



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.1.2012
KOM(2012) 7 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń

{SEK(2012) 59 wersja ostateczna}

ZIELONA KSIĘGA

Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń

1. WPROWADZENIE: AKTYWNA RESTRUKTURYZACJA DLA PRZYSZLEJ KONKURENCYJNOŚCI I WZROSTU

Głównym tematem niniejszej zielonej księgi jest restrukturyzacja przedsiębiorstw i jej konsekwencje społeczne, które są dla wielu Europejczyków źródłem uzasadnionego niepokoju. Restrukturyzacja jest kluczowym czynnikiem dla zatrudnienia i konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Niniejsza zielona księga ma na celu wskazanie udanych praktyk i strategii w dziedzinie restrukturyzacji i przystosowania się do zmian w celu propagowania zatrudnienia, wzrostu i konkurencyjności jako element strategii „Europa 2020”¹, a w szczególności inicjatywy przewodniej dotyczącej polityki przemysłowej z października 2010 r.² i „Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, który został przyjęty w listopadzie 2010 r.³. Niniejsza zielona księga ma także na celu przyczynienie się do poprawy synergii między wszystkimi właściwymi podmiotami w rozwiązywaniu problemów związanych z restrukturyzacją i przystosowaniem do zmian oraz uwzględnia także istotne prace przeprowadzone w ostatnich latach przez Komisję Europejską, partnerów społecznych, regiony, państwa członkowskie i wiele innych zainteresowanych stron⁴.

Komisja pragnie odnowić tę debatę polityczną w świetle wniosków wyciągniętych z kryzysu gospodarczego i głębokich zmian w sytuacji gospodarczej i konkurencyjnej na świecie oraz programu reform strukturalnych realizowanych obecnie w UE⁵.

W związku z powyższym Komisja oprze się na wynikach tych konsultacji, aby rozważyć nowe sposoby lepszego rozpowszechniania dobrych praktyk i przełożyć je na skuteczne wdrażanie, w tym na poziomie UE, zarówno w odniesieniu do najpilniejszych kwestii związanych z kryzysem gospodarczym, jak i do długofalowych celów w zakresie konkurencyjności wskazanych w inicjatywie przewodniej dotyczącej polityki przemysłowej.

¹ COM(2010) 2020.

² Komunikat Komisji z dnia 27 października 2010 r. „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji – Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie” (COM(2010) 614 wersja ostateczna).

³ Komunikat Komisji „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, COM(2010) 682 wersja ostateczna.

⁴ Włącznie z dokumentem konsultacyjnym Komisji w sprawie restrukturyzacji ze stycznia 2002 r., wynikami późniejszych prac wykonanych przez europejskich partnerów społecznych oraz innymi sprawozdaniami i badaniami przeprowadzonymi w ostatnich latach – przede wszystkim w ramach forów restrukturyzacyjnych organizowanych przez Komisję od 2005 r. Użyteczne podsumowanie wniosków wyciągniętych przez wszystkie zainteresowane strony uczestniczące w procesie restrukturyzacji umieszczono w „Listach kontrolnych dla procesów restrukturyzacyjnych” przedstawionych przez Komisję w komunikacie z dnia 3 czerwca 2009 r. „Wspólne zaangażowanie na rzecz zatrudnienia”.

⁵ COM (2011) 815 – roczne sprawozdanie gospodarcze 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_pl.htm.

Komisja wykorzysta wyniki konsultacji w sprawie niniejszej zielonej księgi w odnowionym programie flexicurity, a także, aby ukierunkować wznowioną debatę na poziomie UE na temat możliwego podejścia do restrukturyzacji i jej ram.

W inicjatywie przewodniej dotyczącej polityki przemysłowej Komisja stwierdziła w szczególności, że „zaktualizowane wytyczne dotyczące restrukturyzacji mogą okazać się bardzo przydatne dla przedsiębiorstw i siły roboczej, ułatwiając im wzmocnienie ich zdolności dostosowania się do szybko zmieniającego się otoczenia gospodarczego”. Mogą one również mieć na względzie „wspieranie przejścia od działań o charakterze czysto reaktywnym do strategii o charakterze wyprzedzającym”⁶.

Do zielonej księgi załączono wspierający ją **dokument roboczy służb Komisji „Restrukturyzacja w Europie 2011” („Restructuring in Europe 2011”)**. Opisuje on wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na rynki pracy i odpowiedzi różnych zainteresowanych stron; przedstawia działania UE w dziedzinie przewidywania potrzeb w zakresie umiejętności oraz rozwoju kompetencji; podkreśla rolę funduszy UE we wspieraniu procesów restrukturyzacyjnych, skutki restrukturyzacji w regionach UE oraz znaczenie strategii „inteligentnej specjalizacji”⁷; analizuje rolę dialogu społecznego, instrumentów prawnych i środków wsparcia państw członkowskich w tej dziedzinie; przedstawia wyzwania i sposoby reagowania na nie przez UE; zwraca także uwagę na niektóre wstępne wnioski wyciągnięte w ostatnich latach w związku z przewidywaniem zmian, zarządzaniem nimi oraz restrukturyzacją.

Wnioski wynikające z kryzysu

Europejska gospodarka z trudem wychodzi z najgłębszej od wielu dziesięcioleci recesji. Recesja ta spowodowała znaczny spadek działalności gospodarczej w UE, utratę milionów miejsc pracy i wysokie koszty społeczne, postawiła finanse publiczne pod ogromną presją, narzucając państwom członkowskim ściślejsze ograniczenia budżetowe.

Perspektywy na rynku pracy UE, który okazał się dość odporny w okresie recesji w latach 2008–2009 i na którym do końca 2010 r. zaczęły się znowu tworzyć miejsca pracy, znacznie się pogorszyły i w dalszym ciągu znacznie się różnią między poszczególnymi krajami. W wielu zaawansowanych gospodarkach ilość tworzonych miejsc pracy nie była dotychczas wystarczająca, by zatrudnić pracowników zwolnionych w czasie kryzysu, a konsekwencje recesji przyczyniają się do coraz silniejszych obaw o możliwość wywarcia trwałych skutków na stopy bezrobocia.

Oprócz rozbieżnych zmian PKB inne istotne czynniki leżące u podstaw różnic w stopach bezrobocia w państwach członkowskich obejmują różnice w zakresie dostosowania godzin pracy, różne potrzeby przemieszczania siły roboczej między sektorami, np. z sektora budowlanego, różne systemy kształcenia i szkolenia, zwłaszcza systemy przyuczania do

⁶ Komunikat Komisji „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, COM(2010) 682 wersja ostateczna, pkt 1.2.

⁷ Inteligentna specjalizacja stanowi warunek dobrego funkcjonowania krajowych i regionalnych systemów badań i innowacji w ramach narzędzia do samooceny „Unii innowacji” oraz kluczowy element zreformowanej polityki spójności, a także proponowany warunek *ex ante* przy korzystaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w następnym okresie programowania funduszy strukturalnych na lata 2014–2020. Platformę inteligentnej specjalizacji uruchomiono w czerwcu 2011 r. i będzie ona pomagać regionom i państwom członkowskim w opracowywaniu takich strategii.

zawodu, różne gospodarcze i instytucjonalne warunki początkowe i odmienne działania polityczne w odpowiedzi na recesję.

Pomimo wyjątkowo niekorzystnej sytuacji rynkowej i finansowej, przedsiębiorstwa i ich pracownicy w całej Europie w dużej mierze, często przy wsparciu organów publicznych i Komisji Europejskiej, **angażowali się w twórczy sposób w procesy restrukturyzacji, które były konstruktywne, skuteczne i miały zasadnicze znaczenie** w ograniczaniu utraty miejsc pracy poprzez innowacyjne rozwiązania.

W komunikacie Komisji „Europejski plan naprawy gospodarczej” (COM (2008) 800 wersja ostateczna), przyjętym w listopadzie 2008 r., utworzono ramy dla skoordynowanych działań na poziomie UE w obrębie różnych polityk i przy mobilizacji dostępnych instrumentów w celu wspierania gospodarki europejskiej. W tym świetle polityka spójności ma szczególne znaczenie jako główny instrument na poziomie UE służący inwestowaniu w konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie⁸.

W obliczu niepewności co do dalszych losów obecnego ożywienia oraz nowych zagrożeń pojawiających się na horyzoncie kwestią niezwykle pilną jest **przeanalizowanie, czy reakcja ta była adekwatna**.

Wyzwania w zakresie konkurencyjności

Z perspektywy średnioterminowej rozwój technologiczny oraz innowacje skracają cykl życia produktu oraz stale zmuszają przedsiębiorstwa i siłę roboczą do dostosowywania się. Ponadto **zmiany w międzynarodowym podziale pracy** oraz pojawienie się silnych przedsiębiorstw z krajów wschodzących, w szczególności tych specjalizujących się w górnych segmentach rynku, dalej nasilają presję konkurencyjną na europejskie przedsiębiorstwa. Konkurencyjność gospodarki europejskiej, ochrona działalności gospodarczej i miejsc pracy oraz rozwój nowych produktów i związane z nim miejsca pracy zależeć będą w coraz większym stopniu od **zdolności przedsiębiorstw europejskich do zwiększenia ich konkurencyjności poprzez innowacje oraz od szybkiego, ale sprawnego, dostosowywania się do zmian**. W tym kontekście zmiany technologiczne i innowacyjne mogą wymóc na przedsiębiorstwach i sile roboczej stosowanie strategii dostosowawczych, istnieją jednak również przesłanki świadczące o tym, że innowacje w powiązaniu z badaniami i edukacją stworzyć mogą skuteczny sposób wyciągnięcia Europy z kryzysu. Komisja rozpoczęła inicjatywę przewodnią „Unia innowacji” w 2010 r., a w 2011 r. sporządziła raport z dotychczasowego stanu innowacji⁹.

Przedsiębiorstwa przesuwać zasoby z gałęzi przemysłu i sektorów produkujących tradycyjne towary i usługi, zwykle o niskiej elastyczności popytu w stosunku do dochodu światowego, do gałęzi przemysłu i sektorów o wyższej zawartości technologii i wiedzy, zwykle o dużej elastyczności popytu w stosunku do dochodu światowego. Konkurencyjność UE zależy od jej zdolności do wspierania warunków ramowych dla innowacyjnych, szybko rosnących przedsiębiorstw, które są ważne dla zrównoważonego wzrostu i tworzenia nowych miejsc

⁸ Polityka spójności: reakcja na kryzys gospodarczy, przegląd realizacji środków polityki spójności przyjętych w celu wsparcia europejskiego planu naprawy gospodarczej, (SEC(2010) 1291 wersja ostateczna).

⁹ Inicjatywa przewodnia UE 2020 „Unia innowacji”, komunikat Komisji SEC(2010) 1161 i sprawozdanie – Stan Unii innowacji w 2011 r. COM (2011) 849

pracy¹⁰. Będzie ona również zależeć od zdolności utrzymania i dalszego rozwijania bazy produkcyjnej w Europie, co z kolei pobudzi gospodarkę opartą na usługach.

Przedsiębiorstwa muszą być w stanie dostosować się do umiędzynarodowienia produkcji światowej i odpowiedzieć na nowe wyzwania związane z konkurencyjnością. Wszelkie przeszkody stojące na drodze do takiego dostosowania mogą utrudnić konkurencyjność i zatrudnienie w perspektywie długoterminowej. Warunki ramowe podkreślone w inicjatywie przewodniej dotyczącej polityki przemysłowej są niezbędne, by umożliwić skuteczne dostosowanie gospodarcze. Aby środki służące dostosowaniu odniosły sukces, potrzebne jest także zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron na wczesnym etapie. Odpowiedni dostęp do finansowania jest szczególnie istotny, ponieważ inwestycje mogą ulec opóźnieniu lub wręcz zostać całkiem wstrzymane z powodu braku kredytów oraz ograniczonego dostępu do finansowania. Należy wskazać i rozpowszechnić dobre praktyki w tej dziedzinie.

Wyzwanie dotyczące przystosowywania się przedsiębiorstw oraz umiejętności przystosowania zawodowego pracowników – przedsiębiorstwa na pierwszym planie procesu restrukturyzacji

Rozwój zasobów ludzkich i podnoszenie kwalifikacji mają w tym kontekście zasadnicze znaczenie. Jest to powód, dla którego UE musi wykorzystać najnowsze doświadczenia w celu podniesienia swojej konkurencyjności w skali światowej, aby wyjść z kryzysu silniejszą i przekształcić się w inteligentną, zrównoważoną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu, która będzie się mogła pochwalić wysokimi wskaźnikami zatrudnienia, wydajności, konkurencyjności i spójności społecznej.

Pozytywne wyniki eksportowe niektórych państw członkowskich pokazują, że sukces na światowych rynkach zależy nie tylko od konkurencyjności cenowej, lecz także od takich czynników, jak specjalizacja w zakresie produktów i sektorów, innowacje oraz poziom umiejętności. W tych obszarach ewidentne stają się niedociągnięcia powstałe przed kryzysem.

UE rozwinęła w kilku ostatnich dziesięcioleciach silny system zatrudnienia i ochrony socjalnej, który, w powiązaniu ze stosunkowo wysokim poziomem kształcenia, stanowił do tej pory podstawę dobrobytu gospodarczego i społecznego. Nowe podmioty wkraczające do gospodarki światowej i szybko zmieniające się otoczenie biznesu podważają jednak zasadność systemu, który był bardzo skuteczny w zapewnianiu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Staje się coraz bardziej oczywiste, że bez zmian system ten nie jest odpowiedni, by zapewnić szybką i płynną realokację zasobów, zwłaszcza ludzkich, z upadających do nowych rodzajów działalności. W coraz mniejszym stopniu jest on również w stanie dawać pracownikom realną szansę rozwoju zawodowego, gdy ich miejsca pracy są zagrożone, ponieważ nie rozwija ich zdolności dostosowywania się do zmian.

Ostatni kryzys gospodarczy i finansowy oraz towarzysząca mu presja na zmiany strukturalne sprawiają, że usunięcie tych niedociągnięć staje się ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Zgodnie z podejściem do modelu flexicurity i strategią „Europa 2020”¹¹ **Komisja pragnie**

¹⁰ „Innovation Union Competitiveness report 2011”, ec.europa.eu/iuc2011.

¹¹ Pojęcie flexicurity jest w centrum zintegrowanej strategii, która została opracowana przez Komisję i państwa członkowskie na podstawie powszechnej zgody co do tego, że Europa musi znaleźć nowe, lepsze sposoby uczynienia swojego rynku pracy bardziej elastycznym, jednocześnie zapewniając nowe, lepsze formy zabezpieczenia. Jest to kompleksowa odpowiedź na wyzwania, przed którymi stoją europejskie rynki pracy i społeczeństwa w kontekście globalizacji i postępu technologicznego oraz

wspierać ciągle dostosowywanie działalności do szybko zmieniającej się sytuacji gospodarczej, dążąc jednocześnie, przy pomocy odpowiednich środków wspierających, do wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej. Pilnie potrzebne są środki wspierające realokację zasobów między przedsiębiorstwami i zawodami. Obejmują one zmiany przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia i praktyki biznesowe dotyczące restrukturyzacji przedsiębiorstw, które nie będą miały negatywnego wpływu na realokację zasobów do szybciej rozwijających się rodzajów działalności o wyższej wartości dodanej, lecz również odpowiednie strategie w zakresie szkoleń i działań aktywizujących, które, wraz z odpowiednio zaprojektowanymi systemami zasiłków dla bezrobotnych, kierować będą zwolnionych pracowników ku nowym miejscom pracy i zawodom.

Działania restrukturyzacyjne stanowią część życia codziennego przedsiębiorstw, pracowników, organów publicznych i innych zainteresowanych stron. W ostatnich latach w UE włożono znaczną ilość energii i wysiłku w osiągnięcie celów strategicznych, które mają ułatwić dostosowywanie się do zmian i restrukturyzację. Jednak mimo godnych pochwały prac europejskich partnerów społecznych w tej dziedzinie w następstwie wcześniejszych konsultacji Komisji, zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw, pracowników i regionów muszą jeszcze zostać poprawione.

Rola władz krajowych, regionalnych i lokalnych w przekształceniach gospodarczych i społecznych

Kryzys gospodarczy dotknął całych sektorów przemysłu i tym samym całych regionów, niezależnie od granic państwowych. Spowodowało to pogłębienie utrzymujących się nierówności geograficznych, zarówno pomiędzy regionami, jak i wewnątrz nich, które negatywnie wpływają na jednolity rynek.

Aktywna i dynamiczna restrukturyzacja może być łatwiejsza, gdy organy publiczne wspierają działania restrukturyzacyjne i procesy ich przewidywania poprzez ułatwianie koordynacji między podmiotami zewnętrznymi i przedsiębiorstwami.

W promowaniu inteligentnej specjalizacji niezwykle istotna, oprócz roli państw, jest rola regionów i należy poddać dalszej analizie sposoby jej wzmocnienia.

Służba publiczna – kolejny ważny pracodawca

Chociaż niniejsza zielona księga dotyczy sektora przemysłowego, należy również omówić wpływ kryzysu na sektor publiczny, uznając ważną rolę sektora publicznego zarówno jako pracodawcy, jak i usługodawcy.

Zatrudnienie w służbach użyteczności publicznej (w tym w administracji publicznej, edukacji, ochronie zdrowia i opiece społecznej) wzrosło znacznie w ciągu ostatnich trzech lat w porównaniu do innych sektorów, dając około 2 miliony nowych miejsc pracy. Jesienią 2010 r. nastąpiło jednak spowolnienie tempa wzrostu, a w pierwszym półroczu 2011 r. był on ujemny. Zmianę tę można prawdopodobnie wyjaśnić skutkami cięć wydatków w sektorze publicznym¹². Cięcia w sektorze publicznym w największym stopniu dotkną kobiety,

zmian demograficznych. Stanowi integralną część strategii „Europa 2020” i jej inicjatywy przewodniej „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”.

¹²

EU Employment and social situation report quarterly review, wrzesień 2011 r. – ESTAT

zarówno jako pracowników, jak i jako głównych użytkowników takich usług, jak np. opieka nad dziećmi oraz osobami starszymi.

Produkcja w wielu sektorach usług użyteczności publicznej może mieć większe znaczenie dla konkurencyjności gospodarki niż mogłyby sugerować jej koszty i wydajność (np. ponieważ powoduje wysokie nadwyżki konsumpcyjne lub poprawę ogólnej wydajności produkcyjnej w innych sektorach). Jest tak w przypadku takich sektorów, jak: zdrowie, edukacja, opieka nad dziećmi oraz osobami starszymi lub usługi transportowe.

Organy publiczne są, za pośrednictwem przedsiębiorstw publicznych lub przyznawania koncesji, bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialne za znaczną część zatrudnienia w sektorze usług. W odniesieniu do swojej ogólnej odpowiedzialności za gospodarkę powinny one stwarzać warunki do sprawnego przekazywania wiedzy i najlepszego wykorzystania istniejącej siły roboczej w sektorach, za które odpowiadają. Jednocześnie potrzeba dalszej konsolidacji finansów publicznych ma oczywisty wpływ na działalność sektora publicznego i zatrudnienie w nim. Restrukturyzacja służąca poprawie wydajności jest coraz bardziej istotna także w sektorze publicznym. Podkreśla to znaczenie strategii restrukturyzacyjnych w sektorze publicznym, które odpowiednio uwzględniają specyficzną rolę służb użyteczności publicznej, w tym ich wkład w produktywność sektora prywatnego.

Można także rozważyć, w jaki sposób w sektorze publicznym stosować wyprzedzające i strategiczne długoterminowe podejścia do zarządzania zmianami i restrukturyzacją w ramach obowiązujących środków konsolidacyjnych. Należy także wziąć pod uwagę potrzebę restrukturyzacji kluczowych służb użyteczności publicznej, takich jak opieka zdrowotna, oraz zapewnienia im długoterminowej stabilności w obliczu rosnącego popytu.

2. WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z KRYZYSU

Wpływ kryzysu finansowego na realną gospodarkę zaczął być w pełni odczuwalny w 2009 r., kiedy PKB zmniejszył się w ciągu roku w niespotykanym dotąd tempie po obu stronach Atlantyku. W Europie zatrudnienie okazało się bardzo odporne natychmiast po recesji, szczególnie ze względu na znaczne dostosowanie godzin pracy. Od drugiego półrocza 2009 r. likwidacja miejsc pracy stała się jednak powszechna, a bezrobocie wzrosło znacznie w większości krajów UE, choć występują między nimi duże różnice. Ożywienie nabrało tempa w pierwszej połowie 2010 r., a następnie ustabilizowało się w pozostałej części roku, co odzwierciedlało także wygasanie czynników tymczasowych, takich jak wyjątkowe środki stymulacyjne. Pomimo ożywienia produkcji wzrost zatrudnienia nie nastąpił aż do końca 2010 r., a bezrobocie pozostało na wysokim poziomie z 2009 r.¹³.

Ogólne tendencje w zatrudnieniu kształtowały się różnie na poziomie sektorowym. Mimo że początkowo wzrost bezrobocia dotknął głównie sektory najbardziej narażone na cykl koniunkturalny, które jedynie w ograniczonym stopniu mogły polegać na dostosowaniu godzin pracy, w szczególności sektor budowlany, istnieją dowody na to, że część tego wzrostu się utrwała. Pomimo powszechnego wykorzystania systemów skróconego czasu pracy zatrudnienie zmalało także w przemyśle wytwórczym i również w okresie ożywienia wykazywało tendencję spadkową. Można to wyjaśnić dostosowaniem wywołanym globalną

¹³ Źródło: Labour market developments in Europe 2011, Komisja Europejska, European Economy 2/2011

recesją przy przerostach mocy w niektórych sektorach oraz faktem, że spadki PKB w okresie recesji mogą się utrwalić.

Potrzeba przeniesienia pracowników z niskoefektywnych do wysokoefektywnych sektorów może w istocie powodować dłuższe okresy bezrobocia oraz wysoką stopę bezrobocia strukturalnego, co z kolei może mieć negatywny wpływ na kapitał ludzki, jeszcze bardziej przyczyniając się do trwałego bezrobocia¹⁴.

Tempo powrotu bezrobocia do poziomu sprzed kryzysu będzie zależeć nie tylko od perspektyw wzrostu i różnych gospodarczych i instytucjonalnych warunków początkowych, ale również od potrzeby sektorowej realokacji i zdolności przedsiębiorstw do dostosowania kosztów pracy bezpośrednio lub poprzez zmianę godzin pracy. Będzie ono również zależeć od obecności dających wsparcie ram politycznych, w tym systemów zasiłków dla bezrobotnych i strategii aktywizacji stwarzających zachęty dla bezrobotnych, by wrócili do pracy; ram ustalania płac wspierających dostosowanie płac; systemów podatkowych zachęcających do tworzenia miejsc pracy; ukierunkowanej aktywnej polityki rynku pracy oraz polityki w zakresie szkoleń ułatwiających przemiany na rynku pracy i powrót do pracy osób długotrwale bezrobotnych.

Doświadczenia zdobyte podczas kryzysu gospodarczego wskazują, że – pomimo wyjątkowo niekorzystnej sytuacji rynkowej i finansowej – przedsiębiorstwa i ich pracownicy w całej Europie w dużej mierze zaangażowali się w procesy restrukturyzacji, które były konstruktywne, skuteczne i miały zasadnicze znaczenie przy ograniczaniu utraty miejsc pracy poprzez innowacyjne rozwiązania.

Jak podkreślono w raporcie Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji za rok 2009 „Restrukturyzacja w dobie recesji”¹⁵, w odpowiedzi na kryzys wiele przedsiębiorstw w całej Europie podjęło inicjatywy mające na celu utrzymanie miejsc pracy – przede wszystkim **różne środki ograniczenia godzin pracy (zob. ramka)**. Objęły one przerwy w produkcji, obowiązek wzięcia urlopu wypoczynkowego, krótszy tydzień lub dzień pracy, częstsze stosowanie systemu kont czasu pracy, rotację urlopów i urlopy naukowe. W niektórych przedsiębiorstwach poziomy płac zostały odpowiednio zmniejszone, a ich tymczasowe obniżki sięgały nierzadko 10–20 %. Większość przedsiębiorstw uciekła się do różnych kombinacji tych środków, a **intensywne negocjacje** doprowadziły do wszelkiego rodzaju kompromisów – na przykład niższe wynagrodzenia w zamian za udział w kapitale przedsiębiorstwa. Odprawy, często w połączeniu z przejściem na wcześniejszą emeryturę, są również powszechne.

Dialog społeczny i rokowania zbiorowe odegrały bardziej niż kiedykolwiek kluczową rolę w procesie dostosowywania produkcji, organizacji pracy i warunków pracy do trudnych i szybko zmieniających się w czasie kryzysu okoliczności.

Ze swojej strony organy publiczne przyspieszyły wprowadzanie publicznych instrumentów mających na celu wspieranie reintegracji na rynku pracy tych, którzy zostali bezrobotni w czasie kryzysu. Na wczesnym etapie kryzysu państwa członkowskie wzmocniły reagowanie

¹⁴ Spóźniona reakcja zatrudnienia na ożywienie stanowiła odpowiednik chomikowania pracy w czasie recesji i towarzyszył jej znaczny ponowny wzrost wydajności pracy.

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Zob. również raport Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji za 2011 r.: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

publicznych służb zatrudnienia oraz ich ofertę usługową. Przedłużające się pogorszenie koniunktury gospodarczej skłoniło jednak niektóre rządy do zmniejszenia wydatków i zasobów w całej administracji publicznej, w tym w publicznych służbach zatrudnienia¹⁶. Niektóre państwa członkowskie utworzyły lub wzmocniły **konkretne istniejące już organy działające w zakresie zwolnień monitorowanych**. Organy te współpracują zwykle z licznymi zainteresowanymi stronami, w tym władzami państwowymi, regionalnymi, partnerami społecznymi i innymi podmiotami lokalnymi. Ich efektywność – wynikająca ze specjalizowania się w pracy w zakresie zwolnień monitorowanych – wraz z wysokim poziomem zaufania wynikającym ze wspólnego zarządzania przez wiele zainteresowanych stron czyni z nich cenne narzędzie walki ze skutkami recesji.

Skrócenie tygodnia pracy stanowiło prawdopodobnie najbardziej innowacyjną odpowiedź na kryzys, a towarzyszyło mu często szerokie publiczne poparcie takiego rozwiązania. Ogólnie rzecz biorąc, pracownicy dostali rekompensaty za utracone godziny zarówno w krajach z systemami publicznymi, jak i w krajach, w których redukcja czasu pracy regulowana była układem zbiorowym, w pierwszym przypadku przy interwencji organów publicznych mającej na celu uzupełnienie uzgodnionej w ramach układu zbiorowego rekompensaty. Stopień realizacji szkoleń w nowo dostępnym czasie wolnym również znacznie się różni, podobnie jak stopień, w jakim składki na ubezpieczenie społeczne utrzymywane są w okresie zmniejszenia liczby godzin pracy.

Podczas recesji z lat 2008–2009 zmniejszenie liczby godzin pracy stało się dla przedsiębiorstw główną strategią obniżania kosztów. Skrócenie godzin pracy nie zawsze jest jednak możliwą reakcją na kryzys. Tymczasowe skrócenie czasu pracy w przedsiębiorstwach jest możliwe, jeśli konta czasu pracy mają dodatnie salda. Ponadto te systemy skróconego czasu pracy mogą utracić skuteczność, jeśli słaby popyt na pracę się utrzyma. Zbyt późne wycofanie tych systemów może spowodować znaczne koszty w postaci utrzymywania miejsc pracy w sektorach upadających, uniemożliwiając w ten sposób konieczną realokację zasobów, utrudniając przyszły wzrost i zakłócając konkurencję. Wreszcie, dostępność systemów sponsorowanych przez rządy zależy od sytuacji budżetowej, która pogorszyła się w niektórych krajach.

Przy analizie tych mechanizmów uwzględnić należy fakt, że ich skuteczność i wpływ, zarówno z ekonomicznego, jak i ze społecznego punktu widzenia, różnią się znacznie w różnych kontekstach krajowych i sektorowych. Wszelkie wnioski na temat ich adekwatności lub możliwości zastosowania w innych kontekstach powinny zatem zawierać analizę czynników sprzyjających powodzeniu tych mechanizmów.

