

Krishantering, sårbara regioner och framtidens regionalpolitik

Lisa Hörnström

NORDREGIO WORKING PAPER 2011:5



Krishantering, sårbara regioner och framtidens regionalpolitik

Krishantering, sårbara regioner och framtidens regionalpolitik



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Nordregio Working Paper 2011:5
ISSN 1403-2511
ISBN 978-91-89332-79-9

© Nordregio 2011

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.se

Analyses & text: Lisa Hörnström
Repro and print: Allduplo, Stockholm, Sweden
Nordic co-operation

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development

works in the field of spatial development, which includes physical planning and regional policies, in particular with a Nordic and European comparative perspective. Nordregio is active in research, education and knowledge dissemination and provides policy-relevant data. Nordregio was established in 1997 by the Nordic Council of Ministers. The centre is owned by the five Nordic countries and builds upon more than 30 years of Nordic cooperation in its field.

Stockholm, Sweden, 2005

Innehåll

Förord	7
Inledning	9
Den ekonomiska krisens konsekvenser för nordiska regioner	11
Danmark	13
Finland	13
Norge	14
Sverige	14
Minskade regionala skillnader som en följd av den ekonomiska krisen	15
Indikatorer för att identifiera ekonomiskt sårbara regioner	17
Att utveckla indikatorer	17
Kommentar	19
Strategier för krishantering	21
Danmark	21
Finland	22
Norge	23
Sverige	23
Att vända kris till möjlighet	25
Fordonsindustrin i Västra Götaland	25
Kotka-Hamina-regionen	26
IKT-klustret på Nordjylland	27
Slutsatser	29
Fyra nyckelord för utformningen av framtidens regionalpolitik	30
Referenser	31
Seminariepresentationer	33

Förord

Den ekonomiska krisen som började hösten 2008 och som vi ser i allra högsta grad fortfarande påverkar många europeiska länder har aktualiserat frågor kring vilka konsekvenser ekonomiska kriser får för olika typer av regioner i ett land. En ekonomisk kris drabbar ofta regioner med en liten arbetsmarknad, begränsade pendlingsmöjligheter och starkt beroende av en eller ett par branscher hårdare än regioner där arbetsmarknaden är stor, pendlingsmöjligheterna goda och där det finns ett diversifierat näringsliv. Ekonomiska kriser tenderar att skynda på och förstärka redan pågående strukturomvandlingar och eftersom produktionsbranscher som drabbas av strukturomvandlingar ofta är geografiskt koncentrerade så får dessa olika konsekvenser i olika regioner. I de nordiska länderna drabbade den ekonomiska krisen vissa regioner hårdare än andra.

Nordiska arbetsgruppen för tredje generationens regionalpolitik är en av fyra arbetsgrupper som 2008

tillsattes av Ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÄK-R) under Nordiska ministerrådet. Arbetsgruppens uppgift är att bedriva projekt och aktiviteter som bidrar till genomförandet av det Nordiska regionalpolitiska arbetsprogrammet 2009-2012. Ett av de områden som arbetsgruppen för tredje generationens regionalpolitik har prioriterat är att mot bakgrund av den ekonomiska krisen undersöka och utbyta erfarenheter kring hur krisen har hanterats i de nordiska länderna samt dra lärdomar av dessa erfarenheter för att på ett bättre sätt möta framtida kriser och strukturomvandlingar. Som ett led i detta arbete stod arbetsgruppen som arrangör för ett seminarium på Nordregio den 26 januari 2011. På seminariet deltog representanter för både den nationella och regionala nivån i Norge, Sverige, Finland och Danmark. Denna rapport är en sammanfattning och fördjupning av de presentationer som hölls och de diskussioner som fördes under seminariet.

Petter Knutzen
Kommunal- og regionaldepartementet, Norge
Ordförande för Nordiska arbetsgruppen för tredje generationens regionalpolitik

Ole Damsgaard
Direktör
Nordregio

Inledning

Den globala ekonomiska krisen som tog sin början under hösten 2008 och som spred sig från USA till Storbritannien och vidare till övriga Europa har fått konsekvenser även för de nordiska länderna. Island var det land i Norden som drabbades allra hårdast då ett flertal isländska banker gick i konkurs, något som fick mycket allvarliga konsekvenser för hela den isländska ekonomin. Recessionen på Island fick till följd att förtroendet för det politiska och finansiella systemet sjönk i botten. Som en följd av ökande arbetslöshet och minskad framtidstro på Island emigrerade också många islänningar till övriga nordiska länder eller till andra delar av Europa. De fyra största nordiska länderna blev däremot i jämförelse med Island och länder i resten av Europa relativt förskonade från den ekonomiska krisen. En bidragande orsak till att krisen inte fick lika långtgående konsekvenser i de fyra största nordiska länderna var att statliga åtgärder sattes in relativt tidigt men också att länderna och i synnerhet Norge var mycket stabila ekonomier före krisen.

Olika regioner och branscher drabbades dock i olika stor utsträckning av den ekonomiska krisen. I flera branscher, t.ex. inom den svenska fordonsindustrin är konsekvenserna av krisen fortfarande långtifrån över. Den ekonomiska krisen har också förstärkt redan pågående förändringar inom många branscher och konsekvenserna av krisen är därför mycket svåra att skilja från konsekvenser av strukturomvandlingar.

I början av 2011, drygt två år efter krisens början hade trenden vänt och ekonomin i de nordiska länderna gick framåt igen. Den ekonomiska krisen skapar dock fortfarande efterdyningar i de nordiska länderna; nya

s.k. bankpaket har t.ex. lanserats i Danmark för att stödja finans- och kreditsektorn och fordonstillverkarna SAAB och Volvo i Sverige brottas med fortsatta ekonomiska problem. Den generella återhämtningen i ekonomin i de nordiska länderna ger dock utrymme för att analysera det som skedde under den ekonomiska krisen och de insatser som gjordes, dra slutsatser av det och på så sätt stå bättre rustade när nästa ekonomiska nedgång inträffar. Lärdomar från hanteringen av den ekonomiska krisen är också viktiga för att kunna hantera effekter av strukturomvandlingar på ett mer framgångsrikt sätt.

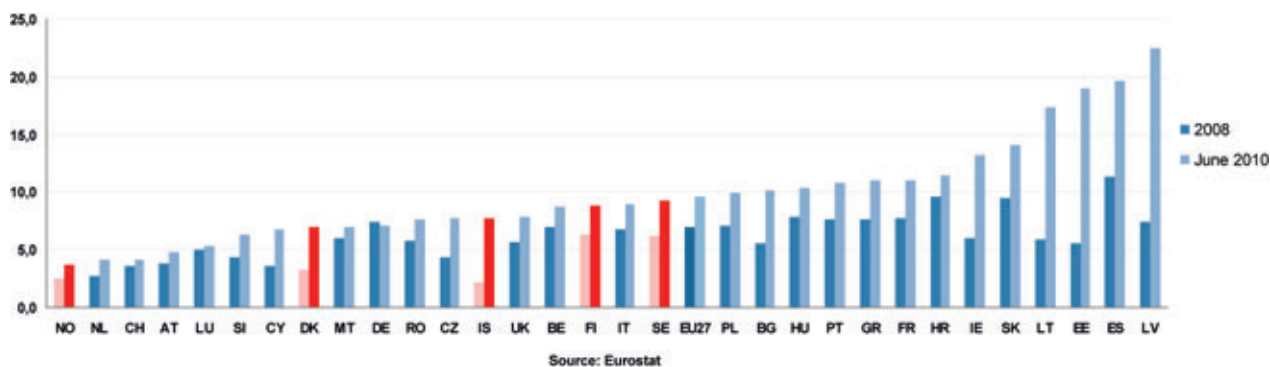
I den första delen av den här rapporten tecknas en övergripande bild av vilka konsekvenser den ekonomiska krisen fick i de nordiska länderna. I den andra delen beskrivs olika sätt att identifiera vilka regioner som är särskilt sårbara. Ambitionen med en sådan sårbarhetsanalys är att försöka förutsäga vilka regioner som kan komma att drabbas särskilt hårt av ekonomiska kriser eller strukturomvandlingar. Därefter, i den tredje delen av rapporten, beskrivs de olika strategier som de nordiska länderna hade för att hantera krisens konsekvenser. Den fjärde delen består av tre exempel på nordiska regioner som på olika sätt har drabbats av ekonomiska kriser och strukturomvandlingar men som har lyckats vända utvecklingen i en positiv riktning. I den femte och avslutande delen sammanfattas och analyseras de erfarenheter som beskrivits i rapporten och på vilket sätt dessa erfarenheter kan bidra till utformningen av framtidens politik för regional utveckling i de nordiska länderna.

