

Regional tillväxtpolitik – det politiskt möjliga

Jan-Evert Nilsson, Blekinge Tekniska Högskola

Erik Giertz (red.) *När Sverige förändrades*. Lund, Studentlitteratur 2008.

En blick i backspegeln ger vid handen att världsekonomin bytte spår under 1970-talet. Denna förändring betecknades av dåtidens experter som en tillfällig avvikelse från 1960-talets höga och stabila tillväxt. Insikten att oljekrisen representerade något annat än en tillfällig avvikelse från det etablerade mönstret spred sig successiv under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Denna nya insikt hade emellertid svårt att vinna fäste i Sverige. Så sent som i 1978 års långtidsutredning tecknades en ljus bild av den svenska ekonomins framtid. Långtidsutredningen räknade med att de gångna årens stagnation skulle brytas och förbytas i en årlig tillväxt av BNP på 3,7 procent under de kommande åren. Verkligheten blev betydligt mörkare. Stagnationen bet sig fast.

Vid denna tid tolkades problemen ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Grundproblemet ansågs vara att många industriländer inte lyckades få till stånd den reallöneanpassning som störningarna i världsekonomin krävde. För svenskt vidkommande betraktades kostnads krisen 1975-1977 som inledningen till en lång period med ett kostnadsproblem som bidrog till en svag produktionsutveckling. Ett centralt element i den svenska politiken för att hantera kostnadsproblemet var återkommande devalveringar. Dessa bidrog till att öka lönsamheten i näringslivet och gav kortvariga tillväxteffekter. En kortsiktig ekonomisk politik bidrog till att devalveringarna inte fick de eftersträvade långsiktiga effekterna.

Ny svensk modell: från tillväxtskapare till konserveringsapparat

Vid ingången till 1990-talet vidgades perspektivet och nya aspekter fördes fram i debatten. 1989 tillsatte den dåvarande industriministern Ivar Norberg en delegation med uppdrag att utreda bakgrunden till den långsamma produktivitetstillväxten och ge regeringen underlag för en tillväxtfrämjande politik. Delegationen, som antog namnet Produktivitetsdelegationen, bestod av 13 personer från intresseorganisationer, myndigheter, näringsliv och universitet. Ordförande i delegationen blev Klas Eklund som under 1980-talet var en nära medarbetare till finansminister Kjell-Olof Feldt. Delegationens diagnos var att Sveriges industrisammansättning och en inhemsk kostnads kris medförde att det internationella efterfrågebortfallet som oljekrisen ledde till drabbade Sverige hårdare än andra länder. Delegationen underströk att problemen förstärktes "av en politisk vindkantring, som innebar missnöje med strukturomvandlingen, ovilja till rörlighet och protester mot skrotning av gammalt kapital.

Produktivtetsdelegationens konstaterade att förutsättningarna för den ekonomiska politiken hade ändrats. De drog slutsatsen att i den nya situationen hade "utformningen av de långsiktiga ramarna för den ekonomiska politiken i stort – konkurrens-, arbetsmarknads-, skatte- och valutapolitiken – .. stor betydelse". Delegationen förordade en stabil stabiliseringspolitik som skapade ett omvandlingstryck som främjade utvecklingen av produktion som kan bära ett högt kostnadsläge. Statsmakterna borde sålunda inte försöka möta företagens lönsamhetsproblem genom justeringar av skatter, ökade subventioner eller devalveringar.

Den stabila stabiliseringspolitiken skulle kombineras med en utbyggnad och modernisering av infrastrukturen, insatser för att förbättra utbildningen samt skapa goda förutsättningar för teknikutveckling och teknikspridning. Delegationen varnade emellertid för satsningar på stora nationella forskningsprogram inom utvalda branscher. I stället förordade man satsningar på kunskapsimport samt förbättrade incitament för forskning och utbildning.

I december 1992 tillkallade dåvarande finansministern Anne Wibble en kommission med uppdrag att komma med förslag om den ekonomiska politikens utformning. Kommissionen som antog namnet Ekonomikommisionen, med Assar Lindbeck som ordförande, bestod av ekonomer och en statsvetare från den akademiska världen. Till kommissionen knöts två utländska professorer som sakkunniga. Ekonomikommisionen vidgade perspektivet och konstaterade i sin slutrapport, "Nya villkor för ekonomi och politik", att de ekonomiska problemen rymde såväl ekonomiska som politiska dimensioner.

