



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 17.1.2012  
KOM(2012) 7 lõplik

## **ROHELINE RAAMAT**

**Restruktureerimine ja valmisolek muutusteks: mida on eelnev kogemus meile õpetanud?**

{SEK(2012) 59 lõplik}

## ROHELINE RAAMAT

### Restruktureerimine ja valmisolek muutusteks: mida on eelnev kogemus meile õpetanud?

#### 1. SISSEJUHATUS. ENNETAV RESTRUKTUREERIMINE TULEVASE KONKURENTSIVÕIME JA KASVU EDENDAMISEKS

Käesoleva rohelise raamati keskseks teemaks on ettevõtete restruktureerimine ja selle sotsiaalsed tagajärjed, mis teevad õigustatult muret paljudele Euroopa kodanikele. Restruktureerimine on määrava tähtsusega tegur tööhõive ja Euroopa majanduse konkurentsivõime puhul.

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on teha kindlaks tavad ja poliitika, mis on olnud edukad restruktureerimise ja muutustega kohanemise valdkonnas, et edendada tööhõivet, majanduskasvu ja konkurentsivõimet osana Euroopa 2020. aasta strateegiast<sup>1</sup>, eelkõige 2010. aasta oktoobri tööstuspoliitika juhtalgatust<sup>2</sup> ning 2010. aasta novembris vastu võetud uute oskuste ja töökohtade tegevuskava<sup>3</sup>. Rohelise raamatu eesmärk on anda ühtlasi panus kõikide asjaomaste poolte koostoime parandamisse restruktureerimise ja muutustega kohanemisega seotud probleemidega tegelemisel ning selles võetakse arvesse Euroopa Komisjoni, sotsiaalpartnerite, regioonide, liikmesriikide ja paljude teiste sidusrühmade poolt viimastel aastatel tehtud tähtsat tööd<sup>4</sup>.

Komisjon tahab ajakohastada kõnealuse poliitilise arutelu tingimusi, pidades silmas majanduskriisist saadud õppetunde, suuri muutusi kogu maailma majanduses ja konkurentsitingimustes ning Euroopa Liidus hetkel rakendatavat struktuurireformide kava<sup>5</sup>.

Komisjonil on kavas arutelu tulemustest lähtuvalt kaaluda uusi viise heade tavade paremaks levitamiseks ja tõhusaks rakendamiseks, sealhulgas ELi tasandil, et oleks võimalik tegeleda nii majanduskriisiga seotud pakilisemate probleemide kui ka pikaajaliste konkurentsivõimealaste eesmärkidega vastavalt tööstuspoliitika juhtalgatuses esitatule. Komisjon lisab käesoleva rohelise raamatuga seoses toimuva arutelu tulemused turvalise paindlikkuse uuendatud tegevuskavasse, ühtlasi selleks, et juhtida ELi tasandil uut arutelu võimaliku restruktureerimisstrateegia ja selle raamistiku üle.

---

<sup>1</sup> KOM(2010) 2020.

<sup>2</sup> Komisjoni 27. oktoobri 2010. aasta teatis „Üleilmastumise ajastu terviklik tööstuspoliitika. Jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime keskele kohale” (KOM(2010) 614 lõplik).

<sup>3</sup> Komisjoni teatis „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava”, KOM(2010) 682 lõplik.

<sup>4</sup> Sealhulgas komisjoni 2002. aasta jaanuaris koostatud konsultatsioonidokument restruktureerimise kohta, Euroopa sotsiaalpartnerite edasise töö tulemused ja mitmed viimastel aastatel koostatud aruanded ja teostatud uuringud ning samuti komisjoni poolt 2005. aastast alates korraldatud ümberkorraldamisfoorumid. Sidusrühmade poolt restruktureerimise käigus omandatud õppetundidest on esitatud sisukas kokkuvõte komisjoni 3. juuni 2009. aasta teatises „Ühine kohustus tööhõive tagamisel” sisalduvas ümberkorraldusprotsesside kontrollnimekirjas.

<sup>5</sup> KOM(2011) 815 — Iga-aastane majanduskasvu analüüs 2012, [http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_et.htm)

Tööstuspoliitika juhtalgatuses väitis komisjon eelkõige, et „restruktureerimist käsitlevad ajakohastatud suunised võivad väga kasulikuks osutuda ettevõtete tugevdamisel ja tööjõu kohandamisel kiiresti muutuva majanduskeskkonnaga.” Kõnealune ajakohastamine võib samuti „julgustada üleminekut tagajärgedega tegelevatelt meetmetelt ennetavatele meetmetele”<sup>6</sup>.

Käesolevale rohelisele raamatule on lisatud ja seda toetab **töödokument „Restructuring in Europe 2011”**. Töödokumendis kirjeldatakse majandus- ja finantskriisi mõju tööturgudele ja erinevate sidusrühmade vastuseid; iseloomustatakse ELi tegevust vajalike oskuste prognoosimise ja pädevuste arendamise valdkonnas; tõstetakse esile ELi rahaliste vahendite rolli restruktureerimisprotsesside toetamisel, restruktureerimise mõju ELi piirkondades ja aruka spetsialiseerumise strateegia rolli<sup>7</sup>; analüüsitakse sotsiaaldialoogi rolli, õigusakte ja liikmesriikide toetusmeetmeid kõnealuses valdkonnas; tuuakse välja probleemid ja Euroopa Liidu poolt neile pakutud lahendused ning tõstetakse esile mitmeid viimastel aastatel saadud esialgseid õppetunde muutustega kohanemise, muutuste juhtimise ning restruktureerimise alal.

### Kriisist saadud õppetunnid

**Euroopa majandus on vaikselt taastumas aastakümnete rängimast majanduskriisist.** Majanduskriisi tulemusel tabas ELi majandustegevust suur langus, kusjuures kadusid miljonid töökohad ja kahju üksikisikutele oli suur; riikide rahandus sattus tugeva surve alla, tekitades liikmesriikidele suuremad eelarvelised piirangud.

ELi tööjõuturg osutus ajavahemikul 2008-2009 toimunud majanduslanguse ajal üsna paindlikuks ning seal hakkasid 2010. aasta lõpul tekkima uued töökohad. Praegu on tööjõuturu olukord oluliselt halvenenud ja seal valitsevad märkimisväärsed riikidevahelised erinevused. Paljudes arenenud majandusega riikides ei ole suudetud luua piisavalt uusi töökohti, et võtta uuesti tööle kriisi ajal vallandatud töötajad, ning majanduslanguse tagajärjed tekitavad üha suuremat muret, et see mõju töötuse määrale võib osutuda püsivaks.

Liikmesriikide erinevate töötusemäärade taga on peale erinevuste SKP arengus ka teised asjaspepuutuvad tegurid, sealhulgas erinevused tööaja kohandamise ulatuses, erinevad vajadused tööjõu ümberpaigutamiseks sektorite vahel, näiteks väljapoole ehitussektorit, erinevad haridus- ja koolitussüsteemid, eelkõige praktika korraldus, erinevad majanduslikud ja institutsioonilised lähtetingimused ja lahknevad poliitilised lahendused majanduslangusega seotud probleemidele.

Hoolimata äärmiselt erinevatest turu- ja finantsseisunditest, **on kogu Euroopa ettevõtted ja nende töötajad üldjoontes loovalt osalenud restruktureerimisprotsessides, mis on osutunud konstruktiivseteks, tõhusateks** ja mille abil on uuenduslike lahenduste kaudu ning sageli riiklike ametiasutuste ja Euroopa Komisjoni toetusel õnnestunud vähendada töökohtade kadumist.

---

<sup>6</sup> Komisjoni teatis „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava”, KOM(2010) 682 lõplik, punkt 1.2.

<sup>7</sup> Arukas spetsialiseerumine on eeltingimus innovaatilise liidu enesehindamisvahendi raames tegutsevate riiklike ja piirkondlike uurimis- ja innovatsioonisüsteemide tõhusaks toimimiseks ja määrava tähtsusega element reformitud ühtekuuluvuspoliitika puhul ning seda on pakutud eeltingimuseks Euroopa Regionaalarengu Fondi kasutamiseks struktuurifondide järgmisel programmiperioodil ajavahemikul 2014–2020. Aruka spetsialiseerumise platvorm käivitati 2011. aasta juunis eesmärgiga aidata piirkondadel ja liikmesriikidel niisuguseid strateegiaid välja töötada.

Euroopa Komisjoni 2008. aasta novembris vastu võetud teatistes „**Euroopa majanduse taastamise kava**” (KOM (2008) 800 lõplik) on pakutud raamistik kooskõlastatud tegutsemiseks ELi tasandil erinevates poliitikavaldkondades ja kättesaadavate vahendite suunamise teel Euroopa majanduse toetamisesse. Selles kontekstis on eriline tähtsus ühtekuuluvuspoliitikal kui peamisel ELi tasandi vahendil konkurentsivõimesse, majanduskasvu ja uute töökohtade loomisesse investeerimisel<sup>8</sup>.

**Kõnealuste meetmete piisavust** on vaja kiiresti **analüüsida**, võttes arvesse praeguse taastumise ebakindlust ja tõenäolisi uusi riske.