Den ekonomiska krisens konsekvenser för nordiska regioner

De nordiska länderna är små ekonomier med ett stort omvärldsberoende och framför allt exportindustrin, t.ex. skogs-, fiske- och fordonsindustrin påverkades därför kraftigt av den ekonomiska krisen. Andra branscher som är underleverantörer till, eller på olika sätt beroende av exportindustrier drabbades också om än med viss fördröjning. Det antogs även att effekterna på sysselsättningen i den offentliga sektorn skulle komma som en fördröjd effekt av nedgången i den privata sektorn. Dessa effekter har dock blivit långt

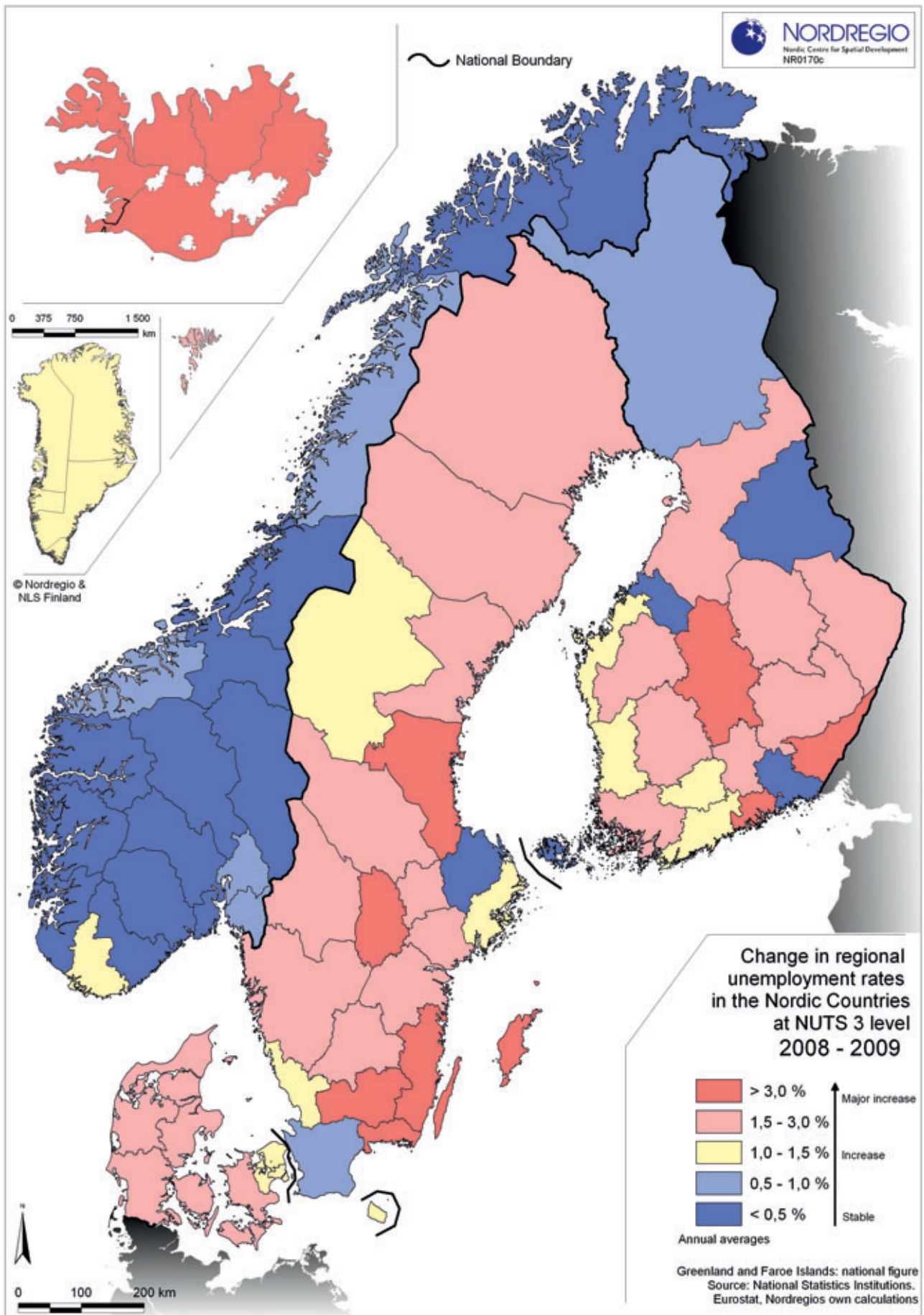
ifrån så stora som förväntat och i vissa fall har de t.o.m. uteblivit helt.

Arbetslösheten steg i samtliga nordiska länder mellan 2008 och 2010. Även i Norge steg arbetslösheten men från en mycket lägre nivå jämfört med i övriga nordiska länder (se figur 1). Kartan i figur 2 visar förändringen i arbetslöshetsnivåerna i nordiska regioner mellan 2008 och 2009. Den största ökningen i arbetslöshetsnivåer skedde i de sydöstra och centrala delarna av Sverige och Finland.



Figur 1: Arbetslöshetsnivå i juni 2010 jämfört med 2008 (annual rates)

Källa: Regional Development in the Nordic Countries, 2010



Figur 2: Förändring i arbetslöshetsnivåer i nordiska regioner (NUTS 3) 2008-2009

Danmark

Arbetslösheten steg mycket kraftigt i Danmark särskilt under det första kvartalet 2009. Konkurserna ökade också dramatiskt i den ekonomiska krisens fotspår. Antalet konkurser i Danmark var mer än 80% högre i november 2008 jämfört med samma månad 2007. Flera av de stora bankerna i Danmark fick likviditetsproblem i finanskrisens spår och den danska regeringen införde därför statliga lånegarantier till banksektorn.¹

I Danmark innebar den ekonomiska krisen främst en nedgång i produktionsbranscher med relativt lågt kvalificerad arbetskraft. Delar av Danmark med störst inslag av produktionsinriktade branscher drabbades därför hårdast av den ekonomiska krisen. En kraftig nedgång skedde t.ex. i byggsektorn vilket till en början i stor utsträckning drabbade Köpenhamnsregionen. Nedgången i byggsektorn spred sig dock så småningom även till andra delar av landet.² Inom servicesektorn fick den ekonomiska krisen däremot inte lika stora konsekvenser och effekterna i de delar av landet som i större utsträckning domineras av sysselsättning inom service blev därför inte lika stora. Den kunskapsintensiva sektorn drabbades också i mindre utsträckning.

Finland

I Finland, liksom i de flesta europeiska länder, slog den ekonomiska krisen i första hand mot exportsektorn. En stor andel av Finlands export består av trävaror och andra skogsrelaterade produkter och lägre exportnivåer innebar därför att många arbetstillfällen försvann inom den sektorn. Den finska skogsindustrin var redan före den ekonomiska krisen påverkad av sjunkande efterfrågan på trävaror. Orsaker till nedgången var bl.a. att det internationella utbudet under en längre tid varit större än efterfrågan och också på att Ryssland kraftigt höjde exporttullarna på virke 2007.⁴ En stor del av råvarubehovet inom finsk trävaru- och pappersmasseindustri har tidigare täckts av import från Ryssland och de höjda ryska exporttullarna har inneburit större konkurrens om inhemsk virkesråvara och råvara från t.ex. Sverige.

Det finska Arbets- och näringsministeriet visade i en rapport som publicerades i början av 2009 att samtliga finska regioner kände av en recession som följd av den ekonomiska krisen.⁵ Arbetslösheten i Finland

Det är svårt att skilja konsekvenserna av den ekonomiska krisen från konsekvenser av den strukturomvandling som pågår i det danska näringslivet men det är helt rimligt att anta att krisen har skyndat på strukturomvandlingen. Det är också viktigt att notera att flera av de regioner i Danmark som tidigare ”släpade efter”, t.ex. Bornholm och Nordjylland, sedan den ekonomiska krisens början har haft en mindre tillbakagång än de ekonomiskt starkare regionerna, t.ex. Östra Själland.³ Det är ett mönster som man också kan se i övriga nordiska länder. Utvecklingen på Nordjylland, som också kommer att tas upp mer ingående längre fram i rapporten, är ett exempel på hur omvandlingen från produktionsindustri till kunskapsintensiv industri har hanterats. Nordjylland blev ett centrum för forskning och näringslivsutveckling kring IT i början av 90-talet. När nedgången i IT-industrin kom under andra hälften av 90-talet fick detta stora konsekvenser för näringsliv och sysselsättning på Nordjylland. Genom aktiva insatser och ett väl uppbyggt samarbete fanns det goda förutsättningar för att hantera nedgången bland annat genom satsningar på nya områden inom IT.

steg på grund av nedgången i exportsektorn, men också på grund av ekonomiska problem i den kommunala sektorn. Regioner med de största produktionsbortfallen var Etelä-Karjala (Södra Karelen), Kainuu (Kajanaland) och Pohjois-Pohjanmaa (Norra Österbotten). Detta berodde inte enbart på den aktuella ekonomiska krisen utan också på att dessa regioner fortfarande påverkades av det tidiga 1990-talets ekonomiska kris.⁶ När det gäller arbetslösheten var ökningen störst i Etelä-Karjala, Itä-Uusima (Östra Nyland), Keski-Suomi (Mellersta Finland) och Pirkanmaa (Birkaland). Regioner med redan hög arbetslöshet kände inte av en lika snabb nedgång i sysselsättningen som regioner med en tidigare låg arbetslöshetsnivå.

Generellt sett drabbas regioner med liten befolkning, brist på arbetskraft och stort beroende av en eller ett fåtal näringar hårdast av ekonomiska kriser. Dessa regioner brukar också ha svårast att återhämta sig. Utvecklingen i vissa delar av Finland efter den ekonomiska krisen visar dock att denna bild

1 Regionaludvikling i Danmark, Politiske initiativer under finanskrisen. Annette Jacobsen, mars 2010, opublicerad rapport

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Vironen, Heidi (2009), Regional Dimensions of the Economic Crisis: Finland, EoRPA Paper 09/1, EPRC, University of Strathclyde

5 Arbets- och näringsministeriet, www.tem.fi

6 Vironen, Heidi (2009), Regional Dimensions of the Economic Crisis: Finland, EoRPA Paper 09/1, EPRC, University of Strathclyde

inte nödvändigtvis stämmer. Nedläggningen av en stor pappersmassfabrik i Kainuu betydde en stor förlust för regionen när över 500 arbetstillfällen försvann. Istället för att utvecklingen vände ytterligare nedåt fick nedläggningen emellertid till följd att det öppnades nya möjligheter för att skapa tillväxt och arbetstillfällen. Ett annat exempel är Kotka-Hamina-regionen i sydöstra Finland där Stora Enso beslutade att lägga ner två pappersmassfabriker. Förutom att ett stort antal

personer sades upp från fabriker drabbades flera underleverantörer och andra företag i regionen t.ex. inom service och logistik också av nedläggningarna. Även i Kotka-Hamina vändes krisen till möjlighet i och med satsningar inom nya branscher, framför allt vindkraft. Att Google etablerade verksamhet i regionen bidrog också på ett något överraskande sätt till ökad sysselsättning.