Problemens politiska dimension återspeglade att många av de ekonomiska problemen enligt Ekonomikommisionen berodde på politiska beslut i det förgångna och på föråldrade institutioner och regelsystem. Kommissionen menade att Sveriges ekonomiska problem i betydande utsträckning återspeglade svagheter i den svenska modellen. Det svenska samhället hade sedan 1930-talet uppvisat vissa bestämda särdrag, vilka getts beteckningen den svenska modellen. Denna modell var fram till 1970-talet förenlig med en god ekonomisk tillväxt. Omformningen av modellen under 1970-talet resulterade emellertid i "institutioner och strukturer som på grund av sin stelhhet och inriktning på trygghet och fördelning... nu verkar som ett hinder för fortsatt ekonomisk utveckling".

Problemens ekonomiska dimension bestod av en kombination av stabilitets- och tillväxtproblem. Stabilitetsproblemet yttrade sig i att den inhemska inflationen pressat upp produktionskostnader och produktpriser så att svenska företag förlorat marknadsandelar, vilket resulterat i minskad sysselsättning i det konkurrensutsatta näringslivet. Tillväxtproblemet manifesterade sig i att Sverige mellan 1970 och 1991 sjönk från tredje till tolfte plats i rankingen av världens rikaste länder.

Kommissionens förslag till åtgärder innefattade såväl förslag till politiska institutionella förändringar, långsiktiga ekonomiska åtgärder som kortsiktiga ekonomiska åtgärder. Ekonomikommisionen föreslog ett antal institutionella förändringar för att anpassa den svenska modellen till en ny tid. Kommissionens budskap var; "Krisen går att lösa under förutsättning att vi är beredd att ompröva gamla principer, som kanske passade en tidigare epok, men som idag har blivit en del av krisen... Krisen beror i huvudsak inte på att enskilda individer – i politiken, på arbetsmarknaden, i näringslivet eller i finanssektorn – har misskött sig. Vissa grundläggande system, dvs institutioner och spelregler, har styrt oss fel. Det fordras därför inte bara kortsiktiga ekonomiska åtgärder utan också långsiktiga reformer av de ekonomiska och politiska systemen".

Kommissionens perspektiv överensstämde väl med den aktuella teoribildningen om långsiktig ekonomisk utveckling. Nobelpristagaren Douglass North argumenterar för att en ekonomis adaptiva effektivitet, dvs förmågan att förändra de institutionella ramarna i takt med att omvärld och ekonomi förändras, är den kritiska faktorn bakom en framgångsrik långsiktig ekonomisk utveckling (North 1990). Ekonomikommisionens argument var sålunda att den institutionella struktur som främjade Sve-

riges ekonomiska tillväxt under 1950- och 1960-talen omformades under 1970-talet. Denna omformning skedde utan hänsyn till ekonomiska incitament och till behovet av flexibilitet. Resultatet blev att den institutionella strukturen i början av 1990-talet utgjorde ett hinder för den långsiktiga tillväxten. Kommissionen efterfrågade inte en separat tillväxtpolitik, utan ställde krav på en institutionell anpassning som främjade tillväxt. De argumenterade för att tillväxtaspekten skulle ges större tyngd när politiken för olika samhällssektorer utformades.

I en mening pläderade de för en återgång till 1950- och 1960-talens politiska förhållningssätt, när tillväxt hade status som ett överordnat politiskt mål. Då skapades ett omvandlingstryck som pressade ut företag med svag lönsamhet för att påskynda överföringen av resurser från ekonomiskt svaga till långsiktigt bärkraftiga företag. Genom en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik påskyndades överföringen av arbetskraft till de expansiva delarna av näringslivet. Argumentet var att den statliga arbetsmarknadspolitiken skulle fungera som en "investering i anpassning" genom att påskynda strukturomvandlingen. Samtidens lokaliseringspolitik dominerades av stöd till näringslivets investeringar i ett avgränsat geografiskt område.