Redukcja czasu pracy i systemy skróconego czasu pracy – pewne dowody

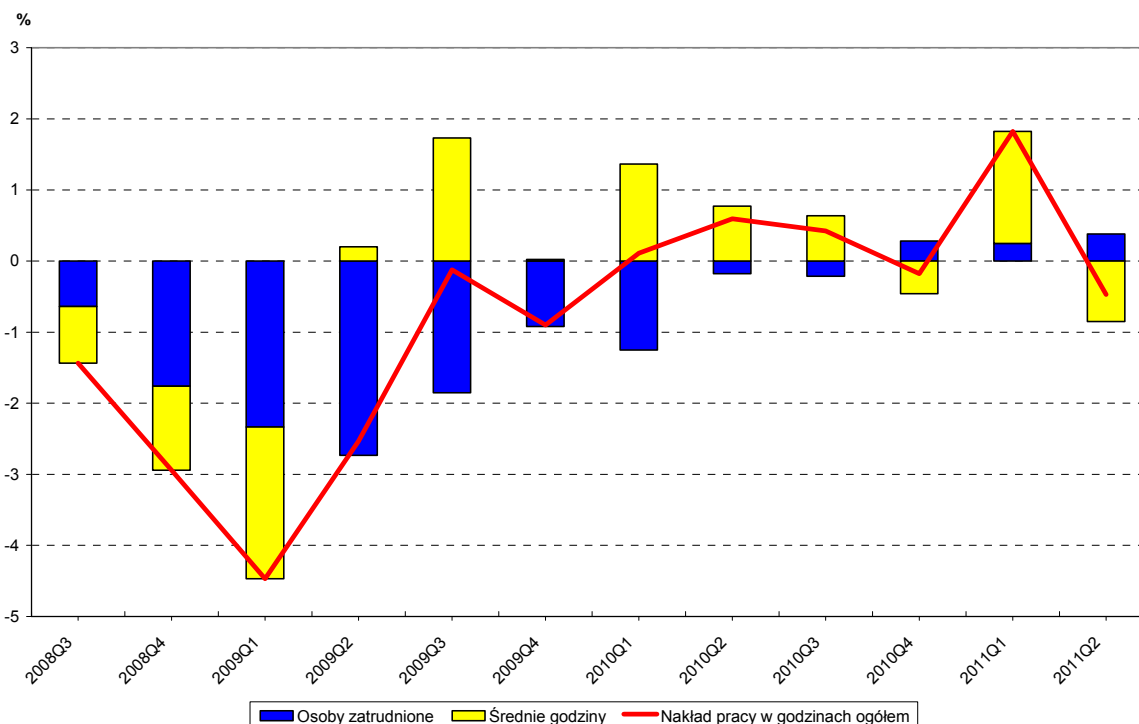
Z analizy zmian w zakresie zatrudnienia i godzin pracy w odpowiedzi na spadek produkcji wynika, że dostosowanie rynków pracy w krajach członkowskich różniło się znacznie w najgorszym okresie kryzysu. Podczas gdy w niektórych krajach likwidacja miejsc pracy była natychmiastowa, inni pracodawcy, w niektórych przypadkach wspierani przez organy publiczne poprzez systemy skróconego czasu pracy, zamiast zwalniać swoich pracowników

¹⁶ W badaniu KE z 2011 r. na temat dostosowania publicznych służb zatrudnienia do kryzysu „Public Employment Services Adjustment to the crisis 2011” 13 z 21 respondentów stwierdziło, że ich zasoby finansowe w okresie następnym 12 miesięcy zostaną zmniejszone. W 9 z tych 13 przypadków ograniczenia wynosiły 10 %.

ograniczyli najpierw ich godziny pracy.

Poniższy wykres pokazuje, że ograniczanie czasu pracy było w UE stosowane najbardziej powszechnie w pierwszym kwartale 2009 r., kiedy to produkcja osiągnęła cykliczną zniżkę. Gdy nastąpiło ożywienie produkcji, wzrosła także średnia liczba godzin pracy, wskazując zarówno na wycofanie skróconego czasu pracy, jak i w niektórych przypadkach na dostosowanie zatrudnienia.

Tabela: Kwartalny wzrost zatrudnienia i średnia liczba godzin pracy w przemyśle wytwórczym w UE (dostosowane sezonowo)



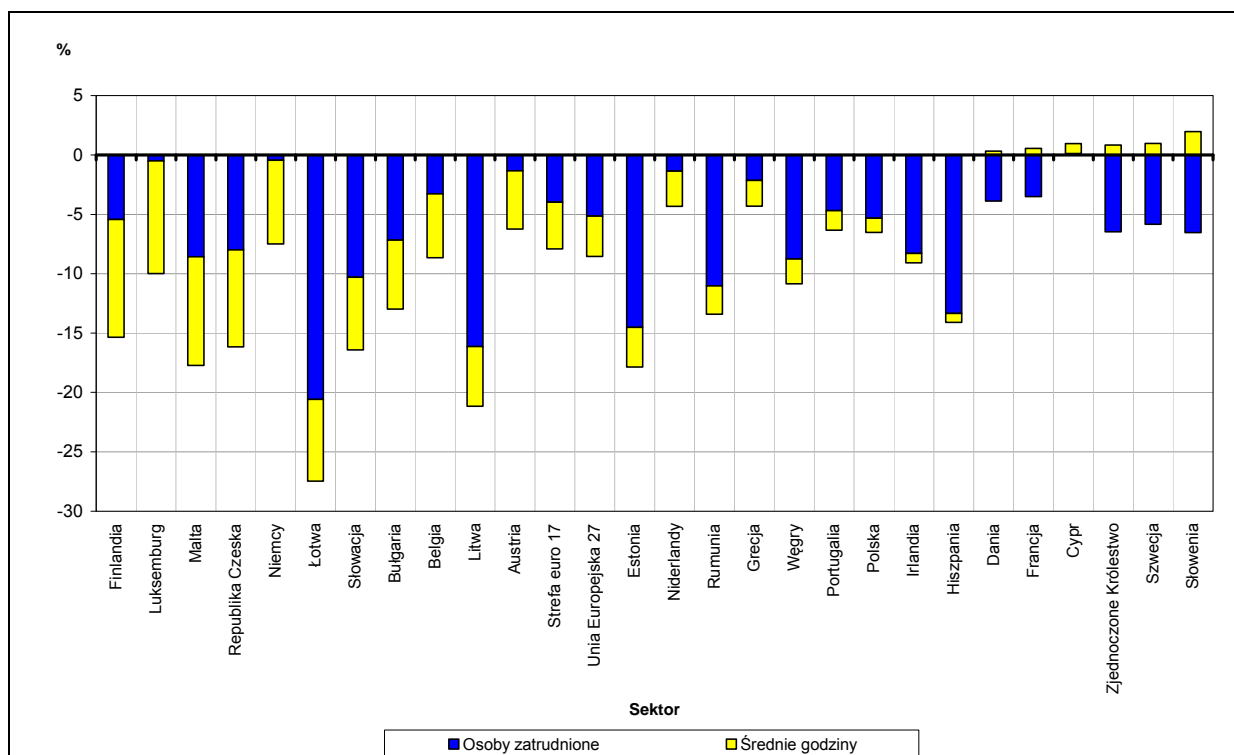
Źródło: Eurostat

Obserwując rozwój sytuacji w państwach członkowskich, można zauważyć, że ograniczenie godzin pracy było szeroko wykorzystywane w kilku krajach w pierwszym kwartale 2009 r. W szczególności było ono znaczne w przypadku Niemiec, Belgii i Austrii, którym udało się utrzymać zatrudnienie na poziomie podobnym do poziomu z poprzedniego roku.

Tabela: Zmiany w poziomie zatrudnienia oraz średniej liczbie godzin pracy w przemyśle wytwórczym w pierwszym kwartale 2009 r. w porównaniu do pierwszego kwartału 2008 r. (dostosowane sezonowo)

¹⁷ Alfonso Arpaia et al. „Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations”, Komisja Europejska, European Economy Occasional Paper nr 64, lipiec 2010 r.

¹⁸ Alexander Hijzen, Danielle Venn „The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession” OECD Working Paper 115, styczeń 2011 r.



Źródło: Eurostat (dane dla Włoch nie są dostępne)

Wydaje się, że systemy skróconego czasu pracy służyły ograniczeniu tempa utraty miejsc pracy i związanego z tym wzrostu bezrobocia w tych krajach. Ponadto takie systemy są korzystne dla przedsiębiorstw, które w ten sposób są w stanie zatrzymać wysoko wykwalifikowanych lub specjalnie przeszkolonych pracowników w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

W analizie Komisji¹⁷ wskazano, że systemy te były skuteczne w ograniczaniu wpływu kryzysu gospodarczego na utratę miejsc pracy oraz podkreślono, że konieczne jest wycofanie takich środków w odpowiednim czasie po kryzysie gospodarczym. W badaniu podkreślono zagrożenie, że długotrwałe stosowanie skróconego czasu pracy wspiera popyt w upadających sektorach, prawdopodobnie opóźniając ich restrukturyzację, szczególnie gdy koszty realokacji pracy są niskie, a zachęty do restrukturyzacji – wysokie. Poprzez opóźnianie realokacji systemy skróconego czasu pracy hamują wzrost wydajności i wynikający z niego wzrost płac. Aby zapewnić im jak największą skuteczność, systemy te należy połączyć ze skutecznym systemem świadczeń dla bezrobotnych wspierającym realokację pracy. Analiza ta została poparta niedawnym badaniem OECD¹⁸ wskazującym, że systemy skróconego czasu pracy miały w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej duże gospodarcze znaczenie dla zachowania miejsc pracy, zwłaszcza pracowników w Niemczech i Japonii zatrudnionych na czas nieokreślony. Takie systemy zdołały utrzymać zatrudnienie w wymienionych gospodarkach.

Zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w Europejskim planie naprawy gospodarczej państwa członkowskie wprowadziły wszechstronne pakiety antykryzysowe, aby ograniczyć wpływ kryzysu finansowego na zagregowany popyt i zapobiegać nadmiernej likwidacji miejsc pracy w odpowiedzi na czasowe zmniejszenie produkcji. Oprócz wprowadzenia systemów skróconego czasu pracy, w kilku państwach członkowskich zwiększono zakres i wysokość świadczeń dla bezrobotnych. Środki krótkoterminowe objęły

również bezpośrednio wsparcie przedsiębiorstw, takie jak pożyczki lub gwarancje ułatwiające dostęp do finansowania; obniżenie składek na zabezpieczenie społeczne; systemy tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym; wzmocnioną aktywną politykę rynku pracy i ofertę szkoleń, które były często ukierunkowane na zwolnionych pracowników.

Począwszy od 2010 r., rozpoczynające się ożywienie gospodarcze w połączeniu ze ściślejszymi ograniczeniami budżetowymi doprowadziło do rewizji priorytetów polityki. Reformy będą musiały być dostosowane do sytuacji, w której wzrost gospodarczy stopniowo się poprawia, ale rynek pracy nie wnosi jeszcze pełnego wkładu do potencjału wzrostu z powodu wysokiego i trwałego bezrobocia. Należy skupić się na systemach podatkowych i systemach świadczeń socjalnych, które zapewniają opłacalność pracy; na strategiach aktywizacji, które nagradzają bezrobotnych wracających do pracy; systemach ochrony zatrudnienia, które zapewniają równowagę między bezpieczeństwem a elastycznością; zmianach płac zgodnych z potrzebą przywrócenia równowagi gospodarce i dostosowania jej. Wiele nadzwyczajnych środków rynku pracy wprowadzonych na początku kryzysu finansowego zostało stopniowo zlikwidowanych. Wzmocniono aktywną politykę rynku pracy oraz politykę w zakresie szkoleń, a niektóre kraje rozpoczęły reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, aby wesprzeć tworzenie miejsc pracy oraz zwalczanie segmentacji rynku pracy.

Czy środki i praktyki przedstawione powyżej w odniesieniu do restrukturyzacji, w szczególności systemy skróconego czasu pracy w dobie kryzysu, są odpowiednie? W jakich konkretnych kontekstach? Czy umożliwiają one radzenie sobie z utrzymującym się niskim popytem? Wreszcie, co mogą zrobić państwa członkowskie, Komisja i partnerzy społeczni, aby wymieniać, rozpowszechniać i promować szersze stosowanie najlepszych praktyk w tej dziedzinie?

3. WYZWANIE W ZAKRESIE KONKURENCYJNOŚCI: ZNACZENIE WSPARCIA DOSTOSOWANIA GOSPODARCZEGO I PRZEMYSŁOWEGO

Różne sposoby dostosowywania się przez przedsiębiorstwa

Dostosowywanie się stanowi dla przedsiębiorstw część procesu konkurencyjnego. Jest to dla nich sposób poprawy wydajności. Potrzeba stałego dostosowywania wynika ze zmian technologicznych, innowacji, większej konkurencji oraz pojawiania się nowych konkurentów, zmian preferencji konsumentów, zmian w prawodawstwie, dostępności zasobów i innych środków produkcji, dostępu do rynku itp.¹⁹. Presja zmian, która może pojawić się w normalnych okolicznościach, staje się wyraźniejsza w przedłużających się okresach słabej koniunktury gospodarczej. Przedsiębiorstwa, które nie zdołają dostosować się do zmieniających się warunków, w perspektywie długoterminowej nie dotrzymają kroku swoim konkurentom.

Dostosowania mogą być zatem postrzegane w kontekście procesu realokacji zasobów, w którym kwestionuje się istniejące struktury produkcyjne i ewentualnie zastępuje się je nowymi, bardziej wydajnymi i konkurencyjnymi strukturami i przedsiębiorstwami. W miarę

¹⁹ Zob. na przykład badanie DG ENTR „Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry”, dostępne na stronie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf

jak zaopatrzenie na całym świecie staje się coraz bardziej złożone, przemysł UE, ze swoją coraz bardziej wykwalifikowaną oraz coraz bardziej intensywnie wykorzystującą kapitał i technologię bazą przemysłową, zintegruje się jeszcze mocniej z międzynarodowymi łańcuchami wartości, aby obsługiwać światowe rynki wzrostu.

Takie dostosowanie może mieć formę zmian działalności przedsiębiorstwa np. poszerzenia lub zwężenia jej zakresu, zmiany jej położenia w łańcuchu wartości, przedsiębiorstw typu spin-off oraz wewnętrznej przedsiębiorczości, nowego zastosowania aktywów, rozliczenia bilansów, zwiększenia umiejętności i poprawy szkolenia lub zmian organizacyjnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Konkretnie rzecz ujmując, pojawiają się nowe modele biznesowe, które ściślej wiążą produkcję z usługami. Opracowanie innowacyjnych rozwiązań, takich jak bardziej zasobooszczędne metody produkcji lub nowe technologie, np. zaawansowane materiały i nanotechnologie, może mieć wpływ na decyzje o outsourcingu itp. Te działania stanowią element codziennej dynamiki pozwalającej solidnym przedsiębiorstwom pozostać konkurencyjnymi.

Warunki ramowe niezbędne do skutecznego dostosowania

Przedsiębiorstwa i sektory same zazwyczaj najlepiej znają swoje potrzeby w zakresie restrukturyzacji. Aby skutecznie się dostosowywać, przedsiębiorstwa muszą działać w środowisku, w którym odpowiednie warunki ramowe umożliwiają takie dostosowanie. Wszelkie przeszkody stojące na drodze do takiego dostosowania utrudnią konkurencyjność i zatrudnienie w perspektywie długoterminowej.

Jednolity rynek musi pomóc w stworzeniu warunków ramowych i możliwości w całej Europie. Funkcjonowanie rynku pracy oraz mobilność stanowią tu bardzo ważny aspekt. Inne istotne obszary, zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i do ogółu społeczeństwa, obejmują funkcjonowanie rynków kapitałowych (dostęp do finansowania), stopień konkurencji na rynkach produktowych, skuteczność systemów badań i rozwoju oraz innowacji, otoczenie przedsiębiorczości, mechanizmy transferu wiedzy i wykorzystywania technologii, skuteczny system kształcenia i szkolenia oraz szersze wyzwania społeczne. Nie są to tylko aspekty regulacyjne. Jednolity rynek oraz inicjatywa przewodnia „Unia innowacji” mają na celu systematyczne usuwanie tych przeszkód, umożliwiając przedsiębiorstwom szybsze dostarczanie na rynek dobrych pomysłów, dostosowywanie się i wzrost. Wysoce innowacyjne MŚP oraz klastry innowacyjne stają się głównym kanałem innowacji oraz procesu produkcyjnego. Przekłada się to na rosnącą potrzebę polityki klastrowej i inteligentnej specjalizacji, zapewnienia umiejętności, a także ukierunkowanej znajomości przyszłych rynków i odpowiednich kluczowych technologii.

Restrukturyzacja

Restrukturyzacja może dotyczyć jednego przedsiębiorstwa, być związana z ciągłym rozwojem działalności gospodarczej lub z niepowodzeniem wcześniejszych inwestycji. Może także obejmować całość sektora lub jego niektóre segmenty. Ponadto istnieją wyraźne różnice między sektorami, przy czym niektóre z nich są bardziej od innych podatne na naciski wymienione powyżej. Na przykład takie gałęzie przemysłu, jak produkcja urządzeń, sektor chemiczny, produkcja pojazdów silnikowych lub maszyn elektrycznych można określić jako silnie dotknięte przez konkurencję na poziomie światowym oraz rozwój technologiczny. Ma to wpływ na ich potrzebę skutecznej restrukturyzacji.

Niedawny przykład na to, w jaki sposób przedsiębiorstwa i sektory radzą sobie z restrukturyzacją w trudnym otoczeniu gospodarczym i społecznym, dostarczono w przemyśle motoryzacyjnym w okresowym sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla CARS 21, przyjętym w dniu 2 grudnia 2011 r. (zob. towarzyszący dokument roboczy służb Komisji „Restrukturyzacja w Europie 2011” („Restructuring in Europe 2011”)²⁰).

Niektóre działania restrukturyzacyjne (np. zamykanie części łańcucha dostaw, tymczasowe zwolnienia niektórych pracowników) będą mieć negatywne skutki dla gospodarki lokalnej. Oznacza to, że pewną rolę odegrać mogą osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki; skuteczna odpowiedź w ramach polityki nie powinna jednak opóźniać lub blokować niezbędnej restrukturyzacji zwiększającej efektywność. Powinna ona skupiać się raczej na środkach z zakresu polityki, które ułatwiają realokację zasobów do innych przedsiębiorstw/sektorów.