Norge

Trots kraftigt sjunkande internationell efterfrågan under hösten 2008 och våren 2009 påverkades den norska produktionsindustrin generellt sett i liten omfattning eftersom insatser gjordes för att stimulera och upprätthålla den inhemska efterfrågan och på så sätt kompensera för den minskande exporten. Vissa sektorer drabbades, trots insatserna, relativt hårt av den ekonomiska krisen och i likhet med övriga nordiska länder var det den exportriktade industrin som påverkades i störst utsträckning. Fiskerisektorn drabbades av vikande internationell efterfrågan vilket särskilt drabbade mindre samhällen i Nordnorge som är starkt beroende av fisket. I ett mer övergripande perspektiv har emellertid de regionala effekterna av den ekonomiska krisen varit relativt små i Norge.

Krisen fick störst konsekvenser i städer som är starkt beroende av en enda industri, särskilt de städer som byggts upp kring aluminiumindustrin och kring underleverantörer till fordonsindustrin.⁷ Den norska varvsindustrin fick också problem till följd av minskande beställningar och osäkerheten inför framtiden inom denna bransch var stor. Slutsatsen är att tack vare att situationen i Norge var extremt gynnsam före krisen med expansion i näringslivet, mycket låg arbetslöshet och dessutom en finansiell sektor som omstrukturerats efter erfarenheter från krisen i början av 1990-talet fick den ekonomiska krisen endast till följd att tillväxttakten sjönk något i början av 2009 för att sedan öka på nytt redan i slutet av samma år.

Sverige

Sverige är precis som de övriga nordiska länderna en liten ekonomi med ett starkt import- och exportberoende och den ekonomiska krisen fick konsekvenser även för svenskt näringsliv och sysselsättning. Det som troligtvis blev mest uppmärksammat var den kraftiga nedgången i fordonsindustrin något som framför allt drabbade västra Sverige. SAAB var före den ekonomiska krisen den största privata arbetsgivaren i både Trollhättan och Vänersborg i västra Götalandsregionen och därför slog krisen inom SAAB hårt mot sysselsättningen i denna region. Även Volvo tvingades till stora neddragningar och i Göteborgsregionen fick varsel inom Volvo och dess underleverantörer stora konsekvenser för sysselsättningen. På Volvo lastvagnar i Umeå i norra Sverige varslades ett stort antal personer om uppsägning i slutet av 2008.

I många svenska kommuner, särskilt de som inte ligger i storstadsområdena är en hög andel av

arbetskraften anställd i offentlig sektor. Detta gör att den ekonomiska krisens direkta påverkan på sysselsättningen i dessa kommuner blev förhållandevis liten. I de norra delarna av Sverige slog krisen dock i stor utsträckning också mot den kommunala sektorn. Krisen förvärrade den situation som många, främst inlandskommuner står inför med en allt mindre befolkning och därmed ett minskande skatteunderlag och drastiskt försämrade förutsättningar att upprätthålla nivån på vård, omsorg och andra välfärdstjänster.

Sysselsättningen sjönk i så gott som alla svenska län under den ekonomiska krisen. Arbetslösheten ökade dock mest i regioner som före krisen hade en relativt låg arbetslöshet, t.ex. Kalmar län, Kronobergs och Jönköpings län (se figur 2). I regioner med en redan hög arbetslöshet (t.ex. Norrbottens, Jämtlands och Skåne län) har ökningen inte varit lika stor.

⁷ EoRPA paper 09/1

Minskade regionala skillnader som en följd av den ekonomiska krisen

Utvecklingen i de nordiska länderna under och efter den ekonomiska krisen visar att krisen faktiskt har bidragit till att *minska* skillnaderna mellan olika regioner. Regioner som före krisen hade låg arbetslöshet har haft en relativt kraftig ökning av arbetslösheten medan regioner som tidigare hade hög arbetslöshet inte har drabbats lika hårt. Det beror till stor del på att regioner som tidigare ”släpade efter” är beroende av offentlig sektor som i de nordiska länderna har drabbats av den ekonomiska krisen i relativt liten utsträckning.⁸

De förutsättningar som olika regioner hade före krisen har naturligtvis haft betydelse för vilka konsekvenser den ekonomiska krisen fick. Förmågan till och beredskapen för återhämtning ser väldigt olika ut i olika regioner.⁹ Det beror bl.a. på hur diversifierad arbetsmarknaden är. Om sysselsättningen i en region är beroende av en eller ett fåtal näringsgrenar får en ekonomisk kris i dessa näringar stora konsekvenser för

regionen som helhet. Den regionala sårbarheten beror också på det geografiska avståndet till externa marknader. Därför har regioner och kommuner som ligger inom eller nära storstadsområden bättre förutsättningar för att återhämta sig efter ekonomisk nedgång. Det är där möjligt att pendla till andra städer för att arbeta, något som inte är möjligt från områden som ligger långt från en större stad.

Den nationella ekonomiska situationen har givetvis också betydelse för vilken beredskap det finns för återhämtning för regioner som drabbats hårt av den ekonomiska krisen. T.ex. så var det tydligt att det i Norge tack vare mycket stabila statsfinanser fanns utrymme för att i viss mån kompensera för nedgången.

I följande avsnitt behandlas frågan om vilka regioner som antas vara särskilt sårbara för ekonomiska kriser och strukturomvandlingar.

⁸ EoRPA paper 09/1

⁹ Ibid.

Indikatorer för att identifiera ekonomiskt sårbara regioner

Att utveckla indikatorer

Indikatorer som gör det möjligt att identifiera hur sårbar en region eller kommun är kan ge viktiga signaler om vilka regioner eller kommuner som skulle kunna drabbas särskilt hårt av strukturomvandlingar och ekonomiska kriser. Det finns flera exempel på studier som gjorts där indikatorer på ekonomiskt sårbara regioner har tagits fram. Ett exempel är svenska NUTEK, Verket för näringslivsutveckling (nuvarande Tillväxtverket) som 2002 tog fram en rapport om sårbara industriregioner.¹⁰ NUTEK:s arbete genomfördes mot bakgrund av att flera små industriorter, t.ex. Bengtsfors i Västsverige och Gislaved i Jönköpings län, drabbades av att

industrier som varit mycket dominerande på orten lade ner sin produktion och flyttade utomlands. Detta fick stora negativa konsekvenser för sysselsättningen på dessa orter. Syftet med NUTEKs rapport var genom att utarbeta verktyg för att identifiera sårbara regioner initiera en diskussion kring hur centrala aktörer och kommuner och regioner kan agera mer strategiskt och långsiktigt för att förhindra allvarliga konsekvenser av ekonomiska kriser och omstruktureringar i industrin i framtiden.

I rapporten lyfts följande fyra indikatorer på sårbarhet fram:

- Regionernas beroende av större industriföretag
- Teknikerintensiteten i större industriföretag
- Utländskt ägande
- Regional hemvist bland industriföretagen

NUTEK (2002)

Regioner som är beroende av ett eller några få industriföretag är särskilt sårbara vid konjunkturnedgångar. Industriföretag med förhållandevis låg kunskaps- och teknikerintensitet ser dessutom i större utsträckning till löneläge när de gäller val av lokaliseringsort och konjunkturnedgångar och strukturomvandlingar gör därför att dessa företag väljer att flytta sin produktion. Därför antas regioner med företag där teknikerintensiteten är låg vara mer ekonomiskt sårbara. Samtidigt kan dessa företag vara beroende av branschspecifik kompetens som har utvecklats i regionen. Regioner med ett stort beroende av utlandsägda företag antas också vara mer sårbara. Den regionala hemvisten bland industriföretagen antas också ha betydelse för sårbarheten i och med att det är lättare för ett företag som har sin hemvist utanför

regionen att fatta beslut om neddragningar.¹¹

Christer Anderstig och Greger Lindberg har följt upp NUTEKs studie och vidareutvecklat indikatorerna. De ställer upp följande kriterium för att en region ska räknas som ekonomiskt sårbar:

*”Regionens industri och näringsliv domineras av sådan produktion för vilka det inte finns några komparativa fördelar i regionen, dvs. företag och branscher som är på väg att slås ut i strukturomvandlingen”.*¹²

Strukturomvandling innebär att branscher som tidigare varit framgångsrika har tappat sina komparativa fördelar till förmån för nya branscher. De som förlorar sitt

¹⁰ NUTEK (2002), Sårbara industriregioner – sårbarhet i lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner till följd av industriell omstrukturering, B 2002:1, www.tillvaxtverket.se

¹¹ Ibid.

¹² Anderstig, Christer och Lindeberg, Greger (2010), Om sårbara och robusta arbetsmarknadsregioner i Västernorrland, WSP Analys och strategi.

arbete i samband med en strukturomvandling kan inte utan vidare byta till en ny bransch och har kanske inte heller möjlighet att pendla till en annan kommun eller region för att kunna fortsätta arbeta inom sin bransch. Detta innebär en stor belastning både för individen

och för samhället. Beredskap i utbildningssystemet för omskolning och fortbildning och en bättre matchning av arbetskraft och befintliga arbeten är därför en helt central del i att hantera strukturomvandlingar.

Indikatorer på sårbarhet enligt Anderstig och Lindeberg (WSP Analys och strategi)

- Regioner med branscher med låg specialiseringskvot; dvs. där importen är större än exporten, är mer sårbara än regioner med hög specialiseringskvot.
- Regioner med en hög andel anställda vid stora arbetsställen är mer sårbar än regioner med en hög andel anställda vid små arbetsställen.
- Regioner med stor diversitet i näringslivet är mindre sårbara för strukturomvandlingar och ekonomiska kriser.
- Regioner med en hög andel utlandsägda företag antas vara mer sårbara

I regioner som är beroende av en sektor som inte är konkurrenskraftig är naturligtvis risken för nedläggningar och därmed ökande arbetslöshet stor. Samtidigt är även regioner beroende av sektorer som *är* konkurrenskraftiga sårbara då effektivisering kan leda till att arbetstillfällena försvinner.

