

Irland – ett land under fortsatt utveckling

Professor Lars Nordström

Bakgrund

Hösten 2004 genomförde Reväst en studieresa till Irland för att få en bild av vad som ligger bakom landets snabba ekonomiska utveckling och hur framtiden kan komma att te sig i en allt mer globalt inriktad värld. Resan gav upphov till många reflexioner som har stor betydelse för förståelsen av hur ett litet land som Irland kan så väl hävda sig och också skapa en sådan framtidstro. Många av de lösningar som Irland har valt går också att tillämpa i andra länder även om förutsättningarna är olika vilket alltid tvinga fram lokala variationer.

I denna rapport redovisar jag kortfattat mina intryck och vad som kan ha sitt svenska intresse. Alla slutsatser är mina egna och måste sättas in i ett större sammanhang för att bli meningsfulla. Vidare måste påpekas att intrycken är framkomna under en kort vistelse i Irland och kan därför vara förenklade och också alltför onyanserade.

Historik

Irlands historia är såväl spännande som i många fall djupt tragiskt. Landet har under många århundraden kämpat för oberoende och att kunna utveckla och hålla kvar en egen identitet. Ön var aldrig erövrade av romarna utan utvecklades under det första årtusendet efter Kristi födelse till ett eget område med många stammar och klaner i konflikt med varandra. Gemensamt var en keltisk tradition som band samman Irland med andra områden i England och Frankrike. Under vikingatiden kom Irland att erövrade av folk från de nordiska länderna vilket ledde till en stor folkblandning såväl genetiskt som språkligt

och kulturellt. Irland kom efter hand att erövrats genom olika former av släktsammanhang och krig med England och var att betrakta som en engelsk koloni fram till frigörelsen 1922.

Den engelska överheten skapade en bitterhet hos irländarna som finns kvar fortfarande och likaså bromsades all ekonomisk utveckling i landet som ledde till att Irland i slutet av 1800-talet var ett av Europas fattigaste länder samtidigt som det var nära granne med det rikaste nämligen England. Engelsmännen var ägare till de stora lantegendomarna och var måttligt intresserade av att Irland industrialiserades. Irland var och förblev långt in på 1900-talet en jordbruksnation med mycket liten egen industri som kunde operera på världsmarknaden. Denna historiska situation har stor betydelse för förståelsen av Irlands speciella agerande under de senaste årtiondena och även dess framgångsrika lösningar på en mycket besvärlig industriell tradition. Irländarnas vilja att vara avvikande gentemot engelsmännen innebar också att Irland kämpade och lyckades behålla sin katolska anknytning när England övergick till den protestantiska sidan. Denna skillnad i fråga om religion har sedermera givit upphov till den blodiga konflikten i Nordirland som har haft en stor andel inflyttade engelsmän med protestantisk tillhörighet vilket i sin tur ledde till att Nordirland blev kvar som en del av Storbritannien.

Vid mitten av 1800-talet uppgick Irlands befolkning till 8 miljoner invånare. Av dessa kom 2 miljoner att utvandra till framför allt USA och 2 miljoner dog av svält som en följd av flera års missväxt. Idag har Irland drygt 4 miljoner invånare och har således inte hämtat sig befolkningsmässigt från åderlåtningarna för över hundra år sedan. Utvandringen till USA skapa starka band med detta land som har haft mycket stor betydelse under den industrialiseringsprocess som pågått under de senaste tjugo åren.

