



# Rakenneuudistuksen alueelliset vaikutukset ja niiden seurauksia koskevat lähestymistavat

## Tiivistelmä

### Johdanto

Vaikka rakenneuudistus ja rakenteelliset muutokset tunnustetaan entistä enemmän talouskehitykselle olennaisiksi piirteiksi ja vaikka ne saavat paljon poliittista huomiota Euroopan unionissa ja jäsenvaltioissa, aiheesta keskustellaan harvoin alueellisesta näkökulmasta käsin. Valtaosa laajamittaisista rakenneuudistuksista vaikuttaa kuitenkin niihin alueisiin ja työllisyyden aloihin, joilla ne tapahtuvat. Täsmällistä tietoa rakenneuudistuksen vaikutuksista alueellisella tasolla tai lähestymistavoista, joilla voidaan puuttua paikallistalouteen, työmarkkinoihin ja yhteiskunnalle mahdollisesti aiheutuviin seurauksiin, ei juurikaan ole.

Raportin tarkoituksena on antaa tällaista tietoa. Toissijaisen tiedon analysoinnin, kirjallisuuden tarkastelun ja viiden perusteellisen tapaustutkimuksen pohjalta raportissa määritetään laajamittaisen rakenneuudistuksen vaikutuksia rakenneuudistuksen tekevän yrityksen ulkopuolella ja käsitellään niitä. Siinä annetaan myös esimerkkejä työmarkkinoiden säilyttämiseen ja parantamiseen tähtäävän myönteisen alueellisen hallinnan onnistumisesta, kun merkittävä rakenneuudistus on tapahtunut.

### Taustaa

Päättäjät eri puolilla Eurooppaa myöntävät, että rakenneuudistuksen vaikutukset saattavat tuntua voimakkaasti alueellisella tasolla ja että muutoksen ennakoinnissa ja hallinnassa tarvitaan alueellisia lähestymistapoja. Maailmanlaajuinen finanssikriisi on osoittanut selvästi, että talouden taantuma on vaikuttanut eri tavoin eri alueisiin, ja tämän odotetaan vaikuttavan rakenteelliseen kehitykseen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin kilpailukykyyn.

Muutamien vuosien ajan sekä Euroopan komissio että useat kansalliset hallitukset ovat edistäneet monenvälisiä lähestymistapoja paikallisen talouden ja työllisyyden kehittämisessä. Useimmiten lähestymistapa on strateginen ja ennakoiva. Sen sijaan yhteiset alueelliset aloitteet rakenneuudistuksen hallitsemiseksi ja sen vaikutuksista selviytymiseksi eivät vaikuta yhtä tärkeiltä poliittisella asialistalla.

### Keskeiset havainnot

Finanssikriisi ja sen jälkeinen aika (2008–2013) on johtanut selviin eroihin työmarkkinakehityksessä eri puolilla Euroopan unionia. Valtaosa eroista johtuu pikemminkin kansallisista kuin alueellisista tekijöistä.

Euroopan rakenneuudistuksen seurantavälineestä (2002–2013) saatujen rakenneuudistusta koskevien tietojen pohjalta havaittiin, että laajamittaisten rakenneuudistusten intensiteetti oli suurin Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa, erityisesti Tšekin tasavallassa, Puolassa, Romaniassa ja Slovakiassa. Laajamittaisten rakenneuudistusten tulokset ovat olleet kokonaisuutena myönteisiä näissä maissa. Ne ovat hyötyneet laajasta teollisuuden infrastruktuurista ja tuotannon siirtymisestä Länsi-Euroopan maista, joissa työvoimakustannuksen ovat korkeammat.

Vaikka töiden siirtyminen palvelualalle on merkittävin pitkän aikavälin rakenteellinen muutos kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja kaikilla alueilla, suhteellisen lyhyellä aikavälillä kriisin aikana ja sen jälkeen yksittäisillä aloilla (erityisesti rakennusalaalla, mutta myös vähittäiskaupan alalla) tapahtunut pääasiassa syklinen kehitys on kuitenkin ollut ratkaisevassa asemassa kansallisen ja alueellisen työmarkkinakehityksen havaittavien erojen kannalta. Alueet, joilla työllisyyden alakohtainen rakenne on muuttunut eniten kriisin jälkeen, sijaitsivat esimerkiksi Irlannin ja Espanjan kaltaisissa maissa, joissa kiinteistökuplan ja sen puhkeamisen seurauksena on menetetty yli puolet rakennusalan työpaikoista.

Tapaustutkimusten perusteella alueelliset ja paikalliset toimijat ovat onnistuneet ottamaan käyttöön toimenpiteitä, joilla lievennetään rakenneuudistuksen vaikutuksia alueelliseen talouteen ja työmarkkinoihin. Alueelliset lähestymistavat ovat yleensä eri politiikanaloilla toteutettavien, erilaisiin strategisiin suuntauksiin perustuvien toimien yhdistelmiä. Yksittäisten toimenpiteiden sisältö ja kohderyhmä vaihtelevat siis paljon. Useimmiten ne muodostavat kattavan paketin hätätoimenpiteitä / lyhyen aikavälin toimenpiteitä,

joilla pyritään puuttumaan välittömiin vaikutuksiin, sekä strategisia / pitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla varmistetaan alueellisen talouden pitkäaikainen kestävyys ja kilpailukyky.