Att en region skulle vara mer sårbar ju fler utlandsägda företag den har är inte entydigt. Utlandsägda företag kan tvärtom bidra till att diversifiera näringslivet i en region genom att tillföra nya resurser, ny kompetens och även öppna upp för nya marknader.¹³

I Norge har flera stora insatser gjorts särskilt riktade till ekonomiskt sårbara regioner, bl.a. ”omstillingsbevilgningen”, Beredskapsprogrammet och Utkantsprogrammet som senare blev Kommunal- och regionaldepartementets satsning på mindre samhällen. Den regionala nivån var ansvarig för några av dessa insatser men då fylkeskommunerna hade olika definitioner av vad en ekonomiskt sårbar region eller kommun är fanns det ett behov av att ta fram mer generella indikationer på ekonomisk sårbarhet.

Samfunns- og næringslivsforskning i Bergen, Norge fick därför i uppdrag att utarbeta generella indikatorer.¹⁴

Utgångspunkten i den rapport som publicerades av Samfunns- og næringslivsforskning 2007 är att graden av ekonomisk och näringslivsmässig sårbarhet bestäms av tre faktorer:

1. problem och utmaningar relaterat till näringslivsstruktur
2. resurser och regional/lokal handlingsberedskap
3. regionen eller kommunens lokalisering

En region med stora resurser och en god handlingsberedskap är mindre sårbar om den ställs inför stora utmaningar och problem än en region med knappa resurser och dålig handlingsberedskap.¹⁵ Var i landet regionen eller kommunen ligger och särskilt närheten till andra större regioner eller kommuner antas också ha stor betydelse. De indikatorer som presenteras i rapporten är mer kvalitativa till sin karaktär än de indikatorer som presenteras i WSP:s rapport.

¹³ Anderstig och Lindeberg, WSP Analys och strategi

¹⁴ Jakobsen, Stig-Erik et al. (2007), Indikatorer for lokal sårbarhet – utredning av et analyseverktøy, SNF-rapport nr.22/07.

¹⁵ Ibid, s.2

Indikatorer på sårbarhet enligt Samfunns- og næringslivsforskning (SNF-rapport nr.22/07):

1) Problem och utmaningar relaterat till näringslivsstrukturen:

- Beroende av ett eller ett fåtal stora företag
- Hög grad av ensidighet i näringslivet
- Stort inslag av konkurrensutsatta branscher
- Stort inslag av naturresursbaserade branscher
- Stort inslag av offentliga arbetsplatser som är exponerade för rationalisering/centralisering/nedläggning (t.ex. försvaret)
- Starkt beroende av externt kapital (dominans av nationellt eller internationellt ägda företag)
- Svag utveckling över tid i det lokala näringslivet

2) Indikatorer på lokal handlingsberedskap

- Kompetensnivå
- Typ av kompetens
- Kompetens hos lokala myndigheter (erfarenheter av lokal utveckling och näringslivsarbete)
- Det lokala näringslivets konkurrenskraft och förmåga till nyskapande och omställning
- Förekomsten av lokala eldsjälarna
- Förekomst av lokala arenor för samarbete och externa nätverk
- Den lokala näringslivskulturen

3) Kommunens lokalisering

- Regionalt centrum eller utkantskommun
- Ingår i en större arbetsmarknadsregion (in- och utpendling från omkringliggande kommuner)
- I vilken grad det lokala näringslivet ingår i regionala och nationella system och värdekedjor

Kommentar

Några grundförutsättningar för att en region eller kommun ska anses vara mindre sårbar lyfts fram i alla de tre studierna, däribland diversitet i det regionala näringslivet som antas göra en region mindre sårbar för ekonomiska kriser och strukturomvandlingar.

Att kunna identifiera vilka regioner och kommuner som är särskilt sårbara kan ge en fingervisning om var särskilda insatser behöver sättas in. Medvetenheten om den egna sårbarheten i termer av beroende av en eller ett fåtal industrier och brister i handlingskapaciteten, är antagligen ganska stor i de flesta regioner och kommuner och indikatorer på sårbarhet kan i så fall bara understryka vad man redan vet. Indikatorer på sårbarhet ger heller inga konkreta besked om hur beredskapen

att hantera konsekvenserna av strukturomvandlingar och ekonomiska kriser bör se ut. Det är i många fall svårt att vara proaktiv och ofta kan det offentliga inte reagera förrän något konkret händer, t.ex. när ett stort företag lägger ner hela eller delar av sin verksamhet i en region eller kommun. Det är möjligt att dra generella slutsatser om mekanismer som styr en viss bransch men enskilda företags agerande skiljer sig samtidigt mycket åt och därför är det svårt att förutse nedläggningar och neddragningar i en viss region.

Beskrivningen av krishantering på nationell nivå i de nordiska länderna som återfinns i den här rapporten samt de exempel från nordiska regioner som tas upp ger en inblick i konkreta strategier.

Strategier för krishantering

I följande avsnitt ges en översikt över hur den ekonomiska krisen och dess konsekvenser har hanterats i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Det diskuteras också vilken roll staten kan och bör ha före, under och efter ekonomiska kriser. I Danmark blev de regionala växtforum som etablerades i samband med strukturreformen 2005 viktiga aktörer för att hitta strategier i syfte att dämpa konsekvenserna av den ekonomiska krisen. Den finska modellen kan beskrivas som relativt styrd från nationellt håll men lokala och regionala aktörer involveras också tidigt i arbetet med att hitta strategier för krishantering. I Norge var Innovasjon Norge en nyckelaktör i arbetet med att ge stöd till vissa industriverksamheter och i Sverige inrättades s.k. regionala varselsamordnare för identifiera de behov och förutsättningar som fanns i regionerna.

De konsekvenser som den ekonomiska krisen fick har hanterats i alla de nordiska länderna med hjälp av finansiella instrument, t.ex. vissa typer av skattelättnader och ökade anslag till kommuner. Dessutom har satsningar gjorts på enskilda branscher. Satsningar riktade till specifika branscher kan få regional effekt eftersom särskilt produktionsindustri ofta är

geografiskt koncentrerad. Olika typer av samordning mellan nationella, regionala och lokala aktörer var också viktiga inslag i hanteringen av konsekvenserna av den ekonomiska krisen. Syftet med många av de initiativ som togs var att skapa en mer långsiktig beredskap för att hantera ekonomiska kriser och strukturomvandlingar.

Krishanteringen i Sverige och Finland har varit förhållandevis proaktiv och inriktad på att skapa förutsättningar för dialog och bättre beredskap inför framtida kriser och strukturomvandlingar. Krishanteringen i Danmark och Norge har däremot varit av mer traditionell karaktär och har i huvudsak bestått i att genomföra olika typer av statliga åtgärder. I Sverige och Finland har också regionala och lokala aktörer i större utsträckning involverats i krishanteringsarbetet. Det svenska systemet med regionala varselsamordnare lyfts fram som en framgångsrik modell för krishantering på regional nivå. Både i Sverige och Finland drog man dessutom nytta av erfarenheter från tidigare kriser. I Finland utarbetades en modell för krishantering redan 2006 då många regioner kände av strukturomvandlingarna inom framför allt pappersmasse- och elektronikindustrin.

Danmark

För att stävja konsekvenserna av finanskrisen antog det danska folketinget redan i oktober 2008 en lag om finansiell stabilitet och därigenom ett första s.k. ”bankpakke” som bestod av en statlig 2-årig garanti för utlåning till de banker som hamnat i likviditetsproblem. ”Bankpakke 1” skulle senare komma att följas av ytterligare två; ”bankpakke 2” i februari 2009 och ”bankpakke 3” som ersatte det första när det löpte ut i oktober 2010. Bankpakke 3 har ett tydligt syfte att reglera och i större utsträckning styra finansinstitutens verksamhet och på så sätt förebygga framtida kriser inom finanssektorn.

Den danska regeringen har också inrättat en fond för grön omställning med stöd till mer miljöanpassad teknik i små och medelstora företag. Ett statligt initiativ (*det statslige udrykningshold*) togs i syfte att ge rådgivning till särskilt drabbade regioner genom att i dialog med lokala och regionala aktörer hitta möjliga lösningar och

vägar ut ur krisen. Metoden har också använts tidigare, på t.ex. Nordfyn, som drabbades hårt av nedgången inom skeppsvarvsindustrin, för att hitta nya vägar för näringslivsutveckling och sysselsättning med anledning av strukturomvandlingar.

Regeringens *Vækstforum* har också haft en tydlig roll i krishanteringsarbetet. Forumet är sammansatt av företagsledare, forskare och andra personer med erfarenhet från områden som har betydelse för tillväxt och konkurrenskraft i Danmark¹⁶. *Vækstforum* ska fungera som rådgivare till regeringen när det gäller näringslivets konkurrenskraft, offentlig ekonomi, kompetensförsörjning och klimatomställning.

De fem danska regionerna initierades också själva olika projekt och program för att undersöka vilka problem som fanns i den egna regionen och vilka åtgärder som var lämpliga för att möta dessa problem. Varje region har ett regionalt växtforum vilka

¹⁶ Läs mer på Statsministeriets hemsida: http://www.stm.dk/_p_12918.html

inrättades i samband med strukturreformen 2005 och i dessa har man tagit initiativ för att stävja effekterna av den ekonomiska krisen. Växtforumen kan t.ex. ge ekonomiskt stöd och även rådgivning till olika verksamheter och enskilda projekt.