Under 1900-talet sökte Irland efter frigörelsen från Storbritannien att utveckla landet efter traditionella ekonomiska modeller men hade stora svårigheter att finna en naturlig plats i världsekonomin. Landet saknade egna naturresurser och hade liten tillgång till eget kapital. Huvudnäringen jordbruket gav inte heller det överskott som

möjliggjorde investeringar i andra samhällssektorer. Efterkrigstidens samarbetstrevande i Västeuropa och bildandet av EG/EU ledde till en intensiv diskussion på Irland om relationen till omgivningen. En effekt av denna diskussion var att Irland bestämde sig för att stå utanför Nato och vara neutral i utrikespolitiska frågor. I samband med Storbritanniens och Danmarks inträde i EG blev också Irland medlem och en allt intensivare kontakt inte minst med det kontinentala Europa etablerades. Samtidigt var irländarna mycket noga med att söka vidmakthålla sin självständighet och identitet samt också ha starka band till USA. En mycket stor del av den politiska kraften har också gått åt att söka lösa Nordirlandsfrågan vilket under många årtionden förgiftat relationen till Storbritannien.

Den mycket långsamma ekonomiska utvecklingen på Irland under 60- och 70-talet ledde till betydande ändringar av den ekonomiska politiken. Ett viktigt inslag häri var medlemskapet i EG/EU varifrån Irland efterhand fick mycket stort ekonomiskt stöd. Vidare genomfördes ett stort antal ändringar i Irland under stor politisk enighet och som resulterade i ett antal helt nya strukturgrepp. Effekterna härav blev alldeles särskilt märkbara under 1990-talet genom den snabba ekonomiska tillväxt som uppnåddes under i stort sett hela årtiondet och som ännu fortsätter.

I nedanstående uppställning visas på hur landets utvecklats under de senaste 10 åren. För år 2004 har ekonomin ytterligare förstärkts och för år 2005 räknas med en tillväxt om över 4 %.

	1993	2003
Arbetslöshet i %	15,7	4,7
Statsskuld i % av GNP	93	34
Företagsskatt	10/40	12.5/25
Inkomstskatt	27/48	20/40
GDP per individ i % av EU 15	69	125
GNP per individ i % av EU 15	75	101

Den snabba ekonomiska tillväxten under senare årtionden ha som synes lett till att Irland nu har samma bruttonationalprodukt som EU:s genomsnitt. Vidare har arbetslösheten sjunkit kraftigt och är nu näst lägst i EU. Detta har skett samtidigt som statskulden relativt sjunkit och skatterna sänkts. Förklaringarna bakom vad som ibland kallas det irländska undret är många och kanske inte helt entydiga. De orsaker som framkom under vårt besök och alla de intervjuer vi gjorde och de rapporter vi fick sammanfattas i det följande.

Ekonomisk politisk stabilitet

Under drygt 15 år har staten aktivt samverkat med de fackliga organisationerna och näringslivet. Vart tredje år har ett avtal gjorts upp och godkänts av parterna. Statens insatser är att ställa i utsikt ett antal ändringar som påverkar den enskilde anställde och näringslivet. I stort sett har det handlat om att sänka skatter men också vissa välfärdstjänster såsom förändringar i pensionssystemet, sjukvården etc. I gengäld har de fackliga organisationerna och arbetsgivarna lovat hålla arbetsfred och också kommit överens om en viss lönestegringstakt som garanterar en låg inflation. Dessa uppgörelser har gynnat de anställda och självfallet näringslivet men har också medfört att personer utanför arbetsmarknaden kan komma i kläm eftersom statens intäkter inte ökat i samma takt som ekonomin vuxit. Efterhand har avtalen, som med all säkerhet kommer att finnas kvar, fått en bredare socialpolitisk karaktär.

Irländska politiker och ekonomer har den uppfattningen att dessa avtal har varit själva nyckeln till den framgång man haft och en förutsättning för de andra också mycket speciella åtgärder man vidtagit.

Attrahera utländska företag

Irland har som nämnts en mycket svag egen industriell tradition. Det var därför naturligt att politiker och ekonomer sökte i en allt mer global värld finna utländska företag som kunde etablera sig på Irland och den vägen bygga upp en konkurrenskraftig industriell bas. I detta

syfte vidtogs under slutet av 80-talet ett antal åtgärder för att göra Irland mer attraktivt för i första hand amerikanska företag.

