



Restruktureerimise piirkondlik mõju ja tagajärgede käsitusviisid

Kommenteeritud kokkuvõte

Sissejuhatus

Kuigi restruktureerimist ja struktuurimuutusi käsitatakse üha enam majandusarengu olemuslike omadustena ning neile pööratakse Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitikas palju tähelepanu, käsitletakse teemat piirkondade perspektiivist harva. Samas mõjutab enamik suuremahulisi restruktureerimisi toimumiskoha piirkondi ja tööhõivevaldkondi. Konkreetset teavet restruktureerimise piirkondliku mõju kohta ning sellest kohalikule majandusele, tööturule ja ühiskonnale tekkida võivate tagajärgede lahendamiseviiside kohta on vähe.

Käesoleva aruande eesmärk on aidata seda teadmiste lünka täita. Aruandes käsitletakse teisese andmeanalüüsi, kirjandusülevaate ja viie põhjaliku juhtumiuuringu alusel ulatusliku restruktureerimise mõju restruktureeritavast ettevõttest kaugemale. Samuti kirjeldatakse aruandes positiivseid kogemusi, kuidas on piirkondlik juhtimine säilitanud ja parandanud pärast tähtsat restruktureerimist tööturu olukorda.

Poliitikataust

Kogu Euroopa poliitikakujundajad mõistavad, et restruktureerimisel võib olla tugev piirkondlik mõju ning muutusteks ettevalmistumisel ja muutuste käsitlemisel on vaja piirkondlikke lähenemisviise. Ülemaailmses majandus- ja finantskriisis selgus, et majanduslangus mõjutas piirkondi erinevalt, ning võib eeldada, et see mõjutab struktuurset arengut ja keskpikas kuni pikas perspektiivis ka konkurentsi.

Mitu aastat on Euroopa Komisjon ja mitme liikmesriigi valitsus lähtunud kohaliku majanduse ja tööhõive arendamisel mitme sidusrühma põhimõttest, enamasti koos strateegilise ja ennetava lähenemisviisiga. Teisalt näivad olevat restruktureerimise ohjamise ja selle mõjuga toimetuleku piirkondlikud ühisalgatused poliitikas vähem tähtsad.

Peamised tähelepanekud

Kriisi ajal ja pärast seda (2008–2013) on Euroopa Liidu tööturud käitunud väga erinevalt – enamasti riiklike ja mitte piirkondlike tegurite tõttu.

Euroopa restruktureerimise jälgimise keskuse andmetel (2002–2013) toimus ulatuslikke restruktureerimisi kõige rohkem Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikides, eelkõige Poolas, Rumeenias, Slovakkias ja Tšehhi Vabariigis. Nendes riikides on olnud ulatusliku restruktureerimise netotulemus positiivne, tänu mitmekesisele olemasolevale tööstustaristule ja sellele, et tootmine on toodud üle suuremate tööjookuludega Lääne-Euroopa käitistest.

Pikas perspektiivis on kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide ja piirkondade peamine struktuurimuutus olnud teenuste tähtsuse suurenemine tööhõives. Kriisiaegse ja -järgse suhteliselt lühikese aja jooksul on riiklike ja piirkondade tööturgude erinevuse põhjustanud peamiselt teatud sektorite (eelkõige ehituse ja jaemüügi) tsüklilised muutused. Piirkonnad, mille sektoripõhine tööhõive koosseis on pärast kriisi muutunud kõige rohkem, asuvad tavaliselt riikides, kus kinnisvaramull ja selle lõhkemine vähendasid ehituses töökohti üle kahe korra – näiteks Hispaanias ja Iirimaal.

Juhtumiuuringutes näidatakse, kuidas piirkonna ja kohalikul tasandil on välja töötatud meetmed, mis leevendavad restruktureerimise mõju piirkonna majandusele ja tööturule. Tavaliselt kasutatakse piirkondlikes meetmetes mitme, erinevate strateegiliste suunitlustega poliitikavaldkondade sekkumisviise; seega on iga meede erinev, sest erinevad on nende sisu ja sihtrühmad. Enamasti koosneb meetmete põhjalik kogum erakorralistest/lühiajalistest meetmetest vahetu mõju jaoks ja strateegilistest/pikaajalistest meetmetest,

millega tagatakse piirkonna majanduse pikaajaline jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime.