Tidigare ansågs det viktigt att inte gå in och korrigera skillnader mellan olika regioners näringsliv

Finland

Finansiella instrument som användes av den finska regeringen för att dämpa effekterna av den ekonomiska krisen bestod förutom av stöd till den finansiella sektorn också av skattelättnader, stöd till låginkomsttagare och barnfamiljer samt reducering av kostnader för sociala avgifter för arbetsgivare. Det inkluderade även stöd till nya byggprojekt och påskyndande av olika infrastruktursatsningar samt stöd till forskning och utbildning.¹⁸ Den finska regeringen gav också regionala myndigheter ökade anslag för att stimulera företagande och för att skapa nya arbetstillfällen. Vidare gavs stöd till kommuner och regioner som var särskilt drabbade av industri- och företagsnedläggningar. De tematiska och geografiska indelningarna för EU:s strukturfonder ansågs inte behöva anpassas på något särskilt sätt med tanke på den ekonomiska krisen. Ett problem som uppstod var dock att strukturfondsmedel inte kunde användas i vissa områden eftersom det inte fanns tillräckligt med resurser för medfinansiering.

I samband med nedläggningen av en stor pappersmassfabrik i Voikkaa i Kymenlaakso (Kymmenedalen) i Södra Finland 2006 började den finska regeringen utarbeta en ny modell för hantering av strukturomvandlingar och ekonomiska kriser. Tidigare arbete med krishantering präglades av alltför långsamma reaktioner och brist på faktiskt genomförande av olika program. Syftet med den nya modellen är att säkra en konkurrenskraftig produktionsstruktur och att skapa ersättningsanställningar till personer som varslas om uppsägning. Genom samordning av handlingsplanerna för arbetsmarknads- och näringslivspolitikerna kan kraftfullare åtgärder sättas in och samtidigt ge bättre förutsättningar för att långsiktigt trygga produktionsstruktur och arbetstillfällen.

Områden som drabbas särskilt hårt av nedläggningar kan av regeringen utses till att bli föremål för särskilt stöd under en 2-årsperiod. I statsbudgeten allokeras särskilda medel för insatser i dessa områden. Regeringen ställer också krav på att företagen själva ska ta ansvar vid nedläggningar och tillföra resurser till

med hjälp av statsstöd för att undvika att snedvrیدا konkurrensen. De initiativ som tagits i Danmark, t.ex. fonden för grön omställning visar att det är ett större fokus än tidigare på de enskilda näringsverksamheternas behov. Man ser det i större utsträckning som nödvändigt att stötta verksamheter i kristider.¹⁷

krishanteringsarbetet. Den kommunala nivån har också ett avgörande ansvar för att hantera konsekvenser av nedläggningar. Den nya modellen för krishantering i Finland fokuserar på att det ska finnas en beredskap både på nationell och lokal nivå så att det är möjligt att reagera snabbt i händelse av nedläggningar.

Den finska regeringen ökade också i samband med den ekonomiska krisen anslagen till den s.k. *Startti*-fond som syftar till att stödja arbetslösa eller de som planerar att gå från anställning eller studier till att bli företagare på heltid.¹⁹ Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer, *Tekes* fick också som ett sätt att stimulera företagandet utökade anslag för att stödja forskning, utveckling och aktiviteter i offentlig och privat sektor relaterade till innovation.

I Finland har erfarenheterna från det tidiga 90-talets kris visat att samarbete är avgörande för att dämpa effekterna av ekonomiska kriser. Den finska regeringen har naturligtvis en stark och viktig roll i hanteringen av den ekonomiska krisen men stor tonvikt har också lagts på dialog mellan stat, regioner (främst med landskapsförbunden) och kommuner. I januari 2010 startade det nationella programmet för regional konkurrens- och kohesionskraft KOKO med syfte att stärka samordningen i regionerna. Projektet planerades och utformades före den ekonomiska krisen började men kan ses som ett instrument för att bättre förbereda regionerna för att lösa problem t.ex. i samband med framtida ekonomiska kriser. KOKO-programmet syftar till att samla aktörer i varje region och få till ett bättre samarbete kring vilka åtgärder som ska vidtas för att utveckla regionen. KOKO-programmet kan ses som ett instrument för att bättre rusta regionerna att kunna hantera framtida kriser och strukturomvandlingar. Syftet med KOKO-programmet är också att initiera samarbetsprojekt för att hitta gemensamma nämnare inom regionen och skapa en bättre förståelse och därmed ett bättre samarbete mellan olika aktörer i regionen.²⁰

¹⁷ Jacobsen, 2010

¹⁸ Se t.ex. Vironen, 2009

¹⁹ Ibid.

²⁰ Arbets- och näringsministeriet, www.tem.fi

Norge

I förhållande till övriga nordiska länder fick den ekonomiska krisen ganska små konsekvenser i Norge. Norge hade före krisen en mycket låg arbetslöshet och en stabil ekonomi som gav möjlighet att vid krisens början använda sparade medel för krisbekämpning. De krisåtgärder som vidtogs i Norge var förhållandevis traditionella och riktade mot enskilda företag. De flesta instrument var dessutom nationella och inte riktade till specifika regioner. Visst stöd har dock regional verkan, t.ex. ökat stöd till kommunsektorn eller stöd till de delar av näringslivet som ofta är lokaliserade till mindre orter.

Den ekonomiska krisen drabbade inte de regioner som traditionellt sett ”släpar efter” i någon större utsträckning utan det var snarare tidigare relativt starka regioner men som är beroende av en eller ett fåtal företag eller branscher som drabbades hårdast.

I januari 2009 introducerade den norska regeringen ett paket som bl.a. innebar skattelättnader för näringslivet, ökade anslag till kommunerna för att säkra en god nivå på välfärdsservicen och investeringar i infrastruktur. Paketet innebar också satsningar på energibesparing och förnyelsebara energikällor.²¹ För att möta behovet av kapital särskilt i exportsektorn fick *GEIK* (Garantiinstitutet för exportkrediter) extra resurser och ett särskilt låneprogram för *Eksportfinans* (Norska institutet för exportfinansiering) upprättades. Olika typer av stöd till näringslivet introducerades också, t.ex. skattelättnader till företag och initiativ till förmån för byggnadsindustrin.

Den norska regeringen inrättade också ett *finanskriseudvalg* bestående av representanter för näringslivet, arbetsmarknadens parter, forskningsinstitutioner och myndigheter.

Sverige

De finansiella instrument som den svenska regeringen använde för att dämpa konsekvenserna av den ekonomiska krisen var förutom stöd till den finansiella sektorn bl.a. extra stöd till kommunerna både i form av ett engångsbelopp och genom generell höjda statsbidrag under en övergångsperiod. Vidare tillförde den svenska regeringen extra resurser till Arbetsförmedlingen, t.ex. till ökade insatser när det gäller matchning mellan arbetssökande och befintliga jobb. Det satsades också på att infrastrukturprojekt skulle genomföras i en snabbare takt och man utredde också möjligheten att tidigarelägga planerade projekt.

Kommittén fick i uppdrag att utreda de grundläggande orsakerna till krisen i finanssektorn och ta fram strategier för hur framtida kriser kan hanteras.

Innovasjon Norge var en mycket viktig och drivande aktör under krisen och höll regeringen informerad om tillståndet i näringslivet och om den ökande efterfrågan på lån. Innovasjon Norge fick också snabbt ta emot stora belopp för utlåning till företag som hade hamnat i särskilt stora ekonomiska svårigheter. Dessutom utformades ett särskilt stödpaket till förmån för varvsindustrin som drabbades särskilt hårt. Dessa satsningar har också utvärderats och man har kunnat konstatera att de har haft ett positivt genomslag. Innovasjon Norge har en närhet till företagen eftersom de finns representerade i alla fylken och lång erfarenhet av att hantera förändringar och kriser i näringslivet. Innovasjon Norge ska särskilt kunna tillhandahålla kapital till näringsverksamheter i mer rurala områden där tillgången på privat kapital är låg eller t.o.m. obefintlig. Innovasjon Norge arbetar också med omställning i områden med en ensidig näringsstruktur eller med stort beroende av en enda bransch. Detta sker i nära samarbete med fylkeskommuner och kommuner. Syftet med Innovasjon Norges insatser ska dock vara satsning på nya innovationer och inte att rädda företag.

Generellt sett skedde inte någon omprioritering av resurser och strategier för regional utveckling inom Kommunal- och Regionaldepartementet som en följd av den ekonomiska krisen. De åtgärder som har vidtagits kanaliseras genom Närings- och handelsdepartementet med betydande regionala effekter. Medel till projekt för näringsutveckling och innovation kanaliseras genom Innovasjon Norge.

Insatser gjordes också till förmån för fordonsindustrin i form av en förstärkt satsning på forskning och införande av statliga kreditgarantier. Krav på att den svenska staten rent av skulle ta över ägandet i Volvo och SAAB ställdes men den svenska regeringen menade att ett statligt ägande var helt uteslutet.²² Istället ville regeringen genom satsningar på forskning både stärka de svenska företagens konkurrenskraft och även påskynda och uppmuntra omställningen till produktion av mer miljövänliga fordon.

