



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 17.1.2012
KOM(2012) 7 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

Restrukturalizace a předjímání změn: poučení z nedávných zkušeností

{SEK(2012) 59 v konečném znění}

ZELENÁ KNIHA

Restrukturalizace a předjímání změn: poučení z nedávných zkušeností

1. ÚVOD: PROAKTIVNÍ RESTRUKTURALIZACE PRO BUDOUCÍ KONKURENCESCHOPNOST A RŮST

Ústředním tématem této zelené knihy je restrukturalizace společností a její sociální důsledky, které vyvolávají oprávněné obavy mnoha evropských občanů. Restrukturalizace je klíčovým faktorem pro zaměstnanost a konkurenceschopnost evropského hospodářství.

Záměrem této zelené knihy je identifikovat úspěšné postupy a programy v oblasti restrukturalizace a přizpůsobení se změně s cílem podpořit zaměstnanost, růst a konkurenceschopnost v rámci strategie Evropa 2020¹, a zejména v rámci stěžejní iniciativy v oblasti průmyslové politiky z října 2010² a „Agendy pro nové dovednosti a pracovní místa“ přijaté v listopadu 2010³. Zelená kniha by měla rovněž přispět ke zlepšení součinnosti všech příslušných aktérů při řešení výzev spojených s restrukturalizací a přizpůsobení se změnám a je v ní rovněž zohledněna důležitá práce, kterou v této oblasti v uplynulých letech odvedli Evropská komise, sociální partneři, regiony, členské státy a mnoho dalších zúčastněných stran⁴.

Komise se nyní chce vrátit k této diskusi v návaznosti na zkušenosti získané za hospodářské krize, zásadní změny ekonomických a konkurenčních podmínek na celém světě a program strukturálních reforem, jenž je v současnosti prováděn v EU⁵.

V této souvislosti Komise využije výsledky této konzultace, aby posoudila nové způsoby pro lepší šíření osvědčených postupů a jejich účinné zavádění, též na úrovni EU, pro řešení jak krátkodobých problémů souvisejících s hospodářskou krizí, tak dosahování dlouhodobých cílů v oblasti konkurenceschopnosti, jak jsou stanoveny ve stěžejní iniciativě v oblasti průmyslové politiky. Komise zapracuje výsledky konzultace k této zelené knize do obnovené agendy flexikurity, a to i s ohledem na řízení obnovené debaty na úrovni EU o možném přístupu k restrukturalizaci a jejím rámci.

Ve stěžejní iniciativě v oblasti průmyslové politiky Komise zejména uvedla, že „aktualizované pokyny týkající se restrukturalizace mohou velmi užitečným způsobem přispět k posílení schopnosti podniků a pracovníků přizpůsobovat se rychle se měnícímu

¹ KOM(2010) 2020.

² Sdělení Komise ze dne 27. října 2010 „Integrovaná průmyslová politika pro éru globalizace – Konkurenceschopnost a udržitelnost ve středu zájmu“ (KOM(2010) 614 v konečném znění).

³ Sdělení Komise „Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa“ (KOM(2010) 682 v konečném znění).

⁴ Včetně konzultačního dokumentu Komise o restrukturalizaci z ledna 2002, výsledků navazující práce vykonané evropskými sociálními partnery a řady dalších zpráv a studií, které byly provedeny v minulých letech, v neposlední řadě v rámci fór pro restrukturalizaci, která pořádá Komise od roku 2005. Užitečné shrnutí zkušeností všech zúčastněných stran s restrukturalizací je uvedeno v dokumentu „Přehledy úkolů v procesu restrukturalizace“, který Komise představila v rámci svého sdělení ze dne 3. června 2009 nazvaného „Společný závazek v oblasti zaměstnanosti“.

⁵ KOM(2011) 815 — Roční analýza růstu na rok 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_cs.htm.

hospodářskému prostředí“. Tato aktualizace by mohla rovněž „podpořit anticipativní strategie na úkor čistě reaktivních opatření“⁶.

Zelenou knihu doprovází **pracovní dokument útvarů Komise nazvaný „Restructuring in Europe 2011“ (Restrukturalizace v Evropě v roce 2011)**. Uvedený pracovní dokument popisuje dopady hospodářské a finanční krize na trhy práce a reakce rozdílných zúčastněných stran, uvádí činnost EU v oblasti předvídání potřeb dovedností a rozvoje kompetencí, zdůrazňuje úlohu fondů EU v podpoře procesů restrukturalizace, dopady restrukturalizace na regiony EU a roli strategií pro „inteligentní specializaci“⁷, rozebírá úlohu, kterou v této oblasti hraje sociální dialog, právní nástroje a podpůrná opatření členských států, nastiňuje výzvy a reakce na ně ze strany EU a zdůrazňuje některá předběžná poučení z posledních let týkající se předvídání a řízení změn a restrukturalizace.

Poučení z krize

Evropská ekonomika se s obtížemi zotavuje z nehlubší recese za několik desetiletí. Recese způsobila výrazný pokles ekonomické činnosti v EU, při kterém došlo ke ztrátě milionů pracovních míst a za který lidé zaplatili vysokou cenu, dostala veřejné finance pod velký tlak a v členských státech vedla k závaznějším fiskálním omezením.

Výhled pro trh práce v EU, který byl během recese 2008–2009 poměrně odolný a který začal koncem roku 2010 opět vytvářet nová pracovní místa, se rapidně zhoršil a i nadále vykazuje významné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. V řadě vyspělých ekonomik nestačilo dosud vytváření nových pracovních míst k tomu, aby byli opětovně zaměstnání pracovníci propuštění během krize, a důsledky recese stále naléhavěji vzbuzují obavy z možných trvalých účinků na míru nezaměstnanosti.

Vedle rozdílného vývoje HDP lze mezi relevantní faktory, které vysvětlují rozdíly v míře nezaměstnanosti v jednotlivých členských státech, zařadit rozdíly v rozsahu úpravy pracovní doby, rozdílné potřeby týkající se přerozdělení pracovní síly mezi odvětvími, např. ze stavebnictví do jiných odvětví, rozdílné systémy vzdělávání a odborné přípravy, zejména systémy učňovského vzdělávání, rozdílné hospodářské a institucionální počáteční podmínky a různé strategie boje proti recesi.

Podniky a jejich pracovníci se i přes vysoce nepříznivou situaci na trhu a finanční situaci většinou **tvořivě zapojili do restrukturalizačních procesů, které byly konstruktivní, účinné a přínosné** pro snižování ztrát pracovních míst, a to prostřednictvím inovativních opatření a často s podporou veřejných orgánů a Evropské komise.

Sdělení Evropské komise nazvané „**Plán evropské hospodářské obnovy**“ (KOM(2008) 800 v konečném znění) přijaté v listopadu 2008 poskytlo rámec pro koordinovanou činnost na úrovni EU napříč různými politikami a aktivaci dostupných nástrojů na podporu evropské

⁶ Sdělení Komise „Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa“, KOM(2010) 682 v konečném znění, bod 1.2.

⁷ Inteligentní specializace je podmínkou pro úspěšné celostátní a regionální výzkumné a inovační systémy podle nástroje pro posouzení vlastních systémů v rámci iniciativy Unie inovací a klíčovým prvkem reformované politiky soudržnosti a je navrhována jako předpoklad *ex ante* pro využití Evropského fondu pro regionální rozvoj v příštím programovém období strukturálních fondů na roky 2014–2020. Platforma inteligentní specializace byla zahájena v červnu 2011 a bude pomáhat regionům a členským státům v rozvíjení těchto strategií.

ekonomiky. V této souvislosti má zvláštní význam politika soudržnosti jakožto hlavní nástroj na úrovni EU pro investice do konkurenceschopnosti, růstu a zaměstnanosti⁸.

Vzhledem k nejistotě, která panuje ohledně průběhu současného oživení ekonomiky, a k nově hrozícím rizikům je zapotřebí urychleně **analyzovat přiměřenost této reakce**.

Výzva pro konkurenceschopnost

Ve střednědobějším výhledu technologický pokrok a inovace zkracují životní cyklus výrobků a neustále nutí podniky a pracovníky k tomu, aby se přizpůsobili. Tlak na konkurenceschopnost evropských podniků kromě toho ještě zvyšují **změny mezinárodní dělby práce** a nástup silných podniků z rozvíjejících se zemí, zejména pak podniků zaměřujících se na horní segmenty trhu. Konkurenceschopnost evropského hospodářství, zachování jeho činností a pracovních míst a vývoj nových výrobků a vytváření souvisejících nových pracovních příležitostí bude stále více záviset na **schopnosti evropských podniků rozšířit svou základnu konkurenceschopnosti prostřednictvím inovací a rychlého, avšak bezproblémového přizpůsobení se změnám**. V tomto smyslu technologické změny a inovace mohou nutit podniky a pracovníky, aby vyvíjeli adaptační strategie, avšak existují i náznaky, že by inovace, v kombinaci s výzkumem a vzděláváním, mohly přinést účinný způsob, jak Evropu vyvést z krize. Komise zahájila stěžejní iniciativu Unie inovací v roce 2010 a informovala o pokroku ve stavu inovací v roce 2011⁹.

