

#4

IDEÉR FÖR
EKONOMISK
ÅTERHÄMTNING
EFTER PANDEMIN



ENTREPRENÖRSKAPS
FORUM

Ingemar Bengtsson och Fredrik Kopsch

Återanpassning efter coronakrisen: Nytt liv för stads- kärnan

Bakgrund

Coronapandemin har inneburit ett hårt slag för café- och restaurangbranschen då kunderna i stor utsträckning uteblir, dels på grund av rädsla för smitta, dels på grund av uppmaningar från myndigheterna om social distansering. I branschen är många småföretagare utan större ekonomisk buffert. Innan krisen är över kommer sannolikt många företag att ha tvingats lägga ned verksamheter (DN, 2020). Vi föreslår tre åtgärder som kommer att främja entreprenörskap i stads kärnor; liberaliseringar av serveringstillstånd, uteserveringar och lokalanvändning.

Problemen för de små företagen i café- och restaurangbranschen är inte begränsade till ägarna av verksamheterna. Många anställda – ofta unga – kommer att ha förlorat jobbet (SVT, 2020). Detta är de *direkta* effekterna, men det finns även *indirekta* effekter som påverkar utanför de direkt verksamma i företagen. Även långt innan den pågående coronakrisen har svenska stads kärnor stått i en strukturell omvandling. Stads kärnorna har under en längre tid kämpat för att behålla sin attraktivitet för stadens människor, men har under årens lopp förlorat stora delar av handeln till externa köpcentrum, på senare tid även till e-handeln. Det talas ofta om en butiksdöd som i många stads kärnor lämnar efter sig tomma lokaler (HUI Research, 2018 och 2019). Effekterna av utflyttningen av handeln från city till externa lägen är särskilt påtaglig i mindre och medelstora städer eftersom varje förändring märks tydligare där än i en stor stad. Coronakrisen har resulterat i att fler och fler handlare tagit tillfället i akt och erbjudit hemleverans direkt till dörren. Detta

kan öppna för ett påskyndande av näthandel och hemleveranser, som mycket väl kan fortsätta även efter den nuvarande krisen är avklarad. Strukturomvandlingen riskerar gå allt snabbare. Bilden är dock inte enbart dystert. Enligt WSP och Fastighetsägarnas rapport *Cityklimatet* sker en stark tillväxt för café- och restaurangbranschen (WSP, 2019).

Det förslag vi kommer att presentera syftar till att *samtidigt* stärka stadskärnornas konkurrenskraft på lång sikt och mildra den akuta krisen orsakad av corona. Den regelliberalisering vi föreslår skulle dels underlätta den pågående, långsiktiga transformationen av stadskärnorna, dels hjälpa de människor som under den pågående krisen har drabbats i egenskap av företagare eller anställd. Innan vi går in på förslaget ska vi redogöra för vad forskningen säger om de ekonomiska drivkrafterna bakom stadskärnornas tillväxt och varför olika verksamheter väljer att etablera sig där.

Stadskärnornas ekonomi

I grunden handlar stadskärnornas ekonomi om producenters och konsumenters val av lokalisering av verksamhet. Ämnesmässigt har dessa frågor en lång historia av analys inom den del av nationalekonomin som studerar ekonomiska beslut med hänsyn till geografien. En tidig klassiker är (von Thünen, 1826) som studerar hyra och användning av mark runt en isolerad stad. Platsanalysen av (Weber, 1909), centralplatsteorin av (Christaller, 1933) och (Lösch, 1940) samt den urbana systemteorin av (Henderson, 1974) är alla väletablerade idéer.

Ett centralt begrepp för att förstå hur verksamheter lokaliseras i staden är *agglomerationsekonomi*, eller bildandet av *kluster*. Teorierna om hur kluster bildas och vilken effekt de har på företagen inom klustret tar avstamp i den empiriska observationen att industriell aktivitet i verkligheten sker i kluster snarare än jämnt fördelad i rummet.

Mycket av forskningen om kluster handlar om lokaliseringsbeslut på regional nivå, medan val av lokalisering i en stad handlar om beslut på lokal nivå. Forskning som specifikt analyserar *detaljhandel* på *lokal nivå* har länge betonat vikten av rumslig interaktion vid beslut om lokalisering.

