



Effekter av omstrukturering på regional nivå och strategier för att hantera konsekvenserna

Sammanfattning

Inledning

Omstrukturering och strukturella förändringar erkänns i allt större utsträckning som en del av den ekonomiska utvecklingen och får mycket politisk uppmärksamhet på EU-nivå och i medlemsstaterna, men frågan diskuteras sällan ur ett regionalt perspektiv. Merparten av storskaliga omstruktureringar påverkar emellertid regionerna och de sysselsättningsområden där de sker. Det är ont om information om omstruktureringseffekter på regional nivå och om metoder för att hantera eventuella konsekvenser för den lokala ekonomin, arbetsmarknaden och samhället.

Syftet med den här rapporten är att försöka överbygga kunskapsklyftan. Den bygger på analys av sekundäruppgifter, en litteraturöversikt samt fem fördjupade fallstudier. I rapporten identifieras och diskuteras effekterna av storskalig omstrukturering utanför det företag som omstruktureras. Rapporten belyser också framgångsrika lösningar med positiv regional förvaltning som är inriktad på att bibehålla och förbättra arbetsmarknader efter en omfattande omstrukturering.

Sammanhang

I hela Europa erkänner beslutsfattare att effekterna av omstrukturering kan bli allvarliga på regional nivå och att det krävs regionala strategier för att föregripa och hantera förändringarna. Den globala ekonomiska och finansiella krisen har tydligt visat att regionerna har berörts olika av nedgången, och sannolikt kommer detta att påverka strukturutvecklingen och konkurrenskraften på medellång till lång sikt.

De senaste åren har både Europeiska kommissionen och flera nationella regeringar främjat en flerpartsstrategi för lokal ekonomisk utveckling och främjande av sysselsättningen. I de flesta fall rör det sig om en strategisk, föregripande lösning. Däremot förefaller inte gemensamma regionala initiativ för att hantera omstrukturering och klara av dess effekter stå lika högt upp på den politiska dagordningen.

Resultat

Krisen och perioden efter krisen (2008–2013) har lett till stora skillnader i hur arbetsmarknaderna fungerar runtom i EU, och större delen av den skillnaden kan tillskrivas nationella snarare än regionala faktorer.

Enligt uppgifter om omstrukturering från ERM (European Restructuring Monitor) (2002–2013) noterades den intensivaste storskaliga omstruktureringen i medlemsländerna i centrala och östra Europa, framför allt i Tjeckien, Polen, Rumänien och Slovakien. Den storskaliga omstruktureringen har gett ett positivt nettoresultat i dessa länder då de har dragit nytta av en omfattande befintlig infrastruktur inom industrin och förflyttningen av produktionen från anläggningar i Västeuropa med högre arbetskraftskostnader.

Övergången till en tjänstebaserad sysselsättning är den största strukturförändringen i alla EU:s medlemsstater och regioner på lång sikt. Under den relativt korta tid som krisen pågick och perioden efter krisen har dock en övervägande cyklisk utveckling inom vissa sektorer (särskilt i byggbranschen men även i detaljhandeln) varit avgörande för variationen i hur arbetsmarknaden har fungerat nationellt och regionalt. De regioner där den sektorsvisa sammansättningen av sysselsättningen har förändrats mest sedan krisen finns i första hand i de länder där en fastighetsboom och krasch resulterade i att mer än hälften av arbetstillfällena inom byggbranschen försvann – exempelvis i Irland och Spanien.

Fallstudierna visar att regionala och lokala aktörer har lyckats skapa åtgärder för att mildra omstruktureringseffekterna på den regionala ekonomin och arbetsmarknaden. De regionala lösningarna består i allmänhet av en kombination av åtgärder inom olika politikområden, med olika strategiska inriktningar. De enskilda åtgärderna

varierar därför i fråga om innehåll och målgrupp. I de flesta fall består de av ett omfattande paket av akuta/kortsiktiga åtgärder för att hantera de omedelbara effekterna, och strategiska/långsiktiga instrument för att trygga den regionala ekonomins långsiktiga hållbarhet och konkurrenskraft.