Podniky přesouvají zdroje z průmyslových a jiných odvětví, která jsou zaměřena na výrobu tradičních výrobků a poskytování tradičních služeb a obvykle se vyznačují nízkou elasticitou poptávky vůči světovému příjmu, ve prospěch průmyslových a jiných odvětví s větším podílem technologií a znalostí s obvykle vysokou elasticitou poptávky vůči světovému příjmu. Konkurenceschopnost EU závisí na její schopnosti podporovat rámcové podmínky pro inovativní rychle rostoucí podniky, důležité pro udržitelný růst a vytváření pracovních míst¹⁰. Bude rovněž záviset na schopnosti udržet a dále rozvíjet výrobní základnu v Evropě, což zase posílí ekonomiku služeb.

Podniky se musí umět přizpůsobit internacionalizaci světové výroby a reagovat na výzvy konkurenceschopnosti. Jakékoliv překážky stojící v cestě takovému přizpůsobení by mohly z dlouhodobého hlediska brzdit konkurenceschopnost a zaměstnanost. Rámcové podmínky, jak zdůraznila stěžejní iniciativa v oblasti průmyslové politiky, jsou zcela nezbytné k tomu, aby bylo možné úspěšné ekonomické přizpůsobení. Včasné zapojení všech příslušných zúčastněných subjektů je pro úspěch adaptačních opatření nezbytné. Zejména je velmi důležitá odpovídající dostupnost finančních prostředků, neboť v důsledku nedostatku úvěrových prostředků a omezené dostupnosti financování může dojít k odložení či úplnému zastavení investic. V této oblasti je proto třeba identifikovat a šířit osvědčené postupy.

Výzva pro přizpůsobitelnost podniků a zaměstnatelnost pracovníků – podniky v popředí restrukturalizačního procesu

⁸ Cohesion Policy: Responding to the economic crisis. A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan (Politika soudržnosti: Reakce na hospodářskou krizi. Přezkum realizace opatření politiky soudržnosti přijatých na podporu Plánu evropské hospodářské obnovy) (SEK(2010) 1291 v konečném znění).

⁹ Stěžejní iniciativa strategie Evropa 2020 Unie inovací, sdělení Komise SEK(2010) 1161 a zpráva Stav Unie inovací v roce 2011 – KOM(2011) 849.

¹⁰ „Innovation Union Competitiveness report 2011“ (Zpráva o konkurenceschopnosti Unie inovací v roce 2011), ec.europa.eu/iuc2011.

V této souvislosti je vysoce důležitý rozvoj lidských zdrojů a zdokonalování dovedností. EU proto potřebuje využít nedávné zkušenosti k posílení své celosvětové konkurenceschopnosti, aby z této krize vyšla silnější a přeměnila se v inteligentní, udržitelnou ekonomiku podporující začlenění, která se vyznačuje vysokou mírou zaměstnanosti, produktivity, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Pozitivní vývozní výkonnost některých členských států dokazuje, že úspěch na celosvětových trzích nespočívá pouze v cenové konkurenceschopnosti, ale i na dalších faktorech, jako jsou odvětvová specializace výrobků, inovace a úroveň dovedností. V těchto oblastech se velmi nápadně ukazují nedostatky z doby před krizí.

EU v několika posledních desetiletích vybudovala robustní systém zaměstnanosti a sociální ochrany, který byl až dosud ve spojení s relativně vysokou úrovní vzdělanosti základem její hospodářské a sociální prosperity. Avšak noví aktéři vstupující do celosvětového hospodářství a rychle se měnící podmínky podnikání jsou výzvou tomuto systému, který se ukázal jako velmi účinný pro zajištění růstu a pracovních míst. Je stále více zřejmé, že bez provedení změn není tento systém dostatečný k tomu, aby zajistil rychlé a hladké přesouvání zdrojů, zejména lidských zdrojů, z činností upadajících na činnosti, které se rozvíjejí. Rovněž je tento systém stále méně schopen dát pracovníkům skutečnou šanci na profesní rozvoj tehdy, když jsou jejich pracovní místa ohrožena, jelikož nerozvíjí jejich schopnost přizpůsobit se změnám.

Nedávná ekonomická a finanční krize a s ní spojené tlaky na strukturální změny vyzdvihují více než kdykoliv předtím nutnost řešení těchto nedostatků. V souladu s přístupem flexikurity a strategií Evropa 2020¹¹ je **Komise připravena prostřednictvím vhodných podpůrných opatření stimulovat neustálé přizpůsobování se podniků rychle se měnícím hospodářským podmínkám při zachování vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany. Jako velmi žádaná se jeví opatření podporující přerozdělení zdrojů mezi podniky a povoláními.** V těchto jsou zahrnuty legislativní změny v oblasti pracovního práva i postupy podniků týkající se restrukturalizace společností, které neomezují přerozdělení zdrojů ve prospěch činností s vyšší přidanou hodnotou a rychleji se rozvíjejících činností, ale i vhodné programy odborné přípravy a aktivace, které spolu s vhodně koncipovanými systémy dávek v nezaměstnanosti provázejí propuštěné pracovníky na cestě k jiným pracovním místům či profesím.

Činnosti související s restrukturalizací jsou součástí běžného života podniků, pracovníků, veřejných orgánů a dalších zainteresovaných stran. V posledních letech vynaložila EU značnou energii a úsilí na dosažení cílů, které usnadňují přizpůsobení se změnám a restrukturalizaci. I přes zásluhou práci, kterou v této oblasti vykonali v návaznosti na konzultace s Komisí evropské sociální partnery, je třeba dále zvyšovat u podniků, pracovníků a regionů jejich schopnost se dále přizpůsobit.

Úloha národních, regionálních a místních orgánů v hospodářských a sociálních přeměnách

¹¹ Koncepce flexikurity je středem integrované strategie, kterou vypracovala Komise a členské státy na základě široké shody na tom, že Evropa musí nalézt nové a vhodnější způsoby zvýšení flexibility svých trhů práce při současném poskytnutí nových a lepších forem sociálních jistot. Jde o komplexní odpověď na výzvy, kterým čelí trhy práce a obyvatelé v Evropě v souvislosti s globalizací a technologickými a demografickými změnami. Tvoří nedílnou součást strategie Evropa 2020 a její stěžejní iniciativy „Nové dovednosti pro nová pracovní místa“.

Krise postihla celá průmyslová odvětví, a tím i celé regiony, bez ohledu na hranice států. To ještě umocnilo přetrvávající geografickou nerovnováhu jak mezi regiony, tak i v rámci jednotlivých regionů, která narušuje jednotný trh.

Proaktivní a dynamická restrukturalizace bude pravděpodobně podporována tehdy, pokud budou veřejné orgány hrát podpůrnou úlohu v rámci restrukturalizačních činností a procesů pro jejich předvídání usnadňováním koordinace mezi vnějšími zúčastněnými stranami a podniky.

Regiony, stejně jako státy, sehrávají velmi důležitou roli v podpoře inteligentní specializace a je třeba dále analyzovat možnosti, jak tuto jejich úlohu dále posílit.

Veřejná služba – další důležitý zaměstnavatel

Přestože se tato zelená kniha zaměřuje na průmyslové odvětví, je nutno se zabývat i dopady krize na veřejný sektor, jelikož významná úloha veřejného sektoru spočívá nejen v poskytování zaměstnání, nýbrž i služeb.

Zaměstnanost v oblasti veřejných služeb (včetně veřejné správy, vzdělávání, zdravotnictví a sociální práce) se za poslední tři roky v porovnání s ostatními odvětvími značně zvýšila, jelikož byly vytvořeny přibližně dva miliony nových pracovních míst. Na podzim roku 2010 se však růst zpomalil a v prvním pololetí roku 2011 dokonce začal pokles. Tuto změnu lze pravděpodobně vysvětlit dopadem omezování výdajů ve veřejném sektoru¹². Omezování výdajů ve veřejném sektoru nejvíce postihne ženy jako zaměstnankyně i jako hlavní uživatelky služeb, jako je například péče o děti a péče o seniory.

Poskytování služeb v mnoha odvětvích veřejných služeb může mít pro konkurenceschopnost ekonomiky větší hodnotu, než jakou naznačují jejich náklady a produktivita (např. jelikož vedou k vysokým spotřebitelským přebytkům nebo zvyšují celkovou produktivitu v ostatních odvětvích). Tak by tomu mohlo být v případě odvětví služeb, jako jsou zdravotnictví, vzdělávání, osobní péče o děti a seniory nebo dopravní služby.