Tidigt visade (Hotelling, 1929) hur ett företags egna lokaliseringsbeslut såväl som konkurrerande företags lokalisering spelar en viktig roll för företags lönsamhet, och kan leda till att företag lokaliseras nära varandra. (Reilly, 1931) föreslog "lagen om detaljhandels gravitation" som ett sätt att förklara shoppingbeteende och detaljhandels lokaliseringsbeteende. På senare tid har (Fujita och Smith, 1990) och (Hinloopenaand och Marrewijk, 1999) samt (Brown, 1989) och (Brown, 1994), fokuserat på att förklara klusterbeteende bland butiker i shoppingdistrikt. Rumsligt klusterbeteende överensstämmer med det statistiska begreppet rumsligt beroende, vilket Lee och Pace (2005) studerade med en gravitationsmodell för detaljhandel där de fann rumsligt beroende bland såväl konsumenter som butiker.

Forskningen om konsumentstyrda lokaliseringsbeslut förknippas i hög grad med Edward Glaesers teori om *konsumentstaden* (Glaeser, Kolko, och Saiz, 2001) (Glaeser och Gottlieb, 2006) och Richard Floridas teori om den *kreativa klassen* (Florida, 2002) (Florida, 2005). Teorin om konsumentstaden bygger på hypotesen att människor med stort humankapital kommer att vilja bosätta sig i städer som är trevliga att leva i, med stort kulturellt och kommersiellt utbud och höga naturvärden. Där de här människorna väljer att bosätta sig kommer det att vara attraktivt att dels erbjuda just den konsumtion de är intresserade av men också att bedriva produktion med högt kunskapsinnehåll. Teorin om den kreativa klassen är inte helt olik men utgår från hypotesen att tolerans och diversitet bland invånarna i sig driver ekonomisk tillväxt, främst genom att skapa en gynnsam miljö för innovationer.

Annan forskning har fokuserat på konsumentbeteende och studerat konsumentutbyten mellan detaljhandelsställen (Nelson, 1958), friktionseffekter av avstånd (McGoldrick och Thompson, 1992) samt mental kartläggning av detaljhandelsplatser (Golledge och Timmermans, 1990). Dessa analyser bygger på flera generaliseringar av konsumentbeteenden som kan användas för att förklara rumsliga interaktioner mellan butiker. Nelsons "regel om detaljhandelskompatibilitet" (Nelson, 1958) säger att kompatibla företag som säljer relaterade typer av varor drar nytta av kundflöden som genereras av

de andra företagen. På samma sätt argumenterar 'teorin om kumulativ attraktion' (Nelson, 1958); (Hunt och Crompton, 2008) att även direkt konkurrerande företag klustrar i ett försök att tillgodose konsumenternas önskan om att kunna jämföra olika produkter och erbjudanden innan de gör ett köp. Företags lokaliseringsbeslut på mikronivå har också empiriskt visats att de kan påverkas av placeringen av konkurrerande eller kompletterande etableringar (Berman och Bennison, 1991); (Hernandez och Bennison, 2000). (LeSage, Pace, Lam, Campanella, och Liu, 2011) studerade återetableringen av handel efter att tornadon Katrina hade ödelagt stora delar av New Orleans 2005, och fann en positiv effekt mellan olika företags återöppnande. Sannolikheten för att ett företag skulle återöppna ökade med grannverksamheternas återöppnande.

Slutligen bör vi också nämna den inom forskningen om staden ojämförligt inflytelserika Jane Jacobs (Jacobs, 1961). Jacobs pekar bland annat på hur mångfalden i staden, särskilt i den av urbaniseringsekonomier styrda stadskärnan, skapar livsförutsättningar för små, unika verksamheter som är helt beroende av sin omgivning. Storföretag, däremot, är inte lika beroende av omgivande verksamheter utan skapar sitt eget universum och lokaliserar sig hellre mindre centralt där de har tillgång till större ytor och hög tillgänglighet utan alltför stora trängselproblem. Stadskärnan är därför en lämplig plats för småföretagsamhet i allmänhet och entreprenörskap i synnerhet.