Lyhytaikaiset toimenpiteet kohdistuvat enemmän työntekijöihin ja työmarkkinoihin, ja niitä ovat esimerkiksi työnhaun tukeminen, tilapäiset siirrot muihin alueellisiin yrityksiin, työharjoittelut, julkiset urakat ja työllistämistuet. Pitkän aikavälin toimenpiteet kohdistuvat enemmän yrityksiin ja talouteen, ja niissä määritetään alueellinen kasvupotentiaali, tuetaan yrittäjyyttä näillä alueilla ja tuetaan tutkimus- ja kehittämistyötä sekä innovointia.

Aloitteet suunnitellaan ja toteutetaan monenvälisiä lähestymistapaa noudattaen. Kansallisella hallituksella on usein strategisessa roolissa toiminnan suunnittelussa ja koordinoinnissa sekä rahoituksen tarjoamisessa. Alueelliset ja paikalliset toimijat (hallitus, julkiset työvoimapaalvelut, työmarkkinaosapuolet, rakenneuudistusta tekevä yritys ja palveluntarjoajat) keskittyvät enemmän varsinaiseen toimintaan ja toteuttavat tietyille kohderyhmille suunnattuja toimenpiteitä.

Tapaustutkimuksista saatujen tietojen perusteella tietyllä työllisyyden alalla menetettyjen työpaikkojen nettomäärä on merkittävästi pienempi rakenneuudistusta tekevässä yrityksessä varsinaisesti vähennettyjen työpaikkojen määrään verrattuna, sillä irtisanotut työntekijät siirtyvät muiden työnantajien palvelukseen, ryhtyvät ammatinharjoittajiksi tai jäävät varhaiseläkkeelle.

Talouden kannalta katsottuna alueelliset vaikutukset vaikuttavat sitä voimakkaammilta, mitä tiiviimmistä liikesuhteista on kyse ja mitä yksipuolisempi alueellinen talous on. Kaikilla rakenneuudistuksilla on kuitenkin merkittävä vaikutus rakenneuudistuksen tekevien yritysten alihankkijoihin, etenkin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset), jotka joutuvat etsimään vaihtoehtoja liiketoimintaa tai selviytymään rakenneuudistuksen seurauksista (joita ovat esimerkiksi hintapaineet, vastaaminen ennakkorahoituksen tarpeisiin tai mukautuminen muutoksiin toimitettavien erien koossa).

Alueeseen kohdistuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia on vaikea yhdistää yksittäiseen rakenneuudistuksen kohteeseen, mutta sekä hankkeen tapaustutkimukset että saatavilla oleva kirjallisuus viittaavat sosiaalisen polarisoitumisen mahdollisuuteen työllisyydessä.

Alueellisen lähestymistavan onnistumiseen vaikuttavat seuraavat tekijät:

- avoin suhtautuminen muutoksiin – myös muihin muutoksiin kuin rakenneuudistukseen, esimerkiksi institutionaalisiin puitteisiin ja toimintalinjoja koskeviin strategioihin
- kaikkien paikallisten ja alueellisten sidosryhmien sitoutuminen ja aktiivinen osallistuminen
- eri politiikanaloja, suuntauksia ja kohderyhmiä kattava yhdenmukainen strateginen lähestymistapa sekä nopea ja tehokas täytäntöönpano (myös koordinointi)
- kestävä rahoitus
- tieto alueen ulkopuolisista tapahtumista.

## Päätelmät

- Alueellisten toimijoiden varhainen yhteistyö tukee rakenneuudistusta koskevien alueellisten lähestymistapojen onnistumista. Tätä voidaan edistää vahvistamalla yhteistä "aluehenkeä" yhteisellä päämäärällä, verkostoitumalla ja tietojenvaihdolla.
- Yhdenmukainen strateginen lähestymistapa edellyttää aktiivista ja koordinoitua eri toimijoiden osallistumista sekä alueen erityispiirteisiin sovitun pitkän ja lyhyen aikavälin toimenpiteiden ja eri politiikanalojen ja kohderyhmien huomioon ottamista.
- Koska toimenpiteiden viivästyminen heikentää niiden tehokkuutta, olisi perustettava järjestelmä, jolla valvotaan jatkuvasti alueellista kehitystä. Lisäksi alueellisen tason toimijoilla tulisi olla riittävästi itsemääräämisoikeutta ja toimivaltaa tehdä päätöksiä.
- Kestävän rahoituksen varmistamiseksi rahoitusta olisi haettava useista lähteistä, ja sijoitettujen varojen tehokasta käyttöä olisi arvioitava järjestelmällisesti ja jatkuvasti.
- Yleisesti terve talouden ja työmarkkinoiden rakenne voi pehmentää laajamittaisen rakenneuudistuksen vaikutuksia, joten alueellisen erikoistumisen ja monipuolistumisen välillä on löydettävä tasapaino. Pk-yritysten ja työmarkkinoilla epäedullisemmassa asemassa olevien henkilöiden erityinen tilanne on otettava huomioon.

### Lisätietoja

"Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences"(rakenneuudistuksen alueelliset vaikutukset ja niiden seurauksia koskevat lähestymistavat) raportti on saatavissa osoitteessa <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>.

Lisätietoja antaa tutkimusjohtaja Irene Mandl, sähköposti: [ima@eurofound.europa.eu](mailto:ima@eurofound.europa.eu).