Veřejné orgány přímo nebo nepřímo zodpovídají za značný podíl zaměstnanosti v odvětví služeb, a to prostřednictvím veřejnoprávních podniků nebo udělováním koncesí. Vedle své obecné odpovědnosti za ekonomiku by měly zajišťovat podmínky pro hladké předávání znalostí a co nejlepší využívání stávajících pracovních sil v odvětvích, která mají na starosti. Zároveň je však zřejmé, že potřeba pokračovat v konsolidaci veřejných financí má dopady na činnosti a zaměstnanost ve veřejném sektoru. Restrukturalizace zaměřená na zvyšování efektivity je stále důležitější i ve veřejném sektoru. To zdůrazňuje význam strategií restrukturalizace ve veřejném sektoru, které náležitě zohledňují zvláštní úlohu veřejných služeb, včetně přispívání ke zvýšení produktivity v soukromém sektoru.

Lze si také klást otázku, jak lze anticipační a strategické dlouhodobé přístupy k řízení změn a restrukturalizaci použít ve veřejném sektoru, v rámci současných konsolidačních opatření. Bylo by rovněž důležité vzít v úvahu, že je třeba restrukturalizovat klíčové veřejné služby, jako je zdravotní péče, a zajistit jejich dlouhodobou udržitelnost v podmínkách rostoucí poptávky.

¹² Čtvrtletní zpravodaj „EU Employment and Social Situation“ (Zaměstnanost a sociální situace v EU), září 2011, ESTAT.

2. POUČENÍ Z KRIZE

Dopad finanční krize na reálnou ekonomiku se plně promítnul v roce 2009, v němž došlo na obou stranách Atlantiku k nebývalé míře ročního poklesu HDP. Zaměstnanost prokázala bezprostředně po recesi v Evropě svou vysokou odolnost, zejména v důsledku výrazného přizpůsobení pracovní doby. Od druhého pololetí roku 2009 však došlo ke značným ztrátám pracovních míst a nezaměstnanost ve většině zemí EU prudce narostla, i když se značnými rozdíly. Zotavení nabralo tempo v prvním pololetí roku 2010, avšak po zbývajících částí roku zůstávalo na stejné úrovni, což odráží i postupný útlum vlivů dočasných faktorů, jakými byla například mimořádná stimulující opatření. I přes zotavení produkce však až do závěru roku 2010 nedošlo k podobnému nárůstu u zaměstnanosti a míra nezaměstnanosti zůstávala i nadále na vysoké úrovni dosažené v roce 2009¹³.

Celkový trend v zaměstnanosti odrážel různé scénáře na odvětvové úrovni. Zatímco počáteční nárůst nezaměstnanosti postihl především odvětví, která jsou nejvíce vystavená hospodářskému cyklu a která mohla pracovní dobu upravit jen v omezené míře, zejména stavebnictví, existují důkazy, že část tohoto zvýšení získává trvalejší povahu. I přes široké využití režimů zkrácené pracovní doby zaměstnanost poklesla i v odvětví výroby a její míra měla i během zotavení stále klesající tendenci. Tyto scénáře by mohly být zapříčiněny přizpůsobením, které odstartovala celosvětová recese v důsledku nadbytku kapacit v určitých odvětvích, a skutečností, že hrozí riziko přeměny ztrát HDP způsobených recesí ve ztráty trvalé.

Potřeba přerozdělení pracovníků z odvětví s nízkou produktivitou ve prospěch odvětví s produktivitou vysokou může skutečně vést k delší nezaměstnanosti a vysoké míře strukturální nezaměstnanosti, což bude mít ve svém důsledku negativní dopady na lidský kapitál, a dále to přispěje k trvalé nezaměstnanosti¹⁴.

Rychlost, s jakou se nezaměstnanost navrátí na úroveň před krizí, nebude záviset pouze na výhledu růstu a odlišných počátečních hospodářských a institucionálních podmínkách, ale bude se odvíjet rovněž od nutnosti přerozdělení mezi odvětvími a od schopnosti podniků uzpůsobit náklady na pracovní sílu, a to buď přímo nebo úpravou pracovní doby. Bude rovněž záviset na tom, zda jsou k dispozici rámce podpůrných programů, včetně systémů dávek v nezaměstnanosti a aktivačních programů, jež poskytují pobídky nezaměstnaným za účelem jejich opětovného zapojení do pracovního procesu, rámce pro nastavení mzdy, které podporují úpravu mezd, daňové systémy podporující tvorbu pracovních míst, cílené aktivní politiky trhu práce a odborné přípravy, které usnadňují změny na trhu práce a návrat do práce v případě dlouhodobě nezaměstnaných osob.

Zkušenosti získané v průběhu hospodářské krize prokazují, že převážná většina evropských podniků a jejich pracovníků se i přes vysoce nepříznivou situaci na trhu a finanční situaci prostřednictvím inovativních opatření zapojila do restrukturalizačních procesů, které byly konstruktivní, účinné a zcela zásadní pro omezení ztráty pracovních míst.

¹³ Zdroj: Labour Market Developments in Europe, 2011 (Vývoj a trhu práce v Evropě, 2011), Evropská komise, European Economy 2/2011.

¹⁴ Opožděná reakce zaměstnanosti na zotavení byla rovněž protějškem nepropouštění pracovníků během recese a provázal ji značný negativní dopad na produktivitu práce.

Jak zdůraznila zpráva Evropského monitoringu restrukturalizace (ERM) za rok 2009 nazvaná „Restructuring in recession“ (Restrukturalizace v době recese)¹⁵, mnoho podniků po celé Evropě podniklo v reakci na krizi kroky k udržení pracovních míst – nejčastěji prostřednictvím **různých způsobů zkrácení pracovní doby (viz rámeček)**. Mezi tato opatření patří přerušení výroby, povinnost čerpat dovolenou, zkrácení pracovního týdne či dne, zvýšená míra využívání tzv. účtů pracovní doby, střídavé čerpání volna a dlouhodobá dovolená. V některých podnicích došlo ke snížení úrovně platů, přičemž není výjimkou dočasné snížení o 10–20 %. Většina podniků se uchýlila k různým kombinacím těchto opatření a **usilovné vyjednávání** vedlo k široké škále kompromisů, například ke snížení platů výměnou za vlastnický podíl na společnosti. Velmi rozšířené jsou rovněž balíčky odstupného, často v kombinaci s předčasným odchodem do důchodu.

Při přizpůsobování výroby, organizace práce a pracovních podmínek rychle se měnícím a náročným okolnostem během krize sehrál více než kdykoliv předtím zásadní roli **sociální dialog a kolektivní vyjednávání**.

Veřejné orgány zase posílily veřejné nástroje určené k podpoře opětovné integrace osob, které během krize přišly o zaměstnání, do trhu práce. V počáteční fázi krize členské státy zvýšily kapacitu **veřejných služeb zaměstnanosti** a jejich nabídku. Dlouhodobý hospodářský útlum však vedl u některých vlád k tomu, že byly nuceny snížit své výdaje a omezit zdroje veřejné správy, včetně veřejných služeb zaměstnanosti¹⁶. Některé členské státy založily nebo posílily stávající **specifické subjekty pomáhající propouštěným pracovníkům (outplacement)**. Tyto subjekty mají obvykle celou řadu zainteresovaných stran, včetně státních, regionálních orgánů, sociálních partnerů a dalších subjektů na místní úrovni. Jejich výkonnost, vyplývající z toho, že se specializují na outplacement, a rovněž vysoká úroveň důvěry, která je v ně vkládána z důvodu velkého počtu zainteresovaných stran, z nich činí cenný nástroj k vyrovnávání se s dopady současného hospodářského útlumu.

Nejinovativnějším způsobem reakce na krizi pravděpodobně bylo zkrácení pracovního týdne, často provázené značnou podporou těchto režimů z veřejných zdrojů. Obecně řečeno byla náhrada za ztrátu pracovních hodin poskytována jak v zemích s veřejnými programy, tak i v zemích, v nichž je snížení počtu pracovních hodin regulováno kolektivními smlouvami, přičemž v prvním případě přijaly veřejné orgány opatření k dorovnání náhrady sjednané v rámci kolektivního vyjednávání. Velké rozdíly jsou rovněž v míře, v jaké je pracovníkům v nově nabytém volném čase poskytováno vzdělávání a školení, a v míře, do jaké jsou v období zkrácené pracovní doby zachovávány příspěvky na sociální zabezpečení.

Zkrácení pracovní doby bylo během recese v letech 2008–2009 hlavní strategií podniků pro omezování nákladů. Reagovat na krizi zkrácením pracovní doby však není možné vždy. V rámci podniků je dočasné zkrácení pracovní doby možné jen tehdy, jsou-li účty pracovní doby v kladných číslech. Navíc tyto krátkodobé režimy práce pravděpodobně ztratí svou účinnost, pokud bude přetrvávat nízká poptávka po pracovní síle. Příliš pozdní zrušení těchto režimů se může projevit v podobě značných nákladů v důsledku vázání pracovní síly na upadající činnosti, což znemožní potřebné přerozdělení zdrojů, poškodí vyhlídky na růst a

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Viz též výroční zpráva ERM za rok 2011: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

¹⁶ V průzkumu EK v roce 2011 „PES adjustment to the crisis“ (Adaptace veřejných služeb zaměstnanosti na krizi) 13 z 21 respondentů uvedlo, že se jejich finanční zdroje v nadcházejících 12 měsících sníží. V devíti ze třinácti těchto případů šlo o 10% snížení.

naruší hospodářskou soutěž. Dostupnost státem dotovaných podpůrných režimů kromě toho závisí i na stavu veřejných rozpočtů, který se v několika zemích zhoršuje.