Stadskärnornas situation idag och efter coronakrisen

En av orsakerna till genomslaget för Jane Jacobs är att hennes vision av en myllrande stad med plats för mångfald av människor, verksamheter och idéer överensstämmer med vad vi människor i allmänhet önskar. En attraktiv stadskärna, med ett myllrande folkliv och ett brett och varierat utbud av både handel och service, anses av många viktigt. Det handlar inte bara, eller kanske ens primärt, om möjligheten att ta del av handel och service utan i minst lika hög grad om att centrum utgör en fokuspunkt för människors sociala liv, för kontakter med människor utanför den innersta kretsen av familjemedlemmar och arbetskamrater. Både tillväxt och

avveckling av stadslivet i centrum är självförstärkande processer eftersom många människor söker sig till platser där andra människor befinner sig. Ingenting idag tyder på att stadskärnorna kommer att vinna tillbaka handel från de externa köpcentrum, tvärtom är det sannolikt att de kommer att förlora ytterligare handel, men nu främst till den snabbt växande näthandeln. Räddningen för stadskärnorna har hittills varit tjänstesektorn, som till stora delar har ersatt den flyende handeln. En viktig del av denna är café- och restaurangbranschen. Restauranger och caféer har ofta ersatt de butiker som har lagt ned eller flyttat. Ett rikt utbud av caféer och restauranger kan bidra till att upprätthålla attraktiviteten i centrum, vilket kan få positiva effekter även för den handel som blir kvar där. Efter coronakrisen kommer många stadskärnor sannolikt att stå tommare och tristare än före krisen. Den pågående krisen har hittills drabbat service-sektorn hårdast. Café- och restaurangbranschen har tvingats till stora och plötsliga varsel. Många med erfarenhet från servicesektorn har friställts och återuppbyggandet av branschen kommer sannolikt inte att ske på tillnärmelsevis lika kort sikt som den pågående avvecklingen. Tvärtom kan vi befara att avvecklingen blir delvis irreversibel, genom den självförstärkande effekt som är en viktig förklaring till klusters tillväxt och avveckling.

Förslag att öka stadens attraktivitet

Vi vill föra fram förslag som dels kan hjälpa till att kickstarta återuppbyggnaden av utbudet av caféer, restauranger och liknande inrättningar, dels på lång sikt öka stadens attraktivitet.

En möjlig delösning, både för problemet med vakanser på lokalmarknaden och för de friställda entreprenöriella krafterna inom servicesektorn, bör inriktas på att reducera hindren för dessa att samverka.

Det finns flera tänkbara liberaliseringar, vi föreslår tre:

1. Kravet på matsservering för utskänkningstillstånd tas bort.
2. Reglering av uteserveringar liberaliseras.

3. Regleringen av tillåten användning av lokaler liberaliseras.

Vårt förslag är att kravet att servera mat för att få servera alkohol tas bort. Denna bestämmelse kräver att verksamheten utrustas med fullskaligt restaurangkök, vilket är både kapitalintensivt och kräver stort utrymme. Genom att kravet på att kunna servera mat slopas kommer det att bli möjligt att etablera enklare öl- och vinbarer av ett snitt som vi känner igen från det kontinentala Europa. Det är en verksamhetstyp som lämpar sig väldigt väl för förstagångs-entreprenörer – unga som gamla – då den inte kräver särskilt mycket kapital och inte heller någon stor, dyr lokal. I princip skulle det räcka med några kvadratmeters yta så att kylskåp, bardisk och kassaapparat får plats. Sådana lokaler finns att tillgå i stort sett varje svensk stadskärna.

Flera städer, bland andra Stockholm, Göteborg och vår egen stad Lund, har som svar på coronakrisen tillfälligt liberaliserat tillståndsprocessen för uteserveringar. Tillstånd beviljas redan nu, trots att detta normalt sett inte tillåts så tidigt på året. I Lunds kommun har politikerna tillfälligt slopat avgifter, och tillåter generösare utrymmen för stadens uteserveringar. Att uteserveringarna fylls med människor är ett tydligt tecken på att regleringarna i normalfallet undertrycker en latent efterfrågan. Det är alltså en konsumtion och ett nyttjande av gaturummet som normalt är bortreglerad, av mycket oklar orsak. Kommunerna har anledning att tänka om och fundera över om tidsbegränsning av uteserveringar alls behövs? Vi har dock inget skarpt förslag här eftersom det för det mesta gäller kommunalt ägd mark och därför är en fråga för kommunal nivå.

En större fråga gäller regleringen av tillåten verksamhet på platser och i lokaler där en översyn av lagstiftningen bör göras i riktning mot att förenkla och ta bort regleringar som inte längre går att motivera. Istället för att utgå från gällande lagstiftning bör utgångspunkten vara att fastighetsägaren råder över sin mark/lokal i den mån det inte är nödvändigt med begränsningar för att förhindra avsevärda negativa externa effekter. Vi uppmanar till en översyn av lagstiftningen, den bör särskilt studera hur avvägningen mellan kommunala, statliga och

privata intressen ska utformas.. Det bör exempelvis vara enkelt för fastighetsägaren att byta mellan olika verksamheter, som bostäder, handel, kontor och servering.

