunda jämnt över Europa, med full sysselsättning och goda inkomster i alla Europas regioner. *Centralisering* benämns det scenario där kvalificerad arbetskraft och företagande ökar sina inkomster genom att flytta till Europas mest förtätade regioner. Bakom sig lämnar de avfolkningsbygder och glesbygdsproblem. *Polarisering*, till sist, innebär att produktionen koncentreras till några få högproduktiva kluster medan en stor del av befolkningen blir kvar i ekonomiskt stagnerande regioner. Följden blir utbredd arbetslöshet och låga inkomster i Europas mindre konkurrenskraftiga regioner.

Man för fram tesen att den ekonomiska integrationen antingen kan leda till välstånd för alla, eller till ett polariserat Europa. Politiken betraktas som avgörande för vilket scenario som kommer att förverkligas.

Klusterdynamik

Avsnittet om klusterdynamik utgår ifrån det faktum att en stor del av den ekonomiska aktiviteten i den utvecklade världen är sammanklumpad på en begränsad del av jordytan. Hälften av EUs industrissysselsättning finns i regioner som upptar blott 17 procent av unionens yta medan hälften av USAs industrissysselsättning finns i delstater som tillsammans omfattar 13 procent av landets yta.

Man hävdar vidare att drivkrafterna bakom företags lokalisering förändrats. Tidigare berodde förtätning av ekonomisk aktivitet huvudsakligen på sådant som försvarsstrategisk belägenhet, tillgång till råvaror, lämpligt klimat, kommunikationsmöjligheter, tillgång till arbetskraft, närhet till stora marknader samt stordriftsfördelar i produktionen. Dagens mest attraktiva kluster är däremot beroende av tillgång till högkompetent specialiserad arbetskraft, specialiserade och innovativa leverantörer i närområdet, kopplingar till teknologiskt relaterade branscher, utbildning och forskning, närhet till krävande kunder, sporrande rivalitet mellan lokala konkurrenter samt nyinträde genom nyföretagande och avknoppningar. Man menar att kluster uppstår spontant där det finns god jordmån för företagande och företagstillväxt i regioner som har förmåga att dra till sig världsledande kompetens. "Brain gain" förs fram som en nyckelfaktor för framgångsrika kluster.

Hur stor del av Sverige kan leva?

En fjärde argumentationslinje handlar om tillväxtbetingelserna i olika delar av Sverige. Kan "hela Sverige leva" i den nya ekonomiska geografi som växer fram i Europa? Man konstaterar att befolkningsomflyttningen inom Sverige under det senaste decenniet har inneburit att storstäderna vuxit på det övriga landets bekostnad. Även för den framtida regionala utvecklingen inom Sverige utnyttjas de tre scenarier som redan omnämnts. Geografisk mångfald står här för utveckling av näringsmässigt specialiserade regioner med internationell attraktionskraft på många olika håll i landet. Centralisering innebär fortsatt koncentration av befolkningen till storstadsregionerna. Polarisering, slutligen, innebär koncentra-

tion av produktionen till storstäderna medan arbetslöshet och låga inkomster präglar resten av landet. SNS-rapporten hävdar att politik för regional mångfald är ett fullt realistiskt scenario för Sverige.

Politiska anvisningar

I rapportens sista kapitel presenterar författarna sina "råd" till svenska politiker. Under rubriken "att göra Sverige attraktivt för investeringar och företagande" hävdas att den normbaserade stabiliseringspolitik och marknadsinriktade strukturpolitik som inleddes under 1990-talet har varit framgångsrik och bör fullföljas. En stabil makroekonomisk miljö och förtroende för marknadsekonomin spelregler anges som oeftergivliga krav för att kvalificerad ekonomisk aktivitet ska lokaliseras till Sverige. Inflationsmål, utgiftstak och saldomål måste därför förbli styrande för makropolitiken. Avreglering, privatisering och konkurrensutsättning måste prägla strukturpolitiken. Skatter, offentliga utgifter, regleringar och institutioner måste vara internationellt konkurrenskraftiga, dvs anpassas "nedåt".

Vidare anvisas riktlinjerna för en politik för framgångsrika kluster. Internationellt attraktiva kluster – täta, dynamiska lokala miljöer med hårt specialiserad kompetens, kräsna köpare och starka konkurrenter – kräver en stark lokal infrastruktur med goda kommunikationer och fungerande samverkan mellan näringsliv, myndigheter och högskola. Decentraliserad konkurrens mellan svenska regioner ses som sättet att uppnå detta. Kluster måste också kunna attrahera kompetenta nyckelpersoner, "superstars" bland individer och företag. Politiken måste vara inriktad på att världsledande företagare, forskare, experter, kulturpersoner och idrottsmän ska finna det attraktivt att förlägga

basen för sin verksamhet till Sverige. Naturliga nackdelar som perifert läge, kyligt klimat och litet språk måste kompenseras av andra fördelar.

I syfte att skapa en politik för ”ett levande Sverige utanför Stockholm” argumenteras för ett ”frisläppande av spridningskrafterna”. Kluster förutsätter en kritisk massa. Politiken måste därför acceptera att näringsliv, forskning m m samlas i internationellt konkurrenskraftiga koncentrationer. Framgångsrika kluster måste tillåtas expandera med allt vad det innebär av höga priser, hyror och löner som skapar företagande, byggande och invandring. Regioner utanför klustren måste tillåtas konkurrera genom att dra fördel av lägre priser, hyror och löner.

Kritiska synpunkter och reflexioner

Rapporten har, som redan nämnts, fått betydande uppmärksamhet. Det faktum att SNS ekonomiska råd skiftat fokus från den allmänna ekonomiska politiken till förmån för ökad uppmärksamhet på närings- och regionalpolitiska problemställningar innebär utan tvekan en vitalisering. Fokuseringen på den ”nya ekonomiska geografin” öppnar upp för analys och diskussion av en serie problemställningar som är helt centrala för den långsiktiga välståndsutvecklingen i Sverige. Samtidigt finns det skäl att på några punkter uttrycka kritik.

En sådan punkt gäller tendensen att framhäva – jag skulle vilja säga överdriva – dramatiken i nuet. Det ständiga uppreparandet av att vi nu står inför en historiskt ny fas där det gäller att agera snabbt för hänga med i utvecklingen kan ifrågasättas. Här finns ett drag av historicism – den strukturella utvecklingen framstår som närmast ödesbestämd (”det finns inget alternativ”) – och politiken har att anpassa sig

snabbt om inte konsekvenserna ska bli ödesdigra. Vi känner igen denna ”retoriska figur” från slutet av 1980-talet när den europeiska integrationen tog steget mot den inre marknaden och Sveriges medlemskap låg i vågskålen. Mycket har självklart hänt under det gångna decenniet, men mycket är sig ändå likt. Mot det ”dramatiska anslaget” står ett synsätt enligt vilket den europeiska integrationen pågått länge och sannolikt kommer att pågå länge än, men där det inte finns skäl att förvänta snabba och dramatiska förändringar. Såväl bosättningsmönster som regionala specialiseringsmönster utmärks av stor stabilitet. Visst sker en förändring över tid, men strukturella omvandlingar kan oftast mätas i årtionden snarare än i år.

En andra invändning gäller synen på svenska regioners utvecklingsmöjligheter. I rapporten fastslås att det i framtiden finns utrymme för ”åtminstone en handfull geografiskt skilda kluster av internationell dignitet”. Samtidigt anger författarna (klokt nog, kan man tillägga) att de varken kan eller vill säga inom vilka branscher eller regioner dessa kluster kan uppkomma. Här saknas varje form av teoretisk eller empirisk argumentation för varför just ”en handfull” kluster skulle vara rätt antal. Varför inte tio, tjugo, eller bara tre? En mer fruktbar utgångspunkt hade varit att rikta uppmärksamheten på frågan om vilka krav som vi tror kommer att ställas på attraktiva och konkurrenskraftiga regioner framöver – i termer av exempelvis befolkningsunderlag, tillgänglighet, institutionell kapacitet och infrastruktur (hård och mjuk). Utifrån en sådan analys kan en diskussion inledas om hur vårt avlånga land – exempelvis via den typ av åtgärder som brukar samlas under rubriken ”regionförstoring” – kan bringas i (större) harmoni med dessa krav. Här har SNS-rapporten inte mycket att tillföra.

En tredje svaghet är att de policyanvisningar som lämnas i rapporten bara delvis följer som en konsekvens av den presenterade analysen. Den första av de rekommendationer som sammanfattas ovan liknar väldigt mycket "traditionell SNS-politik" – med plädering för skattesänkningar, avreglering, privatisering och konkurrensutsättning. Det finns egentligen inte mycket i den tidigare analysen som explicit adresserar just dessa frågor. De senare två rekommendationerna är tätare kopplade till analysen och förtjänar därför att tas på större allvar i detta sammanhang. Att klusterdynamik förutsätter stark lokal infrastruktur med goda externa och interna kommunikationer, intensivt och innovativt lokalt samarbete mellan kommun, näringsliv och högskola, samt decentralisering och regional konkurrens i stället för regionalpolitik på riksnivå är idag en föga kontroversiell ståndpunkt. Mer kontroversiella är implikationerna av argumentet att mångfaldsscenario förutsätter väl fungerande marknader för arbetskraft, lokaler och bostäder. Regionala pris-skillnader ses här som den starkaste spridningskraften, och författarna menar att

denna kraft i dagens Sverige undertrycks genom vår tradition av solidarisk lönepolitik och hyresreglering. Om vi accepterar föreställningen om att det existerar koncentrations- och spridningskrafter är det ju onekligen så att det tvingar oss att fundera över hur spridningskrafterna kan stärkas, om vi sluter upp bakom det allmänna målet att det är önskvärt att näringsliv och befolkning skall kunna leva väl i olika delar av Sverige. Den väg SNS-ekonomerna anvisar för att stärka spridningskrafterna är att understödja de potentiella kostnadsfördelarna i "periferin". Detta kan säkert de flesta acceptera. Den medicin som ordinerar smakar dock med sannolikt beskt för många: acceptera större löneskillnader mellan centrum och periferi, och tillåt skillnaderna i trycket på bostadsmarknaden slå igenom på bostadskostnaderna också på hyresmarknaden. Denna slutsats kan man gilla eller ogilla, men den illustrerar onekligen ett politiskt dilemma i dagens Sverige.

Professor **Anders Malmberg**
Kulturgeografiska institutionen
Uppsala universitet