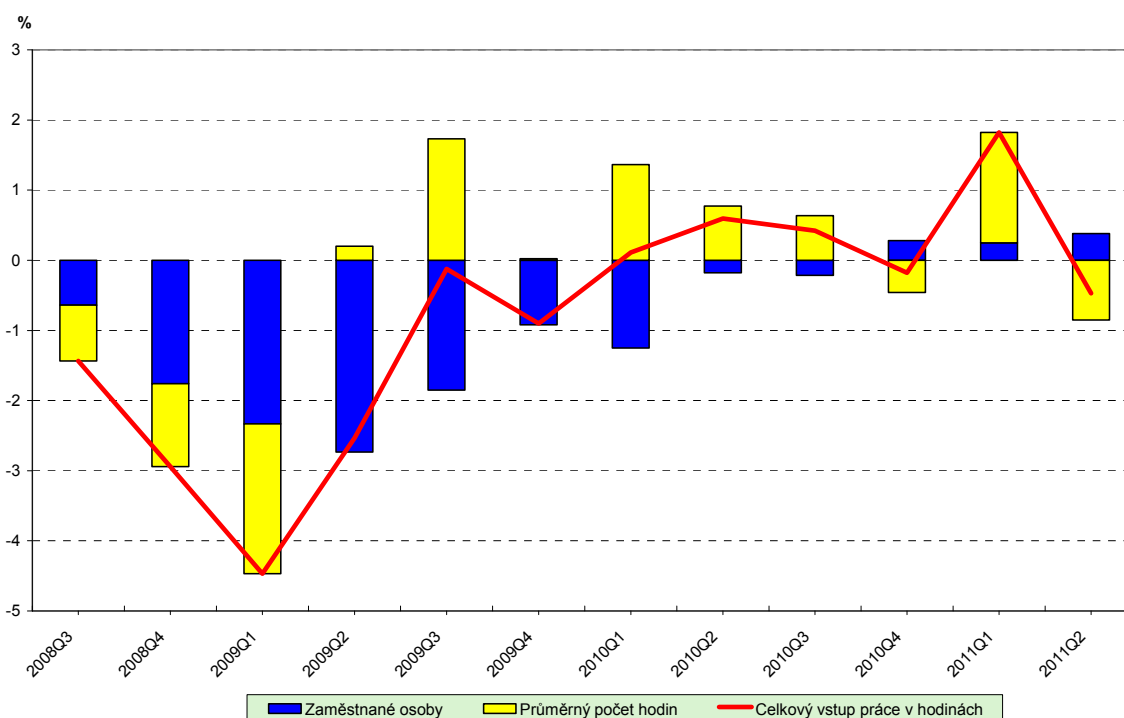
Při analýze těchto mechanismů je třeba brát v úvahu skutečnost, že jejich účinnost a dopad, a to jak z ekonomického, tak ze sociálního hlediska, se v různých národních a odvětvových souvislostech značně liší. Jakékoliv závěry o jejich přiměřenosti a/nebo použitelnosti v jiných souvislostech by tedy měly zahrnovat analýzu faktorů úspěšnosti.

Zkrácení pracovní doby a režimy zkrácené pracovní doby – fakta

Analýza změn zaměstnanosti a pracovní doby v reakci na propad produkce ukazuje, že se během nejhoršího období krize přizpůsobení trhů práce členských států podstatně odlišovalo. Zatímco v některých zemích docházelo k okamžitému propouštění, v jiných zemích zaměstnavatelé, v některých případech podporovaní veřejnými orgány prostřednictvím režimu zkrácené pracovní doby, nejprve zkrátili svým zaměstnancům pracovní dobu místo toho, aby je propustili.

Následující graf ukazuje, že zkrácení pracovní doby bylo nejvíce využíváno v EU v prvním čtvrtletí roku 2009, kdy výroba zaznamenala své cyklické dno. Po zotavení produkce došlo rovněž k prodloužení průměrné pracovní doby, což bylo známkou jak rušení zkrácené pracovní doby, tak i v některých případech přizpůsobení pracovních sil.

Tabulka: Čtvrtletní růst zaměstnanosti a průměrná pracovní doba ve výrobním odvětví v EU (sezónně upraveno)

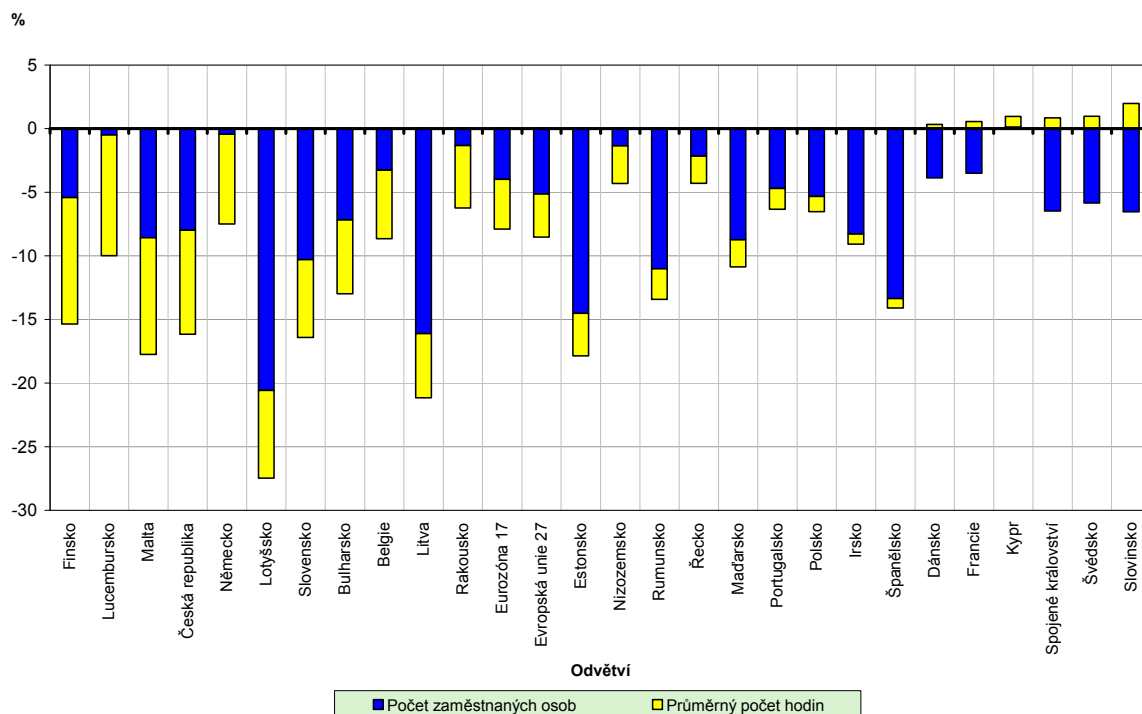


Zdroj: Eurostat

Pokud se podíváme na vývoj v členských státech, je zřejmé, že v prvním čtvrtletí roku 2009 bylo zkrácení pracovní doby v několika zemích hojně využíváno. K podstatnému zkrácení pracovní doby došlo zejména v Německu, Belgii a Rakousku, kde se podařilo udržet

zaměstnanost na podobné úrovni jako v předchozím roce.

Tabulka: Změna míry zaměstnanosti a průměrného počtu odpracovaných hodin ve výrobě v prvním čtvrtletí roku 2009 v porovnání s prvním čtvrtletím roku 2008 (sezónně upraveno)



Zdroj: Eurostat (údaje pro Itálii nejsou k dispozici)

Určité skutečnosti naznačují, že režimy zkrácené pracovní doby napomohly v těchto ekonomikách snížit míru ztráty pracovních míst a související nárůst nezaměstnanosti. Kromě toho jsou tyto režimy přínosné pro podniky, kterým v průběhu hospodářského útlumu umožňují udržet si vysoce kvalifikované nebo speciálně vyškolené pracovníky.

