



Observatori de Desenvolupament
Estratègic a Catalunya

Documents de Prospectiva i Estratègia

Número **12**
Novembre **2003**

ÖRESUND (SUÈCIA/DINAMARCA): UN ESPAI DE COOPERACIÓ TRANSNACIONAL

Aquest paper està basat en Öresund: Denmark/Sweden, OECD Territorials
Reviews. París: OECD, 2003.



**Generalitat
de Catalunya**

La sèrie de documents de prospectiva i estratègia és una iniciativa de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT) i el Pla Governamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya. El seu objectiu és el d'impulsar un procés de reflexió prospectiva i estratègica d'abast territorial per al país en un horitzó de futur. Aquesta iniciativa neix del convenciment profund que davant dels formidables canvis als que estem assistint, cal fomentar la reflexió a mig i llarg termini, que fugi de les conjuntures del moment.

El Departament de la Presidència no comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors d'aquests treballs.



Observatori de Desenvolupament
Estratègic a Catalunya

<http://www.odecat.net>



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Pla Governamental CAT 21

<http://www.gencat.net/cat21>



ÍNDEX

1. Introducció	7
2. Objectius d'Öresund.....	9
3. Fins a quin punt és exitós l'esforç de millora en infraestructures i com es pot reforçar?.....	11
4. Què es pot fer perquè el mercat laboral estigui menys fragmentat?.....	12
5. Què es pot fer per superar les barreres fiscals a la mobilitat i a la integració laboral?	13
6. Fins a quin punt pot el treball en xarxa entre les dues ribes de l'estret tirar endavant el procés d'integració?.....	14
7. Quines són l'orientació i les característiques de les accions de cooperació? Com potenciar les activitats innovadores?.....	15
8. Com millorar la base institucional transfronterera a Öresund?.....	17
9. Pot ser aplicable per la regió d'Öresund l'aproximació de la 'governança sense govern'?.....	18



INTRODUCCIÓ

El projecte Öresund té per objectiu desenvolupar conjuntament la regió sueca de Skåne, amb la ciutat de Malmö com a referència, i la regió de Zealand, on es troba la capital danesa, Copenhagen. La regió d'Öresund concentra bona part del potencial econòmic del Bàltic, i dels seus respectius països: Zealand representa el 48% del PIB danès, mentre que Skåne representa un 11,6% del PIB suec. A Öresund hi viuen més de tres milions i mig de persones, un terç dels quals a Skånia i dos terços a Zealand, fet que converteix aquesta zona en la regió metropolitana més gran del Bàltic, força més gran que les altres ciutats de la zona com Helsinki, Oslo o Estocolm. En termes polític-administratius, Zealand es compon de 99 municipis, agrupats en sis comtats i en dues ciutats que no estan incloses en aquesta estructura, Copenhagen i Fredericksborg. Per la seva banda, Skånia és una província dividida en trenta-tres municipis.

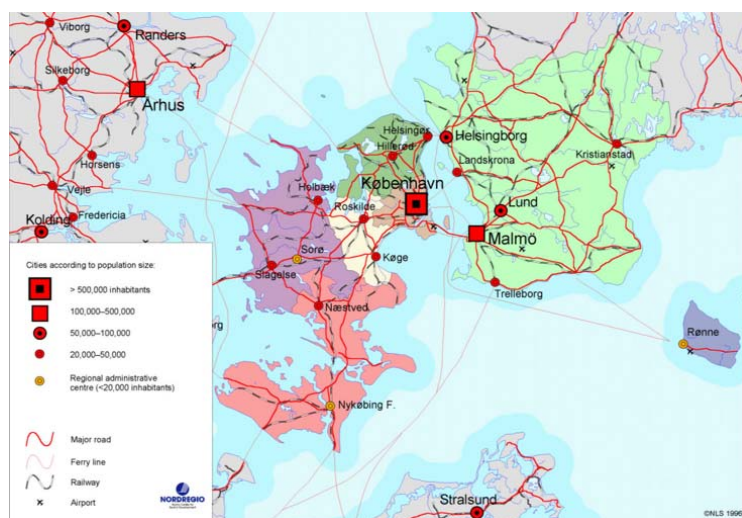
Pel que fa a les infraestructures, cal destacar l'aeroport de Copenhagen, el sisè d'Europa en termes de trànsit de passatgers, i pel que fa a l'activitat portuària, Öresund disposa de tres ports que la converteixen en una de les zones portuàries més importants d'Europa, i on destaca l'acord de cooperació estratègica entre els ports de Malmö i Copenhagen, que actualment operen sota una mateixa marca. En tot cas, el projecte emblemàtic de la regió és la seva interconnexió interior, amb la construcció del pont d'Öresund, de més de setze quilòmetres i inaugurat el juliol del 2000, que uneix les dues ribes de l'estret (Copenhagen i Malmö), fent palesa la visió d'Öresund com una unitat funcional.