Ett första steg var att sänka företagsskatterna kraftigt. Nu är de för utländska företag 12.5 % men under en period var de noll under de första åren av en etablering. Företagsskatternas roll har anses vara viktig och en signal till omvärlden att utländska etableringar är välkomna. En del av skattepolitiken har också varit att göra systemet enkelt dvs. låga skatter har kombinerats med väldigt få möjligheter till avdrag.

Vidare tillskapades en statlig organisation under vad som kan nämnas som näringsdepartementet och som benämndes Forfas. Detta organ är ett policyarbetande organ som har till uppgift att analysera Irlands ekonomi i en global värld och föreslå åtgärder. Forfas har spelat en mycket viktig roll i hela den omvandling som Irland genomgått och inte minst i utformandet av långsiktiga strategier. Forfas är nu inne i en ny fas där den snabba omvandlingen av Irland kommit in i vad som kan kalla ett tredje steg. Mer härom senare.

När det gäller det rent praktiska agerandet för att locka utländska investerare till skapas ytterligare ett organ, IDA, som har kontor i utlandet men också agerar på hemmaplan genom att aktivt underlätta etablering på Irland. Detta senare sker genom att föreslå och förhandla fram markområden, tillstånd, underlätta rekrytering av personal etc. IDA arbetar således såväl utomlands som på Irland och har en mycket kvalificerad personal som i regel rekryterats från näringslivet. Ett exempel på detta agerande är att Irland nu kommit in en ny fas där en av de branscher man önskar skall etablera sig på Irland är finansiell internationell service. För att marknadsföra Irland i denna bransch har man bl a anställt en mindre grupp personer som tidigare hade centrala ekonomiska uppgifter och som nu har blivit pensionärer men ändå är aktiva. Det handlar om en riksbankschef, en bankdirektör och en chef för ett stort försäkringsbolag. Dessa reser världen runt och informerar sina tidigare kollegor eller konkurrenter om villkoren på Irland. Samtidigt har IDA också aktivt medverkat i exploateringen av ett centralt gammalt hamnområde i Dublin och kan således erbjuda plats i ett nytt ekonomiskt kluster på gångavstånd från stadens centrum.

Strategiskt branschval

Näringsdepartementet på Irland spelar som nämnts en mycket aktiv roll när det gäller strategiska beslut och grundar mycket av sina beslut på rekommendationer från Forfas

En viktig del av denna process är att bestämma vilka branscher som det gäller att attrahera och hårt inrikta sig på dessa. Tidigt insåg man att företag som skulle förlägga verksamhet på Irland inte gjorde det för den irländska marknaden (4 milj invånare) utan det var kopplingen till EU som var viktig. Efter många diskussioner kom man fram till framför allt två branscher som särskilt intressanta. Den ena var data- och informationsteknologin och den andra var läkemedelsindustrin. I båda fallen avsåg man produktion och distribution men inte forskning och utveckling. Skälet till det senare var att Irlands forsknings- och utbildningsstruktur var och fortfarande är svagt utvecklad. De stora amerikanska dataföretagen kom således att förlägga en betydande del av sin europeiska tillverkning på Irland. Insatsvarorna kom från USA och Irland blev en sammansättningsplats för hela EU området. Detta ledde till en kraftig sysselsättningsökning och även till stora effekter på flygplatser och i hamnar.

På motsvarande sätt kom många amerikanska läkemedelsföretag att förlägga renodlad produktion av läkemedel till Irland. Även dessa produkter kom att distribueras på ett sätt som medverkade till att Irland fick efterhand mycket goda såväl flygförbindelser som en snabbt expanderande färjetrafik (kontrolleras av Stenakoncernen).