Förväntade effekter

Bland de positiva effekterna av vårt förslag bör vi kunna vänta oss att fler små barer växer fram. Dessa kommer i sin tur att sysselsätta en del av de som nu blivit friställda. Vi kan även räkna med att dessa verksamheter bidrar till en ökad aktivitet i stadskärnorna, vilket kommer ge positiva externa effekter även för de verksamheter som redan finns i städerna. Vi vet från tidigare forskning att det finns flera olika gravitationseffekter som innebär att butiker och verksamheter påverkas positivt av andra butiker och verksamheter. Fler enkla ölcaféer och vinbarer skulle högst troligt också gynna handeln i city, genom att få fler människor att spendera mer tid där. De som söker sig till city för socialt umgänge kan även antas utföra vissa inköp där, som annars hade skett online. Detta skapar bättre förutsättningar för dagens handel att stanna kvar i city.

Vårt förslag skulle sannolikt leda till ett större och mer varierat utbud än tidigare, även jämfört med före coronakrisen. Ett större och mer varierat utbud har flera positiva effekter. Centrum skulle bli attraktivare; med *mer varierat utbud* skulle fler människors preferenser kunna tillfredsställas och med ett *större utbud* skulle fler människor kunna beredas arbete inom sektorn. Den sista punkten är extra viktig då många ungdomar har sin första anställning i just den här branschen. Branschen är alltså strategiskt viktig för att minska den strukturella arbetslösheten då den ger arbetslivserfarenhet till människor som saknar detta.

Vårt förslag har även fördelen av en *progressiv fördelningsprofil* på konsumentensida. Idag är priserna på öl och vin höga på barer och restauranger. Att gå ut och ta en öl på lokal är därför en klassfråga i Sverige, där låginkomsttagare är missgynnade. Detta är ett problem. Det innebär att låginkomsttagare i viss utsträckning stängs ute från den umgängesform som medelklassen tar för given, som att träffas för en *after work* på krogen. Att människor med lägre inkomster har sämre

möjligheter att konsumera är förstås inget unikt för just den här typen av konsumtion. Det anmärkningsvärda är att det är samhällets reglering av verksamheten som driver upp priserna och driver ut låginkomsttagarna från det sociala liv som pågår på caféer, barer, pubar och restauranger. Detta är allvarligt ur ett jämlikhetsperspektiv. Det är också allvarligt ur ett demokratiperspektiv, då umgänget på krogen inte bara är socialt utan även utgör ett aktivt nätverkande som ger individen förbättrade möjligheter att fullt ut ta del av samhället.

Den tydligaste invändningen mot förslaget är kanske att alkoholkonsumtionen skulle öka med de effekter på våldsbrott och folkhälsa det förknippas med. Det är möjligt, men alkohol på dylika caféer kommer vara dyrare än på Systembolaget. Förslaget skulle kunna kombineras med 20-års åldersgräns, för att säkerställa att gruppen mellan 18 och 20 år inte får möjlighet att köpa billigare alkohol.

En eventuellt ökad alkoholkonsumtion skulle kunna ge större ordningsproblem. Det bör dock noteras att vi inte föreslår några förändringar i de ordningskrav som möter etablissemang med alkoholtillstånd.

Förekomsten av svartklubbar drivs till stor del, som alla svarta marknader, av att den vita ekonomin är reglerad. Vårt förslag skulle minska incitamenten för mer ljusskygga verksamheter, och därmed lyfta upp dessa till beskattning.

Förslag till utvärdering av reformen

Som utvärdering av reformen föreslår vi att produktiviteten i stadskärnan samt antal besök i stadskärnan mäts och jämförs före och efter reformen. Sådana utvärderingar sker redan idag löpande. Dessutom bör de verksamheter som startas i den nya branschen analyseras med avseende på hur de drivs, vilka de anställer och hur det går för dem över tiden.

Ur forskningssynvinkel vore det fördelaktigt om regelförändringen i ett första skede genomfördes i ett slumpmässigt urval av städer, under en testperiod på till exempel tre år. Det skulle ge de bästa förutsättningarna för att utvärdera effekterna av förändringen. Dock skulle det motverka syftet att snabbt

ge ekonomin en chans att återhämta sig efter coronakrisen. Vi bedömer att detta syfte väger tyngre än de akademiska fördelarna av en pilotstudie, och att effekterna ändå bör gå att utvärdera på ett acceptabelt sätt genom att jämföra före och efter.