	Població (2002)	Atur (1999)	PIB per capita (en US\$)	Densitat de població
Skånia	1136571	6.7		102
Zealand	2417990	4.7		242
Öresund	3554561	5.2	34884	168

Öresund és també un producte emblemàtic de la política regional europea, d'aquí que compti amb el suport actiu de la Unió a través del programa INTERREG, des del 1996. Fins ara, els progressos més grans s'han aconseguit pel que fa a la millora dels lligams entre les dues economies, però en canvi s'ha avançat menys a superar les barreres a la integració i a definir el posicionament estratègic de futur de l'àrea.

El projecte d'Öresund encara fonamentalment quatre reptes. En primer lloc, pel que fa a l'accés i les comunicacions, cal millorar la política de preus del nou pont que connecta totes dues regions, i optimitzar també el rendiment de les infraestructures secundàries per aprofitar plenament les oportunitats que ofereix. En segon lloc, caldria millorar la mobilitat laboral superant els obstacles burocràtics i legislatius actuals, de manera que es pogués crear un efectiu mercat laboral integrat efectiu. En tercer lloc, és necessari potenciar la cooperació entre empreses i centres educatius. En quart lloc, cal un acord fiscal per tal de superar les asimetries existents en l'actual sistema.

Per últim, cal posar un èmfasi especial en establir certs mecanismes per a la governança de la regió. Tot i que ja existeixen nombroses institucions regionals comunes, el potencial de cooperació entre el sector públic i el privat és lluny d'aprofitar-se al màxim, per la qual cosa cal generar un marc que permeti una millor implicació del sector privat. L'acompliment d'aquests requisits passa, en bona mesura, per una certa institucionalització de les relacions transfrontereres.



La regió d'Öresund. (Font: Nordregio, a www.nordregio.se)

2. OBJECTIUS D'ÖRESUND

L'objectiu del projecte no és només incrementar el comerç entre aquestes dues regions, sinó crear i consolidar una àrea funcional de més de tres milions i mig d'habitants. La cooperació hauria de permetre millorar la competitivitat de la zona i explotar els seus avantatges competitius.

A la regió hi ha una bona concentració d'empreses, laboratoris de recerca i universitats. Tant Zealand com Skåne disposen d'un ampli ventall d'indústries basades en el coneixement: farmacèutica, alimentària, software, disseny i tecnologies mediambientals a la zona danesa; tecnologies de la informació, telecomunicacions, biotecnologia i recerca a la zona sueca. Alhora, Öresund disposa d'una xarxa de vint universitats i cent trenta mil estudiants. La cooperació entre empreses i universitats pot permetre una major especialització i capacitat d'innovació.

De la mateixa manera, la cooperació entre la societat civil i el sector públic ofereix també la possibilitat de millorar els serveis locals. La construcció del pont ha suposat, a més, que la zona es pugui convertir en un node i un portal d'accés cap a Escandinàvia i el Bàltic.

Cal destacar que en termes d'inversions, la zona s'està beneficiant d'una banda de la inversió privada, que veu a Öresund un gran potencial de creixement i, d'una altra banda, de la inversió de la Unió Europea, a través de la política regional i en particular del programa INTERREG, que considera aquest projecte un banc de proves emblemàtic del procés d'integració europea.