En förklaring till den omfattande etableringen anses vara dels inriktningen mot USA dels den branschmässiga specialiseringen. När det gäller koncentrationen till USA anses de gamla banden som knöts i samband med utvandringen ha spelat en mycket viktig roll. Japanska företag är således inte lika vanliga på Irland. Dessa företag har i stället förlagt mycket av sin produktion i Storbritannien, Tyskland och Spanien.

En annan förklaring vad gäller den omfattande etableringen på Irland var att de branscher man valde befann sig i en snabb expansionsfas och det således fanns ett behov av att finna lämpliga platser i Europa. Valet av branscher var således mycket viktigt och bakom valet låg uppenbarligen många analyser där Irlands speciella struktur spelade en stor roll. Bl a det förhållande att Irland är en ö och att alla transporter därigenom blir dyrare lett till slutsatsen att det gäller att finna produkter med högt varuvärde dvs är lätta att transportera eller som tål höga transportkostnader.

God tillgång på ledig arbetskraft

Irland hade tidigare, som framgått ovan, en hög arbetslöshet och relativt låga löner. Till detta kom och gäller fortfarande att arbetskraften är ung vilket underlättat anpassningen till arbete i nya branscher. Fortfarande har Irland ett relativt högt födelsetal och således tillförs även i framtiden arbetsmarknaden unga och allt mer välutbildade personer.

En viktig faktor när det gäller nya människor på arbetsmarknaden är att kvinnorna i allt högre grad börjat förvärvsarbeta. Även denna process kom i gång senare på Irland än i många andra EU länder vilket återspeglar den sena industrialiseringen av ekonomin som skett på Irland.

Löneläget på Irland har stigit kraftigt under de senaste tio åren vilket gjort att en av konkurrensförutsättningarna minskat, Samtidigt har utbildningssystemet byggts ut allt fler irländska ungdomar skaffar sig en universitetsutbildning. Fortfarande har dock Irland en av EU:s lägsta andel högskoleutbildade arbetsmarknader. År 2004 har 7 % arbetskraften universitetsstudier bakom sig och målet att nå 25 % år 2015 verkar orealistiskt.

EU:s stödåtgärder och synen på EU

Irland har allt sedan landet blev medlem fått ett mycket omfattande stöd från EU. Medlem har använts framför allt för att förbättra

infrastrukturen dvs. vägar, elsystem, vattenförsörjning samt uppbyggandet av utbildningssystemet. Dessa EU medel har varit utomordentligt värdefulla för att bygga bort flaskhalsar i det irländska samhället. Det är inte troligt att den framgång man haft i att attrahera utländskt kapital skall ägt rum utan EU: insatser. Irländarna är därför starkt positiva till EU på ett allmänt plan men vill samtidigt värna om sin identitet och kan inte anses vara för ett federalt EU. I denna både positiva och avvaktande inställning ligger också värnandet om relationen till USA. Många irländare anser att det är närmare till Boston än till Berlin i många avseenden; språkmässigt, kulturellt, ekonomiskt och inte minst känslomässigt.

EU:s stöd till Irland kommer i stort sett att upphöra år 2006 vilket innebär att den irländska staten kommer att få ta ett betydligt större ansvar än hittills för bl a finansieringen av infrastrukturen som fortfarande har stora brister.

Nya utmaningar i en global ekonomi

Irland står nu inför betydande utmaningar som diskuteras livligt på regeringsnivå och bland ekonomer. Den kanske viktigaste förändringen sammanhänger med att vissa såväl yttre som interna förhållanden ändrats.

Globaliseringen och EU:s utvidgning ställer Irlands ekonomi inför nya utmaningar. Många av de utländska företag som valde att lägga tillverkning till Irland av bl a kostnadsskäl har nu många andra länder att välja på med väsentligt lägre kostnader. EU:s nya medlemsländer erbjuder närhet till EU:s marknader till mycket förmånliga lönenivåer och låga eller inga företagsskatter. Till detta kommer att dessa länder kommer att få stöd av EU till olika projekt som underlättar företagsetableringar. Redan nu har också många företag lämnat Irland och flyttat till Östeuropa. Denna tendens kommer att fortsätta och Irland kommer att förlora sin position som ett attraktivt land för tillverkning.

