



Skutki restrukturyzacji na szczeblu regionalnym i podejście do radzenia sobie z jej konsekwencjami

Streszczenie

Wprowadzenie

Chociaż restrukturyzacja i zmiany strukturalne są w coraz większym stopniu uznawane za nieodzowne cechy rozwoju gospodarczego, a w ramach polityki na szczeblu europejskim i państw członkowskich poświęca się im wiele uwagi, temat ten jest rzadko omawiany z perspektywy regionalnej. Większość działań restrukturyzacyjnych na dużą skalę ma tymczasem wpływ na regiony i obszary zatrudnienia, w których dochodzi do restrukturyzacji. Rzadko dostępne są szczegółowe informacje o skutkach restrukturyzacji na szczeblu regionalnym i o podejściu do radzenia sobie z jej potencjalnym oddziaływaniem na lokalną gospodarkę, rynek pracy i mieszkańców.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu uzupełnienie braków tej wiedzy. Opierając się na wtórnej analizie danych, przeglądzie literatury oraz pięciu pogłębionych studiach przypadku, w analizie zidentyfikowano i omówiono skutki działań restrukturyzacyjnych na dużą skalę występujące poza restrukturyzowanym przedsiębiorstwem. Przedstawiono w nim również pozytywne przykłady skutecznego zarządzania regionalnego na rzecz utrzymania i poprawy rynku pracy w następstwie istotnego działania restrukturyzacyjnego.

Kontekst polityki

W całej Europie decydenci przyznają, że skutki restrukturyzacji mogą być dotkliwie odczuwane na szczeblu regionalnym i że przewidywanie zmiany związanej z restrukturyzacją oraz zarządzanie nią wymaga zastosowania podejścia regionalnego. Światowy kryzys finansowy i gospodarczy wyraźnie pokazał, że regiony zostały w różnym stopniu dotknięte spowolnieniem, które – jak się ocenia – odbije się na rozwoju strukturalnym oraz konkurencyjności w średniej i długiej perspektywie czasowej.

Od kilku lat Komisja Europejska oraz kilka rządów narodowych propaguje podejście do rozwijania lokalnej gospodarki i zatrudnienia, w ramach którego angażowany jest szereg zainteresowanych stron. W większości przypadków jest to podejście strategiczne i zapobiegawcze. Tymczasem wspólne regionalne inicjatywy w zakresie zarządzania restrukturyzacją i radzenia sobie z jej konsekwencjami nie zajmują tak wysokiego miejsca wśród planowanych działań w ramach tej polityki.

Kluczowe ustalenia

Kryzys i okres pokryzysowy (2008–2013) doprowadziły do wyraźnych różnic sytuacji na rynkach pracy w całej UE. W większości różnice te wynikają z czynników krajowych, a nie regionalnych.

Z danych dotyczących restrukturyzacji Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji (2002–2013) wynika, że najwyższy poziom natężenia restrukturyzacji na dużą skalę odnotowano w państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza w Republice Czeskiej, Polsce, Rumunii i Słowacji. Dodatni wynik netto działań restrukturyzacyjnych na dużą skalę stwierdzono w tych krajach, które skorzystały na istniejącej rozbudowanej infrastrukturze przemysłowej i przeniesieniu działalności produkcyjnej z zakładów zlokalizowanych w Europie Zachodniej, gdzie koszty pracy są wyższe.

Chociaż w dłuższej perspektywie czasowej zasadnicza zmiana strukturalna we wszystkich państwach członkowskich i regionach UE polega na przejściu na gospodarkę usługową, w trakcie stosunkowo krótkiego kryzysu i okresu pokryzysowego najważniejszymi czynnikami pogłębiającymi różnice między wynikami krajowego i regionalnego rynku pracy są wydarzenia cykliczne w określonych sektorach (zwłaszcza budowlanym, ale również detalicznym). Regiony, w których sektorowa struktura zatrudnienia zmieniła się najbardziej od czasu kryzysu, są najczęściej zlokalizowane w tych krajach, gdzie boom i załamanie na rynku nieruchomości doprowadziły do likwidacji ponad połowy miejsc pracy w budownictwie – na przykład w Irlandii i Hiszpanii.

Jak wynika ze studiów przypadku, podmioty regionalne i lokalne zdołały ustanowić pakiety środków mających na celu złagodzenie oddziaływania restrukturyzacji na regionalną gospodarkę i rynek pracy. Na ogół rozwiązania regionalne polegają na łączeniu interwencji w różnych obszarach polityki, przy wyznaczeniu różnych kierunków strategicznych; stąd indywidualne środki różnią się między sobą pod względem treści i grupy docelowej. W większości przypadków są to kompleksowe pakiety środków doraźnych/krótkoterminowych stanowiących odpowiedź na bezpośrednie skutki i instrumentów

strategicznych/długoterminowych mających na celu zapewnienie długofalowej równowagi i konkurencyjności gospodarki.