També pels governs suec i danès el projecte és important, no només per la seva dimensió de desenvolupament sinó perquè va lligat amb altres iniciatives com el procés de descentralització de Suècia o els Acords de Desenvolupament Regional. Els dos governs han desenvolupat una visió comuna per a la regió, tot i que no han avaluat formalment el nivell d'integració aconseguit ni han dibuixat un full de ruta que orientés l'estratègia pel futur de la regió. En aquest sentit, les passes inicials han consistit en la construcció d'infraestructures i a millorar l'accessibilitat, però, tot i que hi ha hagut un cert increment en la mobilitat laboral, el

pes de les dues àrees en el PIB dels respectius països s'ha mantingut estable, i la creació de llocs de treball no ha aconseguit, especialment a Skånia, una reducció significativa en la seva relativament alta taxa d'atur si es compara amb la de Zealand, uns dos punts inferior. A més, les diferències encara existents en matèria fiscal no permeten una localització eficient dels recursos, i també són necessàries millores en els mecanismes de governança. Així doncs, hi ha quatre àrees clau de polítiques que cal abordar en la planificació estratègica de la regió: infraestructures i planificació territorial; mercat de treball; treball en xarxa i difusió del coneixement; i política fiscal.

3. FINS A QUIN PUNT ÉS EXITÓS L'ESFORÇ DE MILLORA EN INFRAESTRUCTURES I COM ES POT REFORÇAR?

Mesurar l'abast de les conseqüències del pont que connecta les dues ribes d'Öresund és un prerrequisit de l'estratègia transfronterera, amb valoracions positives en alguns aspectes però menys en d'altres, en particular la política de peatges. Així, d'una banda l'accessibilitat ha permès millorar el perfil de moltes ciutats mitjanes, i especialment del cantó danès, s'ha produït un procés d'urbanització planificat en els districtes del sud de Copenhagen, mentre que Malmö, del cantó suec, ha vist com el seu nivell d'autonomia respecte a la resta de Suècia s'incrementava notablement. Tanmateix, però, tot i que algunes previsions s'han acomplert, com la del trànsit de passatgers, en d'altres es manifesta una subutilització del pont, que, més enllà de qüestions de cycle econòmic, s'atribueix a l'alt preu del peatge, tot i que la possibilitat de reduir-lo dificultaria el seu autofinançament i faria per tant necessària la intervenció pública. En qualsevol cas, caldria analitzar els efectes a llarg termini que tindrien les possibles modificacions de preu, i tenir en compte altres alternatives d'inversió. Així, per exemple, es podrien reduir els subsidis en el sistema ferroviari, i promoure en canvi la integració intermodal per millorar l'accessibilitat o prioritzar la millora en els serveis de transport en les àrees d'influència de les grans ciutats, tenint en compte l'impacte de la mobilitat, en termes de congestió de les infraestructures i en termes de la seva sostenibilitat mediambiental. En aquest sentit, la creació d'un comitè de planificació transfronterera podria ser un instrument adequat per superar les limitacions de les trobades informals i per garantir un marc de diàleg continuat per als temes estratègics i de planificació espacial.

4. QUÈ ES POT FER PERQUÈ EL MERCAT LABORAL ESTIGUI MENYS FRAGMENTAT?

Tot i que és un dels objectius clau del projecte, assolir un mercat laboral harmonitzat no s'aconseguirà en el curt termini. Els avantatges de la integració en l'àmbit laboral són especialment importants en un context de creixent competitivitat internacional; com més gran és el nivell potencial d'oferta laboral, el nivell de variació en la demanda d'ocupació és menor, i, per altra banda, un mercat de treball gran en el qual no hi hagi grans disparitats de salaris també és més atractiu per a les empreses i els treballadors. Aquest fet apunta a més a la importància que té la capacitat d'atreure i retenir treballadors ben qualificats. Els objectius doncs, són dobles pel cas d'Öresund. D'una banda, cal aconseguir que els individus considerin la nova regió com una sola unitat on puguin escollir lliurement on treballen, estudien i viuen, i, d'una altra banda, les empreses han de tenir les oportunitats d'invertir i expandir-se en qualsevol part de la zona.

Sota aquestes premisses, les accions immediates s'haurien d'orientar a millorar els aspectes administratius que dificulten la mobilitat laboral entre tots dos sectors, així com a difondre la informació sobre condicions de treball, salaris, impostos, etc. Accions similars es podrien emprendre pel que fa al reconeixement acadèmic dels títols, que ajudaria a fomentar tant la mobilitat laboral com a poder dur a terme intercanvis d'estudiants i investigadors.