Den stora utmaningen när det gäller produktionens lokalisering anses dock Indien och Kina vara. Dessa länder har mycket låga löner men också snabbt växande egna marknader vilket självfallet är en stor attraktionskraft. Alldeles särskilt har framhållits den styrka som den indiska ekonomin uppvisar. Indiens struktur och historia gör att språkproblemen är små när det gäller framför allt amerikanska företag. Ytterligare länder kan komma att konkurrera med Irland och den allmänna meningen bland ekonomerna på Irland är att den sammansättningsverksamhet som finns på Irland kommer att successivt försvinna om den inte sätts in i ett större sammanhang. Vad man i så fall vill åstadkomma är att forskning och utvecklingsarbete byggs ut inom företagen på Irland så att man får mer kompletta strukturer. Det som kan vara komplicerande i detta fall är den relativt svaga utbildningskapaciteten som fortfarande råder. Alldeles särskilt gäller detta i fråga om forskning på högskolenivå där antalet avlagda examina är mycket få relativt sett.

En annan generell utmaning är tendensen att de sektorer som växer i västvärlden är service och mer kvalificerade tjänster. Detta gäller även i internationella sammanhang. Irlands internationella serviceverksamhet har varit mycket liten vilket inneburit att man inte kunnat dra nytta av de tillväxtmöjligheter som funnits. Den helt dominerande delen av den internationella serviceverksamheten som lokaliserats till EU området har hamnat i Storbritannien. Detta förklarar till betydande del den goda ekonomiska utvecklingen i detta land under de senaste tio åren.

Ett annat växande problem på Irland är den höga kostnadsnivån. Löneläget på Irland är i paritet med övriga EU länder (de 15) och fortsätter att öka även om inflationen nu är under kontroll (ca 2 %). Vid sidan av lönerna har även andra kostnader stigit snabbt bl a hyresnivån och nybyggnationen i framför allt Dublin. Kostnadsbilden kompliceras av att skillnaderna med de nya medlemsländerna och Irland blivit mycket tydliga och lättavlästa. Till detta kommer att den irländska ekonomins litenhet (4 milj människor) gör att konkurrensen är svag och det lätt uppstår lokala överhettningar om ett företag t ex lägger sig i en mindre ort.

På lite längre sikt befarar man på Irland i likhet med hela Västvärlden att bristen på arbetskraft kommer att bli svår. Fortfarande har man en ung befolkning jämfört med många andra länder men födelsetalen är nu sjunkande och kommer troligtvis att fortsätta att gå ner.

Kommande lösningar och strategier

Diskussionen på Irland om vägvalen inför framtiden är intensiv men också framtidstron och förhoppningarna om att det finns många lösningar. De kommande åren räknar man också med goda ekonomiska tillväxttal ca 4,5 % ökning av BNP och sjunkande arbetslöshet. Denna optimism sammanhänger med att man anser sig ha redan fattat ett antal beslut som kommer att bära frukt.

Den grundläggande strategin är att omvandla Irland från det framgångsrika mottagarlandet av utländska tillverkningsföretag till att bli minst lika bra när det gäller internationell service.

Expansionen inom serviceområdet skall ske på två nivåer nämligen att inhemska företag med serviceinnehåll skall ge sig ut på exportmarknaden samt att utländska företag skall etablera sig på Irland och från Irland exportera serviceprodukter.

När det gäller den första strategin nämligen att öka exporten av produkter från irländska företag har man tidigare omfattande erfarenheter. Redan i slutet av 80-talet tillkom Enterprise Ireland vars uppgift är att stimulera till exportsatsningar. Denna institution har exportkontor utomlands och arbetar mycket nära små och medelstora företag som härigenom får mycken konkret hjälp.