Analýza Komise¹⁷ uvedla, že tyto režimy přispěly ke snížení dopadu hospodářské krize na ztrátu pracovních míst, a zdůraznila, že po ukončení hospodářské krize je nezbytné ve vhodný okamžik tyto režimy zrušit. Studie zdůrazňuje riziko, že příliš dlouhé využívání zkrácené pracovní doby vede k podpoře poptávky v upadajících odvětvích, což může vést ke zpoždění jejich restrukturalizace, a to zejména v případě nízkých nákladů na přerozdělení pracovní síly a silných podnětů k restrukturalizaci. Zpožděním přerozdělení zpomalují režimy zkrácené pracovní doby růst produktivity a následné zisky v oblasti mezd. K tomu, aby byly tyto režimy co nejúčinnější, je nutné, aby byly spojeny s účinným režimem dávek v nezaměstnanosti, který podporuje přerozdělení pracovní síly. Tuto analýzu podporuje i nedávná studie OECD¹⁸, která uvádí, že režimy zkrácené pracovní doby jsou významné

¹⁷ Alfonso Arpaia et al., „Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations“ (Režimy zkrácené pracovní doby jako reakce na cyklické výkyvy), Evropská komise, European Economy, Occasional Papers, 64, červenec 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen a Danielle Venn, „The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession“ (Role režimů zkrácené pracovní doby během recese v letech 2008–2009), pracovní dokument OECD 115, leden 2011.

z hospodářského hlediska pro zachování pracovních míst během hospodářského útlumu, přičemž největší dopad mají v Německu a Japonsku na zaměstnance s pracovními smlouvami na dobu neurčitou. Tyto režimy v těchto ekonomikách významně přispěly k udržení zaměstnanosti.

Aby omezily dopad finanční krize na agregátní poptávku a zabránily nadměrnému propouštění pracovní síly v důsledku dočasného poklesu produkce, **zavedly členské státy komplexní soubory protikrizových opatření** v souladu s doporučeními uvedenými v Plánu evropské hospodářské obnovy. Kromě režimů zkrácené pracovní doby došlo v několika členských státech k rozšíření rozsahu a výše dávek v nezaměstnanosti. Mezi krátkodobá opatření patřila rovněž přímá podpora určená podnikům, jako jsou například úvěry či záruky usnadňující přístup k finančním prostředkům, snížení příspěvků na sociální zabezpečení, režimy tvorby pracovních míst ve veřejném sektoru, posílené aktivní politiky trhu práce a vzdělávací opatření, jež se často zaměřovala na propuštěné pracovníky.

Od roku 2010 vedlo počínající hospodářské oživení spojené se závaznějšími rozpočtovými omezeními k přehodnocení strategických priorit. Je třeba, aby reformy odpovídaly situaci, kdy dochází k postupnému obnovení růstu, avšak pracovní síla z důvodu vysoké a trvalé nezaměstnanosti ještě plně nepřispívá k růstovému potenciálu. Je nutno se zaměřit na daňové režimy a systémy dávek, které by měly zajistit, že se vyplatí pracovat, dále na aktivační programy, které odměňují nezaměstnané, kteří se vrací do práce, na systémy pracovněprávní ochrany, které zajišťují rovnováhu mezi jistotou a flexibilitou, na vývoj v oblasti mezd, tak aby byl v souladu s potřebami hospodářství, pokud jde o zajištění rovnováhy a přizpůsobení. Řada krizových opatření na trhu práce přijatých na začátku finanční krize byla postupně ukončena. V zájmu podpory vytváření pracovních míst a boje proti segmentaci trhu práce došlo k posílení aktivních politik na trhu práce a v oblasti odborné přípravy a některé země zahájily legislativní reformy v oblasti pracovněprávní ochrany.

Jsou opatření a postupy popsané výše v souvislosti s restrukturalizací, se zvláštním odkazem na režimy zkrácené pracovní doby, vhodné v průběhu krize? V jakých konkrétních souvislostech? Jsou schopny se vypořádat s trvale slabou poptávkou? Co mohou členské státy, Komise nebo sociální partneři učinit, aby došlo k výměně, šíření a prosazování širšího použití osvědčených postupů v této oblasti?

3. VÝZVA PRO KONKURENCESCHOPNOST: VÝZNAM PODPORY PŘIZPŮBOVÁNÍ HOSPODÁŘSTVÍ A PRŮMYSLU

Různé způsoby přizpůsobování podniků

Přizpůsobení je součástí procesu hospodářské soutěže podniků. Pomocí něho mohou podniky zvýšit svou produktivitu. Potřeba neustálého přizpůsobování vyplývá z technologických změn, inovací, intenzivnější hospodářské soutěže a nástupu nových konkurenčních subjektů, změn spotřebitelských preferencí, změn právních předpisů, dostupnosti a ceny zdrojů a jiných vstupů, přístupu na trh atd.¹⁹. Tlak na provedení změny, který se může vyskytnout za normální situace, v delších obdobích slabé hospodářské činnosti ještě posiluje. Podniky, které

¹⁹ Viz např. studie GR ENTR „Measuring and Benchmarking the Structural Adjustment Performance of EU Industry“ (Měření a benchmarking strukturálního přizpůsobení výkonnosti průmyslu EU), která je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

nezvládají přizpůsobení měnícím se podmínkám, neudrží v dlouhodobém horizontu krok se svými konkurenty.

Přizpůsobení můžeme proto vnímat v souvislosti s procesem přerozdělení zdrojů, ve kterém jsou stávající výrobní struktury přehodnocovány a případně nahrazovány novými, účinnějšími a konkurenceschopnějšími strukturami a podniky. S průmyslovou základnou, která je stále kvalifikovanější a klade stále větší požadavky na kapitál a technologie, bude průmysl EU ještě více začleněn do mezinárodních hodnotových řetězců, jelikož globální opatřování zdrojů se stává složitějším a jelikož jen tak může reagovat na potřeby globálních růstových trhů.

Takové přizpůsobení může mít podobu změn v činnosti podniků, např. rozšíření či zúžení zaměření, změna postavení v hodnotovém řetězci, založení nové společnosti metodou spin-off a interní podnikání, nové využití prostředků, očištění rozvahy, zdokonalení odborných dovedností a odborné přípravy a/nebo organizační změny v řízení podniku. Konkrétně se pak objevují nové modely podnikání, které těsněji propojují výrobu se službami. Rozvoj inovativních řešení, např. výrobních postupů s efektivnějším využíváním zdrojů nebo nových technologií, jako jsou pokročilé materiály a nanotechnologie, může mít dopad na rozhodnutí o externalizaci atd. To jsou některé z činností, které by měly být součástí dynamiky každodenního podnikání pro zachování konkurenceschopnosti zdravého podniku.

Rámcové podmínky potřebné k účinnému přizpůsobení

Podniky a odvětví si obvykle nejlépe samy uvědomují své potřeby restrukturalizace. K tomu, aby se mohly účinně přizpůsobit, je nutné, aby podniky fungovaly v prostředí, v němž vhodné rámcové podmínky toto přizpůsobení *umožňují*. Jakékoliv překážky stojící v cestě takovému přizpůsobení z dlouhodobého hlediska zabrání konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Jednotný trh musí pomáhat stanovovat rámcové podmínky a vytvářet příležitosti v celé Evropě. Fungování trhu práce a mobilita je jedním z důležitých hledisek. Mezi další významné oblasti pro podniky, a v širším dopadu i pro společnost, patří i fungování kapitálových trhů (přístup k financování), úroveň hospodářské soutěže na trzích výrobků, účinnost výzkumu a vývoje a inovativních systémů, podnikatelské prostředí, mechanismy pro předávání znalostí a přebírání technologií, řádně fungující vzdělávací systém a odborná příprava a širší společenské výzvy. Tato hlediska však nejsou výlučně regulatorní. Akt o jednotném trhu a stěžejní iniciativa Unie inovací jsou zaměřeny na systematické odstraňování těchto překážek, které podnikům umožní rychleji uvádět dobré nápady na trh, přizpůsobovat se a růst. Vysoce inovativní malé a střední podniky a inovační klastry se stávají klíčovým kanálem inovací a výrobního procesu. To vyvolává rostoucí potřebu strategie pro vytváření klastrů a inteligentní specializaci, zabezpečení dovedností, jakož i cílené znalosti budoucích trhů a příslušných klíčových technologií.

Restrukturalizace

Restrukturalizace se může týkat jediného podniku, může souviset s jeho probíhajícím podnikatelským rozvojem nebo může být spojena s neúspěchem předchozích investic. Může rovněž zahrnovat celé odvětví nebo určité segmenty tohoto odvětví. Kromě toho existují jasné rozdíly mezi odvětvími, přičemž některé z nich jsou výše uvedenými tlaky ovlivňovány více než jiné. Jako příklad odvětví, která jsou výrazně ovlivněna celosvětovou konkurencí a rozvojem technologií, lze uvést odvětví výroby zařízení, chemických látek, motorových vozidel nebo elektrických strojů. To má důsledky pro jejich potřebu účinné restrukturalizace.

Nedávný příklad způsobu, jakým se podniky a odvětví vypořádaly s restrukturalizací v náročných hospodářských a sociálních podmínkách, uvádí automobilový průmysl v průběžné zprávě skupiny na vysoké úrovni CARS 21, která byla přijata dne 2. prosince 2011 (viz připojený pracovní dokument útvarů Komise „Restructuring in Europe 2011“²⁰).