Politiska lösningar kring tillväxtproblemets lösning

När Ekonomikommisionens analys togs upp på den politiska arenan var det inte i en form som främjade ett ökat samförstånd om hur Sveriges långsiktiga tillväxtproblem kunde lösas. Det röda laget såg Ekonomikommisionens förslag som ett hot mot den unika svenska modellen som enligt deras mening fortfarande fungerade väl. Personer i lagets supporterklubb menade till och med att föreställningen om den svenska eftersläpningen i ekonomisk tillväxt var en myt som odlades av ekonomer förblindade av marknadsliberala värderingar. Sociologiprofessorn Walter Korpi försökte visa att Sveriges tillväxt följde de andra rikaste OECD-länderna.

Det blå laget hade en mer positiv inställning till Ekonomikommisionens slutsatser. Två av lagmedlemmarna i det blå laget hade redan före valet 1991 presenterat ett gemensamt program – Ny start för Sverige – för den ekonomiska politiken. I detta presenterades ett antal strukturella reformer. Carl Bildt, som var statsminister, var övertygad om att världsekonomin gick in i ett nytt skede med högre tillväxt. Grunden för hans optimism var de stora ekonomiska möjligheter som inte minst utvecklingen inom informationsteknologin gav upphov till. Han hävdade att framtiden tillhörde nationer med förmåga att anpassa samhällsstrukturen för att bättre kunna fånga upp de nya tillväxtpotentialerna.

1990-talets första hälft kom att präglas av en stark ideologisk konfrontation vilket skapade politiska lösningar som hämmade förnyelsen. En illustration av detta är alla förändringar och återställare av regler i socialförsäkringssystemen som genomfördes. Oviljan till institutionella förändringar förstärktes av att det saknades ett starkt folkligt stöd för förnyelse. Att slåss för att bevara den svenska modellen framstod som ett politiskt framgångsrecept. Därför kom förslag till institutionella förändringar att utmålans som ett steg på vägen mot ett systemskifte som ansågs innebära ett kallare och otryggare samhälle. Genomslaget i denna retorik bidrog till att det blå laget tonade ned sin vilja till institutionella förändringar. Ett par år in på 2000-talet bedyrade också det laget ambitionen att bevara den svenska modellen. Intresset för institutionella förändringar som skulle främja tillväxten försvagades därmed ytterligare ett steg.

Centrala politikområden formas utifrån andra hänsynstaganden än tillväxt. Skattesystemets utformning präglas av en strävan att uppnå rättvisa. Sänkningar av margi-

nalskatter och ett borttagande av förmögenhetsskatt är exempel på åtgärder som utmålas som ett hot mot rättvisan. På motsvarande sätt är det överordnade målet för arbetsrätten att skänka trygghet åt dem som har arbete. Detta leder till att institutionella förändringar som reducerar trösklarna för att nyanställa har svårare att vinna stöd än åtgärder som säkrar redan anställdas rätt till heltid. Under dessa omständigheter måste tillväxtpolitiken ges formen av ett separat politikområde vid sidan om andra sektorpolitikområden. En sådan tillväxtsektorpolitik tog på allvar form runt sekelskiftet. Denna nya tillväxtpolitik antog två skepnader. Den ena var i form av en nationell innovationspolitik som hade karaktären av en innovationssystempolitik. Den andra var satsningen på en regional tillväxtpolitik.

Innovationssystempolitiken får fotfäste i Sverige

Sveriges satsning på en innovationssystempolitik manifesterades den 1 januari 2001 i etableringen av VINNOVA (Verket för innovationssystem). VINNOVAs uppgift formulerades i termer av att främja hållbar tillväxt genom utveckling av effektiva innovationssystem. VINNOVAs vision är att bidra till att Sverige utvecklas till ett ledande tillväxtland. Detta skall åstadkommas genom finansiering av behovsmotiverad forskning.

Föreställningen om förekomsten av nationella innovationssystem utvecklades av marxistiska ekonomer som hade en stark övertygelse om politikens möjligheter att styra den ekonomiska utvecklingen. Begreppet nationella innovationssystem lanserades av den engelske ekonomen Chris Freeman i en studie av Japans ekonomiska utveckling under efterkrigstiden (Freeman 1987). Det nationella innovationssystemet utgjordes enligt Freeman av det nätverk av privata och offentlig organisationer som i samverkan initierade, modifierade, importerade och spred ny teknologi. Freeman betraktade innovationssystemet som ett drivhus för innovationer.