Szczególnie ważny dla działalności gospodarczej jest dostęp do finansowania, gdyż niezbędne dostosowania, obejmujące inwestycje, mogą zostać opóźnione lub zatrzymane przez ograniczony dostęp do funduszy zewnętrznych. Na taki dostęp do finansowania mają wpływ nie tylko rynki kapitałowe czy publiczne wsparcie finansowe, lecz także inne czynniki regulacyjne, takie jak opodatkowanie osób prawnych lub przepisy upadłościowe. Długie i uciążliwe procedury upadłościowe mogą skutecznie uniemożliwić uczciwym przedsiębiorcom, którzy zbankrutowali, powrót do działalności gospodarczej, a co za tym idzie zachowanie istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy, mimo znaczących dowodów, że takie przedsiębiorstwa „drugiej szansy” rozwijają się szybciej i są bardziej odporne niż tradycyjne przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność²¹.

W komunikacie Komisji „Najpierw myśl na małą skalę – program »Small Business Act« dla Europy”²² z 2008 r. i jej późniejszym komunikacie „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy”²³ z 2011 r. zwrócono się do państw członkowskich o podjęcie dwóch konkretnych działań w celu rozwiązania tej kwestii. W szczególności w komunikacie z 2008 r. wezwano państwa członkowskie do „dążenia do tego, aby wszystkie procedury prawne niezbędne do zamknięcia działalności gospodarczej w przypadku bankrutwa niezwiązanego z nieprzestrzeganiem prawa trwały nie dłużej niż rok”, a w komunikacie z 2011 r. wezwano państwa członkowskie do „promowania drugiej szansy dla przedsiębiorców poprzez ograniczenie uczciwym przedsiębiorcom czasu na rozliczenie się i uregulowanie zobowiązań po bankructwie do maksymalnie trzech lat” do 2013 r.

Zasady pomocy państwa²⁴ odgrywają ważną rolę w niektórych przypadkach restrukturyzacji. Dozwolona jest tego rodzaju pomoc dla przedsiębiorstw, które uznaje się za rentowne, ale

²⁰ Zob. pkt 4.3.2 dokumentu roboczego służb Komisji. Sprawozdanie – zob. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm

²¹ Badanie pt. „Business Dynamics” (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) zgromadziło takie dowody wraz ze szczegółowymi informacjami na temat prawa upadłościowego państw członkowskich oraz analizą skutków, jakie mają różnice dotyczące stanu upadłości dla przedsiębiorców i przedsiębiorstw. Więcej informacji, w tym wybór najlepszych praktyk wspierających uczciwych przedsiębiorców, którzy zbankrutowali, znaleźć można na portalu „drugiej szansy”: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² COM(2008) 394 wersja ostateczna z 25.6.2008.

²³ COM(2011) 78 wersja ostateczna z 23.2.2011.

²⁴ Wytoczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:PL:PDF>

znajdujące się w trudnej sytuacji i zagrożone upadłością bez wsparcia publicznego, gdyż żaden prywatny podmiot nie jest skłonny przekazać im kapitału. Dlatego też pomoc ta odnosi się wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych, w których przedsiębiorstwa mogły nie zareagować na czas na zmieniające się otoczenie.

Komisja pragnie poznać opinie zainteresowanych stron na następujące kwestie:

- **Jakie rodzaje warunków ramowych są najbardziej odpowiednie, aby umożliwić skuteczne dostosowania przemysłu?**
- **Które z obowiązujących środków w zakresie dostępu do finansowania w celu wsparcia dostosowania strukturalnego stanowią dobre praktyki?**
- **Jakie dalsze środki należy wprowadzić, by poprawić przepisy dotyczące stanu upadłości?**

4. WYZWANIE DOTYCZĄCE PRZYSTOSOWYWANIA SIĘ PRZEDSIĘBIORSTW ORAZ UMIEJĘTNOŚCI PRZYSTOSOWANIA ZAWODOWEGO PRACOWNIKÓW – PRZEDSIĘBIORSTWA NA PIERWSZYM PLANIE PROCESU RESTRUKTURYZACJI

Unia Europejska z powodzeniem ochroniła bazę produkcyjną swojej gospodarki w najgorszych latach pogorszenia koniunktury gospodarczej. W obecnych niepewnych warunkach makroekonomicznych zdolność europejskiego przemysłu do utrzymania konkurencyjności i zachowania miejsc pracy zależeć będzie jednak w coraz większym stopniu od jego **zdolności do wprowadzania innowacji i do szybkiego i płynnego dostosowania się do zmian**. Zmiany takie wynikają z postępu technologicznego, zmieniających się modeli handlu, ewolucji ram regulacyjnych, zmiany modeli biznesowych i zachowania konsumentów. UE, za pośrednictwem swoich działań w różnych obszarach polityki, powinna wspierać swój sektor przedsiębiorstw w tym zakresie. Skala restrukturyzacji gospodarczej i zmian społecznych wywołanych przez głębokie dostosowania, których wymagają wyzwania środowiskowe, gospodarcze, techniczne, rynkowe i społeczne, a które przyspieszyła wielka recesja, jest ogromna. Z punktu widzenia zatrudnienia będzie się ona **wiązać zarówno z tworzeniem, jak i likwidacją miejsc pracy**, oraz przede wszystkim z ich **transformacją** (w zakresie nowych zadań, nowych profili kwalifikacji i nowych form pracy). Chociaż wykwalifikowana siła robocza jest jednym z kluczowych **czynników konkurencyjności** przemysłu europejskiego, nie można jej przyjąć za pewnik, a utrzymanie tego czynnika wymaga aktywnego podejścia.

Sprawne przystosowanie do zmian wyraźnie wymaga inwestycji w kapitał ludzki i inwestycji związanych z nabywaniem potrzebnych umiejętności. Aby utrzymać inteligentny, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, kluczowe jest dopilnowanie, aby **przedsiębiorstwa posiadały odpowiednio wykwalifikowanych pracowników w celu uniknięcia niedoborów i niedopasowania umiejętności**. Dla utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia kluczowe jest także przewidywanie przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności (np. umiejętności ekologicznych i umiejętności w takich obszarach, jak ochrona zdrowia i opieka społeczna) oraz wynikające z niego dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia, programów nauczania i kwalifikacji we współpracy z partnerami społecznymi, rozwijanie przyuczania do zawodu i wysokiej jakości przekwalifikowania w kontekście uczenia się przez całe życie pracowników aktywnych w danym sektorze. W przypadku niedoborów umiejętności, przedsiębiorstwa powinny być przygotowane do poszukiwania

uzdolnionych pracowników za granicą. W tym celu nieodzowne są **inwestycje w umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) i w umiejętności cyfrowe**. Miejsca pracy powstają przy produkcji nowych energooszczędnych półprzewodników, u dostawców usług przetwarzania w chmurze („cloud computing”), w sektorze bezpieczeństwa cybernetycznego oraz u dostawców usług wirtualizacji aplikacji. W rezultacie istnieje będzie popyt na osoby posiadające umiejętności potrzebne w tych sektorach i należy wspierać konkretne inicjatywy dotyczące e-umiejętności.

Kryzys gospodarczy i finansowy oraz jednocześnie przyspieszenie zmian, przy wynikającej z nich potrzebie restrukturyzacji w niektórych sektorach i sektorowej realokacji pracy, sprawiły, że zmierzenie się z istniejącymi słabościami w zakresie przystosowywania się przedsiębiorstw i umiejętności przystosowania zawodowego pracowników ma dla Europy większą wagę, niż kiedykolwiek wcześniej.

Komisja pragnie wspierać dostosowanie działalności do szybko zmieniającej się sytuacji gospodarczej, przy jednoczesnym dążeniu do wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej poprzez odpowiednie środki wspierające. Niezbędne są środki na rzecz realokacji zasobów pomiędzy przedsiębiorstwami i sektorami, podobnie jak środki zapewniające wykorzystanie wysoko wykwalifikowanej, a coraz częściej bezrobotnej młodzieży. Lepsze przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią pomoże pracownikom i przedsiębiorstwom dostosować się do zmian wymuszonych przez przerosty mocy oraz przez modernizację i dostosowania strukturalne.

Głównymi uczestnikami dialogu dotyczącego wybiegających w przyszłość strategii restrukturyzacji na szczeblu przedsiębiorstw są przedstawiciele kierownictwa i pracowników. **Środki z zakresu polityki towarzyszą** takiej restrukturyzacji, aby uniknąć problemów społecznych i promować nowe umiejętności i zatrudnienie, ułatwiając restrukturyzację ekonomiczną i transformację zawodową. W celu ułatwienia realokacji czynników, gdy jest ona wymagana, strategie polityczne powinny w istocie mieć na celu zapobieganie temu, by brak elastyczności rynku pracy i jego struktura kwalifikacji nie stały się przeszkodami dla dostosowania i wzrostu gospodarczego.

W tym samym czasie należy podjąć kwestię społecznych i zdrowotnych skutków niepewności zatrudnienia, dostosowania, utraty zatrudnienia oraz długotrwałego bezrobocia poprzez skuteczne rozwiązania umożliwiające pracownikom dostosowywanie się do zmian w miejscu pracy, szybką reintegrację zawodową na rynku pracy i złagodzenie skutków zdrowotnych zmian. W tej dziedzinie również w czasie kryzysu zauważyć można nowe praktyki na poziomie przedsiębiorstw i sektorów.

Wzmocnienie czynników napędzających zmiany ma znaczący wpływ na sposób, w jaki partnerzy społeczni i organy publiczne zajmują się tą kwestią. W części państw członkowskich odnotowano w ostatnich latach **wyraźne odejście od czysto naprawczych strategii na rzecz działań zapobiegawczych, tj. przejście do bardziej aktywnej strategii pomagającej zminimalizować społeczne skutki procesu restrukturyzacji.** Strategie zapobiegawcze uwzględniają ryzyko, które jest nieodłącznym elementem restrukturyzacji; ich wynikiem może być więc zarówno pozytywna mobilność zawodowa pracowników, jak i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw.