När det gäller utländska företag är det framför allt verksamheter inriktade mot att ge andra företag service som är aktuella. Det kan vara finansiella tjänster, datatjänster, marknadsföring, revision etc. Här konkurrerar Irland utan tvekan med Storbritannien och framför allt Londonområdet. Irland har under de senaste åren lyckats med att attrahera ett stort antal amerikanska finansiella företag och även

företag med mer specifik inriktning på service åt andra globala företag.

En viktig del av servicesektorn inriktad mot utlandet är turistområdet. Irland har sedan gammalt varit ett intressant turistland med vacker natur och tidigare låga kostnader på hotell och resor. Kostnadsbilden har ändrats samtidigt som utbudet av bl a musik och events ökat mycket snabbt. Dublin har blivit en mycket populär nöjesort med ett omfattande utbud av scener för all slags musik.

Till detta kommer en omfattande utbyggnad av golf- och rekreationsanläggningar utanför Dublin. Satsningen på turism har ett omfattande statligt stöd där olika offentliga organ medverkar i att sprida information i utlandet. Till detta kommer att lågprisflyget har möjliggjort för nya grupper att ta sig till Irland till mycket låga kostnader. Det är inte heller en slump att det mest framgångsrika av de europeiska lågprisflygbolagen är irländskt nämligen Ryanair.

Ytterligare en strategiskt viktig satsning man gör på Irland och som hänger samman med den långsiktiga planeringen är utbyggnaden av utbildningsväsendet. Irland har som nämnts traditionellt haft ett svagt utbildningssystem. Inte minst gäller detta på högskolenivå. Många irländare har därför tidigare studerat utomlands och sedan inte alltid återvänt. Nu är tanken att bygga ut och bredda universiteten och dessutom söka attrahera studenter från andra länder. Denna satsning underlättas ju bl a av att utbildningen sker på engelska och att det är billigt att flyga till och från Irland vid ferier och vid andra tillfällen. För att lyckas med denna utbyggnad kommer att krävas att man kan rekrytera lärare från andra länder och även bygga upp nya forskningsmiljöer. Ett inslag i denna senare ambition är tillskapande av ett särskilt organ "Scientific Research Foundation" under näringsdepartementet.

Det intressanta med den vetenskapliga fonden är att den är nära knuten till de andra organen under näringsdepartementet nämligen "Forfas", "Enterprise Ireland" och "IDA". Tillsammans bildar dessa fyra organ en gemensam grupp aktörer som såväl har en spaningsfunktion som de är aktivt opererande under ett departement

för utveckling och företagande. Vid samtal med representanter från dessa organ framkom också att närheten till det politiska beslutsfattandet var viktigt och nödvändigt. Samtidigt framhölls också att det är mycket väsentligt att de personer som jobbar inom de olika organen och som ju till största delen har utåtriktade funktioner är väl förankrade i näringslivet och har stor kunskap om hur det internationella företagandet fungerar.

En sammanfattande slutsats när det gäller Irlands möjligheter att klara de nya utmaningar man ser är att landets ledning tycks vara väl medveten om problem men också har många strategiska möjligheter till agerande. Det strategiska tänkandet är mycket märkbart och skiljer landet från flertalet EU-länder inklusive Sverige. Det finns också en klar ambition att, oberoende av vad EU tycker och tänker, t ex i fråga om skatteharmoniering, driva en egen politik. EU är bra att ha och agera genom men de stora möjligheterna finns troligtvis i USA och i Fjärran Östern. Till detta kommer att misstänksamheten är stor mot bl a Storbritannien som ju sedan gammalt haft en något nedlåtande attityd mot Irland. Irland är en ö ute i Atlanten och vill mycket tydligt ha fritt vatten i olika riktningar. Denna politik har lyckats väl de senaste femton åren och några planer på att ändra inriktning kunde vi inte finna.