Środki krótkoterminowe zdają się skupiać zwykle na pracownikach i rynku pracy. Należą do nich na przykład pomoc w znalezieniu pracy, tymczasowe przeniesienie do innego przedsiębiorstwa w regionie, staże, roboty publiczne i dopłaty do zatrudnienia. Środki długoterminowe są w większym stopniu ukierunkowane na przedsiębiorstwa i gospodarkę. Można wśród nich wymienić określanie regionalnego potencjału wzrostu, promowanie przedsiębiorczości w zidentyfikowanych obszarach oraz wspieranie badań i rozwoju (B+R) oraz innowacji.

Inicjatywy te są opracowywane i realizowane w ramach podejścia angażującego różne zainteresowane strony. Rząd krajowy często odgrywa strategiczną rolę polegającą na projektowaniu i koordynowaniu działań, a także zapewnieniu finansowania. Podmioty regionalne i lokalne (władze, publiczna służba zatrudnienia, partnerzy społeczni, przedsiębiorstwa i usługodawcy przeprowadzający restrukturyzację) skupiają się w większym stopniu na działaniach operacyjnych, wdrażając środki skierowane do konkretnych grup docelowych.

Jak wynika ze studiów przypadku, utrata miejsc pracy netto w obszarze zatrudnienia była znacznie niższa niż liczba pracowników zwolnionych z restrukturyzowanych przedsiębiorstw, ponieważ zwolnieni pracownicy przenieśli się do innych pracodawców, założyli własną działalność lub przeszli na wcześniejszą emeryturę.

Z perspektywy gospodarczej skutki regionalne zdają się być tym dotkliwsze, im ściślej są powiązana między przedsiębiorstwami i im mniej zdywersyfikowana jest regionalna gospodarka. Niemniej wszystkie działania restrukturyzacyjne mają istotne oddziaływanie na dostawców restrukturyzowanych przedsiębiorstw, zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), co zmusza je do poszukiwania alternatywnej działalności lub pogodzenia się z konsekwencjami restrukturyzacji (takimi jak akceptacja presji kosztowej, konieczność sprostania potrzebom w zakresie płatności zaliczkowych lub korygowanie wielkości partii dostaw).

Trudno jest przypisać skutki restrukturyzacji dla mieszkańców regionu do pojedynczego działania restrukturyzacyjnego, lecz zarówno studia przypadku w ramach niniejszego projektu, jak i dostępna literatura wskazują na możliwość polaryzacji społecznej w obszarze zatrudnienia.

Stwierdzono następujące czynniki sukcesu podejścia regionalnego:

- otwartość na zmianę, nie tylko jeżeli chodzi o samą restrukturyzację, lecz również w obrębie otoczenia instytucjonalnego i w ramach strategii politycznych,
- zaangażowanie i aktywne uczestnictwo wszystkich istotnych regionalnych i lokalnych zainteresowanych stron,
- zintegrowane podejście strategiczne obejmujące różne obszary, kierunki i grupy docelowe polityki, a także szybkie i skuteczne wdrażanie (w tym koordynacja),
- zrównoważone finansowanie,
- znajomość zmian sytuacji poza regionem.

Wskazówki dotyczące polityki

- Skuteczności regionalnego podejścia na rzecz łagodzenia skutków restrukturyzacji sprzyja z góry określona współpraca podmiotów. Można do niej zachęcać, rozbudzając wspólnego „regionalnego ducha” poprzez wspólną wizję, tworzenie sieci kontaktów i wymianę.
- Zintegrowane podejście strategiczne wymaga aktywnego i skoordynowanego zaangażowania różnych zainteresowanych stron i koordynowania zarówno długoterminowych, jak i krótkoterminowych środków uwzględniających specyfikę regionu, a także uwzględnienia różnych dziedzin polityki i grup docelowych.
- Ponieważ opóźnienie interwencji osłabia jej skuteczność, należy stworzyć system ciągłego monitorowania rozwoju sytuacji w regionie. Ponadto podmioty szczebla regionalnego powinny mieć dostateczną autonomię i uprawnienia decyzyjne.
- Aby zapewnić trwałe finansowanie, należy wprowadzić różne źródła finansowania i dokonywać bieżących systematycznych ocen efektywności wydatkowania środków.
- Ponieważ ogólnie „zdrowa” struktura gospodarcza i rynku pracy może przyczynić się do złagodzenia skutków restrukturyzacji na dużą skalę, należy odnaleźć równowagę między specjalizacją a dywersyfikacją regionu. Niezbędne jest uwzględnienie szczególnej sytuacji MŚP i podmiotów znajdujących się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences (Skutki restrukturyzacji na szczeblu regionalnym i podejście do radzenia sobie z jej konsekwencjami)* znajduje się na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

Dalszych informacji udziela Irene Mandl, kierownik ds. badań, ima@eurofound.europa.eu