Některé restrukturalizační operace (např. zavírání částí dodavatelských řetězců, dočasné propouštění některých zaměstnanců) budou mít negativní důsledky pro okolní hospodářství. To znamená, že rozhodovací subjekty zde mají svou úlohu, avšak účinná reakce v podobě určité politiky by neměla zdržet nebo zablokovat nezbytnou restrukturalizaci posilující efektivitu. Spíše je třeba se zaměřit na opatření, která usnadní přerozdělení zdrojů do různých podniků či odvětví.

U hospodářských činností je zejména životně důležitý přístup k financování, neboť nezbytné přizpůsobení, které vyžaduje investice, může být zpožděno nebo zastaveno z důvodu nedostatečného přístupu k vnějším finančním prostředkům. Tento přístup k financování není ovlivněn pouze kapitálovými trhy nebo veřejnou finanční podporou, ale i dalšími regulatorními faktory, jakými je například zdanění podniků nebo právní úprava úpadku. Zdlouhavé a komplikované postupy při vyhlásování úpadku mohou účinně bránit tomu, aby čestní podnikatelé, jejichž podnik se dostal do úpadku, znovu zahájili podnikání, a zachránili tak stávající a vytvořili nová pracovní místa, přestože existují pádné důkazy, že tyto podniky „druhé šance“ rostou rychleji a jsou odolnější než tradiční „začínající podniky“²¹.

Sdělení Komise „Zelenou malým a středním podnikům“, „Small Business Act“ pro Evropu z roku 2008²² a navazující sdělení „Přezkum iniciativy „Small Business Act“ pro Evropu“ z roku 2011²³ žádá členské státy, aby přijaly dva konkrétní kroky k řešení tohoto problému. Sdělení z roku 2008 vyzvalo členské státy, aby „se snažily dokončovat všechny právní postupy spojené s ukončením činnosti podniku v případě nepodvodného úpadku do jednoho roku“, a sdělení z roku 2011 vyzvalo členské státy, aby „podporovaly druhou šanci pro podnikatele tím, že do roku 2013 omezí dobu nutnou pro splnění závazku a vyrovnání dluhu čestného podnikatele po úpadku na maximálně tři roky“.

Restrukturalizace se v některých případech týká i pravidla v oblasti státní podpory²⁴. Tento druh podpory je povolen pro podniky, jež jsou považovány za životaschopné, avšak ocitly se v obtížné situaci a bez veřejné podpory by došlo k jejich úpadku, neboť žádný soukromý subjekt jim není ochoten poskytnout kapitál. Proto se tato podpora týká pouze výjimečných případů, v nichž podniky případně nezareagovaly včas na měnící se prostředí.

²⁰ Viz bod 4.3.2 pracovního dokumentu útvarů Komise. Zprávu naleznete na adrese: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ Studie „Business Dynamics“ (Dynamika podnikání) (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) shromažďuje důkazy a obsahuje rozsáhlé informace o právních předpisech členských států týkajících se úpadku a analýzu účinků rozdílných úpadkových řízení na podnikatele a podniky. Další informace včetně vybraných vzorků „osvědčených postupů“ na podporu čestných podnikatelů, kteří se ocitli v úpadku, lze najít na portálu věnovaném „druhé šanci“: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² KOM(2008) 394 v konečném znění ze dne 25.6.2008.

²³ KOM(2011) 78 v konečném znění ze dne 23.2.2011.

²⁴ Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:CS:PDF>.

Komise by chtěla znát názory zainteresovaných stran na tyto otázky:

- **Jaké druhy rámcových podmínek jsou nejvhodnější k tomu, aby se mohl průmysl úspěšně přizpůsobit?**
- **Jaká stávající opatření týkající se přístupu k financování, která mají doprovázet strukturální přizpůsobení, představují osvědčený postup?**
- **Jaká další opatření je třeba přijmout pro zlepšení úpadkových řízení?**

4. VÝZVA PRO PŘIZPŮSOBITELNOST PODNIKŮ A ZAMĚSTNATELNOST PRACOVNÍKŮ – PODNIKY V POPŘEDÍ RESTRUKTURALIZAČNÍHO PROCESU

Evropské unii se v průběhu nejhorších let hospodářského útlumu podařilo zachovat výrobní základnu svého hospodářství. Za stávajících nejistých makroekonomických podmínek však schopnost evropského průmyslu udržet si svou konkurenceschopnost a zachovat pracovní místa bude stále více záviset na jeho **schopnosti inovací**, jakož i **na rychlém a hladkém přizpůsobení se změnám**. Takové změny jsou způsobené technologickým pokrokem, změnou struktury obchodu, vývojem právního rámce, měnicími se modely podnikání a chováním spotřebitelů. V tomto ohledu je zapotřebí, aby EU podpořila své podnikatelské odvětví prostřednictvím své činnosti v různých oblastech politiky. Rozsah restrukturalizace hospodářství a společenské změny zapříčiněné zásadním přizpůsobením, které si vyžádaly výzvy v oblasti životního prostředí, hospodářství, technologií, trhů a společnosti a které urychlila velká recese, je obrovský. Z hlediska zaměstnanosti bude zahrnovat **vytváření i rušení pracovních míst**, především však **transformaci pracovních míst** (nové úkoly, nové profily dovedností a nové formy organizace práce). Třebaže je kvalifikovaná pracovní síla jedním z klíčových **faktorů konkurenceschopnosti** evropského průmyslu, nelze ji považovat za samozřejmou a k udržení tohoto faktoru je nezbytný proaktivní přístup.

K hladkému přizpůsobení se změnám je nepochybně nutná anticipace potřebných dovedností a odpovídající investice do lidského kapitálu. Pro udržení inteligentního a udržitelného růstu, který podporuje začleňování, je nezbytné **zajistit, aby podniky disponovaly pracovníky s vhodnými dovednostmi, a nedocházelo tak k nedostatku nebo nesouladu dovedností**. Zásadní význam pro zachování vysoké zaměstnanosti má rovněž předvídaní budoucích požadavků na dovednosti (například potřeba ekologických dovedností a dovedností v oblastech, jako je např. zdravotnictví a sociální péče) a následné přizpůsobení systémů vzdělávání a odborné přípravy, osnov a kvalifikací ve spolupráci se sociálními partnery, rozvoj učňovského vzdělávání nebo kvalitní rekvalifikace v rámci celoživotního učení pracovníků, kteří již v daném odvětví působí. V případě nedostatku kvalifikovaných pracovníků by podniky měly být připraveny hledat talentované pracovníky v zahraničí. Za tímto účelem je nezbytné **investovat do dovedností v oblasti informačních a komunikačních technologií a do digitální gramotnosti**. Pracovní místa jsou vytvářena ve výrobě nových energeticky účinných polovodičů, u poskytovatelů služby „cloud computing“, v oblasti kybernetické bezpečnosti a u poskytovatelů virtualizačních aplikací. V důsledku toho bude velká poptávka po lidech s dovednostmi potřebnými v těchto odvětvích, a proto by měly být podporovány konkrétní iniciativy týkající se e-dovedností (eSkills).

Hospodářská a finanční krize a s ní spojené urychlení změn, jež vyžadují restrukturalizaci v některých odvětvích a přerozdělení pracovní síly mezi odvětvími, zdůrazňují více než

kdykoliv předtím nutnost, aby Evropa řešila stávající nedostatky, pokud jde o přizpůsobitelnost podniků a zaměstnatelnost pracovníků.

Komise chce podpořit trvalé přizpůsobování podniků rychle se měnícím hospodářským podmínkám a zároveň pomocí vhodných podpůrných opatření zajišťovat vysokou míru zaměstnanosti a sociální ochrany. Velmi potřebná jsou opatření na podporu přerozdělení zdrojů mezi podniky a odvětvími a opatření na využití vysoce kvalifikovaných, ale stále častěji nezaměstnaných mladých lidí. Lepší předvídání a řízení restrukturalizace by zaměstnancům a podnikům pomohlo přizpůsobit se přeměnám vyvolaným přebytečnými kapacitami a modernizací a strukturálními přizpůsobeními.

Hlavními aktéry, kteří mají diskutovat o prospektivních restrukturalizačních strategiích na úrovni podniku, jsou vedení podniků a zástupci zaměstnanců. Tuto restrukturalizaci doprovázejí strategická opatření, aby nedocházelo k sociálním problémům a aby se podpořily nové odborné dovednosti a pracovní místa, a usnadnila se tak ekonomická přeměna a přechod do nového zaměstnání. V zájmu usnadnění snadnějšího přerozdělení zdrojů v případě potřeby by cílem politik mělo být předcházet tomu, aby se ustrnulost a kvalifikační struktura trhu práce staly brzdou přizpůsobení a hospodářského růstu.