Japan kännetecknas, enligt Freeman av att landets nationella innovationssystem i viktiga avseenden skiljer sig från övriga industriländers. Denna skillnad menade Freeman var en orsak till att Japan under 1980-talet uppvisade en högre tillväxttakt än Europa. Det japanska innovationssystemet utmärktes av att landets industri- och handelsministerium (MITI) spelade en betydligt aktivare roll än sina utländska motsvarigheter. En av MITIs nyckeluppgifter var att identifiera och stödja avancerad teknologi med stor långsiktig marknadspotential. Detta är en roll som MITI spelat sedan början av 1950-talet. När Freeman kom i kontakt med MITI var satsningarna starkt inriktade mot informationsteknologi. satsningarnas fokus bestämdes utifrån de tekniska ”framtidsvisioner” som återkommande genomfördes.

Detta japanska framsynsarbete var en av inspirationskällorna till den tekniska framsyn som IVA år 2000 genomförde i samarbete med VINNOVA. Detta framsynsarbete syftade till att skapa insikter och visioner om teknikutvecklingen under de närmaste tio, tjugo åren.

Freemans intresse för japansk industripolitik var tidstypisk. Under 1970- och 1980-talet framstod Japan som ett lysande undantag i en värld präglad av ekonomiska tillbakslag. Under 1970- och 1980-talet låg den genomsnittliga årliga tillväxten av BNP 35 procent högre än i OECD-länderna och 45 procent högre än i EU-länderna. Många vände blickarna mot Japan för att finna förklaringen till de japanska framgångarna. MITI och den japanska industripolitiken tilldelades snabbt en central roll som förklaring till fenomenet (Johnson 1982). Japans upphöjelse till modelland styrkte föreställningen att en nationell teknologipolitik kan vara ett effektivt instrument för att främja näringslivets utveckling. Också Sverige vände blickarna mot Japan. En av VINNOVAs föregångare, Styrelsen för teknisk utveckling, ägnade stort utrymme åt japansk teknikpolitik i sin analys av den långsiktiga utvecklingen (STU 1981). MITIs aktiva roll för att styra utvecklingen ägnades särskild uppmärksamhet.

Intresset för och beundran av den japanska teknik- och näringspolitiken minskade när den japanska tillväxttakten sjönk i slutet av 1980-talet. Japans ekonomiska utveckling under 1990-talet har gett årtiondet beteckningen ”the dismal decade”. Det japanska miraklet synes vara över för

denna gång och landet lyfts numera snarare fram som ett varnande exempel på hur avsaknaden av strukturella reformer och institutionell anpassning kan leda till en permanent recession (Economist 2001).

Innovationssystemsperspektivet har överlevt det japanska miraklet. Freemans idéer vidareutvecklades av en grupp danska ekonomer (Lundvall 1992). En av dessa, Bengt-Åke Lundvall, var verksam vid OECD och bidrog till att OECD blev en ledande promotor av perspektivet. De danska forskarna övergav Freemans snäva definition av nationellt innovationssystem och lät begreppet inkludera alla delar av den ekonomiska strukturen som påverkar lärande och innovationer.

Ett dilemma med denna utvidgade definition av innovationssystem är att det blir närmast artificiellt att försöka skilja innovationssystemet från det ekonomiska systemet. En utvärdering av det svenska innovationssystemet blir på detta sätt en utvärdering av hur den svenska modellen främjar/hämjar utvecklingen och spridningen av innovationer. Insatser för att främja effektiviteten i det svenska innovationssystemet får därmed automatiskt karaktären av förändringar i den svenska modellen. Då den svenska innovationssystempolitiken sågs som ett alternativ till institutionella förändringar är det inte förvånande att den utgår från en snäv definition av innovationssystem. VINNOVA definierar sålunda innovationssystem som: "ett system som inkluderar aktörer inom forskning, näringsliv och politik/offentlig verksamhet som i samspel genererar, utbyter och använder ny teknik och ny kunskap för att skapa hållbar tillväxt genom nya produkter, tjänster och processer". Svensk innovationspolitik handlar primärt om selektiva ekonomiska insatser för att främja innovation i näringsliv och offentlig sektor.

I VINNOVA:s föreställningsvärld finns det tre olika typer av innovationssystem – nationella innovationssystem, sektoriella innovationssystem och regionala innovationssystem.