#### Konkurentsivõimega seotud väljakutsed

Keskpiikast perspektiivist vaadatuna lühendavad tehnoloogiline areng ja innovatsioon toote olerusringi ja sunnivad ettevõtteid ja tööjõudu pidevalt uuesti kohanema. **Muutused rahvusvahelises tööjõu jaotuses** ja tärkava turumajandusega riikidest tulevad tugevad ettevõtted, eelkõige turu ülemistele segmentidele spetsialiseerunud ettevõtted, suurendavad veelgi Euroopa ettevõtete konkurentsivõimet. Euroopa majanduse konkurentsivõime, tema tegevuse ja töökohtade säilitamine ja uute toodete arendamine ning sellega seotud uute töökohtade loomine sõltuvad üha enam **Euroopa ettevõtete suutlikkusest tugevdada oma konkurentsivõime aluseid innovatsiooni ja kiire, ent sealjuures sujuva muutustega kohanemise teel**. Selles mõttes võivad tehnoloogilised muutused ja innovatsioon sundida ettevõtteid ja töötajaid kohandumisele, ent leidub ka märke sellest, et innovatsioon koos teadus- ja haridusalase tegevusega võib osutada tõhusaks mooduseks Euroopa kriisist välja aitamiseks. Komisjon käivitas 2010. aastal liidu innovatsiooni juhtalgatuse ja esitas 2011. aastal aruande innovatsiooni olukorra kohta<sup>9</sup>.

Ettevõtted liigutavad ressursse traditsioonilisi kaupu ja teenuseid tootvatest tööstustest ja sektoritest, kus on tavaliselt väike ülemaailmse tulu nõudluse elastsus, nendesse kõrgtehnoloogilistesse ja teaduspõhistesse sektoritesse ja tööstustesse, kus on tavaliselt suur ülemaailmse tulu nõudluse elastsus. Euroopa Liidu konkurentsivõime sõltub tema suutlikkusest luua raamtingimused uuenduslikele, kiiresti kasvavatele ettevõtetele, millel on oluline roll jätkusuutliku majanduskasvu ja töökohtade loomises<sup>10</sup>. See sõltub samuti suutlikkusest säilitada ja täiustada Euroopa tootmisbaasi, mis omakorda toetab teenusmajandust.

Ettevõtted peavad olema suutelised kohanduma ülemaailmse tootmise rahvusvahelistumisega ja vastama konkurentsivõimega seotud väljakutsetele. Niisuguse kohandumise ees seisvad takistused võivad pikemas perspektiivis pärssida konkurentsivõimet ja tööhõivet. Nagu on rõhutatud tööstuspoliitika juhtalgatuses, on raamtingimustel majanduse eduka kohandumise puhul määrav tähtsus. Kõikide asjaomaste sidusrühmade varane kaasamine on vajalik kohandamismeetmete edukaks rakendamiseks. Eelkõige on asjakohane piisav juurdepääs finantsidele, kuna investeringud võivad hilineda või täielikult lakata krediidi puudumise või piiratud juurdepääsu tõttu finantsidele. Selles valdkonnas on vaja teha kindlaks ja levitada häid tavaid.

---

<sup>8</sup> 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, (SEK(2010) 1291 lõplik).

<sup>9</sup> Euroopa 2020 – strateegiline juhtalgatus Innovaatiline liit SEK(2010) 1161 ja Innovaatilise liidu seisundi aruanne 2011 (2011) 849

<sup>10</sup> „Innovaatilise liidu konkurentsivõime aruanne 2011”, ec.europa.eu/iuc2011.

Ettevõtete kohanemisvõime ja töötajate tööalase konkurentsivõimega seotud väljakutsed – restruktureerimisprotsessi keskmes seisvad ettevõtted

Selles kontekstis on määrava tähtsusega roll inimressursside arendamisel ja oskuste tõhustamisel. Seetõttu on ELil vaja kasutada hiljutisi kogemusi, et suurendada oma ülemaailmsed konkurentsivõimet, nii et ta saaks kriisist tugevamana välja tulla ja muutuda arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduseks, kus on kõrgetasemeline tööhõive, tootlikkus, konkurentsivõime ja sotsiaalne ühtekuuluvus.

Sellest, et liikmesriigid on siiski suutnud eksporti suurendada, saab järeldada, et edu saavutamine maailmaturul ei sõltu ainult konkurentsivõimelisest hinnast, vaid teistest teguritest, nagu sektori toodete spetsialiseerumine, innovatsioon ja tööjõu kvalifikatsioon. Nende valdkondade puhul hakkavad üha enam silma torkama kriisieelsel ajal esinenud puudused.

EL on viimastel aastakümnetel ehitanud tugeva tööhõive ja sotsiaalkaitse süsteemi, mis koos suhteliselt kõrgetasemelise haridusega on senini olnud liidu majandusliku ja sotsiaalse õitsengu alus. Ülemaailmsesse majandusesse ilmunud uued osalejad ja kiiresti muutuv ettevõtluskeskkond on aga hakanud tekitama raskusi süsteemile, mis oli majanduskasvu ja töökohtade loomise osas väga edukas. On saamas üha selgemaks, et see süsteem ei ole ilma muutusteta võimeline tagama, et ressursse, eelkõige inimressursse, on võimalik kiiresti ja sujuvalt ümber paigutada taandarenguga valdkondadest arenevatesse valdkondadesse. See süsteem on samuti üha vähem suuteline pakkuma töötajatele tõelist võimalust ametialaseks enesetäienduseks, kui nende töökohad on ohus, kuna süsteem ei suurenda töötajate võimekust muutustega kohaneda.

Võttes arvesse hiljutist majandus- ja finantskriisi ning sellega kaasnevat survet struktuurimuutusteks, on olulisem kui kunagi varem sellised puudused kõrvaldada. Kooskõlas turvalise paindlikkuse põhimõttega ja Euroopa 2020. aasta strateegiaga<sup>11</sup> **soovib komisjon toetada ettevõtete püsivat kohanemist kiiresti muutuvate majanduslike asjaoludega, säilitades samal ajal asjakohaste toetusmeetmete kaudu kõrgetasemelise tööhõive ja sotsiaalkaitse. Suur on vajadus meetmete järele, mis toetavad ressursside ümberpaigutamist ettevõtete ja kutsealade vahel.** Nende meetmete hulka kuuluvad muutused tööhõive kaitset käsitlevates õigusaktides ja ettevõtete restruktureerimisega seotud äritavad, mis ei ole takistuseks ressursside ümberpaigutamisele suurema lisaväärtusega ja kiiremini kasvavatesse tegevusaladesse, ning samuti asjakohased koolitused ja aktiveerimispoliitika, mis koos sobivalt kavandatud töötushüvitissüsteemidega aitaksid vallandatud töötajatel liikuda teistele töökohtadele ja ametialadele.

Restruktureerimistoimingud kuuluvad ettevõtete, töötajate, riigiasutuste ja teiste sidusrühmade argipäeva. Viimastel aastatel on EL pühendanud palju energiat ja teinud suuri jõupingutusi muutustega kohanemist ja restruktureerimist hõlbustavate poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Ehkki Euroopa sotsiaalpartnerid on pärast komisjoni varasemaid

---

<sup>11</sup> Turvalise paindlikkuse mõistel on keskne roll integreeritud strateegias, mille komisjon ja liikmesriigid on koostanud laiapõhjalise kokkuleppe põhjal, mille kohaselt Euroopa peab leidma uued ja paremad viisid oma tööjõuturgude paindlikumaks muutmiseks, pakkudes samaaegselt uusi ja paremaid turvalisuse mooduseid. Tegemist on kõikehõlmava vastusega Euroopa tööjõuturgude ja ühiskondade ees seisvatele probleemidele üleilmastumise ning tehnoloogiliste ja demograafiliste muutuste kontekstis. See mõiste on Euroopa 2020. aasta ja tema juhtalgatuse „Uued oskused ja uued töökohad” lahutamatu osa.

konsultatsioone teinud selles valdkonnas kiiduväärset tööd, on vaja jätkuvalt tõhustada ettevõtete, töötajate ja piirkondade kohanemisvõimet.

### Riigiasutuste, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste roll majanduslikus ja sotsiaalses ümberkorraldamises

Kriis tabas tööstussektoreid tervikuna ja seetõttu ka terveid piirkondi, sõltumata riigipiiridest. See on süvendanud piirkondadevahelist ja -sisest püsivat geograafilist ebavõrdsust, mis kahjustab ühtset turgu.

Ennetavale ja dünaamilisele restruktureerimisele aitaks tõenäoliselt kaasa, kui riigiasutused toetaksid restruktureerimistoiminguid ja neid ennetavaid protsesse, lihtsustades väljaspoolsete sidusrühmade ja ettevõtete koostööd.

Lisaks riikidele on piirkondadel samuti määrava tähtsusega roll aruka spetsialiseerumise edendamisel ja kõnealuse rolli tugevdamise viise tuleks täiendavalt analüüsida.

#### **Avalik teenistus – teine oluline tööandja**

Kuigi käesolev roheline raamat keskendub tööstussektorile, tuleb tähelepanu pöörata ka kriisi tagajärgedele avalikus sektoris, teadvustades avaliku sektori olulist rolli nii tööandja kui ka teenuseosutajana.

Tööhõive avalikus teenistuses (sealhulgas avalik haldus, haridus, tervishoid ja sotsiaaltöö) on viimase kolme aasta jooksul teiste sektoritega võrreldes märkimisväärselt suurenenud, lisandunud on umbes 2 miljonit uut töökohta. 2010. aasta sügisel majanduskasv aeglustus ja muutus 2011. aasta esimesel semestril negatiivseks. Niisuguse muutuse võisid põhjustada avalikus sektoris tehtud eelarvekärped<sup>12</sup>. Avaliku sektori eelarvekärped mõjutavad peamiselt naisi kui töövõtjaid ja peamisi teenustekasutajaid (näiteks lapsehoid ja vanurite hooldamine).

Avalike teenuste sektori toodang võib majanduse konkurentsivõime jaoks osutada väärtuslikumaks kui tema maksumusest ja tootlikkusest võiks eeldada (näiteks kuna sellega kaasneb suurem tarbija hinnasääst või täistootluse kasv teistes sektorites). Samasugust suundumust võib täheldada teenusesektorites, näiteks tervishoiu, hariduse, lastehoiu ja vanurite hooldamise või transporditeenuste puhul.

Riigiasutused vastutavad kas otseselt või kaudselt riigiettevõtete kaudu või tegevuslubasid andes märkimisväärses ulatuses teenusesektorite tööhõive eest. Kõnealused asutused peaksid lisaks üldisele majandusvastutusele tagama vajalikud tingimused sujuvaks teadmiste edasiandmiseks ja nende vastutuse alla kuuluvates sektorites töötavate inimeste kõige otstarbekamaks rakendamiseks. Samal ajal mõjutab avaliku sektori tegevust ja tööhõivet loomulikult ka vajadus jätkata riigi rahanduse konsolideerimist. Tõhusust parandav restruktureerimine muutub järjest olulisemaks ka avalikus sektoris. See tõstab esile vajaduse restruktureerida avaliku sektori strateegiad, mis võtaksid asjakohaselt arvesse avalike teenuste erilist rolli, sealhulgas nende panust erasektori tootlikkusesse.

Siinkohal saab esitada küsimuse, kuidas oleks avalikus sektoris võimalik praeguste konsolideerimismeetmete raames rakendada ennetavaid ja strateegilisi pikaajalisi meetmeid.

<sup>12</sup>

ELi tööhõive ja sotsiaalse olukorra kvartaliülevaade, september 2011 - ESTAT

Samuti on oluline võtta arvesse vajadust restruktureerida kõige tähtsamad avalikud teenused, näiteks tervishoid, ja tagada nende pikaajaline jätkusuutlikkus kasvavat nõudlust arvestades.

## 2. KRIISIST SAADUD ÕPPETUNNID

Finantskriisi tegelikku mõju majandusele hakati täielikult tajuma 2009. aastal, kui aasta SKP langes ettearvamatult madalale mõlemal pool Atlandi ookeani. Vahetult pärast majanduslangust osutus Euroopa tööhõive väga paindlikuks, eelkõige tänu töötundide ulatuslikule kohandamisele. 2009. aasta teisest poolest alates muutusid koondamised siiski üha sagedasemaks ja töötus suurenes järsult enamikus ELi riikides, ehkki suurte erinevustega. Taastumine kogus hoogu 2010. aasta esimeses pooles, ent stabiliseerus ülejäänud aasta jooksul, milles kajastus samuti ajutiste tegurite, näiteks erakorraliste stimuleerivate meetmete lakkamine. Hoolimata tootmise taastumisest ei järgnenud sellele tööhõive kasvu enne kui 2010. aasta lõpus, ning töötuse tase jäi sama kõrgele tasemele kui 2009. aastal<sup>13</sup>.

Üldine suundumus tööhõives avaldus sektoriti erinevalt. Sellal kui töötuse suurenemine avaldus peamiselt nendes tööstusharudes, mis on kõige rohkem seotud majandustsükliga ja saavad rakendada ainult piiratud ulatuses töötundide kohandamist, eelkõige ehitussektori puhul, leidub tõendeid selle kohta, et osa kõnealusest suurenemisest on püsivat laadi. Hoolimata lühendatud tööaja laiaulatuslikust kasutamisest vähenes tööhõive samuti tootmissektoris ja langustrend jäi püsima ka taastumise ajal. Need arengud võivad olla tingitud ülemaailmsest majanduslangusest põhjustatud kohandustest, mis tehti teatud sektorites esineva ülemäärase tootmisvõimsuse tõttu, ja asjaolust, et majanduslanguseaegne SKP vähenemine võib muutuda püsivaks.

Vajadus paigutada töötajaid ümber madala tootlikkusega sektoritest kõrge tootlikkusega sektoritesse või tõepoolest tuua kaasa pikemaajad töötusperioode ja kõrge struktuurilise töötuse määra, mis avaldab omakorda negatiivset mõju inimkapitalile, soodustades seeläbi püsivat töötust<sup>14</sup>.

See, kui kiiresti õnnestub saavutada kriisieelne töötuse tase, sõltub mitte ainult majanduskasvu väljavaadetest ja erinevatest majanduslikest ja institutsioonilistest lähtetingimustest, vaid samuti sektoritevahelise ümberpaigutamise vajadusest ja ettevõtete suutlikkusest kohandada tööjõukulusid otseselt või töötundide muutmise teel. Samuti sõltub see poliitiliste tugiraamistike olemasolust, sealhulgas töötushüvitissüsteemidest ja aktiveerimispoliitikast, millega innustatakse töötuid tööle tagasi pöörduma; palkade korrigeerimist toetavatest palkade kujundamise raamistikest; uute töökohtade loomist toetavatest maksusüsteemidest; sihipärasest aktiivsest tööturu- ja koolituspoliitikast, mis hõlbustab üleminekuid tööturul ja pikaajaliste töötute tööle naasmist.

Majanduskriisist saadud kogemus näitab, et hoolimata äärmiselt erinevatest turu- ja finantsseisunditest, on kogu Euroopa ettevõtted ja nende töötajad üldjoontes osalenud restruktureerimisprotsessides, mis on osutunud konstruktiivseteks, tõhusateks ja mille abil on uuenduslike lahenduste teel õnnestunud vähendada töökohtade kadumist.

<sup>13</sup> Allikas: „Labour market developments in Europe 2011”, Euroopa Komisjon, *European Economy* 2/2011.

<sup>14</sup> Tööhõive taastumise aeglus võrreldes majanduse taastumisega oli samuti tingitud tööjõu tööl hoidmisest majanduslanguse ajal ja sellega kaasnes märkimisväärne tööviljakuse taastumine.

Nagu on rõhutatud Euroopa ümberstruktureerimise jälgimise keskuse (ERM) 2009. aasta aruandes „Restructuring in recession”,<sup>15</sup> on paljud Euroopa ettevõtted teinud kriisiga toimetulekuks algatusi töökohtade säilitamiseks – **kõige sagedamini erinevate töötundide vähendamise vahendite abil (vt kast)**. Kõnealuste vahendite alla kuuluvad tootmisseisakud, iga-aastase puhkuse võtmise kohustus, lühendatud töönädalad või -päevad, ulatuslikum tööajaarvestuse kasutamine, puhkuste rotatsioon ja loomepuhkused. Mõnes ettevõttes on palgatasemeid korrigeeritud allapoole, tehes sageli ajutisi kärpeid 10–20 % ulatuses. Enamik ettevõtetest kasutab erinevaid kombinatsioone kõnealustest meetmetest ja **intensiivsed läbirääkimised** on viinud mitmete kompromissideni – näiteks väiksem töötasu ettevõttes osaluse eest. Samuti on üsna levinud lahkumishüvitised, mis on sageli kombineeritud varase pensionileminekuga.

**Sotsiaaldialoogil ja kollektiivläbirääkimistel** on olnud olulisem roll kui kunagi varem tootmise, töökorralduse ja töötingimuste kohandamisel kriisi ajal kiiresti muutuvate ja keerukate tingimustega.

Riigiasutused on omakorda tõhustanud riiklikke vahendeid, mille eesmärgiks on edendada kriisi ajal töötuks jäänud inimeste reintegratsiooni tööturule. Kriisi alguses tõhustasid liikmesriigid **riiklike tööturuasutuste** reageerimisvalmidust ja nende pakutavaid teenuseid. Majanduslanguse pikenemine on pannud mõnede riikide valitsusi kärpima kulusid ja vähendama avaliku halduse ressursse, sealhulgas riiklike tööturuasutuste osas<sup>16</sup>. Mõned liikmesriigid on loonud või tõhustanud juba olemasolevaid **vallandatutele uue töökoha otsimisega tegelevaid organeid**. Nendes organites tegutsevad tavaliselt mitmed sidusrühmad, sealhulgas riigiasutused ja piirkondlikud omavalitsused, sotsiaalpartnerid ja teised kohaliku tasandi osalejad. Nende tõhusus, mis tuleneb vallandatutele uue töökoha otsimisele spetsialiseerumisest, koos mitmete sidusrühmade juhtimisele omase suure usaldusega teeb neist väärtusliku vahendi toimetulekul majanduslanguse tagajärgedega.

**Lühendatud töönädal on olnud arvatavasti kõige innovaatilisem reaktsioon kriisile ja sellega on sageli kaasnenud avalikkuse suur toetus nendele kavadele.** Töötajatele on üldiselt makstud kompensatsiooni kaotatud töötundide eest nii riiklike kavadega riikides kui ka riikides, kus tööaja vähendamine oli reguleeritud kollektiivlepinguga ja riigiasutused sekkusid asjasse ainult kollektiivselt kokku lepitud kompensatsiooni täiendamiseks. Koolituse pakkumise määr vabanenud tööaja jooksul erineb samuti märkimisväärselt ning sama kehtib ka sotsiaalkindlustusmaksete puhul, mis on ette nähtud vähendatud tööaja eest.

Ajavahemikul 2008-2009 toimunud majanduslanguse jooksul oli töötundide vähendamine peamiseks ettevõtete poolt rakendatavaks kulude vähendamise strateegiaks. Töötunde ei ole kriisiga võitlemiseks siiski võimalik alati vähendada. Ettevõtetes on võimalik rakendada ajutist tööaja vähendamist siis, kui tööaja arvestuses on positiivsed saldod. Peale selle kaotavad kõnealused lühendatud tööaja kavad tõenäoliselt oma tõhususe püsivalt väikese tööjõunõudluse korral. Kui need kavad tühistatakse liiga hilja, võivad sellega kaasneda märkimisväärsed kulud, kui tööjõud on seotud taandarenevate tegevustega, takistades seeläbi ressursside vajalikku ümberjaotamist, kahjustades tulevase majanduskasvu väljavaateid ja

---

<sup>15</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Vt ka ERMi 2011. aasta aruannet aadressil: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

<sup>16</sup> EK küsitluses „Riiklike tööturuasutuste kriisiga kohanemine 2011. aastal” vastas 13 osalejat 21-st, et järgmise 12 kuu jooksul vähendatakse nende rahalisi ressursse. 9 vastanu puhul kõnealusest 13-st ulatusid vähendamised 10 %-ni.



moonutades konkurentsi. Lõpuks sõltub valitsuste rahastatud kavade kättesaadavus valitsuste rahalisest olukorrast, mis on mitmes riigis halvenenud.

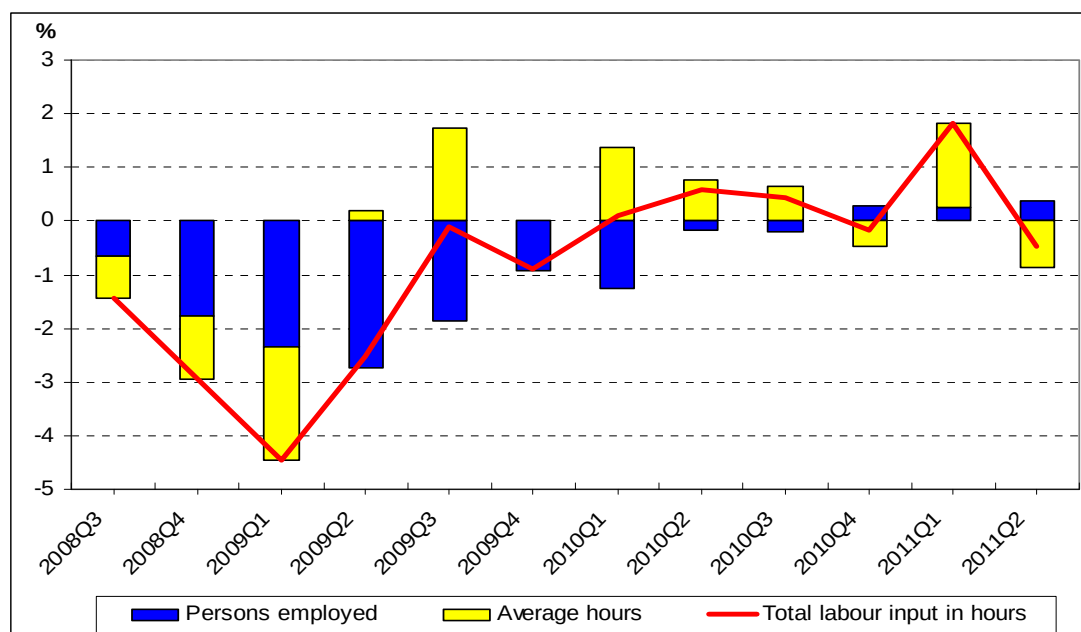
Nende mehhanismide analüüsimisel on oluline võtta arvesse asjaolu, et nende tõhusus ja mõju on nii majanduslikust kui ka sotsiaalsest vaatepunktist olnud erinevates riiklikes ja sektorite kontekstides märkimisväärselt erinev. Nende piisavuse ja/või teistesse kontekstidesse üleviidavuse kohta tehtud järeldused peaksid seega hõlmama ka edutegurite analüüsi.

### Töötaja vähendamine ja lühendatud töötaja kavad: mõned tõendid

Vastusena toodangu langusele tehtud tööhõive ja töötundide muutuste analüüs näitab, et liikmesriikide tööturgudekohandamine erines märkimisväärselt kriisi halvimal perioodil. Sellal kui mõnedes riikides viidi kohe läbi koondamised, vähendasid tööandjad teistes riikides (mõnel juhul riigiasutuste toetusel) oma töötajate tööaega, rakendades lühendatud töötaja kavasid, selle asemel, et töötajaid koondada.

Allpool toodud jooniselt on näha, et töötaja vähendamist rakendati ELis kõige sagedamini 2009. aasta esimeses kvartalis, kui tööstustoodang oli tsüklilises madalseisus. Pärast tootmise taastumist suurenesid ka keskmised töötunnid, mis näitas lühendatud töötajaga töötamise tühistamist ja mõnel juhul tööjõuga seotud kohandusi.

**Tabel: Tööhõive ja keskmise töötaja kasv ELi tootmissektoris kvartalite kaupa (hooajaliselt korregeerituna)**

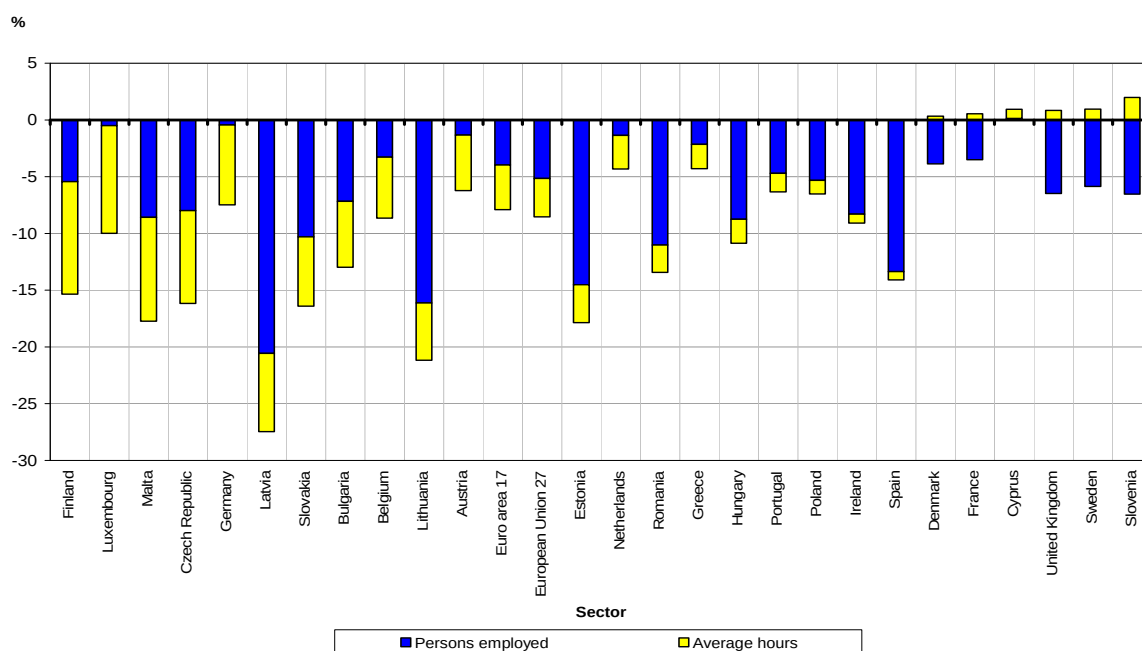


Allikas: Eurostat

Liikmesriikides toimunud arenguid vaadeldes ilmneb, et töötundide vähendamist kasutati 2009. aasta esimeses kvartalis mitmes riigis sageli. Töötaja vähendamist rakendati kõige sagedamini Saksamaal, Belgias ja Austrias, kus õnnestus tööhõive jätta eelmise aastaga samale tasemele.

**Tabel: Tööhõive taseme ja keskmise töötaja muutused tootmises, kui 2009. aasta esimest**

## kvartalit võrrelda 2008. aasta esimese kvartaliga (hooajaliselt korrigeerituna)



Allikas: Eurostat (Itaalia kohta andmed puuduvad)

Võib täheldada märke sellest, et lühendatud tööaja kavade abil õnnestus vähendada töökohtade kadumist ja sellega kaasnevat töötuse suurenemist kõnealuste riikide majanduses. Peale selle on sellistest kavadest kasu ettevõtetele, kellel on seetõttu võimalik majanduslanguse ajal hoida tööl kõrgelt kvalifitseeritud või vastava väljaõppega tööjõudu.

Komisjoni analüüsis<sup>17</sup> osutatakse, et kõnealused kavad olid tõhusaks vahendiks majanduskriisi mõju vähendamisel töökohtade kadumisele, ja rõhutatakse, et kõnealuste meetmete õigeaegne tühistamine oli pärast majanduskriisi vajalik. Uuringus tõstetakse esile riski, et lühendatud tööaja pikaajase kasutamise toetab nõudlust taandarenguga sektorites, aeglustades tõenäoliselt nende restruktureerimist, eelkõige siis, kui tööjõu ümberpaigutamise kulud on väikesed ja restruktureerimise stiimulid kõrged. Ümberpaigutamise aeglustumisel pidurdavad lühendatud tööaja kavad tootlikkuse kasvu ja sellest tulenevat palgatõusu. Et kõnealused kavad oleksid võimalikud tõhusad, tuleb need ühendada tõhusa töötushüvitiste süsteemiga, mis toetab tööjõu ümberpaigutamist. Seda analüüsi toetab hiljuti tehtud OECD uurimus,<sup>18</sup> mille kohaselt oli lühendatud tööaja kavadel majanduslikult oluline mõju töökohtade säilitamisele majanduslanguse ajal: suurimat mõju täheldati Saksamaal ja Jaapanis tähtajatu lepinguga töötajate puhul. Need kavad osutusid neis riikides tööhõive säilitamisel väga edukaks.

