



Virksomheder af omstruktureringer på regionalt plan og tiltag til at håndtere konsekvenserne

Resumé

Indledning

Selv om omstruktureringer og strukturelle forandringer i stadig højere grad anerkendes som iboende træk ved økonomisk udvikling og får stor politisk opmærksomhed på europæisk plan og medlemsstatsplan, drøftes emnet sjældent i et regionalt perspektiv. De fleste store omstruktureringer har imidlertid virkninger for de regioner og beskæftigelsesområder, hvor de finder sted. Der er kun sparsomme specifikke oplysninger om virkningerne af omstruktureringer på regionalt plan og tiltag til at håndtere de potentielle konsekvenser heraf for lokaløkonomien, arbejdsmarkedet og samfundet.

Denne rapport har til formål at bidrage til at afhjælpe manglerne i denne viden. På grundlag af en analyse af sekundære data, en litteraturgennemgang og fem dybtgående casestudier identificeres og behandles virkningerne af store omstruktureringer uden for den virksomhed, der er under omstrukturering. Rapporten søger at fremvise succeshistorier med en positiv regional forvaltning, som tager sigte på at opretholde og forbedre arbejdsmarkedene efter en væsentlig omstrukturering.

Politisk kontekst

I hele Europa anerkender de politiske beslutningstagere, at virkningerne af omstruktureringer kan være meget mærkbare på regionalt plan, og at der er behov for regionale tiltag til at foregribe og styre forandringer. Den globale økonomiske og finansielle krise har klart vist, at regionerne er blevet påvirket forskelligt af afmatningen, og det antages, at dette vil påvirke den strukturelle udvikling og konkurrenceevnen på mellemlang og lang sigt.

I nogle år har både Europa-Kommissionen og flere nationale statslige myndigheder fremmet flerpårtstilgange til udvikling af den lokale økonomi og beskæftigelsen. I de fleste tilfælde er disse baseret på en strategisk, foregribende tilgang. I modsætning hertil synes fælles regionale initiativer til at håndtere styringen af omstruktureringer og afhjælpe virkningerne heraf ikke at stå så højt på den politiske dagsorden.

Væsentlige konklusioner

Perioden under og efter krisen (2008-2013) er resulteret i en markant forskel i resultaterne på arbejdsmarkedet i hele EU; denne forskel kan hovedsagelig snarere tilskrives nationale end regionale faktorer.

På grundlag af data om omstruktureringer fra European Restructuring Monitor (2002-2013) blev den største intensitet af store omstruktureringer iagttaget i de central- og østeuropæiske medlemsstater, navnlig Tjekkiet, Polen, Rumænien og Slovakiet. Der har været et positivt nettoresultat med hensyn til store omstruktureringer i disse lande, som har nydt godt af en omfattende eksisterende industriinfrastruktur og overførslen af produktionsaktiviteter fra anlæg i Vesteuropa med højere arbejdskraftomkostninger.

Overgangen til tjenester er den vigtigste strukturelle forandring i alle EU's medlemsstater og regioner på lang sigt. I den forholdsvis korte tid under krisen og i perioden efter krisen har en overvejende cyklisk udvikling inden for specifikke sektorer (navnlig bygge- og anlægssektoren, men også detailsektoren) været den vigtigste afgørende faktor for variationen i, hvordan arbejdsmarkedet har fungeret på nationalt og regionalt plan. De regioner, hvor beskæftigelses sektorsammensætning har ændret sig mest siden krisen, er generelt i de lande, hvor en op- og nedgangsperiode på ejendomsmarkedet er resulteret i, at mere end halvdelen af arbejdspladserne i bygge- og anlægssektoren er gået tabt – f.eks. Irland og Spanien.

Det fremgår af casestudierne, at det er lykkedes regionale og lokale aktører at træffe en række foranstaltninger til at afbøde virkningerne af omstruktureringer på den regionale økonomi og arbejdsmarkedet. Generelt er regionale tiltag en kombination af indgreb på forskellige politikområder med forskellige strategiske retningslinjer; de enkelte foranstaltninger varierer derfor med hensyn til deres

indhold og målgruppe. I de fleste tilfælde udgør de en omfattende pakke af nødforanstaltninger/kortsigtede foranstaltninger til at tackle de umiddelbare virkninger og strategiske/langsigtede instrumenter til at sikre den regionale økonomis langsigtede bæredygtighed og konkurrenceevne.