Sektoriella innovationssystem omfattar enskilda branscher eller teknikområden. De har olika karaktär och olika sätt att fungera. VINNOVA prioriterar satsningar inom tre teknikområden – informations- och kommunikationsteknik, bioteknik och material samt tre sektorer/branscher – tjänster, tillverkning och transporter. Inom de tre teknikområdena har nio tillväxtområden identifierats medan motsvarande antal för de tre sektorerna är sex. Om kärnan i de innovationssystem som skall skapas utgörs av de sex teknikområdena och sektorerna eller av de sammanlagt tolv tillväxtområdena är oklart. Innovationssystem i VINNOVAs tappning förefaller i första hand vara fråga om att främja samspelet mellan forskare, företag och politik/myndigheter för att möjliggöra ett ömsesidigt lärande. Inspirerade av den amerikanske sociologen Henry Etzkowitz's "triple helix-begrepp" betraktar VINNOVA samverkan mellan universitet/högskolor, näringsliv och politiska aktörer som en förutsättning för innovationer i ett kunskapsamhälle. Innovationer formas enligt detta synsätt av grupper av aktörer från olika samhällssektorer och inte av enskilda entreprenörer.

VINNOVA satsar sedan 2001 också på att stödja framväxten av regionala innovationssystem. Satsningen motiveras av en övertygelse om att geografisk närhet och täthet kan generera stor innovationsförmåga. För att realisera denna innovationsförmåga krävs det enligt VINNOVA en regional kraftsamling under ett starkt Triple Helix-ledarskap som har en gemensam vision om regionens framtida utveckling. Programmet utformades som en tävling där vinnarna belönas med upp till 100 miljoner kronor under tio år. Regionala aktörer som representerar högskola, näringsliv och politik inviteras att delta i tävlingen och lämna in förslag till program för att skapa regionala innovationssystem. De inlämnade förslagen bedöms av tre bedömningsgrupper med representanter från forskning, näringsliv respektive politik.

I den första tävlingen utsåg tre vinnare – ett regionsalt innovationssystem för robotteknologi i Mälardalen, ett innovationssystem för bioteknologi i Uppsalaregionen och ett för "functional food" i Skåne. Tävlingsutslaget antyder att utformningen rymmer en konservativ skevhet. De

vinnande bidragen utmärks av att de avser regionala innovationssystem som har vuxit fram under flera årtionden. De är därför förhållandevis mogna. Orsaken är naturligtvis att ett initiativ har större trovärdighet om de framtida visionerna kan förankras i en redan existerande verklighet. Befintliga robotföretag i Mälardalsregionen, bioteknikföretagen i Uppsala och livsmedelsföretagen i Skåne skänkte trovärdighet åt de tre vinnande initiativen. Programmet tenderar därför mer att stödja existerande verksamheter än att främja framväxten av nya verksamheter. VINNOVA uppmärksammade satsningens konservativa skevhet. Den efterföljande satsningen på en VINNVÄXT-tävling avsåg därför riktigt tidiga tillväxtinitiativ som ännu inte var etablerade i sina respektive regioner eller i landet. Ambitionen var således att främja framväxten av genuint nya regionala innovationssystem.

Den svenska innovationspolitiken har getts formen av en program- och projektpolitik, där statliga medel kanaliseras till initiativ inom prioriterade områden och som uppfyller de ställda kraven. Innovationerna och förnyelsen förutsätts sålunda ske inom den etablerade institutionella ramen.

Från regional stödpolitik till regional tillväxtpolitik

Vid sidan av innovationspolitiken har den svenska regeringen också en tillväxtpolitik, närmare bestämt en regional tillväxtpolitik. En anledning till detta var att den nationella regionalpolitiken delvis blev överspelad i samband med Sveriges inträde i EU. Sverige valde då att ladda den nationella regionalpolitiken med nytt innehåll. Regionalpolitiken omvandlades till en nationell tillväxtpolitik som omfattar hela landet (Prop 2001/02:4). Den regionala tillväxtpolitiken bygger på att nationell tillväxt utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt i landet. Av detta följer att den samlade nationella tillväxten är beroende av hur regionernas tillväxtpotential tas till vara. För att på ett bättre sätt tillvarata denna potential satsade regeringen på en lokalt förankrad regional tillväxtpolitik som omfattar alla regioner i landet. Politikens lokala förankring dikterades av en ambition att utnyttja den kunskap och initiativkraft som finns samlad på lokal och regional nivå. Regeringen argumenterade för vikten av att involvera den regionala nivån, inom befintliga regelverk, i prioriteringen av statliga åtgärder för att uppnå regional tillväxt. Två nyckelbegrepp i den regionala tillväxtpolitiken är kluster och partnerskap. Partnerskap och kluster är något annat än TripleHelix-samverkan och innovationssystem.