**Liikmesriigid on Euroopa majanduse taastamise kavas esitatud soovitusi järgides võtnud kasutusele terviklikud kriisivastaste meetmete paketid**, et ohjeldada finantskriisi mõju kogunõudlusele ja vältida ülemäärast töötajate koondamist vastusena toodangu ajutisele vähenemisele. Peale lühendatud tööaja kavade suurendati mitmes liikmesriigis töötushüvitiste

<sup>17</sup> Alfonso Arpaia et al., „Lühendatud tööaeg vastusena tsüklilistele kõikumistele”, Euroopa Komisjon, European Economy Occasional Paper, nr 64, juuli 2010.

<sup>18</sup> Alexander Hijzen ja Danielle Venn, „The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession”, OECD Working Paper 115, jaanuar 2011.

katvust ja määra. Lühiajalised meetmed hõlmasid veel ettevõtetele antavat otsetoetust, näiteks laenu või tagatised rahastamisele juurdepääsu hõlbustamiseks, sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine, uute töökohtade loomise kavade avalikus sektoris, töhustatud aktiivne tööturupoliitika ja sätted koolituse kohta, mis olid sageli suunatud koondatud töötajatele.

2010. aastast alates on algav majanduse elavnemine koos rangemate eelarvepiirangutega viinud poliitiliste prioriteetide läbivaatamiseni. Reformid peavad sobituma olukorda, kus majanduskasv on järk-järgult taastumas, aga tööjõud ei panusta veel täielikult sellesse kõrge ja kestva töötuse määra tõttu. Nüüd peab keskenduma maksu- ja hüvitissüsteemidele, mis tagavad töö kasumlikkuse; aktiveerimispoliitikale, mis suunab töötuid tööle tagasi minema; tööhõive kaitse süsteemidele, mis tasakaalustavad turvalisuse ja paindlikkuse; töötasu arengutele, mis vastavad majanduse tasakaalustamise ja kohandamise vajadustele. Paljud finantskriisi alguses rakendatud erakorralised tööturumeetmed on järk-järgult lõpetatud. On töhustatud aktiivset tööturupoliitikat ja koolituspoliitikat ning mitmed riigid on alustanud tööhõive kaitset käsitlevate õigusaktide reformimist, et toetada uute töökohtade loomist ja võidelda tööturu killustumisega.

**Kas eespool nimetatud restruktureerimisega seotud poliitilised meetmed ja tavad, mis seostuvad eelkõige lühendatud tööaja kavadega, on asjakohased? Millises kontekstis? Kas nende abil on võimalik tulla toime jätkuvalt vähese nõudlusega? Ja lõpuks, mida on liikmesriikidel, komisjonil või sotsiaalpartneritel võimalik ette võtta parimate tavade vahetamiseks, levitamiseks ja toetamiseks kõnealuses valdkonnas?**

### **3. KONKURENTSIVÕIMEGA SEOTUD VÄLJAKUTSE: MAJANDUSLIKU JA TÖÖSTUSLIKU KOHANDAMISE TOETAMISE OLULISUS**

#### *Erinevad viisid ettevõtete kohandamiseks*

Kohandamine on üks osa ettevõtete konkurentsimeetlustest ja kujutab endast vahendit ettevõtete tootlikkuse tõstmiseks. Vajadus pideva kohandamise järele on tingitud tehnoloogilistest muutustest, innovatsioonist, tihedamast konkurentsist ja uute konkurentide ilmumisest, muutustest tarbijate eelistustes, õigusaktide muutustest, ressursside ja muude sisendite kättesaadavusest ja hinnast, turulepääsust jne<sup>19</sup>. Tavaoludes tekkiv muutuste surve kasvab pikemat aega kestvatel vähese majandusaktiivsuse perioodidel. Ettevõtted, kes ei suuda kohaneda muutuvate tingimustega, ei suuda pikemas perspektiivis oma konkurentidega sammu pidada.

Seetõttu võib kohandamist vaadelda ressursside ümberpaigutamise protsessi kontekstis, mille tulemusena muudetakse küsitavateks olemasolevad tootmisstruktuurid ja need võidakse asendada uute, tõhusamate ja konkurentsivõimelisemate struktuuride ja ettevõtetega. Kui tööstusbaas muutub veelgi oskustepõhisemaks ja kapitali- ja tehnoloogiamahukamaks, siis integreeritakse ELi tööstus veelgi enam rahvusvahelistesse väärtusahelatesse, kuna ülemaailmsed hanked muutuvad keerulisemateks, et teenindada ülemaailmseid kasvavaid turge.

<sup>19</sup> Vt näiteks ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi uurimust „Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry”, millega saab tutvuda aadressil [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key\\_findings\\_measuring\\_and\\_benchmarking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf)

Selline kohandamine võib avalduda ettevõtte tegevusvormi muutustes, näiteks muutes neid laiemaks või kitsamaks, muutes ettevõtte paiknemist väärtusahelas, *spin-off*-ettevõtete ja sisemise ettevõtluse teel, kasutades varasid uuel viisil, bilansside tasaarvestamise teel, parandades tööoskusi ja koolitust ja/või tehes korralduslikke muudatusi ettevõtte juhtimises. Konkreetsemalt öeldes ilmuvad uued ärimudelid, mis seovad tootmise tihedamalt teenustega. Innovaatiliste lahenduste, näiteks ressursitõhusamate tootmismeetodite või uute tehnoloogiate (kõrgtehnoloogilised materjalid ja nanotehnoloogia) loomine võib avaldada mõju allhankeotsustele, jne. Sellised võiksid olla näited tegevustest, mis moodustaksid osa elujõulise ettevõtte igapäevasest äritegevusest.

### *Tõhusa kohanemise jaoks vajalikud raamtingimused*

Tavaliselt tunnevad ettevõtted ja sektorid ise kõige paremini oma restruktureerimisega seotud vajadusi. Tõhusaks kohanemiseks peavad ettevõtted tegutsema keskkonnas, kui asjakohased raamtingimused *võimaldavad* sellist kohandamist. Kohanemise ees seisvad takistused võivad pikemas perspektiivis pärssida konkurentsivõimet ja tööhõivet.

Ühtne turg peab aitama seada raamtingimusi ja luua võimalusi kogu Euroopas. Siin on oluline roll tööturu toimimisel ja liikuvusel. Muude valdkondade hulka, mis on olulised ettevõtetele ja kogu ühiskonnale, kuuluvad kapitaliturgude toimimine (juurdepääs rahastamisele), konkurentsi tase kaubaturgudel, uurimis- ja arendustegevuse ning innovatsioonisüsteemide tõhusus, ettevõtluskeskkond, teadmussirde ja tehnoloogia kasutuselevõtu mehhanismid, tõhus haridus- ja koolitussüsteem ning suuremad ühiskondlikud väljakutsed. Need ei ole üksnes regulatiivsed aspektid. Ühtse turu akti ja innovaatilise liidu juhtalgatuse eesmärk on süstemaatiliselt kõrvaldada niisugused takistused, et ettevõtted saaksid heade ideedega kiiremini turule tulla, kohaneda ja kasvada. Väga innovaatilistest VKEdest ja innovatsioonikeskustest on saamas olulisim kanal innovatsiooni- ja tootmisprotsessis. See avaldub suurenevas vajaduses klastripoliitika ja aruka spetsialiseerumise järele ning vajaduses omandada oskusi ja sihipäraseid teadmisi tuleviku turgude ja asjakohaste võtmetehnoloogiate kohta.

### *Restruktureerimine*

Restruktureerimine võib puudutada ühte ettevõtet, olla seotud selle jätkuva majandustegevuse arenguga või seostuda eelmiste investeeringute ebaõnnestumisega. Restruktureerimine võib samuti hõlmata kogu sektorit või mõnda selle sektori segmenti. Peale selle valitsevad sektorite vahel selged erinevused, kuna restruktureerimisest tingitud surve mõjutab mõnda sektorit rohkem kui teisi. Näiteks selliseid tööstusi nagu seadmete, kemikaalide, mootorsõidukite või elektrimasinate tootmine võib tugevasti mõjutada ülemaailmne konkurents ja tehnoloogia areng. Kõik see avaldab mõju kõnealuste tööstuste tõhusale restruktureerimisele.

Autotööstuse võib välja tuua hiljutise näitena sellest, kuidas ettevõtted ja sektorid tulevad keerukas majandus- ja sotsiaalkeskkonnas toime restruktureerimisega. Sellest on juttu 2. detsembril 2011 vastu võetud kõrgetasemelise töörühma CARS 21 vahearuandes (vt käesolevale dokumendile lisatud töödokumenti „Restructuring in Europe 2011”<sup>20</sup>).

Mõned restruktureerimistoimingud (näiteks tarneahela osade sulgemine, mõnede töötajate ajutine koondamine) avaldavad negatiivset mõju ümbritsevale majandusele. See tähendab, et

---

<sup>20</sup> Vt talituste töödokument, punkt 4.3.2. Aruandega saab tutvuda aadressil [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm).

poliitikakujundajatel on siin oma roll, ent tõhusad poliitilised meetmed ei tohiks aeglustada ega takistada tõhusust suurendavat restruktureerimist. Siin peaks keskenduma pigem poliitilistele meetmetele, mis hõlbustavad ressursside ümberpaigutamist erinevatesse ettevõtetesse/sectoritesse.