5. QUÈ ES POT FER PER SUPERAR LES BARRERES FISCALS A LA MOBILITAT I A LA INTEGRACIÓ LABORAL?

Tot i que les autoritats locals i regionals daneses tenen més poder i capacitat de despeses que no pas les sueques, tots dos estats estan força descentralitzats, per la qual cosa són prou similars per ser compatibles. Les diferències es troben en canvi en els aspectes fiscals. En la situació actual, existeixen incentius per treballar a Dinamarca i viure a Suècia, perquè els salaris són més alts a Dinamarca, però el cost de vida i de l'habitatge és menor a Suècia. En segon lloc, les complexitats del sistema administratiu suposen un desincentiu a la creació d'empreses o a combinar feina en tots dos països. Les asimetries en els impostos van en contra de la integració harmònica. En el curt termini, les autoritats nacionals i regionals haurien de reduir els obstacles presents en el sistema fiscal. En el llarg termini, caldria eliminar els factors del sistema fiscal que distorsionen decisions de localització de persones i negocis.

L'actual acord en la distribució dels ingressos fiscals transfronterers estableix el principi de la taxació basada en el lloc de treball, en comptes de la taxació basada en el lloc de residència. Aquest sistema fa que, actualment, per l'estructura d'incentius existent, hi hagi més gent que treballa a Dinamarca i viu a Suècia, fent que una part considerable de recursos restin a Dinamarca, fent que els municipis suecs disposin de menys recursos, mentre que els seus residents, que tributen a Dinamarca, continuïn, però, consumint els serveis locals suecs. Aquesta situació està en procés de negociació, però hi ha altres casos en què s'ha trobat solucions a aquesta problemàtica, com els acords que existeixen, per exemple, entre Alemanya, Bèlgica i Holanda.

6. FINS A QUIN PUNT POT EL TREBALL EN XARXA ENTRE LES DUES RIBES DE L'ESTRET TIRAR ENDAVANT EL PROCÉS D'INTEGRACIÓ?

Establir i enfortir xarxes de treball que estimulin la innovació i el millor ús de les habilitats i el coneixement són passes crucials per millorar la competitivitat i la prosperitat de la regió. Unes relacions sòlides entre empreses, institucions i agències governamentals poden millorar la divisió del treball, estendre les economies d'escala, i incrementar el ventall de productes. Tot i la facilitat que aporten les tecnologies de la informació, les relacions entre empreses es basen fonamentalment en l'espai físic, fet que ajuda a comprendre l'èxit que han tingut en els darrers temps el desenvolupament de clústers en diverses regions del món. En aquest sentit, la bona integració d'Öresund podria fomentar la cooperació entre empreses i fer possible oportunitats de desenvolupament, donada la concentració existent d'empreses complementàries. Malgrat la millora en les infraestructures d'accessibilitat, les zones que pertanyen a la regió d'Öresund estan encara relativament aïllades les unes respecte de les altres, de forma que les problemàtiques similars que afronten són les mateixes d'abans de la construcció del pont. És possible que aquesta situació es mantingui, ja que el potencial de les sinergies transfrontereres trigarà encara a materialitzar-se, però sense canals actius de transacció i comunicació, fins i tot una massa crítica suficient pot no explotar tot el seu potencial.

La cambra de comerç d'Öresund ha dut a terme un estudi per mesurar el grau d'integració de la regió, en funció d'una puntuació de 0 a 100 en una escala d'integració on la màxima puntuació s'obtindria en el cas que Skåne i Zealand tinguessin entre elles el mateix nivell d'integració que amb Estocolm i Funen/Jutlàndia, respectivament. L'índex recull quatre sectors; mercat de treball, amb un índex d'integració per a l'any 2002 de 33; trànsit, amb un índex de 60; comerç i cooperació, amb un índex de 50; i costos empresarials, amb l'índex més alt, 83. El grau d'integració global per al conjunt d'Öresund és de 57.

7. QUINES SÓN L'ORIENTACIÓ I LES CARACTERÍSTIQUES DE LES ACCIONS DE COOPERACIÓ? COM POTENCIAR LES ACTIVITATS INNOVADORES?

A Öresund comencen a existir ja algunes iniciatives de cooperació transfronterera que es desenvolupen ràpidament. L'objectiu del treball en xarxa no és tant promoure nova recerca en àrees clau de desenvolupament tecnològic, com assegurar que els productes de recerca es puguin traduir en noves oportunitats de negoci. Molts actors, però particularment les universitats, han creat fòrums en els grans clústers d'alta tecnologia, així com una organització paraigua per establir lligams entre ells. Més que mirar de dictar la línia de desenvolupament tecnològic, els líders locals estan construint comunitats de pràctica, com per exemple la infraestructura per promoure l'intercanvi d'informació i el desenvolupament del coneixement al si dels clústers. No hi ha cap garantia d'èxit -moltes iniciatives d'aquest tipus no tenen èxit- però aquest enfocament pot ser força efectiu quan es centra en les necessitats de negocis específics, i quan obre nous mercats més que no pas defineix objectius abstractes de desenvolupament.

Molt sovint, connectar les empreses amb la recerca no és fàcil, particularment si es tracta de petites empreses, que no sempre poden expressar demandes i necessitats de manera clara, a causa de la manca de coneixement disponible. Una bona estratègia per superar aquest problema de dimensió és constituir grups que desenvolupin estratègies de recerca conjunta i que promoguin l'aparició d'ofertes de serveis a la zona. L'oferta de serveis i el desenvolupament d'estratègies d'innovació no hauria de suposar només la implicació dels sectors d'alta tecnologia, sinó el conjunt de sectors econòmics presents a la zona.

Malgrat l'existència d'iniciatives en diversos àmbits, tant en aquells amb alts components tecnològics com el mèdico-farmacèutic, el de les tecnologies de la informació o el sector alimentari, com en aquells altres més tradicionals com el turisme, el transport, o la distribució, el cert és que es troba a faltar una manca d'atenció constant al treball en xarxa entre totes dues bandes de l'estret, a compartir la informació i en la seva institucionalització. El paper clau que ha de jugar l'acció pública no és seleccionar indústries exitoses sinó facilitar les relacions entre els diferents actors, tant a nivell sectorial com intersectorial, així com proveir infor-

mació i serveis. L'establiment d'un centre d'innovació que oferís serveis especialitzats i promogués la formació en les petites empreses, amb Öresund com a àrea d'actuació, seria una bona iniciativa en aquest sentit. També caldria impulsar empreses de capital risc, especialitzades a proveir de capital i de coneixement expert les noves empreses ('start-ups'), fent que el procés de creació empresarial tingués els menys entrebancs possibles.

Öresund disposa, a més, d'una base molt sòlida d'empreses i institucions de recerca capdavanteres en sectors amb un ús intensiu del coneixement, que cal aprofitar com a punt de partida per a les accions que apuntin cap a una millor integració de la regió. El sector de la biotecnologia i la medicina és un dels més importants d'Europa, just per darrere de les grans àrees de Londres, París i el Randstadt, concentrant el 60% del total de la indústria dels països escandinaus i ocupant més de trenta mil persones. El sector de les tecnologies de la informació, per la seva banda, ocupa directament al voltant de vint-i-tres mil persones, majoritàriament en companyies de procés de dades, i amb una important presència d'institucions universitàries que compten amb més de quatre-cents investigadors. El sector alimentari també és molt important a la regió, particularment per a la regió sueca de Skåne, la principal zona agrícola del país, i compta també amb una important presència de companyies internacionals. Un quart sector emergent és el mediambiental, amb empreses de tecnologia especialitzades en aquest sector.

Donada aquesta concentració d'empreses que pertanyen als mateixos sectors o que són complementàries, la qüestió rau en com articular un seguit d'estratègies que generin les sinergies potencials entre elles. Hi ha diversos actors i nivells d'actuació diferents, un dels quals és sens dubte el sector educatiu i de recerca. Una acció clau en aquesta línia va ser la creació de la universitat d'Öresund, que ha facilitat la identificació de clústers amb potencial de creixement i el desenvolupament de xarxes de col·laboració entre ells, entre els quals destaquen la Medicon Valley Academy, l'Öresund Food Network, o els parcs científics Medeon (biociència) o l'Ideon (tecnologies de la informació i biotecnologia). El mateix sentit de col·laboració transregional el trobem en la creació d'associacions d'empreses, com l'Öresund Business Council, que aplega els màxims líders empresarials de la regió, o la Öresund Chamber of Commerce.