De kortsigtede foranstaltninger synes i højere grad at have fokus på arbejdstagere og arbejdsmarkedet: f.eks. støtte til jobsøgning, midlertidig omrokering til andre virksomheder i regionen, praktikophold, offentlige arbejder og beskæftigelsestilskud. De langsigtede foranstaltninger er i højere grad målrettet virksomheder og økonomien – identificering af det regionale vækstpotentiale, fremme af iværksætterinitiativer i disse områder og støtte til forskning og udvikling (F&U) og innovation.

Disse initiativer udformes og gennemføres som led i en flerpartstilgang. De nationale statslige myndigheder spiller ofte en strategisk rolle i forbindelse med udformningen og koordineringen af aktiviteter og tilvejebringelsen af finansiering. De regionale og lokale aktører (myndigheder, offentlige arbejdsformidlinger, arbejdsmarkedsparter, virksomheden under omstrukturering og tjenesteudbydere) er mere operationelt orienterede og gennemfører foranstaltninger for særlige målgrupper.

Det fremgår af casestudierne, at nettojobtabet på beskæftigelsesområdet var betydeligt lavere end det faktiske antal nedlagte arbejdspladser i virksomheder under omstrukturering, da de afskedigede medarbejdere flyttede til andre arbejdsgivere, blev selvstændige eller gik på førtidspension.

Fra et økonomisk perspektiv synes de regionale virkninger at være desto stærkere jo tættere forretningsforbindelserne er, og jo mindre diversificeret økonomien er. Alligevel har alle omstruktureringer betydelige virkninger for de omstrukturerende virksomheders leverandører, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV'er), og tvinger dem til at søge alternative forretningsmuligheder eller påtage sig konsekvenserne af omstruktureringen (f.eks. acceptere omkostningspres, imødekomme behov for forfinansiering eller justere leverancernes størrelse).

Det er vanskeligt at tilskrive virkningerne på det regionale samfund en enkelt omstrukturering, men begge casestudier fra dette projekt og den tilgængelige litteratur peger på en mulig social polarisering på beskæftigelsesområdet.

Følgende succesfaktorer for regionale tiltag blev identificeret:

- åbenhed over for forandringer, ikke kun med hensyn til omstruktureringen, men også hvad angår institutionelle rammer og politiske strategier
- opbakning og aktivt engagement fra alle relevante regionale og lokale aktører
- en integreret strategisk tilgang, der omfatter forskellige politikområder, retningslinjer og målgrupper, og en hurtig og effektiv gennemførelse (herunder koordinering)
- bæredygtig finansiering
- kendskab til udviklingen uden for regionen.

Politiske anbefalinger

- Et allerede etableret samarbejde mellem regionale aktører støtter regionale tiltags succes med hensyn til at håndtere omstruktureringer. Dette kan styrkes ved at fremme en fælles "regional ånd" gennem en fælles vision, netværkssamarbejde og udveksling.
- En integreret strategisk tilgang kræver en aktiv og koordineret inddragelse af mange forskellige aktører og overvejelser om både langsigtede og kortsigtede foranstaltninger, der er skræddersyet til regionens specifikke karakteristika, samt dækning af forskellige politikområder og målgrupper.
- Da forsinkelser i forbindelse med indgreb hæmmer deres effektivitet, bør der etableres et system med henblik på løbende at overvåge den regionale udvikling. Endvidere bør aktører på regionalt plan have tilstrækkelig autonomi samt kompetencerne til at træffe beslutninger.
- For at sikre en bæredygtig finansiering bør der anvendes flere kilder, og som led i systematiske evalueringer bør effektiviteten af anvendelsen af de investerede midler løbende vurderes.
- Da en generelt "sund" økonomisk og arbejdsmarkedsmæssig struktur kan bidrage til at afbøde virkningerne af store omstruktureringer, bør der findes en balance mellem regional specialisering og diversificering. Der bør tages hensyn til den specifikke situation for SMV'er og for dem, der befinder sig i en mere ugunstig situation på arbejdsmarkedet.

Yderligere oplysninger

Rapporten om *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences* (Virkninger af omstruktureringer på regionalt plan og tiltag til at håndtere konsekvenserne) findes på <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Irene Mandl, forskningsleder, på ima@eurofound.europa.eu