Piisaval juurdepääsul rahastamisele on määrav tähtsus eelkõige majandusliku aktiivsuse seisukohast, kuna piiratud juurdepääs väliste rahaliste vahendite aeglustab või takistab investeringutega seotud kohandamist. Juurdepääsu rahastamisele mõjutavad mitte ainult kapitaliturud või riiklikud toetused, vaid samuti teised reguleerivad tegurid, näiteks ettevõtete maksustamine ja pankrotieeskirjad. Aeganõudvad ja koormavad pankrotimenetlused võivad oluliselt takistada ausatel läbikukkunud ettevõtjatel uuesti äritegevusega alustamist ning seeläbi olemasolevate töökohtade säilitamist ja uute töökohtade loomist, hoolimata olulisest tõenditest selle kohta, et kõnealused, uue võimaluse saanud ettevõtted kasvavad kiiremini ja on paindlikumad kui tavalised tegevust alustavad ettevõtted<sup>21</sup>.

Komisjoni teatistes „Kõigepealt mõtle väikestele”. Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act”<sup>22</sup> ja sellele järgnenud teatistes „Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act”<sup>23</sup> läbivaatamine” nõutakse, et liikmesriigid rakendaksid kõnealuse probleemi lahendamiseks kahte erimeedet. 2008. aasta teatistes kutsutakse liikmesriike üles „seadma eesmärgiks viia aasta jooksul lõpule ettevõtete tegevuse lõpetamisega seotud kohtumenetlused, kui pankroti põhjuseks ei olnud pettus” ja 2011. aasta teatistes palutakse liikmesriikidel „edendada ettevõtjatele teise võimaluse andmist, piirates 2013. aasta lõpuks ausa ettevõtja pankrotijärgse kohustustest vabanemise ja võlgade tasumise aega maksimaalselt kolme aastani”.

Mõnede restruktureerimisjuhtumite puhul on asjakohased riigiabi eeskirjad<sup>24</sup>. Seda tüüpi abi võimaldatakse ettevõtetele, mida peetakse elujõulisteks, ent mis on raskustes ja võivad ilma riigipoolse toetuseta minna pankrotti, kuna ükski eraõiguslik üksus ei taha neile raha anda. Seetõttu antakse niisugust abi ainult äärmuslikes olukordades, mille puhul ettevõtted ei ole suutnud õigeaegselt reageerida muutuvatele oludele.

**Komisjon soovib kuulda sidusrühmade vastuseid järgmistele küsimustele:**

- Millised raamtingimused on kõige asjakohasemad eduka tööstussektori kohandamisel?
- Millised struktuurilise kohandamisega kaasnevad rahastamise kättesaadavuse meetmed olemasolevad vastavad headele tavadele?
- Milliseid täiendavaid meetmeid tuleks rakendada pankrotimenetluse tõhustamiseks?

<sup>21</sup> Äritegevuse dünaamikat käsitlevas uurimuses ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business\\_dynamics\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf)) koondatakse kõnealune tõendusmaterjal ning esitatakse ühtlasi põhjalik teave liikmesriikide pankrotialaste õigusaktide kohta ning analüüs, kus käsitletakse erinevate pankrotimenetluste mõju ettevõtjatele ja ettevõtetele. Täiendava teabega, sealhulgas ausaid läbikukkunud ettevõtjaid toetava parimate tavade näidetega saab tutvuda „uue võimaluse” portaalis järgmisel aadressil: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm)

<sup>22</sup> KOM(2008) 394 lõplik, 25.06.2008.

<sup>23</sup> KOM(2011) 78 lõplik, 23.02.2011.

<sup>24</sup> Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.

#### 4. ETTEVÕTETE KOHANEMISVÕIME JA TÖÖTAJATE TÖÖALASE KONKURENTSIVÕIMEGA SEOTUD VÄLJAKUTSED – RESTRUKTUREERIMISPROTSESSI KESKMES SEISVAD ETTEVÕTTED

Euroopa Liidul on õnnestunud majanduslanguse halvimatel aastatel kaitsta oma majanduse tootmisbaasi. Praegu valitsevates ebakindlates makromajanduslikes oludes sõltuvad Euroopa majanduse võimalused jääda konkurentsivõimeliseks ja säilitada töökohad üha enam Euroopa suutlikkusest **teha uuendusi** ning samuti **kiiresti ja sujuvalt muutustega kohaneda**. Kõnealused muutused tulenevad tehnoloogia arengust, muutuvatest kaubandusstruktuuridest, pidevalt arenevast õiguslikust raamistikust, muutuvatest ärimudelitest ja tarbijate käitumisest. Selles peab Euroopa Liit eri poliitikavaldkondades rakendatavate meetmete abil toetama oma ettevõtlussektorit. Keskkondlike, majanduslike, tehnoloogiliste, turu- ja ühiskondlike probleemide lahendamiseks tingitud põhjalik kohandumine on toonud kaasa väga ulatusliku restruktureerimise ja sotsiaalsed muutused, mida suur majanduslangus veelgi kiirendab. Tööhõive osas hõlmab eespool toodu ka **uute töökohtade loomist ja töökohtade kadumist** ning eelkõige **töö sisu muutumist** (uued tööülesanded, uued tööoskused ja uus töökorraldus). Ehkki kvalifitseeritud tööjõud on üks Euroopa tööstuse kõige olulisematest **konkurentsivõime olulisematest teguritest**, ei saa teda pidada enesestmõistetavaks ja selle teguri hoidmine nõuab ennetavat tegutsemist.

Et muutustega kohanemine sujuks tõrgeteta, on vaja piisavalt investeerida vajalikesse tööoskustesse ja inimkapitali. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu säilitamiseks on oluline **tagada, et ettevõtetel on oskuste puudujäägi ja sobimatuse vältimiseks olemas vastava kvalifikatsiooniga töötajad**. Kõrge tööhõive säilitamiseks on määrava tähtsusega valmisolek tulevaseks vajaduseks vastavate tööoskuste järele (näiteks keskkonnahoidlikud oskused ning tervishoiu ja sotsiaaltootluste valdkonnas vajalikud oskused) ning sellest lähtuvalt peaks kohandama haridus- ja koolitussüsteeme, õppekavasid ja kvalifikatsiooni koostöös sotsiaalpartneritega, täiustama praktilist põhinevat ümberõpet, pidades silmas vastavas sektoris juba aktiivselt tegutsevate töötajate elukestvat õpet. Vastavate oskustega töötajate puudumisel peavad ettevõtted olema valmis otsima sobivat tööjõudu välismaalt. Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks on kindlasti vaja **investeerida info- ja kommunikatsioonitehnoloogia oskustesse ja digitaaloskustesse**. Uusi töökohti tekib uute energiatöhusate pooljuhtide sektoris, pilvandmetöötlemisega tegelevate teenusepakkujate juures, küberjulgeoleku ja virtualiseerimise rakenduste pakkujate juures. Seetõttu on kõnealustes sektorites suur nõudlus vastava kvalifikatsiooniga töötajate järele ning on vaja toetada e- oskuste arendamisele suunatud algatusi.

Arvestades majandus- ja finantskriisi ja nendega kaasneva kiirendatud muudatusi koos sellest tuleneva vajadusega restruktureerimise järele teatud sektorites ja tööjõu ümberpaigutamise järele sektorite vahel, on tähtsam kui kunagi varem, et Euroopa tegeleks ettevõtete kohanemisvõime ja töötajate tööalase konkurentsivõimega seotud kitsaskohtadega.

**Komisjon tahab toetada ettevõtete jätkuvat kohanemist kiiresti muutuvate majandusoludega ja samaaegselt säilitada kõrgetasemelist tööhõivet ja sotsiaalkaitset asjakohaste tugimeetmete abil. On suur vajadus meetmete järele, mis toetavad ressursside ümberpaigutamist ettevõtete ja sektorite vahel, ning samuti kõrgelt kvalifitseeritud, ent järjest sagedamini töötuid noori toetavate meetmete järele. Restruktureerimise suurem ettearvatavus ja parem juhtimine aitab töötajatel ja ettevõtetel paremini kohaneda liigse võimsuse ümbersuunamise, kaasajastamise ja struktuurilise kohandamisega.**

**Põhiliselt just juhtkonna ja töötajate esindajatel lasub kohustus arutada ettevõtte tasandil tulevikku suunatud restruktureerimisstrateegia üle.** Kõnealuse restruktureerimisega kaasnevad poliitilised meetmed, et vältida sotsiaalprobleeme, arendada uusi oskusi ja luua uusi töökohti majandusliku ümberkorraldamise ja töökoha vahetamise hõlbustamise teel. Et lihtsustada vajaduse korral tegurite ümberpaigutamist, peab vastava poliitika puhul kindlasti jälgima, et välditaks tööturu jäikust ja et turu struktuur ei takistaks kohanemist ja majanduskasvu.

Samal ajal tuleb tegelda töösuhte ebakindluse, kohanemise, töökaotuse ja pikaajalise töötusega seotud mõjudega ühiskonnale ja tervisele, rakendades tõhusaid meetodeid, mis võimaldavad töötajatel kohaneda muutustega töökohal, integreeruda kiiresti tagasi tööturule ja leevendada üleminekuga seotud mõjusid tervisele. Selles valdkonnas võib ka kriisi ajal täheldada ettevõtte ja sektori tasandil rakendatavaid tavaid.