Lühiajalised meetmed näivad keskenduvat pigem töötajatele ja tööturule: näiteks töötöingute toetamine, ajutine ümbersuunamine piirkonna teistesse ettevõtetesse, töö praktikandina, riiklikud ehitustööd ja sotsiaalabi. Pikaajalised meetmed on suunatud rohkem ettevõtetele ja majandusele: nende abil leitakse piirkonna majanduskasvu võimalused ja arendatakse nende valdkondade ettevõtlust, samuti toetatakse teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni.

Algatused koostatakse ja rakendatakse mitut sidusrühma kaasates. Liikmesriikide valitsused on sageli meetmete koostajate, kooskõlastajate ja rahastajatena strateegilises rollis. Piirkondlike ja kohalike tegutsejate (valitsus, riiklik tööhõiveamet, sotsiaalpartnerid, restruktureeritav ettevõtte ja teenuseosutajad) suunitlus on keskendunud rohkem tegevusele, rakendades meetmeid konkreetsetele sihtrühmadele.

Juhtumiuuringutest selgub, et töökohtade arv konkreetsetes tööhõivevaldkonnas kokku vähenes palju vähem kui valdkonna restruktureeritud ettevõtetes, sest koondatud töötajad asusid tööle mujale, hakkasid tööle füüsilisest isikust ettevõtjana või jäid eelpensionile.

Majandusperspektiivist näib piirkondlik mõju olevat seda tugevam, mida tihedamad on ärisuhted ja mida ühekülgsem on piirkonna majandus. Sellele vaatamata mõjutab restruktureerimine alati oluliselt restruktureeritavate ettevõtete tarnijaid, eelkõige väike- ja kesksuuri ettevõtjaid, mistõttu nad peavad otsima muid ärivõimalusi või taluma restruktureerimise tagajärgi (näiteks kohanema hinnamuutustega, hankima eelrahastust või kohandama tarnitavate partiide suurust).

Piirkonna ühiskonnale avalduvat mõju on keerukas seostada konkreetse restruktureerimissündmusega, aga nii selle projekti juhtumiuuringud kui ka olemasolev kirjandus osutab võimalikule sotsiaalsele polarisatsioonile tööhõivevaldkonnas.

Leiti piirkondlike lähenemisviiside järgmised edutegurid:

- avatus muutustele, peale restruktureerimise ka institutsionaalse konteksti ja poliitikastrateegiate seisukohast;
- kõigi asjakohaste piirkondlike ja kohalike sidusrühmade panus ning aktiivne kaasamine;
- terviklik strateegiline lähenemisviis, mis hõlmab mitut poliitikavaldkonda, suunitlust ja sihtrühma, ning kiire ja tõhus rakendamine (sealhulgas koordineerimine);
- jätkusuutlik rahastamine;
- teadlikkus väljaspool piirkonda toimuvatest muutustest.

Poliitikasoovitused

- Piirkonna tegutsejate ettevalmistatud koostöö toetab restruktureerimisega toimetuleku piirkondlike meetmete tulemuslikkust. Seda aitab veelgi toetada ühise piirkonnavaimu edendamine ühiseesmärkide, võrgustike ja teabevahetuse abil.
- Terviklik strateegiline lähenemisviis vajab sidusrühmade aktiivset ja koordineeritud kaasamist. Kaaluda tuleb nii piirkonna tingimustele kohandatud pika- ja lühiajalisi meetmeid kui ka mitme poliitikavaldkonna ja sihtrühma hõlmamist.
- Et hilinenud sekkumine on ebatõhus, tuleb luua piirkondlike muutuste pideva jälgimise süsteem. Ka peab piirkonna tegutsejatel olema piisavalt iseseisvust ja otsustamisvõime.
- Jätkusuutliku rahastamise tagamiseks tuleb kasutada mitut rahastamisallikat. Investeeringute kasutamise tõhusust tuleb hinnata pidevalt ja süstemaatiliselt.
- Kuivõrd üldjoontes toimiv majandus- ja tööturu struktuur saab aidata kaasa ulatusliku restruktureerimise mõju leevendamisele, tuleb leida piirkonna spetsialiseerumise ja mitmekesistamise tasakaal. Arvestada tuleb väike- ja kesksuurte ettevõtjate ning tööturul ebasoodsas olukorras oliivate eriolukorda.

Lisateave

Aruanne „*Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences*” (restruktureerimise piirkondlik mõju ja tagajärgede käsitusviisid) on avaldatud veebilehel <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

Lisateave: Irene Mandl, teadusjuht, ima@eurofound.europa.eu