Současně je nutno řešit sociální a zdravotní dopady nejistoty zaměstnání, přizpůsobení, ztráty zaměstnání a dlouhodobé nezaměstnanosti, a to prostřednictvím účinných přístupů, které zaměstnancům umožní přizpůsobit se změnám na pracovišti, rychle se znovu začlenit na trh práce a zmírní zdravotní dopady těchto změn. V této oblasti lze zaznamenat nové postupy na úrovni podniků a odvětví, a to i v období krize.

Zesílení faktorů, které jsou hnací silou změn, významně ovlivňuje způsob, jakým sociální partneři a veřejné orgány tuto otázku řeší. V několika členských státech byl v posledních letech zaznamenán **jasný trend odklonu od čistě nápravných strategií k preventivní činnosti, tj. posun směrem k aktivnější strategii, která pomůže minimalizovat sociální dopady spojené s procesem restrukturalizace.** Preventivní strategie zohledňují rizika spojená s restrukturalizací, takže jejich uplatňování může vést ke zvýšení profesní mobility dotčených pracovníků i ke zvýšení konkurenceschopnosti podniků.

Výsledky pozorování procesů restrukturalizace v Evropě však naznačují, že postupy v této oblasti jsou někdy spíše reaktivní a nikoli předvídavé a proaktivní; v rámci rozhodovacího procesu k nim může docházet příliš pozdě a nemusí zahrnovat vnější subjekty dostatečně brzy na to, aby se tyto subjekty mohly podílet na zmírňování sociálních dopadů restrukturalizace.

Pasivní přístupy a odpor vůči změnám vedou ke značným hospodářským nákladům a ohrožují investice a růst zaměstnanosti. Proto je důležité vytvořit prostředí důvěry, které umožní, aby se veškeré složky společnosti (podniky, zaměstnanci a jejich zástupci, veřejné orgány atd.) podílely na dynamickém utváření budoucnosti.

Je předvídavý přístup s ohledem na řízení změn a restrukturalizace proveditelný?

Jak mohou být stávající orientační východiska a pokyny týkající se restrukturalizace vylepšeny s ohledem na poučení z krize a nové hospodářské a sociální výzvy? Jak lze poučení z krize předávat dál a využívat v praxi?

5. VYTVÁŘENÍ SYNERGIE V PROCESU PRŮMYSLOVÝCH ZMĚN

Komise by ráda vyslechla názory všech zúčastněných stran na osvědčené postupy a možnou součinnost v těchto oblastech: a) předvídaní restrukturalizačních procesů, b) příprava a řízení restrukturalizačních procesů, c) hodnocení a podávání zpráv, d) úloha sociálního dialogu a e) přezkum pasivní ochrany, jak je popsáno níže.

a) Předvídaní restrukturalizačních procesů

Dlouhodobé strategické plánování

Předvídaní změn je úspěšnější, je-li účinně začleněno do dlouhodobých strategií podniků a regionů za účelem zajištění a posílení jejich dlouhodobé udržitelnosti a konkurenceschopnosti a je-li podporován přístup zaměřený na inovace. Podniky a veřejné orgány by se předvídaním změn ve svém dlouhodobém strategickém plánování mohly chopit nových příležitostí a generovat růst a zaměstnanost. Pozitivním příkladem je v této souvislosti vývoj nízkouhlíkových technologií a technologií účinně využívajících zdroje, který se ukázal být zdrojem udržitelného růstu a zaměstnanosti v různých regionech v celé EU.

Dlouhodobé strategické plánování společností zahrnuje cíle v oblasti lidských zdrojů, zaměstnanosti a dovedností zaměřené na stálý rozvoj dovedností a schopností pracovníků. To by mohlo zvýšit produktivitu, a tím i konkurenceschopnost a ziskovost podniku a jeho schopnost přizpůsobit se a inovovat. Může to rovněž přispět ke zvýšení zaměstnatelnosti zaměstnanců a k podpoře jejich mobility, a to jak v rámci podniku, tak i mimo něj.

Místní a regionální orgány se mohou rovněž významně podílet na zlepšování dlouhodobé konkurenceschopnosti svých regionů, zejména prostřednictvím rozvoje strategií pro inteligentní specializaci.

Co lze udělat pro podporu strategických dlouhodobých a inovačních přístupů k řízení změn, včetně otázek zaměstnanosti a dovedností? Jak lze dosáhnout zlepšení součinnosti mezi podniky, místními orgány a dalšími místními aktéry?

Jak by konkrétní povinnosti a úkoly v této oblasti měly být rozděleny mezi podniky, sociální partnery a veřejné orgány?

Včasné předvídaní potřeb v oblasti zaměstnanosti a dovedností

Některé podniky ve spolupráci se zástupci zaměstnanců a/nebo s poskytovateli odborného vzdělávání a přípravy vytvářejí mechanismy pro výhledové plánování zaměřené na zaměstnanost a dovednosti. Veřejné služby zaměstnanosti a odvětvové organizace také hrají důležitou úlohu při rekvalifikaci pracovníků, kteří musí změnit povolání nebo přejít do jiného odvětví, což usnadňuje přerozdělení pracovních sil mezi podniky a odvětvími.

Stanovení správného druhu odborné přípravy a potřebných dovedností a určení, kde je bude v budoucnosti možno nalézt, včetně přípravy na demografické změny, vyžaduje plnou spolupráci všech zúčastněných partnerů. Ukazuje se, že spolupráce mezi podniky a školami zajišťujícími odbornou přípravu je v tomto ohledu velmi úspěšná, je-li dobře strukturovaná a má správný rámec. Důležitou úlohu zde mohou rovněž hrát místní iniciativy, například partnerství s místními a regionálními orgány zaměřené na dovednosti, a to v úzké spolupráci s externími subjekty, včetně vysokých škol a dalších poskytovatelů vzdělávání a odborné

přípravy, technologických institutů, středisek inovací a rozvojových agentur, jakož i poskytovatelů zdravotní péče a sociálního zabezpečení. Podniky rovněž mohou přispívat k činnosti středisek pro sledování zaměstnanosti a dovedností a účastnit se jiných příslušných iniciativ v daném regionu a/nebo odvětví.

Jak mohou být v podnicích dále podporovány účinné postupy předvídání potřeb v oblasti zaměstnanosti a dovedností? Jak lze rozvíjet odbornou přípravu jako stálý prvek řízení lidských zdrojů?

Jak lze podporovat součinnost mezi činnostmi podniků a iniciativ veřejného sektoru, aby se usnadnilo provádění vhodných strategií v oblasti zaměstnanosti a dovedností?

b) Příprava a řízení restrukturalizačních procesů

Včasná příprava

Pro úsilí o dobré řízení restrukturalizace má klíčový význam čas. Pokud je to možné, měla by restrukturalizačním operacím předcházet vhodná příprava, do níž budou zapojeni všechny příslušné zúčastněné strany, aby se zabránilo jejich ekonomickým, sociálním a regionálním dopadům nebo aby byly tyto dopady zmírněny. Na úrovni odvětví lze za dobré příklady považovat celoodvětvové činnosti v oblasti obrany, náhradních dílů pro automobily a v telekomunikacích.

K této přípravě by mělo v ideálním případě docházet co nejdříve a měla by začít, jakmile je potřeba reorganizace zjištěna. Přitom je třeba brát v úvahu případné metody a postupy, které byly vyjednány na úrovni dotčeného odvětví, regionu nebo podniku. Včasný začátek usnadní přijetí opatření, která minimalizují ekonomické, sociální a regionální dopady této operace.

Jak lze podniky a jejich pracovníky podnítit k tomu, aby se zapojili do včasné a odpovídající přípravy procesů restrukturalizace, která podporuje akceptování změn? Jaké osvědčené postupy v této oblasti existují?

Budování vzájemné důvěry a společné posouzení situace

Je důležité vybudovat vzájemnou důvěru a provést společné posouzení situace prostřednictvím neustálé a kvalitní komunikace mezi všemi příslušnými zúčastněnými stranami. Dlouhodobé strategické cíle a požadavky podniků nebo krátkodobá omezení, stejně jako plánovaná opatření a další možné varianty by měly být co nejvíce vysvětleny s ohledem na všechny dotčené zájmy.

Sociální odpovědnost podniků a transparentní přístup může podnítit všechny zúčastněné strany, zejména zástupce zaměstnanců, aby spolupracovali při hledání řešení, která uspokojí zájmy obou stran, aniž by to vedlo k nežádoucím zpožděním a nejistotám.

Do jaké míry může vzájemná důvěra a společné posouzení situace hrát roli v dobrém řízení restrukturalizace? Jak to lze podporovat v podnicích a v širších souvislostech?

Minimalizace sociálních dopadů

Třebaže podniky, které se potýkají s potřebou restrukturalizovat, usilují o zachování své konkurenceschopnosti a dlouhodobé prosperity, obvykle plánují propouštění až po zvážení

všech možných alternativních řešení. Podniky se také často snaží určit a provádět vhodná podpůrná opatření. Zástupci zaměstnanců by měli být připraveni jednat o flexibilních řešeních, která jsou alternativou k propouštění.