I början av 2009 utsåg den svenska regeringen s.k. regionala varselsamordnare i syfte att bättra

²² Se t.ex. Affärsvärlden 1 december 2008: <http://www.affarsvarlden.se/hem/nyheter/article2588928.ece>

21 Se t.ex. EoRPA paper 09/1

koordinera insatserna i respektive län. Uppdraget gavs i Skåne och Västra Götaland till landshövdingarna och regionråden och till landshövdingar och ordförande för Regionförbund i län med kommunala samverkansorgan. I de län som hade varken kommunala samverkansorgan eller självstyrelseorgan fungerade landshövdingen ensam som regional samordnare. Uppdraget bestod i att kartlägga och analysera krisens effekter i respektive län och också att formulera vilka behov som fanns inom regionen och inom olika branscher och kommunicera detta med regeringen. På nationell nivå utsågs en grupp statssekreterare som skulle underlätta dialogen mellan nationell och regional nivå. Systemet med regionala samordnare har beskrivits som lyckat, särskilt med tanke på att det har bidragit till att kopplingen mellan statliga representanter och representanter på lokal och regional nivå har stärkts. I det arbete som de

regionala varselsamordnarna utförde utgick man ofta från existerande regionala partnerskap och byggde i stor utsträckning vidare på de strategier och program som tidigare tagits fram i länet. Eftersom dessa strategier och program redan var förankrade hos regionala aktörer via partnerskapen underlättades arbetet med att ta fram förslag till åtgärder. De regionala samordnarna kom också med förslag till förändringar i regelverk och nationella insatser utifrån de behov som de såg i sina regioner. Många av dessa förslag har regeringen också genomfört, t.ex. satsningar på utbildning som efterfrågats från regionernas sida. Det har också efterfrågats att regeringen ska verka för en förenkling av EU:s strukturfonder så att de bättre ska kunna användas som medel för att mildra effekterna av ekonomiska kriser.²³

23 Näringsdepartementet (2009), För ett starkare Sverige: regionala samordnare i samarbete med den svenska regeringen. Näringsdepartementet

Att vända kris till möjlighet

Den ekonomiska krisens konsekvenser i de nordiska länder visar upp ett regionalt mönster där nedgången i ekonomin främst drabbade regioner med ett stort beroende av exportindustri. Skogs- och pappersmasseindustrin i Finland, fordonsindustrin i Sverige, skeppsvarvs- och fiskeindustrin i Norge och byggnadsindustrin i Danmark drabbades särskilt hårt.

I följande avsnitt ges exempel på tre regioner i Norden - Västra Götaland i Sverige, Kotka-Hamina i Finland och Nordjylland i Danmark - där ekonomiska kriser och strukturomvandlingar fått stora konsekvenser men där regionala och lokala aktörer i stor utsträckning också har lyckats vända krisen och använda situationen för att utveckla nya delar av det regionala näringslivet.

Fordonsindustrin i Västra Götaland

Västra Götalandsregionen som omfattar tre tidigare län i Västsverige²⁴ har sedan 1970-talet gått igenom ett flertal kriser och strukturomvandlingar inom olika branscher. Det började med varvskrisen på 70-talet och fortsatte sedan inom textilindustrin som av tradition har varit lokaliserat till området i och runt Borås i Västra Götaland. Textilindustrin i Sverige liksom i många andra västeuropeiska länder drabbades hårt när tillverkningen började flytta till låglöneländer under 70-talet. Sysselsättningen inom varvs- och textilindustrin uppgick i början av 1960-talet till 125 000 personer och 2007 var siffran nere på sammanlagt 13 000 sysselsatta i båda branscherna.²⁵ Generellt sett har aktörer i Västra Götaland haft en mycket god förmåga att anpassa sig till strukturomvandlingar och hitta möjligheter inom nya branscher.

Den tydligaste och mest uppmärksammade konsekvensen av den ekonomiska krisen var nedgången i den svenska fordonsindustrin som är starkt koncentrerad till Västra Götalandsregionen. Från oktober 2008 till maj 2009 varslades mer än 25 000 personer om uppsägning i Västra Götaland och de allra flesta av dessa var anställda inom fordonsindustrin. Den ekonomiska krisen förvärrade den allvarliga ekonomiska situation som SAAB:s ägare General Motors, GM redan befann sig i och företaget valde därför att sälja eller lägga ner övriga bilmärken och däribland SAAB. Efter en lång process som inte minst innebar stor osäkerhet för de anställda i Västra Götalandsregionen köptes SAAB av Spyker Cars i början av 2010. Det råder fortfarande mycket stor osäkerhet kring om det är möjligt att hitta en mer långsiktig lösning för SAAB. Under början av

2011 har diskussionerna förts med både kinesiska och ryska finansiärer för att försöka trygga produktionen inom SAAB. Ford som 1999 köpte upp Volvo beslutade sig också i samband med finanskrisen att avyttra Volvo. Volvo såldes till det kinesiska företaget Zhejiang Geely Holding i januari 2010.

Krisen i fordonsindustrin i Västra Götaland fick stor nationell uppmärksamhet i Sverige och debatten var hård kring huruvida den svenska regeringen skulle gå in och stödja fordonsindustrin ekonomiskt. Den finansiella och ekonomiska krisen drabbade emellertid inte bara fordonsindustrin och dess underleverantörer i Västra Götaland utan innebar även likviditetskris i en rad andra branscher inom logistik, maritima näringar, byggnation, biovetenskap osv. Nedgången i den svenska fordonsindustrin var både en konsekvens av den generella ekonomiska krisen och ett led i den pågående strukturomvandlingen inom fordonsindustrin globalt. Västra Götaland var före krisen den sjätte viktigaste regionen när det gäller fordonsindustri i Europa. Sysselsättningen inom fordonsindustrin i Sverige var och är koncentrerad till tre kommuner i Västra Götaland; Trollhättan, Skövde och Göteborg.²⁶ Fordonskrisen fick därför stor negativ inverkan på den totala sysselsättningen i Västra Götaland och särskilt i dessa tre kommuner. Förutom att ha stor betydelse för sysselsättningen har fordonsindustrin med de två svenska "flaggskeppen" SAAB och Volvo ett starkt symboliskt värde i Sverige och framförallt i Västra Götalandsregionen.

De regionala varselsamordnarna som i Västra Götalandsregionen var landshövdingen och ordförande för regionutvecklingsnämnden vid Västra Götalandsregionen utsågs för att hitta strategier för att dämpa de negativa effekterna av den ekonomiska

26 Ibid.

24 1997 slogs Göteborgs- och Bohuslän, Skaraborgs län och Älvsborgs län samman till en administrativ region, Västra Götaland.

25 NUTEK (2009), Fordonsindustrin i nationell och regional belysning, Stockholm mars 2009.

krisen. Från nationellt håll låg fokuset på de stora företagen SAAB och Volvo medan ambitionen i Västra Götalandsregionen också var att lyfta fram de problem som uppstod hos de små och medelstora företag som är underleverantörer till fordonsindustrin.

Inom den västsvenska fordonsindustrin pågår en strukturomvandling som började redan före krisen. Det har därför gjorts och görs fortfarande stora satsningar på att anpassa utveckling och tillverkning av personbilar till en ny typ av global efterfrågan och krav på ökad miljöhänsyn. Det satsas bland annat på att utveckla kompetenscentrum för utveckling av nya bränslen, bättre fordons säkerhet och nya material. Satsningar görs dessutom på att ytterligare stärka samverkan med universitet och högskolor i regionen samt på samverkan med underleverantörer. Under 2009 initierade Västra Götalandsregionen ett program, InMotion som syftar till göra regionen ledande i Europa när det gäller energi, miljö och hållbara transportlösningar för framtiden. Inom ramen för programmet har 150 miljoner satsats

för olika typer av insatser.²⁷

Fordonsindustrins framtid i Västra Götalandsregionen är beroende av dess förmåga att utveckla nya innovationer och på så sätt möta förskjutningarna i efterfrågan från större bilar till mindre och bensinsnålare bilar.²⁸ Det hänger också på förmågan att fortsätta arbetet med att utveckla miljövänliga fordon.

Utvecklingen inom den västsvenska fordonsindustrin visar att konsekvenserna av den ekonomiska krisen är långt ifrån över men också att omställning och beredskap inför framtida kriser är helt nödvändig. Initiativet InMotion visar också en tydlig och stark vilja hos regionala och lokala aktörer att samla kompetens och resurser för att främja omställning i regionen. Initiativet togs också med anledning av att man i Västra Götalandsregionen inte såg de statliga insatserna som tillräckliga och därför själva valde att satsa resurser på att utveckla regionala utvecklingsprojekt.

Kotka-Hamina-regionen

Kotka-Hamina-regionen ligger i sydöstra Finland på gränsen till Ryssland. Kotka och Hamina är näst efter Kouvola de två största kommunerna i landskapet Kymenlaakso. Kymenlaakso består av sju kommuner med sammanlagt 190 000 invånare. Kotka-Hamina-regionen ligger ungefär 250 km från Sankt Petersburg och 130 km från Helsingfors. Skogsindustrin utgör basen i näringslivet i Kotka-Hamina-regionen och domineras av några få stora företag; Stora Enso, Valmet och Metso. Kotka-Hamina-regionen har en av de största koncentrationerna av pappersmasseindustri i världen. Betydande och inom vissa områden världsledande teknologiföretag har också etablerat sig och vuxit i anslutning till pappersmasse- och pappersindustrin. Hamnen i Kotka har stor betydelse som Finlands största exporthamn. Kotka-Hamina är alltså starkt beroende av några få exportinriktade industrier och förändringar i den globala efterfrågan får därför snabb påverkan på regionen. Det regionala utvecklingsbolaget, Cursor Oy bildades 1988 och ägs av kommunerna i regionen och de större företagen. Bolagets uppdrag är att främja tillväxt och utveckling i Kotka-Hamina-regionen genom att skapa och utveckla ”hållbara och konkurrenskraftiga” näringslivsaktiviteter. Cursor Oy har ca 60 anställda.

Kotka-Hamina-regionen har genomgått flera strukturomvandlingar de senaste decennierna. Under

1980-talet skedde en nedgång i varvsindustrin som dominerades av Wärtsilä och Valmet och på 1990-talet genomförde Ahlström som tillverkar pappers- och fiberprodukter omfattande förändringar i företaget vilket bl.a. innebar att stora delar av verksamheten flyttades till andra länder.