Muutusi ajendavate tegurite võimendumisel on suur mõju sellele, kuidas sotsiaalpartnerid ja riigiasutused kõnealuse teemaga tegelevad. Mitmes liikmesriigis võib viimastel aastatel täheldada selget suundumust asendada puhtkorrigeeriv strateegia ennetavate meetmetega, s.t. liikuda peoaktiivsema strateegia poole, mille abil on võimalik vähendada restruktureerimisprotsessiga seotud sotsiaalseid mõjusid. Ennetavates strateegiates võetakse arvesse restruktureerimisega seotud riske, mille tulemusena saavutatakse nii asjaomaste töötajate positiivne ametialane liikuvus ja ettevõtete konkurentsivõime kasv.

**Euroopas toimuvate restruktureerimisprotsesside jälgimise põhjal võib siiski täheldada, et kõnealuses valdkonnas rakendatavad tavad on mõnikord pigem reaktiivsed kui ennetavad ja proaktiivsed; neid võidakse otsuste tegemisel rakendada liiga hilja ja nad ei pruugi õigeaegselt kaasata välisüksuseid, et need üksused saaksid anda oma panuse restruktureerimise sotsiaalse mõju leevendamisse.**

**Passiivsus ja vastuseis muutustele tähendab suuri majanduslikke kulutusi ning ohustab investeeringuid ja tööhõive kasvu.** Seetõttu on oluline luua usalduslikud tingimused, mille puhul on kõikidel ühiskonnagruppidel (ettevõtetel, töötajatel ja nende esindajatel, riigiasutustel, jne.) võimalik dünaamiliselt tulevikuks valmistuda.

**Kas muutuste ja restruktureerimise juhtimise puhul on võimalik tegutseda ennetavalt?**

**Kuidas saab parandada olemasolevaid restruktureerimisega seotud suuniseid ja juhiseid, võttes arvesse kriisist saadud õppetunde ja uusi majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme? Kuidas on võimalik kriisist saadud õppetunde levitada ja rakendada?**

## **5. SÜNERGIA LOOMINE TÖÖSTUSMUUTUSTE PROTSESSIS**

Komisjon soovib kuulda kõikide sidusrühmade arvamust heade tavade ja võimaliku sünergia kohta järgmistes valdkondades: (a) valmisolek restruktureerimisprotsessideks; (b) restruktureerimisprotsesside ettevalmistamine ja juhtimine; (c) hindamine ja järelevalve; (d) sotsiaaldialoogi roll; ja (e) passiivse kaitse ülevaatamine vastavalt allpool esitatule.

(a) Restruktureerimisprotsessideks valmisolek

### **Pikaajaline strateegiline planeerimine**

Muutuste ennetamine on edukam, kui see integreeritakse tõhusalt ettevõtete ja piirkondade pikaajalistesse strateegiatesse, et tagada ja tugevdada nende pikaajalist jätkusuutlikkust ja konkurentsivõimet ning samuti toetatakse innovatsioonile suunatud kultuuri. Lisaks muutuste ennetamisele oma pikaajalises strateegilises planeerimises saavad ettevõtted ja riigiasutused haarata kinni tekkivatest võimalustest ja suurendada majanduskasvu ning tööhõivet. Siin võib positiivse näitena tuua madala süsinikusisaldusega ja ressursitõhusate tehnoloogiate arendamise, mis on osutunud jätkusuutliku majanduskasvu ja uute töökohtade loomise allikaks paljudes ELi piirkondades.

Ettevõtete pikaajaline strateegiline planeerimine hõlmab inimressursside, tööhõive ja -oskustega seotud eesmärgi, mis on suunatud tööoskuste jätkuva arendamisele ja töötajate pädevuse tõstmisele. See võib omakorda suurendada tootlikkust ja seeläbi ettevõtte konkurentsivõimet ja tulusust ning ka ettevõtte kohanemis- ja innovatsioonivõimet. Strateegiline planeerimine võib aidata suurendada töötajate tööhõivet ja toetada nende liikuvust nii ettevõttesiseselt kui ka väljaspool ettevõtet.

Kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel võib samuti olla oluline roll oma piirkonna pikemaajalisel konkurentsivõime suurendamisel, eelkõige aruka spetsialiseerumise strateegia arendamise teel.

**Mida on võimalik ette võtta, et toetada strateegilisi pikaajalisi ja uuenduslikke lähenemisviise muutuste juhtimisele, sealhulgas tööhõive ja oskuste osas? Kuidas saaks parandada ettevõtete, kohalike omavalitsuste ja teiste kohalike osalejate omavahelist sünergiat?**

**Kuidas peaks ettevõtete, sotsiaalpartnerite ja riigiasutuste vahel jaotuma konkreetsed vastutusalad ja rollid?**

### **Tööhõive ja -oskuste vajaduse varane prognoosimine**

Mõned ettevõtted loovad koostöös töötajate esindajate ja/või kutseõppeasutuste ja koolituse pakkujatega mehhanismid tööhõive ja oskuste tulevikku suunatud planeerimiseks. Riiklikel tööturuasutustel ja valdkondlikel organisatsioonidel on samuti tähtis roll nende töötajate ümberõppe korraldamisel, kes peavad vahetama ametikohta või sektorit, et hõlbustada seeläbi tööjõu ümberpaigutamist ettevõtete ja sektorite vahel.

Et teha kindlaks, millist tüüpi koolitusi ja oskusi vajatakse ning kust neid tulevikus leida võib, pidades sealjuures silmas valmisolekut demograafilisteks muutusteks, on vaja teha täielikku koostööd kõikide asjaomaste partneritega. Ettevõtete ja kutseõppeasutuste koostöö on kõnealuses valdkonnas osutunud väga edukaks, kuna see on hästi üles ehitatud ja kavandatud. Siin võib oluline roll olla ka kohalikel algatustel, näiteks oskustealasel partnerlusel piirkondlike ja kohalike omavalitsustega, mille puhul tehakse koostööd väljaspoolsete ametiasutustega, sealhulgas ülikoolide ja teiste hariduse ja koolituse pakkujatega, tehnoloogiainstituutide, innovatsioonikeskuste ja piirkondliku arengu asutustega ning samuti tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste pakkujatega. Ettevõtted võivad samuti panustada tööhõive ja oskuste vaatluskeskustesse ning osaleda muudes asjakohastes algatustes asjaomases piirkonnas ja/või sektoris.

**Kuidas saaks veel toetada ettevõtete tööhõive ja oskuste vajaduste ennetamisega seotud tulemuslikke tavasid? Kuidas arendada koolitust inimressursside juhtimise püsiva osana?**



**Kuidas saaks ettevõtete rakendatud meetmete ja avaliku sektori algatuste vahelist sünergiat edendada, nii et see lihtsustaks asjakohast tööhõive ja oskuste poliitikat?**

(b) Restruktureerimisprotsesside ettevalmistamine ja juhtimine

### **Varajane ettevalmistustöö**

Aeg on määrava tähtsusega tegur restruktureerimise edukal juhtimisel. Võimaluse korral peaksid restruktureerimistoimingutele eelnema asjakohased ettevalmistustööd, mis hõlmavad kõiki sidusrühmi, et vältida või leevendada kõnealuste toimingute majanduslikku, sotsiaalset ja piirkondlikku mõju. Sektori tasandil võib heade näidetena esitada kaitsetööstuses, autoosade tööstuses ja telekommunikatsioonis rakendatud kogu tööstusharu hõlmavad meetmed.

Selliseid ettevalmistustöid peaks ideaalis tegema võimalikult vara ning nendega tuleks alustada kohe pärast restruktureerimisvajaduse ilmnemist, võttes vajaduse korral arvesse asjaomase sektori, piirkonna või ettevõtte tasandil kokku lepitud meetodeid ja korda. Tööde alustamine varakult hõlbustab restruktureerimise majandusliku, sotsiaalse ja piirkondliku mõju vähendamisele suunatud meetmete rakendamist.

**Kuidas toetada ettevõtete ja nende töötajate õigeaegset ja piisavat osalemist muutusi soosivates restruktureerimisprotsessides? Millised on kõnealuse valdkonna parimad tavad?**

### **Vastastikuse usalduse ja ühise seisukoha loomine**

Vastastikune usaldus tekib ja ühise seisukohani jõutakse kõikide asjaomaste sidusrühmade vahelise järjepideva ja kvaliteetse suhtluse kaudu. Võimaluste piires tuleks selgitada ettevõtete pikaajalisi strateegilisi eesmärgi ja nõudeid või lühiajalisi piiranguid koos kavandatud meetmete ja teiste võimalike lahendustega, võttes arvesse kõikide asjaosaliste huvisid.

Ettevõtte ühiskondliku vastutuse ja läbipaistva tegutsemisviisi abil on võimalik julgustada kõiki sidusrühmi, eelkõige töötajate esindajaid tegema koostööd mõlema osapoole huvisid rahuldavate lahenduste otsimiseks, ilma põhjendamatute viivituste ja ebakindlusega.

**Millist mõju võivad vastastikune usaldus ja ühine seisukoht avaldada restruktureerimise heale juhtimistavale? Kuidas saaks neid edendada ettevõtetes ja laiemas kontekstis?**

### **Sotsiaalse mõju vähendamine**

Restruktureerimisvajadusega ettevõtted kavandavad koondamisi tavaliselt alles pärast seda, kui nad on kaalunud kõiki teisi võimalikke lahendusi, püüdes samaaegselt säilitada oma konkurentsivõimet ja pikaajalist heaolu. Ettevõtted püüavad samuti määrata kindlaks asjakohased tugimeetmed ja neid rakendada. Töötajate esindajad peaksid pidama avatud läbirääkimisi koondamiste võimalike alternatiivide üle.