8. COM MILLORAR LA BASE INSTITUCIONAL TRANSFRONTERERA A ÖRESUND?

Actualment, no hi ha cap estructura comuna a la regió d'Öresund que tingui autoritat legal o administrativa per coordinar i implementar estratègies de desenvolupament conjuntes a la regió. La qüestió clau és si l'estructura de la governança actual és adequada per afrontar els problemes de la nova àrea funcional i si una organització paraigua hauria de prendre un fort lideratge en la definició i implementació dels projectes transfronterers. Concretament, caldria avaluar l'estructura actual de cooperació, per identificar els seus punts febles. També, per exemple, el Comitè Öresund, un organisme que aplega els representants polítics regionals i locals, hauria d'incloure actors del sector privat, que podrien aportar una visió proactiva i ajudar a superar els entrebancs derivats de posicionaments partidistes o institucionals. Cal tenir en compte, però, que la participació d'agents privats en aquests òrgans pot generar distorsions en els processos de presa de decisions. És necessari doncs diferenciar la participació en forma de consulta de la participació en la presa de decisions, que ha de recaure en un comitè basat en l'administració pública.

El creixent nombre de projectes transfronterers també posa en relleu la necessitat d'articular mecanismes de responsabilitat i legitimitat democràtica de l'acció pública. Les estructures que s'han creat fins ara es corresponen amb decisions horitzontals entre les dues àrees de la regió, i no tant pels respectius governs locals o nacionals, i això, si bé millora l'eficiència de la presa de decisions, també pot fer aparèixer uns dèficits democràtics que cal corregir. Una teranyina d'organismes especials amb diferents bases jurídiques i abasts territorials pot fer que els ciutadans tinguin una influència molt minsa en els serveis públics i els programes de desenvolupament. Els governs han d'intentar, doncs, generar un marc de governança transfronterera que millori l'eficiència en la gestió alhora que compleixi amb els principis de responsabilitat pública i transparència. A més, per tal d'incrementar la participació entre els ciutadans, i per treballar en la creació de la identitat i la marca Öresund, cal enfortir aquestes estratègies. Entre aquestes propostes podria figurar la del nomenament d'un representant del Comitè Öresund.

9. POT SER APLICABLE PER LA REGIÓ D'ÖRESUND L'APROXIMACIÓ DE LA 'GOVERNANÇA SENSE GOVERN'?

Una nova unitat política que pogués prendre decisions autònomes no sembla viable en el cas d'Öresund. Un marc de 'governança sense govern' pot ser doncs una bona alternativa. Una governança transfronterera és el resultat de la interacció de dues tendències; d'una banda, cap a la integració supraestatal, que implica un ampli ventall de cooperació interregional per sobre de les fronteres dels estats, i, d'una altra banda, el creixent procés de descentralització, amb el qual els nivells de govern regional disposen de més recursos i capacitat d'actuació.

Les similituds institucionals entre ambdós països són un avantatge, tant pel que fa als possibles costos de transacció com a les possibilitats de col·laboració. Tanmateix, Öresund pot córrer el risc de fragmentar-se i no tenir consistència pel que fa a les activitats transregionals, i reduir la seva activitat a un seguit de relacions bilaterals sobre temes específics, en detriment del disseny i implantació d'una estratègia coherent per a la regió. Per tal d'evitar aquests riscos, i trobar una estratègia a mig camí entre la creació d'una autoritat transfronterera regional i la situació actual, cal prendre en consideració les estratègies d'institucionalització 'light', com per exemple un sistema d'incentius i contractes que pogués reemmarcar la cooperació transfronterera evitant alhora la creació de noves institucions. Sota aquesta idea, el Comitè Öresund pretén centrar-se a enfortir l'arrelament públic del procés d'integració, influir en les autoritats estatals per tal que eliminin les barreres existents, treballar pel desenvolupament de les infraestructures i un medi ambient sostenible, administrar el programa INTERREG, i treballar per difondre informació sobre la regió i el propi comitè.

Per saber-ne més:

Comitè d'Öresund

www.oresundskomiteen.dk

Resum de l'OCDE sobre el projecte Öresund

www.oecd.org/dataoecd/12/22/2498663.pdf

Xarxa Öresund

www.oresundnetwork.com

Documents de Prospectiva i Estratègia

Prospectiva i Estratègia



Generalitat
de Catalunya