På 2000-talet är det skogs- och pappersmasseindustrin som har påverkats av strukturomvandlingen och den ekonomiska krisen förstärkte den förändringen ytterligare. Stora Enso lade ner två stora anläggningar i Kotka-Hamina-regionen vilket fick stora konsekvenser för sysselsättningen. Istället för att lokalerna efter fabriksnedläggningen stod tomma startade det globala Google upp verksamhet i de gamla lokalerna vilket skapade 50 nya arbetstillfällen. Googles etablering har också kommit att innebära mer indirekta effekter som har varit positiva för hela regionen. Ett av de viktigaste skälen till att Google etablerade sig i Kotka-Hamina var närheten till Ryssland.

Utvecklingsbolaget Cursor har också haft en aktiv roll i framväxten av ett vindkraftskluster i regionen. Cursor har signerat ett avtal med Winwind Ltd som tillverkar vindkraftsturbiner. Enligt avtalet ska nya vindkraftsparker etableras i regionen före utgången av 2013. Syftet är att locka fler vindkraftsföretag till regionen och därmed skapa arbetstillfällen.

²⁷ Läs mer på Västra Götalandsregionens webbsida: <http://www.vgregion.se/inmotion>

²⁸ Se t.ex. NUTEK (2009), Fordonsindustrin i nationell och regional belysning, Stockholm mars 2009.

IKT-klustret på Nordjylland

Nordjylland är starkt dominerat av den största staden Aalborg. Regionen har 580 000 invånare varav drygt en tredjedel bor i Aalborgs kommun. Regionens näringslivsstruktur har av tradition varit baserad på cement- och varvsindustri, matproduktion och turism. Aalborg universitet som grundades 1973 och som idag har 15 000 studenter är en viktig och pådrivande aktör när det gäller regional utveckling.

IKT-klustret på Nordjylland har rötter ända tillbaka till slutet av 1940-talet då SP Radio startade upp verksamhet i regionen. SP Radio utvecklades från ett företag som tillverkade hemelektronik till att på 1960-talet profilera sig mot radiokommunikation för användning till sjöss. 1973 startade telekommunikationsföretaget Dancom verksamhet på Nordjylland och 1974 grundades Aalborg universitet. Universitetet har varit drivande och fungerat som en nod i byggandet av IKT-klustret på Nordjylland. Internationella företag som Bosh, Siemens och Motorola etablerade utvecklingsavdelningar i regionen och blev på så sätt lokomotivföretag för framväxten av IKT-klustret. 1987 etablerades NOVI Science Park och ett samarbete växte fram mellan Aalborg universitet, Aalborgs kommun och IKT-industrin. Klustersamarbetet fick namnet NorCom och var särskilt fokuserat på trådlös kommunikation.

I slutet av 1990-talet stod IKT-sektorn för huvuddelen av sysselsättningen på Nordjylland. De flesta företag inom IKT i regionen var kunskapsintensiva och utlandsägda, t.ex. Motorolas och Texas Instruments utvecklingsavdelningar. När IKT-klustret växte fram under 1990-talet började beslutsfattare i Danmark och även i andra delar av Europa intressera sig för vilka faktorer som bidrog till att ett IKT-kluster kunde utvecklas i en region som Nordjylland som ligger relativt långt från de stora marknaderna. Regionalt och nationellt fokuserade man också på hur IKT-klustret skulle kunna utvecklas ytterligare. Därför utsågs Nordjylland tillsammans med Köpenhamnsregionen till en av två s.k. ”fyrskjepps-”regioner inom IKT i Danmark. Syftet var att dessa regioner skulle ”lysa upp” vägen för en liknande utveckling i andra delar av Danmark.

Idag är IKT-klustret på Nordjylland det snabbaste växande klustret i Danmark. IKT-företagen i regionen sysselsätter 9 500 personer och företagets totala omsättning är 17,5 miljarder danska kronor. Aalborgs universitet är det största IT-universitetet i Danmark och här bedrivs en tredjedel av landets offentligt finansierade IT-forskning. Undervisning och forskning sker i nära samarbete med industrin och studenterna ges möjlighet att få stor inblick i industrin redan under studietiden. Den här s.k. ”Aalborg-modellen” fokuserar på problembaserat lärande och verkliga exempel från

industrin.

Framväxten av det nordjylländska IKT-klustret var en framgångssaga men när IT-branschen drabbades av sin första stora kris i början av 2000-talet påverkade det även företag och verksamheter på Nordjylland. 2005 etablerades IKT Forum som regional nod i ett internationellt nätverk av IKT forum. IKT Forum hade ett bredare fokus än det tidigare etablerade klustersamarbetet NorCom.

Under 2007 kom de första indikationerna på ett skifte inom IT- och mobilindustrin; nya aktörer och ny teknik började utmana etablerade aktörer och etablerad teknik. 2009 beslutade sig Motorola för att lägga ner sin utvecklingsavdelning i Aalborg. Detta innebar ett mycket hårt slag mot IKT-industrin på Nordjylland. Nedläggningen innebar att 260 personer förlorade jobbet. Även Texas Instrument lade ned sin utvecklingsavdelning vilket innebar att ytterligare 150 personer varslades om uppsägning.

Regionen och universitetet gjorde gemensam sak för att stävja effekterna av den ekonomiska krisen och etablerade ett s.k. task force. Det innebar bl.a. att satsningar gjordes på fortbildning för ingenjörer som blivit arbetslösa i samband med nedläggningarna av Motorolas och Texas Instruments utvecklingsavdelningar. I samband med nedläggningarna gjordes också en satsning på att främja entreprenörskap, en satsning som också genererade ett flertal nya företag inom IKT. Det är naturligtvis svårt att kvantitativt mäta effekterna av satsningarna och också att påvisa att det finns ett reellt samband mellan de satsningar som görs och antal personer som hittar annat arbete och antalet företag som startas.

2009 bildades ICT NorCom Business Forum som en sammanslagning av NorCom och IKT Forum. Skälet till sammanslagningen var att man ansåg att det var mer effektivt att gå samman och kraftsamla istället för att fokusera på ”smala” nischer. AAU Innovation som är Aalborg universitets samverkansenheter har också spelat en nyckelroll i arbetet med att hantera den ekonomiska krisens konsekvenser.

2007 inrättades ett partnerskap som en del av den regionala näringslivsutvecklingsstrategin som Nordjyllands växtforum tar fram. 2009 ändrade partnerskapet namn till BrainsBusiness. De partners som ingår i BrainsBusiness är Aalborgs universitet, ICT NorCom Business Forum, Region Nordjylland och Aalborgs kommun. ICT NorCom är en nätverksorganisation som samlar nordjylländska IT-företag.

Utvecklingen på Nordjylland visar att det har varit möjligt att i regionen anpassa sig till förändrade

förutsättningar som en följd av den ekonomiska krisen. Genom att samla alla relevanta aktörer i regionen har man kunnat styra utvecklingen mot ny teknik och på så sätt behålla kompetensen i regionen. Nya organisationsformer har också utvecklats i spåren av förändringarna inom IT- och telekomsektor.

Exemplet från IKT-industrin på Nordjylland är en tydlig illustration på vikten av att en region som är stark beroende av ett fåtal branscher, måste ha beredskap för svängningar inom dessa branscher. IT- och telekomindustrin har vuxit explosionsartat under de

senaste tjugo åren och den mycket snabba teknologiska utvecklingen har gjort att industrin ständigt måste anpassa sig och ”vara i fas” i större utsträckning än de flesta andra branscher. Exemplet från Nordjylland visar också på styrkan i klusterorganisationer som samlar representanter för näringsliv, universitet och offentlig sektor. Klusterorganisationer kan ha en överblick och beredskap som inte är möjligt att ha för varje enskild aktör. Tack vare det nätverk som klusterorganisationen utgjorde kunde insatser snabbt sättas in när Motorola och Texas Instrument lade ner sina verksamheter.

Slutsatser

De fyra största nordiska länderna drabbades inte lika hårt av den ekonomiska krisen som de flesta andra europeiska länder men i kombination med strukturomvandlingar inom vissa industrier blev och är konsekvenserna ändå synbara. Den ekonomiska krisen har också ytterligare förstärkt diskussionen kring hur de nordiska länderna ska hantera omställningen från en ekonomi baserad på industriproduktion till en ny ekonomi som bygger på kunskapsintensiva branscher.

Syftet med den här rapporten och det seminarium som anordnades av Nordiska arbetsgruppen för tredje generationens regionalpolitik den 26 januari 2011 var att belysa hur den ekonomiska krisen hanterades i de nordiska länderna och att skapa en dialog mellan de nordiska länderna när det gäller vilka lärdomar som kan dras för att stävja de regionala effekterna av ekonomiska kriser och strukturomvandlingar i framtiden.

Det finns viktiga strukturella skillnader mellan Danmark å ena sidan och framför allt Sverige och Finland å den andra sidan som har haft betydelse för hur den ekonomiska krisen har påverkat utvecklingen. I Danmark är de regionala skillnaderna i företagsstruktur mindre än i Sverige, Finland och Norge. Dessutom har Danmark färre anställda inom de areella näringarna än vad som är fallet i de övriga tre länderna och Danmark har också relativt låg andel tung industri. Norge sticker också ut i och med att de finansiella förutsättningarna att klara av en nedgång i ekonomin är bättre än i övriga nordiska länder.

Det är tydligt att den ekonomiska krisen har förstärkt pågående strukturomvandlingar. Det kanske allra tydligast exemplet på det i den nordiska kontexten är fordonsindustrins kris i Sverige. Minskande global efterfrågan och krav på nya typer av fordon har gjort att produktionen i Sverige trots stor effektivitet inte längre är lönsam. När den ekonomiska krisen startade 2008 blev det droppen som fick bägaren att rinna över för SAAB och Volvos ägare. SAAB och Volvo har ett starkt symbolvärde nationellt i Sverige men kanske framför allt i Västra Götalandsregionen där den huvudsakliga produktionen finns. I Västra Götalandsregionen har regionala och aktörer i stor utsträckning tagit egna initiativ oberoende av den nationella nivån. Ett exempel är programmet InMotion, som syftar till att möta strukturomvandlingarna inom fordonsindustrin och hitta nya utvecklingsmöjligheter baserad på befintlig forskning och kompetens.