Majanduskriis on näidanud, et paindlikkus kuulub olemasolevasse süsteemi. Paljud Euroopa ettevõtted on teinud ajutisi algatusi töökohtade säilitamiseks, rakendades sealhulgas töötundide vähendamist, tootmisseisakuid, iga-aastase puhkuse võtmise kohustust, lühendatud

töönädalat või tööpäevi, tööaja arvestuse ulatuslikumat kasutamist, puhkuste rotatsiooni ja loomepuhkusi.

Kui koondamisi ei ole võimalik vältida või need moodustavad osa alternatiivsete lahenduste paketist, siis on võimalik julgustada ettevõtteid, kohalikke omavalitsusi ja asjakohaseid sidusrühmi, sealhulgas tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste pakkujaid tegema koostööd asjaomaste töötajatega seonduvate korralduste tegemiseks, et parandada nende tööalast konkurentsivõimet ja tagada nende võimalikult kiire tööturule naasmine.

On ilmnunud, et halvasti korraldatud restruktureerimisel võib inimlike ja psühholoogiliste tagajärgede tõttu olla märkimisväärselt negatiivne pikaajaline mõju ettevõtete inimressurssidele ning nõnda võib see konkurentsivõime seisukohalt määrava tähtsusega ressurss nõrgeneda. Seetõttu on mitmete eriti suuri muutusi kogevate sektorite ettevõtted ja sotsiaalpartnerid leppinud kokku **suunistes, mis käsitlevad vaimse tervise probleemidega toimetulekut tööl**, ja nad püüavad kõnealuste probleemidega rohkem tegeleda.

**Mida saavad ettevõtted ja töötajad teha, et leevendada restruktureerimistoimingute mõju tööhõivele ja ühiskonnale? Kuidas saaks riikliku poliitika abil kõnealuseid muutusi kergendada?**

### **Majanduslike, sotsiaalsete, keskkondlike ja piirkondlike välismõjude vähendamine**

Sotsiaalpartnerite töö käigus toodi välja vajadus tegeleda restruktureerimise territoriaalse mõjuga. Kui restruktureerimistoimingutel on mõnes piirkonnas suur mõju, püüavad ettevõtted paljudel juhtudel kooskõlastada oma ettevalmistustööd kõikide teiste osalejatega, et suurendada töötajate uue töökoha leidmise võimalusi, julgustada asjaomase piirkonnas majanduslikku ja sotsiaalset ümberkorraldamist ja töötada välja uusi töökohti loovad majandustegevused.

Sel eesmärgil osalevad ettevõtted sageli ühistes aruteludes piirkondlike või kohalike omavalitsuste ja teiste asjaomaste sidusrühmadega, sealhulgas tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste pakkujatega, kus räägitakse ettevalmistatavatest meetmetest. Ettevõtted osalevad mõnikord töörühma või võrgustiku tegevuses ja/või panustavad sellesse piirkondlikul või sektori tasandil, et vähendada restruktureerimise mõju.

Mõnel juhul kaasatakse piirkonnas, kus toimub suuremate ettevõtete restruktureerimine, eespool nimetatud meetmete rakendamisesse ka teiste ettevõtete, sealhulgas VKE-de töötajad. VKE-dele antav teave ja abi aitab neil kohandada oma äritegevust ja korraldada restruktureerimisprotsessi.

**Mida saavad ettevõtted, kohalikud omavalitsused ja teised sidusrühmad teha restruktureerimise piirkondlike mõjude vähendamiseks?**

**Kuidas on võimalik toetada teise ettevõtte restruktureerimisest mõjutatud ettevõtte enda kohanemisprotsessi? Kuidas saaks eelkõige VKE-sid paremini teavitada ja aidata nende restruktureerimisprotsessis?**

#### **(c) Hindamine ja aruandlus**

Vahendid, mille abil toimub restruktureerimistoimingute regulaarne hindamine ja aruandlus koostöös kõnealuse protsessiga seotud töötajate esindajate ja väljapoolsete

organisatsioonidega, võivad osutada mõnedel juhtudel otstarbekaks, eelkõige õppeprotsessi hõlbustamisel.

**Kuidas aitab eelmiste restruktureerimistoimingute hindamine ja aruandlus kaasa teadmiste täiendamisele ja sidusrühmade tavade parandamisele?**

(d) Sotsiaalpartnerite roll

Kuna juhtkond ja töötajate esindajad on restruktureerimisstrateegia arutamise põhiosalised, oleks otstarbekas anda oluline roll sotsiaaldialoogile parimate tavade levitamisel ja toetamisel.

**Milline võiks olla sotsiaaldialoogi roll restruktureerimise ennetamise ja juhtimise parimate tavade paremaks levitamiseks ja toetamiseks?**

(e) Passiivse kaitse ülevaatamine

Turvalise paindlikkuse mõiste tähtsam osa on liikumine passiivselt tööhõive kaitset aktiivsele kaitsele. Üks võimalus, kuidas see idee ellu viia, on loobuda teatud töökohtade kaitsest ja võtta suund töötajate kaitsele nende tööelu kaudu. Teine võimalus on tugevdada niinimetatud sisemist paindlikkust, mis on suunatud töökohtade kaitsele meetmete abil, millega tagatakse paindlik kohanemine muutuvate oludega. Mõnel juhul ei kaasne kõnealuse muutusega alati olemasoleva tööhõive kaitse süsteemi uuendamist, eelkõige töökoormuse ja kulude osas.

Muutustega kohanemisel ja ennetaval restruktureerimisel, nagu ka teistel ettevõtete funktsioonidel, on oma hind, aga neist on asjaosalistele ka kasu: ettevõtete kohanemisvõime paraneb, töötajate tööalane konkurentsivõime tõuseb ja piirkondade majanduslik dünaamika suureneb.

**Võttes täielikult arvesse liikmesriikidevahelisi suuri erinevusi, soovib komisjon kuulda sidusrühmade (eelkõige riigiasutuste ja sotsiaalpartnerite organisatsioonide) arvamust selle kohta, kas on vaja üle vaadata mõned tööhõive kaitse süsteemid, pidades silmas kavandatavat üleminekut ennetamisele ja tööhõive ennetavale kaitsele.**

## 6. KOHALIKE JA PIIRKONDLIKE OMAVALITSUSTE ROLL

Ennetavale ja dünaamilisele restruktureerimisele aitab sageli kaasa, kui riigiasutused toetavad restruktureerimistoiminguid ja nendeks valmisolekut soodustavaid protsesse, lihtsustades väljaspoolsete sidusrühmade ja ettevõtete koostööd. Riigiasutused loovad, edendavad ja toetavad sageli mehhanisme, mille abil julgustatakse väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid seda tüüpi meetmeid rakendama. Lõpuks toetavad riigiasutused ka valmisolekut soodustavaid protsesse ja restruktureerimistoiminguid nende majandusliku, piirkondliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks. Allpool on esitatud mõned näited Euroopas rakendatavate parimate tavade kohta.

Mõned Euroopas rakendatavad parimad tavad:

- Riigiasutustel, sealhulgas riiklikel tööturuasutustel, on oluline roll struktuurimuutustest mõjutatud piirkondades: nad moodustavad püsivaid struktuure, võrgustikke ja vaatluskeskusi, et jälgida muutuste kulgu, toetavad piirkondlikke

kokkuleppeid tööhõive loomiseks ja kohandamiseks, toetavad ja loovad tööturu üleminekuid hõlbustavaid mehhanisme, korraldavad koolitusi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ja nende töötajatele ning toetavad nende ettevõtete ja suurettevõtete vahelist dialoogi ja koostööd, soodustavad piirkondlikku tööhõivet ja sotsiaalseid ümberkorraldusi.

- Mõnel juhul panevad riigiasutused koostöös ettevõtetega tööle kiirreageerimistalitused ja tugisüsteemid, et aidata töötajaid, kellel seisab ees ametikoha vahetus või koondamine. Ohustamata riiklikest õigusaktidest ja/või tavadest tulenevaid ettevõtete kohustusi, kaasrahastavad riigiasutused mõnikord konkurentsivõime parandamise meetmeid, sealhulgas edasiantavate oskuste omandamist.

**Aruka spetsialiseerumise strateegiad** võivad samuti olla tähtis vahend, mida piirkonnad saaksid oma restruktureerimisprotsessis kasutada<sup>25</sup>.

ELi tasandil on veel olemas ühtekuuluvuspoliitika ja eelkõige Euroopa Sotsiaalfond ning samuti Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond, mille abil on võimalik toetada nii ennetavaid meetmeid kui ka meetmeid, mis on suunatud nende töötajate aitamiseks, kelle töökohta ohustavad konkreetset restruktureerimisega seotud sündmused, sealhulgas vähese CO<sub>2</sub>-heitega ja ressursitõhusale majandusele üleminekust tingitud uued tööturu vajadused.

**Kuidas edendada riigiasutuste toetavat rolli, eelkõige piirkondlikul tasandil ja valmisolekut soodustavates protsessides ning samuti teatud restruktureerimisega seotud sündmuste puhul, võttes arvesse riikide erinevaid traditsioone riigiasutuste kaasamisel ettevõtte tasandil toimuvatesse protsessidesse?**

## KONSULTEERIMINE

Komisjon kutsub kõiki asjast huvitatud osapooli andma vastuseid käesolevas rohelises raamatus esitatud küsimustele ja esitama kõik täiendavad märkused 30. märtsiks 2012.

Roheline raamat ja tagasiside vorm on kättesaadavad Euroopa veebisaidilt aadressil <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=et>

Vastused võib saata e-postiga järgmisele aadressile:

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

või posti teel aadressile:

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

<sup>25</sup> Vt komisjoni töödokument „Restructuring in Europe 2011”, punkt 4.1.3.