Kluster står för en ansamling företag som på ett eller annat sätt är länkade till varandra. Begreppet utvecklades av den amerikanska företagsekonomen Michael Porter som en förklaring till att vissa länder var hemvist för företag som upprätthållit sin globalt ledande position under många årtionden (Porter 1990). Kluster blev under 1990-talet ett standardbegrepp inom området, samtidigt som dess karaktär förändrades. Från att ha varit ett analytiskt begrepp utvecklades det också till ett policy-begrepp. Beslutsfattare på olika positioner i hela världen föreslog och initierade insatser för att främja framväxten av lokala/regionala kluster. OECD ser innovativa kluster som en central drivkraft för nationell ekonomisk tillväxt och som ett viktigt redskap för att främja nationell konkurrensförmåga (OECD 1999). Klusterperspektivet har vunnit större globalt genomslag inom politiken än innovationssystemperspektivet. En anledning till klusterperspektivets starka politiska genomslag är sannolikt begreppets vaghet. Klusterperspektivet med sina vaga begrepp och svag analytisk stringens har utvecklats till ett populärt varumärke. Popularitet är emellertid ingen garanti för en teoris fruktbarhet.

Det är svårt att empiriskt verifiera kluster och den relevanta geografiska skalan är oklar. De empiriska svårigheterna att avgränsa kluster är en följd av att de företag som ingår i klustret förutsätts att på ett eller annat sätt vara länkade till varandra. Empiriskt har det visat sig oerhört värt att klarlägga hur företag i identifierade kluster är länkade (Malmberg & Maskell 2002). Därför är det ofta omöjligt att avgöra i vilken grad en geografisk koncentration av likartade verksamheter konstituerar ett kluster eller enbart återspeglar en geografisk specialisering. Sättes likhetstecken mellan specialisering och kluster finns det kluster av typ bilkluster, livsmedelskluster, förpackningskluster, trähuskluster, möbelkluster, stålkluster, etc i de flesta svenska regioner. Dessa kluster har sina rötter långt tillbaka i tiden och återspeglar regionens långsiktiga ekonomiska utveckling. I några fall har denna specialisering legat till grund för utvecklingen av varumärken. Glasriket och Möbelriket i Småland är två exempel på detta. Huruvida dessa är i egentlig mening kluster där ingående företag är länkade till varandra är en öppen fråga. Klart är emellertid att de är

varumärken som med varierande framgång används för att skapa en bild av en region.

Ambitionen med den regionala tillväxtpolitiken begränsar sig inte till att forma nya varumärken som kan användas i marknadsföringen av regionen. Ambitionen med politiken är att skapa internationellt konkurrenskraftiga geografiska koncentrationer av företag, företrädesvis inom områden med stor tillväxtpotential, som är länkade till varandra.

De ambitioner som kännetecknar den svenska klusterpolitiken är extremt höga. Uppgiften begränsas inte till att dessa nya kluster skall skapa tillväxt, utan uppgiften är att skapa en viss typ av tillväxt. Den eftersträlvade tillväxten förutsätts vara ekologiskt hållbar samt bidra till ökad jämställdhet, ökad mångfald och integration. Dessa bivillkor på den eftersträlvade tillväxtens karaktär bidrar till att reducera sannolikheten för att politiken skall bli framgångsrik. I praktiken tenderar klusterpolitiken att fokusera på insatser för att stärka existerande kluster. Politiken får i praktiken formen av defensiva insatser för att stärka konkurrensförmågan hos existerande näringsliv. Inslaget av satsningar på att skapa nya typer verksamheter är litet. Sådana nya typer av verksamheter - som programvaruföretag, tjänster till mobiltelefoni, internetföretag etc - har vuxit fram trots avsaknad av politiskt stöd.

Investering i framtiden eller satsning på lotteri?

Sverige har satsat på en selektiv innovations- och tillväxtpolitik. Innovationspolitiken syftar till att skapa system av offentliga och privata aktörer som främjar utveckling och spridning av ny teknologi. Tillväxtpolitikens uppgift är att främja utvecklingen av regionala koncentrationer av länkade företag med hög tillväxt. Gemensamt för de två politikområdena är att de uttrycker en stark tilltro till aktörers förmåga att skapa innovationer och tillväxt. Regionala innovationssystem och regionala tillväxtprogram utgör centrala element i denna politik. Medlet för att uppnå detta är ekonomiskt bistånd till grupper av aktörer som skall verka som strategisk ledning i regionen. Politiken bygger på övertygelsen att den kraft som kan utvecklas i lokala och regionala initiativ är tillräckligt stark för att övervinna existerande institutionella hinder för tillväxt och förnyelse. Det statliga stödet skall hjälpa aktörerna i deras ansträngningar att övervinna dessa hinder. Aktörerna överordnas sålunda system och struktur. Ett ovanligt förhållningssätt i svensk politik där problem inom andra politikområden regelmässigt relateras till system och strukturer. Svensk tillväxtpolitik utgår ifrån att den institutionella ramen inte har något avgörande inflytande på tillväxten.

Frågan är om en sådan politik skall betraktas som en investering i framtida tillväxt eller ett lotteri med liten chans till tillväxt i framtiden. Skall satsningarna ges formen av en investering med sannolik avkastning i form av tillväxt krävs att investeringar företrädesvis sker i regioner som kan uppvisa historiska resultat. Politikens syfte blir att stärka tillväxtkraften i existerande kluster som bedöms ha tillväxtpotential. Politiken kan på detta sätt bidra till att förstärka pågående utvecklingsprocesser och stärka existerande innovationssystem. Satsningen på bioteknik i Uppsala, robotteknologi i Mälardalen och livsmedel i Skåne är exempel på sådana investeringar i existerande kluster.

I den politiska retoriken är emellertid ambitionerna större än att "bara" bygga vidare på redan existerande strukturer. Den nationella innovationspolitiken förutsätts skapa en ny verklighet. Med denna utgångspunkt definieras den politiska uppgiften i termer av att skapa det som inte finns. De gjorda insatserna skall formas mer utifrån vad som skall uppnås än utifrån vad som redan skett. Lyckas man kan förvisso vinsterna bli stora. Utbyggnaden i Triangle Research Park i North Carolina är ett exempel på en sådan satsning som gett en stor vinst (Nilsson 1998). I detta fall är det fråga om en satsning som skapat genomgripande förändringar i den regionala/lokala näringsstrukturen. Dilemmat är att vinstchanserna är små. Göres en jämförelse med erfaren-

heterna inom venture-capital kommer i storleksordningen en av tusen idéer att leda fram till framgångsrika nya innovationssystem eller kluster. I efterhand kan klarläggas vilka förutsättningar som var viktiga för framgången. På förhand är det närmast omöjligt att kalkylera chanserna för att sådana insatser skall bära frukt. Därtill spelar ett antal lyckliga omständigheter en alltför stor roll för utfallet. Satsningar som framstod som omöjliga i startögonblicket kan utvecklas till framgångar, medan till synes genomarbetade och övertygande förslag blir till misslyckanden. En politik som bygger på föreställningen att skapa något genuint nytt får därmed karaktär av ett lotteri med små vinstchanser. Framgång för en sådan politik kräver sålunda en regering med tur i spel.

Litteratur

- The Economist (2001) *Japans Economy. Darker and Darker*. October 20th-26th.
- Freeman, C. (1987) *Technology and Economic Performance. Lessons from Japan*. London, Pinter Publishers
- IVA (2000) *Teknisk Framsyn - Det framsynta samhället*. Stockholm
- Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1952-1975*. Stanford, Stanford University Press
- Korpi, W (19912) *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1820-1990 i jämförande belysning*. Stockholm, Carlssons.
- Lundvall B. Å. (ed.) (1992) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Interactive Learning*. Pinter Publishers.
- Malmberg A. & P. Maskell (2002) "The Elusive Concept of Localization Economies – Towards a Knowledge-based Theory of Spatial Clustering" *Environment and Planning* Vol 34, 3. sid 429-449.
- Nilsson, J_E. (1998); *Blomstrande näringsliv. Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. Stockholm, IVA.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press
- OECD (1999) *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris, OECD
- Porter M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. London, Macmillan.
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och utveckling i hela landet*
- SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*
- SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*
- STU (1981) *STU-Perspektiv*. Stockholm