Det är tydligt att nordiska regioner med tonvikt

på produktion drabbas hårdare än andra regioner men det har också visat sig vara relativt enkelt för dessa regioner att återhämta sig.

Det övergripande intrycket är att det inte skedde någon egentlig anpassning av regionalpolitiska strategier och instrument i de nordiska länderna som en följd av den ekonomiska krisen. Krishantering i de nordiska länderna handlade istället i stor utsträckning om att kanalisera omfattande statligt stöd till den finansiella sektorn och att använda en rad makroekonomiska instrument. I början av 2010 hade fokus förskjutits i de nordiska länderna till hur omställningen från dessa extraordinära åtgärder till mer normala förhållanden skulle kunna ske på ett smidigt sätt.²⁹

Det statslige udrykningshold i Danmark var ett nationellt initiativ liksom det svenska systemet med regionala varselsamordnare. Arbetet med varselsamordning i Sverige baserade sig dock på de nätverk som redan existerar ute i länen, t.ex. genom de regionala partnerskapen som arbetar med att ta fram regionala tillväxtprogram.

Den finska modellen för hantering av kriser och strukturomvandlingar grundar sig på en ambition att skapa en beredskap både nationellt och lokalt men syftar också till att arbeta mer långsiktigt för att främja olika branscher i en region och därmed öka sysselsättningsgraden. I vissa av de regioner i Finland som drabbades särskilt hårt av nedläggningar och ökad arbetslöshet under den ekonomiska krisen är antalet arbetstillfällen idag fler än före krisen. Utmaningen ligger dock i att de nya arbetstillfällena ofta har skapats i andra och nya branscher och de som sagts upp har inte nödvändigtvis kunnat få arbete i dessa nya branscher. Det är därför nödvändigt att arbeta med att på ett bättre sätt försöka matcha företagets behov med befintlig kompetens i regionen.

KOKO-programmet i Finland är också ett nationellt initiativ men bygger på frivillighet och syftar till att samla regionala och lokala aktörer. I Sverige och Finland ligger fokus på att underlätta för regionerna att hjälpa sig själva. Initiativ har tagits på nationell nivå men ambitionen var att göra aktörer mer delaktiga i processen då de har bäst kännedom om vad som händer i regionerna och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Det som är karaktäristiskt för beskrivningen av både nationella och regionala insatser är att insatser i stor utsträckning genomförs när krisen redan är ett

²⁹ Nordiska ministerrådet, pressmeddelande, 23 mars 2010

faktum. Ambitionen är dock att dra lärdom av tidigare ekonomiska kriser och på så sätt göra insatser redan *innan* nästa ekonomiska nedgång inträffar och inte enbart göra ”brandkårsutryckningar.” Tanken med att identifiera sårbara regioner är just att kunna förebygga sårbarheten och agera mer proaktivt och långsiktigt. En fråga som väcks är om det är möjligt att mobilisera aktörer i en region utifrån en tanke om att någonting *kan* komma att inträffa. Lösningen är antagligen inte att fokusera på kommande kriser utan istället bygga upp nätverk och samarbeten som upprätthåller och främjar den regionala utvecklingen vid högkonjunktur. Dessa nätverk bygger upp ett förtroende mellan aktörer inom regionen som också innebär en bättre handlingsberedskap vid ekonomiska kriser.

En viktig lärdom från beskrivningen av hanteringen av den ekonomiska krisen i de nordiska länderna som bör lyftas fram är alltså vikten av att fokusera på långsiktigt hållbara lösningar. Dessa lösningar bygger på att aktörer på alla nivåer involveras i de regionala utvecklingsprocesserna och att forum

för dialog och kraftsamling skapas. Det är tydligt att de nordiska länderna i större eller mindre utsträckning förlitar sig på traditionella krishanteringsinsatser i form av statligt stöd till specifika regioner och branscher men det sker också ett omfattande arbete med att bygga upp de nätverk och samarbetsarenor som krävs för regional utveckling.

I Sverige och Finland har man använt det existerande systemet för att främja nyskapande sätt att samverka mellan aktörer för att hantera konsekvenserna av den ekonomiska krisen på ett effektivt sätt. I Sverige kunde man dra nytta av den redan väletablerade arbetet på regional nivå med de regionala utvecklingsprogrammen när man utsåg de regionala varselsamordnarna. Systemet med varselsamordnare blev framgångsrikt mycket tack vare att det redan fanns ett fungerande samarbete på regional nivå mellan olika aktörer. Även i Finland byggde man i den nya modellen för hantering av kriser och strukturomvandlingar på redan etablerade samarbeten mellan aktörer och nivåer.

Fyra nyckelord för utformningen av framtidens regionalpolitik

Som en slutsats från arbetet inom den Nordiska arbetsgruppen om tredje generationens politik kring hanteringen av den ekonomiska krisen kan fyra nyckelord lyftas fram. Dessa fyra nyckelord kan fungera som en generell rekommendation för en effektiv politik för regional utveckling i framtiden:

- beredskap
- förankring
- dialog
- engagemang

Aktörer både på nationell, regional och lokal nivå behöver givetvis ha en *beredskap* för hur regionala konsekvenser av ekonomiska kriser ska hanteras. Det gäller t.ex. beredskap i olika delar av utbildningssystemet för omskolning och fortbildning för att möta

näringslivets förändrade behov. Det gäller också mer långsiktig beredskap där utbildningsutbudet anpassas till förändringar i ekonomin. Det har också visat sig vara avgörande att nationella strategier *förankras* i regioner och kommuner genom att regionala och lokala aktörer involveras tidigt i processen. Systemet med de regionala varselsamordnarna i Sverige lyfts ofta fram som ett exempel på hur en sådan förankring kan genomföras i praktiken. En förutsättning för förankring är att aktörer på samtliga nivåer känner ansvar och *engagemang*. Det är tydligt att om regionala och lokala aktörer engageras och involveras i arbetet så ökar också deras benägenhet att ta initiativ till egna strategier och lösningar. Det krävs också att samtliga aktörer genom nära *dialog* får en gemensam bild av vilka utmaningarna är och vad som ska prioriteras för att göra olika strategier och åtgärder mer effektiva.

Referenser

- Anderstig, Christer och Lindeberg, Greger (2010), Om sårbara och robusta arbetsmarknadsregioner i Västernorrland, WSP Analys och strategi.
- Arbets- och näringsministeriet, Rapport om landskapens konjunkturutveckling 2008-2010: Alla landskap drabbas av recessionen, http://www.tem.fi/?89523_m=98617&l=sv&s=2472
- EoRPA Paper 09/1 (Davies, Sara; Kah, Stefan and Woods, Charlie), Regional Dimensions of the Financial and Economic Crisis, EPRC, University of Strathclyde, October 2009
- EoRPA Paper 09/01, Regional Dimensions of the Financial and Economic Crisis, Draft Country Reviews, EPRC, University of Strathclyde, October 2009
- InMotion, Västra Götalandsregionen, <http://www.vgregion.se/inmotion>
- Jakobsen, Stig-Erik et al. (2007), Indikatorer for lokal sårbarhet – utredning av et analyseverktøy, SNF-rapport nr.22/07.
- Nordiska ministerrådet, pressmeddelande, ”De nordiske landene er enige om å gjenskape balanse i de offentlige finansene etter krisen”
<http://www.norden.org/no/aktuelt/nyheter/de-nordiske-landene-er-enige-om-aa-gjenskape-balanse-i-de-offentlige-finansene-etter-krisen>, 23 mars 2010
- Nordregio WP 2009:3, Higher education institutions as drivers of regional development in the Nordic Countries.
- NUTEK (2009), Fordonsindustrin i nationell och regional belysning, Stockholm mars 2009.
- NUTEK (2002), Sårbara industriregioner – sårbarhet i lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner till följd av industriell omstrukturering, B 2002:1, www.tillvaxtverket.se
- Näringsdepartementet (2009), För ett starkare Sverige: regionala samordnare i samarbete med den svenska regeringen. Näringsdepartementet.
- Regionaludvikling i Norge: Politiske initiativer under finanskrisen. Annette Jacobsen, mars 2010, opublicerad rapport
- Regionaludvikling i Danmark: Politiske initiativer under finanskrisen. Annette Jacobsen, mars 2010, opublicerad rapport
- Statsministeriet, http://www.stm.dk/_p_12918.html, om *Regeringens Vækstforum*
- Vironen, Heidi (2009), Regional Dimensions of the Economic Crisis: Finland, EoRPA Paper 09/1, EPRC, University of Strathclyde
- Østergaard Richter Pedersten, C. (2005), The Development Perspectives for the ICT sector in North Jutland, Aalborg University: Ph D Thesis.

Seminariepresentationer

Christer Anderstig, WSP Analys och strategi, Sverige, *Om sårbara och robusta arbetsmarknadsregioner*, christer.anderstig@wspgroup.se

Ole Damsgaard, Nordregio, *The economic crisis – impact at regional level. A Nordic overview*, ole.damsgaard@nordregio.se

Lars H. Jensen, BrainsBusiness – ICT North Denmark, *Om IKT-klustret på Nordjylland*, lje@aalborg.dk

Hannu Karavirta, Cursor Oy, Finland, *The Kotka Hamina region in Finland*, hannu.karavirta@cursor.fi

Per Niederbach, Innovasjon Norge, *Norge efter finanskrisen*, per.niederbach@innovasjon Norge.no

Anssi Paasivirta, Arbets- och näringsministeriet, Finland, *New models to tackle structural crises in Finland*, anssi.paasivirta@tem.fi



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org



norden

Nordic Council of Ministers

ISSN 1403-2511