Jak ukazuje hospodářská krize, flexibilita je nedílnou součástí stávajícího systému. Mnoho podniků v celé Evropě přijalo dočasná opatření zaměřená na zachování pracovních míst, včetně zkrácení pracovní doby, přerušení výroby, povinnosti čerpat dovolenou, zkrácení pracovního týdne nebo dne, zvýšené míry využívání tzv. účtů pracovní doby, střídavé čerpání volna a dlouhodobé dovolené.

Pokud nelze propouštění předejít, nebo v rámci souboru alternativních řešení, měly by podniky, místní orgány a všechny příslušné zúčastněné strany, včetně poskytovatelů zdravotní péče a sociálního zabezpečení spolupracovat na tom, aby opatření pro dotčené zaměstnance zlepšovala jejich zaměstnatelnost a umožnila jim opětovný vstup na trh práce v co nejkratším termínu.

Bylo prokázáno, že špatně řízená restrukturalizace může kvůli svým lidským a psychologickým důsledkům mít významný negativní dlouhodobý dopad na lidské zdroje podniků, což oslabuje tento klíčový zdroj pro konkurenceschopnost. Podniky a sociální partneři z některých odvětví, která prodělávají zvláště intenzivní změny, se proto dohodli na pokynech pro řešení psychologických problémů na pracovišti a stále více se podílejí na řešení těchto situací.

Co mohou podniky a zaměstnanci udělat pro minimalizaci dopadů restrukturalizačních operací na zaměstnanost a sociální situaci? Jakou roli mohou veřejné politiky hrát v usnadňování těchto změn?

Minimalizace vnějších hospodářských, sociálních, environmentálních a regionálních dopadů

V rámci činnosti sociálních partnerů byla zmíněna potřeba zabývat se územními dopady restrukturalizace. V mnoha případech, kdy má restrukturalizační operace v regionu zásadní dopady, se podniky snaží sladit své přípravné činnosti s přípravnými činnostmi všech ostatních aktérů s cílem maximalizovat příležitosti zaměstnanců na nové zaměstnání, podporovat hospodářské a sociální přeměny dotčeného regionu a rozvíjet nové hospodářské činnosti, které vytvářejí pracovní místa.

Za tímto účelem podniky často diskutují o opatřeních, která se připravují s regionálními nebo místními orgány a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami, včetně poskytovatelů zdravotní péče a sociálního zabezpečení. Někdy se též podílejí na činnosti pracovní skupiny nebo sítě vytvořené na regionální nebo odvětvové úrovni za účelem minimalizace dopadů restrukturalizace a/nebo k její činnosti přispívají.

V některých případech výše popsaná opatření zahrnují zaměstnance jiných podniků, včetně malých a středních podniků, v regionu ovlivněném restrukturalizací větších podniků. Informace a pomoc malým a středním podnikům jim pravděpodobně pomůže přizpůsobit vlastní podnikatelskou činnost a zvládnout proces restrukturalizace.

Jak mohou podniky, místní orgány a všechny ostatní zúčastněné strany užitečně přispívat k minimalizaci regionálních dopadů restrukturalizace?

Jak lze podniky ovlivněné v důsledku restrukturalizace jiného podniku podporovat v jejich vlastním procesu přizpůsobení se? Jak mohou být zejména malé a střední podniky lépe informovány a podporovány v procesu restrukturalizace?

c) Hodnocení a podávání zpráv

Nástroje pro pravidelné hodnocení a podávání zpráv o restrukturalizačních operacích ve spolupráci se zástupci zaměstnanců a externími subjekty zapojenými do těchto procesů se mohou za některých okolností ukázat jako užitečné, zejména pro usnadnění procesu učení.

Jakou úlohu mohou hrát hodnocení a podávání zpráv o minulých restrukturalizačních operacích při rozšiřování znalostí a zlepšování postupů zúčastněných stran?

d) Role sociálních partnerů

Vzhledem k tomu, že vedení podniku a zástupci zaměstnanců patří mezi klíčové aktéry pro diskusi o restrukturalizačních strategiích, bylo by užitečné, aby v šíření a podpoře osvědčených postupů hrál významnou úlohu sociální dialog.

Jakou roli může sehrávat sociální dialog v lepším šíření a podpoře osvědčených postupů pro předvídání a řízení restrukturalizace?

e) Přezkum pasivní ochrany

Přechod od pasivní ochrany zaměstnanosti k aktivní ochraně je jádrem koncepce flexikurity. Jedním ze způsobů provedení této koncepce je přechod od ochrany konkrétních pracovních míst k ochraně zaměstnanců v průběhu jejich pracovního života. Další možností je posílení tzv. vnitřní flexibility, která se zaměřuje na ochranu pracovních míst prostřednictvím opatření zajišťujících flexibilní přizpůsobení se měnícím se okolnostem. Avšak v některých případech tato změna nebyla vždy doprovázena reformou stávajícího systému ochrany zaměstnanosti, zejména pokud jde o zátěž a náklady.

Stejně jako každá jiná funkce v podnicích přináší předjímání změn a proaktivní restrukturalizace nepochybně náklady, ale také prospěch pro všechny zúčastněné: podniky zlepšují svou přizpůsobitelnost, pracovníkům se zlepšují vyhlídky na získání zaměstnání a regiony posilují svou ekonomickou dynamiku.

Komise bere plně v úvahu obrovské rozdíly mezi členskými státy v tomto ohledu a ráda by vyslechla názory zúčastněných stran (zejména vnitrostátních orgánů a organizací sociálních partnerů) na to, zda je třeba s ohledem na tento zamýšlený přechod k předvídání a proaktivní ochraně zaměstnanosti přezkoumat některé aspekty systémů ochrany zaměstnanosti.

6. ÚLOHA REGIONÁLNÍCH A MÍSTNÍCH ORGÁNŮ

Proaktivní a dynamická restrukturalizace je často podporována tehdy, pokud veřejné orgány sehrávají podpůrnou úlohu v rámci restrukturalizačních operací a procesů pro jejich předvídání tím, že usnadňují koordinaci mezi vnějšími zúčastněnými stranami a podniky. Často také vytvářejí, prosazují a podporují mechanismy, které malé a střední podniky podněcují k tomu, aby se zapojily do opatření tohoto druhu. Veřejné orgány rovněž podporují

postupy předvídání a restrukturalizační operace ke zmírnění jejich hospodářských, regionálních a sociálních dopadů. Některé z postupů, které se v Evropě osvědčily, jsou uvedeny níže.

Některé postupy, které se v Evropě osvědčily:

- Veřejné orgány, včetně veřejných služeb zaměstnanosti, hrají významnou roli v regionech ovlivněných strukturálními změnami: zřizují trvalé subjekty, sítě nebo střediska pro sledování procesů změn; podporují územní dohody o zaměstnanosti pro vytváření pracovních míst a přizpůsobení; podporují nebo vytvářejí mechanismy usnadňující přechod mezi zaměstnáními; pořádají školení pro malé a střední podniky a jejich zaměstnance a podporují dialog a spolupráci mezi nimi a velkými podniky; podporují regionální zaměstnanost a hospodářské a sociální přeměny.
- V některých případech veřejné orgány ve spolupráci s podniky aktivují služby rychlé reakce a podpůrné programy, jejichž cílem je pomáhat zaměstnancům, kteří mění povolání nebo byli propuštěni. Aniž jsou dotčeny povinnosti podniků vyplývající z vnitrostátních právních předpisů a/nebo postupů, mohou veřejné orgány někdy spolufinancovat opatření pro zaměstnatelnost, včetně získávání přenositelných dovedností.

Důležitým nástrojem pro regiony k použití v jejich procesu restrukturalizace²⁵ mohou být rovněž „**strategie inteligentní specializace**“.

Na úrovni EU existuje politika soudržnosti a zvláště Evropský sociální fond, jakož i Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, které podporují anticipační činnost i opatření zaměřená na pomoc zaměstnancům, jejichž pracovní místa jsou ohrožena určitými restrukturalizačními akcemi, včetně nových potřeb trhů práce, které vyplývají z přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, která účinně využívá zdroje.

Jak lze prosazovat podpůrnou úlohu veřejných orgánů, zvláště na regionální úrovni, v procesu předvídání a také při určitých restrukturalizačních akcích, s ohledem na odlišné tradice jednotlivých států, pokud jde o zapojení veřejných orgánů do podnikových procesů?

KONZULTACE

Komise vyzývá všechny zúčastněné strany, aby se do 30. března 2012 vyjádřily k otázkám uvedeným v této zelené knize a poskytly případné další připomínky.

Zelené kniha a formulář pro odpovědi jsou k dispozici na internetových stránkách Evropa:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=cs>

Odpovědi lze zaslat e-mailem na adresu:

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

nebo poštou na adresu Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování Evropské komise:

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 Bruxelles/Brussel
Belgie

²⁵ Viz pracovní dokument útvarů Komise nazvaný „Restructuring in Europe 2011“, bod 4.1.3.