De kortsiktiga åtgärderna förefaller vara fokuserade mer på arbetstagare och arbetsmarknaden – exempelvis stöd till arbetssökande, tillfällig omställning till andra regionala företag, praktik, offentliga arbeten och anställningsbidrag. De långsiktiga åtgärderna är mer inriktade på företagen och ekonomin – identifiering av regional tillväxtpotential, främjande av företagarganda inom dessa områden och stöd till forskning och utveckling (FoU) samt innovation.

Initiativen utformas och genomförs i samarbete med flera parter. Den nationella regeringen spelar ofta en strategisk roll i utformningen och samordningen av åtgärder, liksom när det gäller finansieringen. Regionala och lokala aktörer (myndigheter, arbetsförmedling, arbetsmarknadens parter, företaget som omstrukturerar och tjänsteleverantörer) är mer operativt inriktade och genomför åtgärder för särskilda målgrupper.

Exemplen från fallstudierna visar att nettoförlusten av arbetstillfällen var avsevärt lägre än de faktiska uppsägningarna i de företag som genomförde omstruktureringar, eftersom den övertaliga personalen flyttade över till andra arbetsgivare, blev egenföretagare eller gick i förtida pension.

Ur ett ekonomiskt perspektiv förefaller regionala effekter att bli starkare ju närmare affärsrelationerna är och ju mindre diversifierad den regionala ekonomin är. Alla omstruktureringar påverkar emellertid i stor omfattning leverantörerna till de företag som omstrukturerar, bland annat små och medelstora företag, som tvingas söka nya affärsmöjligheter eller ta konsekvenserna av omstruktureringen (t.ex. acceptera kostnadstryck, möta behov av förhandsfinansiering eller justera storleken på leveranspartier).

Inverkan på det regionala samhället kan inte tillskrivas en enda omstrukturering, men både fallstudier från projektet och tillgänglig litteratur visar på risken för social polarisering när det gäller sysselsättning.

Följande framgångsfaktorer för regionala strategier identifierades:

- Öppenhet för förändring, inte enbart vid omstrukturering utan även när det gäller institutionell struktur och politiska strategier.
- Åtagande och aktivt engagemang från alla relevanta regionala och lokala intressenter.
- Ett integrerat strategiskt upplägg som innefattar olika politikområden, inriktningar och målgrupper samt ett snabbt och effektivt genomförande (inklusive samordning).
- Hållbar finansiering.
- Medvetenhet om utvecklingen utanför regionen.

Slutsatser

- I förväg inrättat samarbete med regionala aktörer bidrar till att regionala metoder för att hantera omstrukturering blir framgångsrika. Det kan uppmuntras med hjälp av en gemensam "regional anda" med en gemensam syn, nätverkande och utbyte.
- Ett integrerat strategiskt synsätt kräver aktiv och samordnad delaktighet från flera parter och att både långsiktiga och kortsiktiga åtgärder anpassade till regionens specifika särdrag beaktas, men även att olika politikområden och målgrupper ingår.
- Eftersom försenade åtgärder blir mindre effektiva bör ett system för att kontinuerligt övervaka regional utveckling inrättas. Aktörer på regional nivå bör dessutom vara tillräckligt självständiga och ha behörighet att fatta beslut.
- För att finansieringen ska vara hållbar bör den komma från flera håll och genom systematiska utvärderingar bör det kontinuerligt bedömas hur effektivt de investerade medlen används.
- Eftersom en allmänt "sund" ekonomisk marknad och arbetsmarknad kan bidra till att dämpa effekterna av storskalig omstrukturering, är det nödvändigt att hitta en balans mellan regional specialisering och diversifiering. Hänsyn behöver tas till den specifika situationen för små och medelstora företag och situationen för dem med en mindre gynnsam ställning på arbetsmarknaden.

Mer information

Rapporten *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences* (Effekter av omstrukturering på regional nivå och strategier för att hantera konsekvenserna) hittar du på <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

För mer information kontakta forskningsledare Irene Mandl på ima@eurofound.europa.eu