Z obserwacji procesów restrukturyzacyjnych w Europie wynika jednak, że praktyki w tej dziedzinie są czasami raczej reaktywne niż wyprzedzające i aktywne; mogą one mieć miejsce zbyt późno w procesie podejmowania decyzji i nie obejmować podmiotów

zewnątrznych na etapie na tyle wczesnym, by umożliwić im odegranie pewnej roli w łagodzeniu przewidywanych skutków społecznych restrukturyzacji.

Pasywna postawa i opór względem zmian mają ogromny koszt ekonomiczny i stanowią zagrożenie dla inwestycji i wzrostu zatrudnienia. Ważne jest zatem, aby stworzyć klimat zaufania, który umożliwi wszystkim segmentom społeczeństwa (przedsiębiorstwom, pracownikom i ich przedstawicielom, organom publicznym itd.) zmierzenie się z przyszłością w dynamiczny sposób.

Czy podejście wyprzedzające w odniesieniu do zarządzania zmianami i restrukturyzacją jest wykonalne?

W jaki sposób można ulepszyć istniejące kierunki i wytyczne dotyczące restrukturyzacji w świetle zdobytych doświadczeń wynikających z kryzysu i nowych wyzwań gospodarczych i społecznych? W jaki sposób można rozpowszechnić i wdrażać doświadczenia zdobyte podczas kryzysu?

5. TWORZENIE SYNERGII W PROCESIE PRZEMIAN W PRZEMYŚLE

Komisja pragnie poznać zdanie wszystkich zainteresowanych stron na temat dobrych praktyk i możliwej synergii w następujących dziedzinach: a) przewidywanie procesów restrukturyzacyjnych; b) przygotowanie procesów restrukturyzacyjnych i zarządzanie nimi; c) ocena i sprawozdawczość; d) rola dialogu społecznego i e) przegląd pasywnej ochrony, jak określono poniżej.

(a) Przewidywanie procesów restrukturyzacyjnych

Długoterminowe planowanie strategiczne

Przewidywanie zmian ma większe szanse odnieść sukces, gdy jest skutecznie włączone do długoterminowych strategii przedsiębiorstw i regionów mających na celu zabezpieczenie i wzmocnienie ich długoterminowej stabilności i konkurencyjności oraz gdy wspierana jest kultura ukierunkowana na innowacyjność. Ponadto poprzez przewidywanie zmian w swoim długoterminowym planowaniu strategicznym przedsiębiorstwa i organy publiczne mogłyby wykorzystać powstające możliwości oraz przyczynić się do wzrostu i zatrudnienia. Pozytywnym przykładem w tym zakresie jest rozwój niskoemisyjnych i zasobooszczędnych technologii, który okazał się źródłem trwałego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w różnych regionach w całej UE.

Długoterminowe planowanie strategiczne przedsiębiorstw obejmuje zasoby ludzkie, cele dotyczące zatrudnienia i umiejętności służące zapewnieniu dalszego rozwoju umiejętności i kompetencji pracowników. Może to podwyższyć wydajność a w związku z tym konkurencyjność i rentowność przedsiębiorstwa, a także jego zdolność do przystosowania i innowacyjności. Może również pomóc zwiększyć umiejętności przystosowania zawodowego pracowników i zachęcać ich do mobilności wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa.

Władze lokalne i regionalne mogą również odgrywać istotną rolę w poprawie długoterminowej konkurencyjności regionów, w szczególności poprzez rozwój strategii inteligentnej specjalizacji.

Co można zrobić, aby wesprzeć strategiczne, długoterminowe i innowacyjne podejścia do zarządzania zmianami, w tym również kwestie zatrudnienia i umiejętności? W jaki sposób można poprawić synergię między przedsiębiorstwami, władzami lokalnymi i innymi podmiotami lokalnymi?

W jaki sposób powinny być rozdzielone zadania i role w tym obszarze między przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi oraz organami publicznymi?

Wczesne przewidywanie potrzeb w zakresie zatrudnienia i umiejętności

Niektóre przedsiębiorstwa, we współpracy z przedstawicielami pracowników lub organizatorami kształcenia i szkolenia zawodowego, opracowują wybiegające w przyszłość mechanizmy planowania zatrudnienia i umiejętności. Publiczne służby zatrudnienia i organizacje sektorowe również odgrywać mogą ważną rolę w przekwalifikowaniu pracowników, którzy muszą zmienić zawód lub sektor, tym samym ułatwiając realokację pracy między przedsiębiorstwami i sektorami.

Określenie właściwego rodzaju potrzebnych szkoleń i umiejętności oraz wskazanie, gdzie będzie je można znaleźć w przyszłości, w tym przygotowując się na zmiany demograficzne, wymaga pełnej współpracy wszystkich zaangażowanych partnerów. Współpraca w tej kwestii między przedsiębiorstwami a szkołami zawodowymi okazuje się bardzo skuteczna, jeżeli jest dobrze zorganizowana i uporządkowana. Ważną rolę mogą odgrywać tutaj również lokalne inicjatywy, takie jak partnerstwa na rzecz umiejętności z władzami regionalnymi i lokalnymi w ścisłej współpracy z innymi organami, w tym uczelniami i innymi organizatorami kształcenia i szkolenia, instytutami technologii, centrami innowacji, agencjami rozwoju, a także podmiotami świadczącymi opiekę zdrowotną i ochronę socjalną. Przedsiębiorstwa mogą również wносить wkład w obserwatoria zatrudnienia i umiejętności oraz uczestniczyć w innych istotnych inicjatywach w danym regionie lub sektorze.

W jaki sposób można dalej wspierać skuteczne praktyki przewidywania potrzeb dotyczących zatrudnienia i umiejętności w przedsiębiorstwach? W jaki sposób można rozwijać szkolenia jako stały element zarządzania zasobami ludzkimi?

W jaki sposób promować synergię między działaniami przedsiębiorstw a inicjatywami sektora publicznego, tak aby ułatwiała ona prowadzenie właściwej polityki zatrudnienia i umiejętności?

- (b) Przygotowanie procesów restrukturyzacyjnych i zarządzanie nimi

Wczesne przygotowanie

Czas ma decydujące znaczenie dla starań podejmowanych w celu dobrego zarządzania restrukturyzacją. W miarę możliwości działania restrukturyzacyjne poprzedzać powinno odpowiednie przygotowanie angażujące wszystkie właściwe zainteresowane strony w celu zapobieżenia skutkom gospodarczym, społecznym i regionalnym lub ich złagodzenia. Na poziomie sektorowym dobrymi przykładami są działania podejmowane w sektorach obronności, części samochodowych oraz telekomunikacji.

Przygotowania te powinny nastąpić tak szybko, jak to możliwe, i rozpocząć się, gdy tylko zauważy się potrzebę restrukturyzacji, z uwzględnieniem metod i procedur wynegocjowanych na poziomie danego sektora, regionu lub przedsiębiorstwa, jeżeli takie istnieją. Wczesne ich

rozpoczęcie ułatwi przyjęcie środków mających na celu zminimalizowanie skutków gospodarczych, społecznych i regionalnych.

W jaki sposób można zachęcić przedsiębiorstwa i ich pracowników do wczesnego i odpowiedniego przygotowania procesów restrukturyzacyjnych sprzyjających akceptacji zmian? Jakie są najlepsze praktyki w tym obszarze?

Budowanie wzajemnego zaufania i wspólnej diagnozy

Ważne jest budowanie wzajemnego zaufania i ustalenie wspólnej diagnozy poprzez trwałą i wysokiej jakości komunikację między wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami. Należy w możliwie jak największym stopniu i z uwzględnieniem wszystkich interesów wyjaśniać długoterminowe cele strategiczne oraz wymogi lub krótkoterminowe ograniczenia przedsiębiorstw, jak również przewidziane środki i inne możliwe opcje.

Społeczna odpowiedzialność i przejrzyste podejście przedsiębiorstw mogą zachęcać wszystkie zainteresowane strony, a zwłaszcza przedstawiciele pracowników, do współpracy przy poszukiwaniu rozwiązań, które są w interesie obu stron, bez tworzenia niepotrzebnych opóźnień i niepewności.

W jakim zakresie wzajemne zaufanie i wspólna diagnoza mogą odgrywać rolę w dobrym zarządzaniu restrukturyzacją? W jaki sposób promować je w przedsiębiorstwach i w szerszym kontekście?

Minimalizacja skutków społecznych

Dążąc do zachowania konkurencyjności i dobrobytu w dłuższej perspektywie czasowej, przedsiębiorstwa stojące przed koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji zazwyczaj przewidują zwolnienia jedynie po rozważeniu wszystkich możliwych rozwiązań alternatywnych. Przedsiębiorstwa często starają się zidentyfikować i wdrożyć odpowiednie środki wspierające. Przedstawiciele pracowników powinni być otwarci na negocjowanie elastycznych rozwiązań, które stanowią alternatywę dla zwolnień.

Jak wykazał kryzys gospodarczy, istniejący obecnie system jest elastyczny. Wiele przedsiębiorstw w całej Europie musiało podjąć tymczasowe inicjatywy mające na celu utrzymanie zatrudnienia, w tym poprzez ograniczenie czasu pracy, przerwy w produkcji, obowiązek wzięcia urlopu wypoczynkowego, krótszy tydzień lub dzień pracy, częstsze stosowanie systemu kont czasu pracy, rotację urlopów i urlopy naukowe.

Jeżeli zwolnień nie można uniknąć, a także w ramach pakietu rozwiązań alternatywnych, przedsiębiorstwa, władze lokalne oraz wszystkie zainteresowane strony, w tym podmioty świadczące opiekę zdrowotną i ochronę socjalną, zachęcać można do współpracy przy dokonywaniu uzgodnień dotyczących zwalnianych pracowników, tak aby poprawić ich umiejętności przystosowania zawodowego i pomóc im powrócić na rynek pracy tak szybko, jak to możliwe.

Wykazano, że poprzez swoje ludzkie i psychologiczne konsekwencje źle zarządzana restrukturyzacja może wywierać znaczny i długotrwały negatywny wpływ na zasoby ludzkie przedsiębiorstw, w ten sposób osłabiając te podstawowe dla konkurencyjności zasoby. Przedsiębiorstwa i partnerzy społeczni w niektórych sektorach przechodzących wyjątkowo

silne zmiany uzgodnili zatem **wytyczne dotyczące kwestii zdrowia psychicznego w miejscu pracy** i w coraz większym stopniu angażują się w stawianie czoła tym wyzwaniom.

Co mogą zrobić przedsiębiorstwa i pracownicy, aby zminimalizować wpływ na zatrudnienie i społeczne skutki restrukturyzacji? Jaką rolę może odgrywać polityka publiczna w ułatwianiu tych zmian?

Minimalizowanie zewnętrznych skutków gospodarczych, społecznych, środowiskowych i regionalnych

Potrzeba zajęcia się skutkami terytorialnymi restrukturyzacji została wspomniana podczas prac partnerów społecznych. W wielu przypadkach, gdy działania restrukturyzacyjne mają poważne skutki w regionie, przedsiębiorstwa starają się powiązać swoje działania przygotowawcze z działaniami wszystkich innych podmiotów, aby zmaksymalizować możliwości ponownego zatrudnienia pracowników, wspierać przekształcenia gospodarcze i społeczne w regionie oraz rozwój nowych form działalności gospodarczej, które tworzą miejsca pracy.

W tym celu przedsiębiorstwa omawiają często przygotowywane środki z władzami regionalnymi lub lokalnymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, w tym podmiotami świadczącymi opiekę zdrowotną i ochronę socjalną. Czasami uczestniczą one również w grupie zadaniowej lub sieci ustanowionej na szczeblu regionalnym lub sektorowym albo wnoszą wkład w taką grupę lub sieć, aby zminimalizować skutki operacji.

W niektórych przypadkach środki określone powyżej obejmują pracowników innych przedsiębiorstw, w tym MŚP, w regionie dotkniętym przez restrukturyzację większych przedsiębiorstw. Informowanie MŚP i pomoc dla nich może wspierać je w dostosowywaniu własnej działalności i zarządzaniu procesem restrukturyzacji.

Co użytecznego zrobić mogą przedsiębiorstwa, władze lokalne oraz wszelkie inne zainteresowane strony, aby zminimalizować regionalne skutki restrukturyzacji?

W jaki sposób można wspierać przedsiębiorstwa dotknięte w wyniku restrukturyzacji innego przedsiębiorstwa w ich własnym procesie dostosowania? W szczególności, w jaki sposób można lepiej informować i wspierać MŚP w procesie restrukturyzacji?

(c) Ocena i sprawozdawczość

Narzędzia do regularnej oceny i sprawozdawczości dotyczącej praktyk restrukturyzacyjnych we współpracy z przedstawicielami pracowników i organizacjami zewnętrznymi zaangażowanymi w te procesy mogą okazać się przydatne w pewnych okolicznościach, w szczególności w celu ułatwienia procesu uczenia się.

Jaką rolę w zwiększaniu wiedzy i ulepszaniu praktyk zainteresowanych stron może odegrać ocena działań restrukturyzacyjnych w przeszłości i dotycząca ich sprawozdawczość?

(d) Rola partnerów społecznych

Ponieważ przedstawiciele kierownictwa i pracowników są wśród kluczowych podmiotów zaangażowanych w omawianie strategii restrukturyzacyjnych, pożyteczne byłoby nadanie dialogowi społecznemu istotnej roli w rozpowszechnianiu i wspieraniu najlepszych praktyk.

Jaką rolę w lepszym rozpowszechnianiu i promowaniu najlepszych praktyk w zakresie przewidywania restrukturyzacji i zarządzania nią odegrać może dialog społeczny?

(e) Przegląd pasywnej ochrony

Przejście od pasywnej ochrony zatrudnienia do ochrony aktywnej opiera się na koncepcji flexicurity. Jednym z możliwych sposobów wdrożenia tej koncepcji jest przejście od ochrony konkretnych stanowisk pracy do ochrony pracowników poprzez okres ich życia zawodowego. Inną możliwością jest wzmocnienie tak zwanej elastyczności wewnętrznej, która ma na celu ochronę zatrudnienia poprzez środki zapewniające elastyczne dostosowanie do zmieniających się okoliczności. W niektórych przypadkach jednak zmianie tej nie zawsze towarzyszył gruntowny przegląd obowiązującego systemu ochrony zatrudnienia, zwłaszcza pod względem obciążeń i kosztów.

Podobnie jak wszelkie inne funkcje w przedsiębiorstwach, przewidywanie zmian i aktywna restrukturyzacja wiążą się z pewnością z kosztami, ale również z korzyściami dla wszystkich zaangażowanych: przedsiębiorstwa wzmocniają swoją zdolność adaptacji, pracownicy zwiększają swoje szanse na zatrudnienie, a regiony – swoją dynamikę gospodarczą.

Przy pełnym uwzględnieniu ogromnych różnic między państwami członkowskimi w tej dziedzinie Komisja pragnie poznać opinie zainteresowanych stron (w szczególności organów krajowych i organizacji partnerów społecznych) na temat tego, czy należy poddać przeglądowi niektóre elementy systemów ochrony zatrudnienia w świetle ich zamierzonej ewolucji w kierunku przewidywania i aktywnej ochrony zatrudnienia.

6. ROLA WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH

Aktywna i dynamiczna restrukturyzacja jest często łatwiejsza, gdy organy publiczne wspierają działania restrukturyzacyjne i procesy ich przewidywania poprzez ułatwianie koordynacji między podmiotami zewnętrznymi i przedsiębiorstwami. Często tworzą one, promują i wspierają mechanizmy mające na celu zachęcanie małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w tego rodzaju środkach. Wreszcie, organy publiczne wspierają również procesy przewidywania i działania restrukturyzacyjne mające na celu złagodzenie skutków gospodarczych, regionalnych i społecznych. Poniżej przedstawiono niektóre z najlepszych praktyk zidentyfikowanych w Europie.

Niektóre z najlepszych praktyk zidentyfikowanych w Europie:

- Organy publiczne, w tym publiczne służby zatrudnienia, odgrywają istotną rolę w regionach, które ucierpiały na skutek zmian strukturalnych: tworzą one stałe organy, sieci lub obserwatoria do monitorowania procesów związanych z tymi zmianami; promują terytorialne pakiety zatrudnienia w celu tworzenia miejsc pracy i przystosowania się do tych zmian; promują lub tworzą mechanizmy ułatwiające zmianę miejsca pracy; organizują szkolenia dla małych i średnich przedsiębiorstw i ich pracowników, a także wspierają dialog i współpracę pomiędzy nimi a dużymi przedsiębiorstwami; ułatwiają regionalne przekształcenia gospodarcze, społeczne i dotyczące zatrudnienia.
- W niektórych przypadkach organy publiczne, współpracując z przedsiębiorstwami, aktywują służby szybkiego reagowania i systemy wsparcia, aby pomóc pracownikom stojącym w obliczu zwolnienia lub zmiany sytuacji zawodowej. Bez uszczerbku dla zobowiązań przedsiębiorstw wynikających z krajowych przepisów lub praktyk,

organy publiczne współfinansują czasami środki zwiększające szanse na zatrudnienie, w tym nabywanie uniwersalnych umiejętności.

Strategie inteligentnej specjalizacji również mogą być ważnym narzędziem dla regionów do wykorzystania w procesie restrukturyzacji²⁵.

Na poziomie UE istnieją również polityka spójności, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, które wspierają zarówno działania wyprzedzające, jak i środki mające na celu pomoc pracownikom, których miejsca pracy są zagrożone przez konkretne przypadki restrukturyzacji, w tym nowe potrzeby rynku pracy wynikające z przejścia na niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę.

W jaki sposób można wzmocnić rolę organów publicznych, szczególnie na szczeblu regionalnym, we wspieraniu procesów wyprzedzających i konkretnych przypadków restrukturyzacji, przy uwzględnieniu różnych krajowych tradycji w odniesieniu do zaangażowania organów publicznych w procesy na poziomie przedsiębiorstwa?

KONSULTACJE

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione w niniejszej zielonej księdze, a także do przekazania wszelkich dodatkowych uwag do dnia 30 marca 2012 r.

Zielona księga i formularz do udzielenia odpowiedzi są dostępne na stronie internetowej Europa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=pl>

Odpowiedzi można przysyłać pocztą elektroniczną na adres:

EMPL-GREEN-PAPER-RESTRUCTURING@ec.europa.eu

lub pocztą na poniższy adres:

European Commission

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion

Green Paper on Restructuring

Unit C2

Rue Joseph II, 27

Office 06/044

B-1000 Brussels

²⁵ Zob. dokument roboczy służb Komisji „Restrukturyzacja w Europie 2011” („Restructuring in Europe 2011”), pkt 4.1.3.