Ingemar Bengtsson

universitetslektor i fastighetsvetenskap vid LTH, Lunds universitet

Fredrik Kopsch

universitetslektor i fastighetsrätt vid LTH, Lunds universitet

Referenser

Berman, B., och Bennisson, D. (1991). *Retail Management: a Strategic Approach*. New York: Macmillan.

Brown, S. (1989). "Retail Location Theory: The Legacy of Harold Hotelling". *Journal of Retail*, 65, 450-470.

Brown, S. (1994). "Retail Location at the Micro-scale: Inventory and Prospect". *The Service Industries Journal*, 14, 542-576.

Christaller, W. (1933). *Central Places in Southern Germany*. Jena: Fischer.

DN. (2020, 04 09). "Kraftig ökning av företag i konkurs eller rekonstruktion". Retrieved from www.dn.se/ekonomi/kraftig-okning-av-foretag-i-konkurs-eller-rekonstruktion/

Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.

Fujita, M., och Smith, T. E. (1990). "Additive-interaction models of spatial agglomeration". *Journal of Regional Science*, 30, 51-74.

Glaeser, E. G. (2006). "Urban Resurgence and the Consumer City". *Urban Studies*, 1275-99.

Glaeser, E. K. (2001). "Consumer City". *Journal of Economic Geography*, 27-50.

Golledge, R. G., och Timmermans, H. (1990). "Applications of Behavioural Research on Spatial Problem".

Progressive Human Geography, 14, 57-99.

Henderson, J. V. (1974). "The Sizes and Types of Cities". *American Economic Review*, 64(4), 640-656.

Hernandez, T., och Bennison, D. (2000). "The Art and Science of Retail Location Decisions". *International Journal of Retail Distribution Management*, 28, 357-367.

Hinloopenaand, J., och Marrewijk, C. (1999). "On the Limits and Possibilities of the Principle of Minimum Differentiation". *International Journal of Industrial Organization*, 17, 735-750.

Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *Economic Journal*, 39, 41-57.

HUI Research. (2018). *Det stora detaljhandelsskiftet 2018*. Svensk Handel.

HUI Research. (2019). *Läget i handeln 2019*. Svensk Handel.

Hunt, M. A., och Crompton, J. L. (2008). "Investigating Attraction Compatibility in an East Texas City". *Progressive Tourism Hospitality Research*, 10, 237-246.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Massachusetts: MIT Press.

Krugman, P. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography". *Journal of Political Economy*, 483-99.

Lee, M. L., och Pace, R. K. (2005). Spatial Distribution of Retail Sales. *Journal of Real Estate Financial Economics*, 31, 53-69.

LeSage, J. P., Pace, R. K., Lam, N., Campanella, R., och Liu, X. (2011). "New Orleans business recovery in the aftermath of Hurricane Katrina". *Journal of the Royal Statistical Society*, 174(4), 1007-1027.

Lösch, A. (1940). *The Economics of Location*. Jena: Fischer.

McGoldrick, P. J., och Thompson, M. G. (1992). *Regional Shopping Centres: In-town versus Out-of-town*. Aldershot: Avebury Press.

Nelson, R. L. (1958). *The Selection of Retail Locations*. New York: Dodge.

Reilly, W. J. (1931). *The Law of Retail Gravitation*. New York: Knickerbocker.

Ricardo, D. (2015 (1817)). *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. Cambridge Books: Cambridge University Press.

SVT. (2020). *Arbetsförmedlingen: "Rekordhög takt i antalet varsel"*. 23 mars 2020. Hämtad från www.svt.se: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/arbetsformedlingen-rekord-hog-takt-i-antalet-varsel>

Weber, A. (1909). *Theory of Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press.

von Thünen, J. (1826). *The Isolated State*, English edn. London: Pergamon Press.

WSP. (2019). "Cityklimatet 2018". Fastighetsägarna. Hämtad från <https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/rapporter/sveriges-rapporter/cityklimatet-2018/?county=2>

Entreprenörskapsforum söker korta policyförslag och idéer för ekonomisk återhämtning efter pandemin (1 000–2 500 ord på svenska). Alla inkomna förslag granskas av forskare och accepterade förslag publiceras löpande.
Läs mer på www.entreprenorskapsforum.se/efterpandemin



WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE