



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 17.1.2012
KOM(2012) 7 v konečnom znení

ZELENÁ KNIHA

Reštrukturalizácia a pripravenosť na zmenu: aké ponaučenia vyplývajú z nedávnych skúseností?

{SEK(2012) 59 v konečnom znení}

ZELENÁ KNIHA

Reštrukturalizácia a pripravenosť na zmenu: aké ponaučenia vyplývajú z nedávnych skúseností?

1. ÚVOD: PROAKTÍVNA REŠTRUKTURALIZÁCIA PRE KONKURENCIESCHOPNOSŤ A HOSPODÁRSKY RAST V BUDÚCNOSTI

Hlavným predmetom tejto zelenej knihy je podniková reštrukturalizácia a jej sociálne následky, ktoré právom vyvolávajú obavy u mnohých Európanov. Reštrukturalizácia je kľúčovým faktorom pre zamestnanosť a konkurencieschopnosť európskeho hospodárstva.

Cieľom tejto zelenej knihy je identifikovať úspešné postupy a politiky v oblasti reštrukturalizácie a pripravenosti na zmeny, a tým podporiť zamestnanosť, rast a konkurencieschopnosť ako súčasť stratégie Európa 2020¹ a predovšetkým hlavnej iniciatívy v oblasti priemyselnej politiky z októbra 2010² a „Programu pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“ prijatého v novembri 2010³. Zámerom zelenej knihy je zároveň prispieť k zvýšeniu synergických efektov medzi všetkými dotknutými subjektmi pri riešení výziev súvisiacich s reštrukturalizáciou a prispôsobovaním sa zmenám, ako aj zohľadniť významné výsledky, ktoré sa v minulých rokoch podarilo dosiahnuť Európskej komisii, sociálnym partnerom, regiónom, členským štátom a mnohým ďalším zainteresovaným stranám⁴.

Komisia by chcela aktualizovať podmienky politického dialógu na túto tému o poznatky získané z hospodárskej krízy, z hlbokých zmien v celosvetovom hospodárskom a konkurenčnom kontexte, ako aj z programu štrukturálnych zmien, ktorý sa v súčasnosti implementuje v EÚ⁵.

Na základe uvedených skutočností bude Komisia stavať na výsledkoch tejto konzultácie a zváži nové spôsoby lepšieho rozširovania a účinnejšej implementácie osvedčených postupov, aj na úrovni EÚ, ktoré súvisia tak s bezprostrednými obavami z hospodárskej krízy, ako aj s dlhodobými cieľmi konkurencieschopnosti, ktoré sú vytýčené v hlavnej iniciatíve priemyselnej politiky. Komisia zaradí výsledky konzultácií o tejto zelenej knihe do obnoveného programu flexiistoty aj preto, aby mohla opätovne viesť dialóg na úrovni EÚ o možnom prístupe k reštrukturalizácii a o jej rámci.

¹ KOM(2010) 2020.

² Oznámenie Komisie z 27. októbra 2010 „Integrovaná priemyselná politika vo veku globalizácie – Konkurencieschopnosť a udržateľnosť v popredí záujmu“, KOM(2010) 614 v konečnom znení.

³ Oznámenie Komisie „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“, KOM(2010) 682 v konečnom znení.

⁴ Vráťane konzultačného dokumentu Komisie o reštrukturalizácii z januára 2002, výsledkov práce, ktoré na jeho základe dosiahli európski sociálni partneri, ako aj niekoľkých ďalších správ a štúdií vypracovaných v predchádzajúcich rokoch a v neposlednom rade aj fór o reštrukturalizácii organizovaných Komisiou od roku 2005. Užitočný súhrn skúseností, ktoré v súvislosti s reštrukturalizáciou nadobudli všetky zainteresované strany, je uvedený v „Kontrolnom zozname pre postup reštrukturalizácie“, ktorý Komisia predstavila vo svojom oznámení „Spoločný záväzok pre zamestnanosť“ z 3. júna 2009.

⁵ KOM(2011) 815 – Ročný prieskum rastu 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_sk.htm

V hlavnej iniciatíve priemyselnej politiky Komisia uviedla najmä to, že „aktualizované usmernenie o reštrukturalizácii môže byť veľmi užitočné pri posilňovaní schopnosti podnikov a pracovníkov prispôbiť sa rýchlo sa meniacemu hospodárskemu prostrediu“. Takáto aktualizácia by zároveň mohla „podporovať skôr vytváranie viac anticipačných stratégií než prijímanie čisto reaktívnych opatrení“⁶.

Túto zelenú knihu sprevádza a dopĺňa **Pracovný dokument útvarov Komisie „Reštrukturalizácia v Európe 2011“**. V pracovnom dokumente útvarov Komisie je opísaný vplyv hospodárskej a finančnej krízy na trhy práce, sú v ňom uvedené reakcie rôznych zainteresovaných strán; názorný opis činnosti EÚ v oblasti očakávaných kvalifikačných potrieb a rozvoja kompetencií; zdôraznená úloha fondov EÚ pri podpore reštrukturalizačných procesov, vplyv reštrukturalizácie v regiónoch EÚ a úloha stratégií „inteligentnej špecializácie“⁷; analýza významu sociálneho dialógu, právnych nástrojov a podporných opatrení členských štátov v tejto oblasti; takisto sú v ňom načrtnuté výzvy a postup ich riešenia zo strany EÚ a zdôraznené niektoré z doterajších ponaučení získaných v posledných rokoch v oblasti očakávania zmien a ich zvládnutia, ako aj v oblasti reštrukturalizácie.

Ponaučenia z krízy

Európske hospodárstvo sa len ťažko zotavuje z najhlbšej recesie posledných desaťročí. Recesia spôsobila hlboký pokles hospodárskej činnosti v EÚ, zánik miliónov pracovných miest, jej cena pre ľudí bola vysoká, pričom sa vyvinul obrovský tlak na verejné financie, čo viedlo členské štáty k striktnejším finančným obmedzeniam.

Výhľad pre trh práce EÚ, ktorý sa v rokoch 2008 a 2009 ukázal ako odolný voči recesii a koncom roku 2010 sa vyznačoval tvorbou nových pracovných miest, sa výrazne zhoršil a naďalej vykazuje značné rozdiely medzi jednotlivými krajinami. V mnohých rozvinutých ekonomikách aj naďalej nie je počet nových pracovných miest dostatočný na to, aby bolo možné opätovne zamestnať ľudí prepustených počas krízy, a následky recesie vyvolávajú stále väčšie obavy z možných trvalých následkov na mieru nezamestnanosti.

Okrem rozdielného vývoja HDP patria medzi faktory spôsobujúce odlišné miery nezamestnanosti v členských štátoch rozdiely v rozsahu úprav pracovného času, rozličné potreby presunu práce naprieč odvetviami, napr. zo stavebného priemyslu, odlišné systémy vzdelávania a odbornej prípravy, najmä pokiaľ ide o formu učňovského vzdelávania, rozličné hospodárske a inštitucionálne štartovacie podmienky a odlišnosti v reakciách na recesiú.

Napriek extrémne nepriaznivej trhovej a finančnej situácii sa firmy a ich zamestnanci v Európe poväčšine dokázali **tvorivo zapojiť do reštrukturalizačných procesov, ktoré sú konštruktívne, účinné a ktoré prispievajú** k zníženiu strát pracovných miest prostredníctvom inovatívnych úprav, často za pomoci verejných orgánov a Európskej komisie.

⁶ Oznámenie Komisie „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“, KOM(2010) 682 v konečnom znení, bod 1.2.

⁷ Inteligentná špecializácia je podmienkou k správne fungujúcim národným a regionálnym systémom výskumu a inovácií v rámci nástroja samohodnotenia stratégie „Inovácia v Únii“ a kľúčovou zložkou reformovanej politiky súdržnosti a zároveň je navrhnutá ako *ex-ante* podmienka využívania Európskeho fondu regionálneho rozvoja v najbližšom programovacom období štrukturálnych fondov 2014 – 2020. Platforma inteligentnej špecializácie vznikla v júni 2011 ako pomoc regiónom a členským štátom pri vývoji takýchto stratégií.

Oznámenie Európskej komisie „Európsky plán na oživenie hospodárstva“ (KOM (2008) 800 v konečnom znení) prijatý v novembri 2008 poskytol rámec na koordinovanú činnosť na úrovni EÚ naprieč spektrom rôznych politík a zmobilizoval dostupné nástroje na podporu európskeho hospodárstva. V tomto kontexte má politika súdržnosti mimoriadny význam ako hlavný nástroj EÚ pri investovaní do konkurencieschopnosti, hospodárskeho rastu a do pracovných miest⁸.

Je nevyhnutné **analyzovať adekvátnosť reakcie**, keďže panuje neistota, pokiaľ ide o zvolený spôsob prekonania krízy a na obzore číhajú nové riziká.

Výzvy spojené s konkurencieschopnosťou

Z prevažne strednodobého hľadiska možno konštatovať, že technologický pokrok a inovácie skracujú životnosť produktov a sústavne nútia firmy a pracovnú silu, aby sa prispôbovali. Okrem toho **zmeny v medzinárodnej delbe práce** a príchod silných firiem z rozvíjajúcich sa krajín, najmä tých, ktoré sa špecializujú na vyššie segmenty trhu, ešte viac zosilňujú konkurenčný tlak na európske firmy. Konkurencieschopnosť európskeho hospodárstva, zachovanie jeho činností a pracovných miest a vývoj nových produktov a s nimi súvisiacich pracovných miest budú viac a viac závisieť od **potenciálu európskych firiem zvýšiť svoj konkurenčný základ prostredníctvom inovácií a rýchleho, ale hladkého prispôsobenia sa zmenám**. V tejto súvislosti môžu technologické zmeny a inovácie urýchliť prijatie strategických zmien v podnikoch a na trhu práce, ale zároveň sa ukazuje, že inovácie spolu s výskumom a vzdelávaním môžu pre Európu znamenať účinný spôsob, ako sa dostať z krízy. Komisia spustila iniciatívu „Inovácia v Únii“ v roku 2010 a pokrok v oblasti inovácií zaznamenala v roku 2011.⁹

Firmy presúvajú zdroje z priemyslov a odvetví produkujúcich tradičný tovar a služby, obyčajne s nízkou mierou pružnosti dopytu v porovnaní s celosvetovými príjmami, smerom k odvetviám a priemyslom s dokonalejšími technológiami a poznatkami obyčajne s vysokou mierou pružnosti dopytu v porovnaní s celosvetovými príjmami. Konkurencieschopnosť EÚ závisí od jej potenciálu vytvoriť rámcové podmienky pre inovatívne a rýchlo sa rozvíjajúce firmy, ktoré sú dôležité pre udržateľný hospodársky rast a tvorbu pracovných miest¹⁰. Bude závisieť aj od potenciálu udržať si a naďalej rozvíjať výrobnú základňu v Európe, ktorá následne posilní odvetvie služieb.

Podniky musia byť schopné prispôbiť sa internacionalizácii svetovej produkcie a dokázať odpovedať na konkurenčné výzvy. Akákoľvek prekážka, ktorá im bráni sa prispôbiť, by mohla z dlhodobého hľadiska znížiť ich konkurencieschopnosť a zamestnanosť. Rámcové podmienky, ktorých potreba je zdôraznená aj v hlavnej iniciatíve priemyselnej politiky, sú kľúčom k úspešnej hospodárskej zmene. K úspechu opatrení na zmenu je nevyhnutné včasné zapojenie všetkých príslušných zainteresovaných strán. Zvlášť dôležitý je aj adekvátny prístup k finančným prostriedkom, keďže investície sa môžu oneskoriť, prípadne zastaviť z dôvodu chýbajúceho úveru alebo obmedzeného prístupu k finančným prostriedkom. Je dôležité identifikovať a rozširovať osvedčené postupy v tejto oblasti.

⁸ Politika súdržnosti: Reakcia na hospodársku krízu. Revízia vykonávania opatrení politiky súdržnosti prijatých na podporu európskeho plánu na oživenie hospodárstva (SEK(2010) 1291 v konečnom znení).

⁹ Hlavná iniciatíva stratégie EÚ 2020 „Inovácia v Únii“, oznámenie Komisie SEK(2010) 1161 a Správa o stave inovácie v Únii 2011, KOM(2011) 849

¹⁰ „Správa o konkurencieschopnosti inovácií v Európe 2011“, ec.europa.eu/iuc2011.

Problém prispôsobovania podnikov a zamestnatel'nosti pracovníkov – podniky v centrálnej fáze procesu reštrukturalizácie

Rozvoj ľudských zdrojov a zvyšovanie kvalifikácií zohrávajú v tejto súvislosti zásadnú úlohu. Preto EÚ potrebuje využiť nedávne skúsenosti a zlepšiť svoju globálnu konkurencieschopnosť tak, aby vyšla z krízy silnejšia a mohla sa stať inteligentnou, udržateľnou a inkluzívnou ekonomikou, ktorá zaručuje vysokú úroveň zamestnatel'nosti, produktivity, konkurencieschopnosti a sociálnej súdržnosti.

Priaznivé vývozné ukazovatele v niektorých členských štátoch naznačujú, že úspech na svetových trhoch nespočíva iba v cenovej konkurencieschopnosti, ale aj v ďalších faktoroch, akými sú napríklad produktová špecializácia v rámci odvetví, inovácie a úroveň kvalifikácií. V týchto oblastiach sa nedostatky z obdobia pred krízou stávajú čoraz očividnejšími.

EÚ si za posledné desaťročia vybudovala stabilný systém zamestnanosti a sociálnej ochrany, ktorý bol doposiaľ v kombinácii s relatívne vysokou mierou vzdelania základom hospodárskej a sociálnej prosperity. Avšak vstup nových subjektov do svetovej ekonomiky a prudké zmeny v podnikateľskom prostredí tento systém, ktorý bol z hľadiska hospodárskeho rastu a pracovných miest veľmi efektívny, zaťažujú. Čoraz viac začína byť zrejmé, že bez zmeny už tento systém nedokáže zabezpečiť, aby sa zdroje a najmä ľudské zdroje rýchlo a hladko presunuli z upadajúcich do rozvíjajúcich sa činností. Zároveň je stále menej a menej možné zaručiť pracovníkom reálnu šancu profesionálneho rastu, keďže sú ohrozené ich pracovné miesta tým, že systém nepodporuje ich schopnosť prispôbiť sa zmenám.

Nedávna hospodárska a finančná kríza a s ňou súvisiaci tlak na štrukturálne zmeny nútia viac ako kedykoľvek predtým nájsť riešenia na spomínané nedostatky. V súlade s metódou flexiistoty a so stratégiou Európa 2020¹¹ **chce Komisia významne podporovať trvalé prispôsobovanie sa podnikov rapidným zmenám hospodárskeho kontextu a zároveň presadzovať vysokú úroveň zamestnanosti a sociálnej ochrany prostredníctvom vhodných podporných opatrení. Mimoriadne potrebné budú opatrenia na podporu prerozdelenia zdrojov medzi firmy a jednotlivé povolania.** Sem patria zmeny právnych predpisov na ochranu zamestnanosti a podnikateľských praktík súvisiacich s firemnou reštrukturalizáciou, ktoré nebránia prerozdeleniu zdrojov do rýchlo sa rozvíjajúcich činností s vyššou pridanou hodnotou, ale aj vhodné politiky odbornej prípravy a aktivačné politiky, ktoré spolu so správne nastavenými systémami nezamestnaneckých dávok pomáhajú prepusteným pracovníkom k iným typom zamestnania a profesií.

Procesy reštrukturalizácie sú súčasťou každodenného života podnikov, pracovníkov, verejných orgánov a iných zainteresovaných strán. Za posledné roky vyvinula EÚ veľa energie a úsilia, aby sledovala politické ciele, ktoré uľahčujú reštrukturalizáciu a prispôsobovanie sa zmenám. Napriek záslužnej práci európskych sociálnych partnerov v tejto oblasti nadväzujúcej na konzultácie s Komisiou je naďalej potrebné zvyšovať potenciál prispôsobiteľnosti podnikov, pracovníkov a regiónov.

¹¹ Koncept flexiistoty je podstatou integrovanej stratégie, ktorú vypracovala Komisia spolu s členskými štátmi na základe všestranného súhlasu s tým, že Európa potrebuje nájsť nové a lepšie spôsoby na tvorbu flexibilnejších trhov práce a súčasne poskytovať nové a lepšie formy istôt. Ide o komplexné riešenie výziev, pred ktorými sa európske trhy práce a spoločnosti ocitli v súvislosti s globalizáciou a technologickými a demografickými zmenami. Je to neoddeliteľná súčasť stratégie Európa 2020 a jej hlavnej iniciatívy „Nové zručnosti a nové pracovné miesta“.

Kríza zasiahla všetky priemyselné odvetvia, a tým aj všetky regióny bez ohľadu na štátne hranice. To prispelo k pretrvávajúcim geografickým nerovnostiam tak medzi regiónmi, ako aj v rámci nich, a oslabilo jednotný trh.

Je pravdepodobné, že proaktívna a dynamická reštrukturalizácia pomôže verejným orgánom zohrávať podpornú úlohu v procesoch reštrukturalizácie a v prípravách na ich očakávanie tým, že uľahčí koordináciu medzi externými zainteresovanými stranami a podnikmi.

Úloha regiónov, okrem úlohy, ktorú zohrávajú samotné krajiny, pri podpore inteligentnej špecializácie má zásadný význam, pričom je potrebné naďalej preskúmať možnosti posilnenia tejto ich úlohy.

Verejná služba, ďalší významný zamestnávateľ

Hoci je táto zelená kniha zameraná na priemyselné odvetvia, je potrebné riešiť aj otázku vplyvu krízy na verejný sektor, a tým potvrdiť významnú úlohu, ktorú verejný sektor zohráva ako zamestnávateľ i ako poskytovateľ služieb.

Zamestnanosť vo verejnom sektore (vrátane verejnej správy, školstva, zdravotníctva a sociálnej práce) za posledné tri roky výrazne narástla v porovnaní s inými odvetviami na približne 2 milióny pracovných miest. Na jeseň roku 2010 sa však jej rast zastavil a v prvej polovici roku 2011 mal negatívnu tendenciu. Túto zmenu podľa všetkého spôsobili škrty vo výdavkoch verejného sektora¹². Škrty vo verejnom sektore sa dotknú hlavne žien – jednak ako zamestnankýň a jednak ako hlavnej skupiny, ktorá využíva služby ako napr. starostlivosti o dieťa alebo starých ľudí.

Vytvorenie odvetvia viacerých verejných služieb by mohlo priniesť viac výhod pre konkurencieschopnosť ekonomiky ako naznačujú náklady na takéto odvetvie a jeho produktivita (napr. pretože vedú k vysokým spotrebiteľským prebytkom alebo k zvýšeniu celkovej produktivity faktorov v iných odvetviach). Išlo by o také odvetvia služieb ako zdravotníctvo, školstvo, starostlivosť o deti a starých ľudí alebo dopravu.

Verejné orgány sú priamo alebo nepriamo prostredníctvom verejných podnikov alebo udeľovania koncesíí zodpovedné za vysoký podiel zamestnanosti v odvetviach služieb. Okrem ich celkovej zodpovednosti za ekonomiku, by mali zabezpečovať podmienky na hladký prenos poznatkov a na čo najlepšie využitie existujúcej pracovnej sily v odvetviach, ktoré riadia. Zároveň je potrebné pokračovať v konsolidácii verejných financií, čo prirodzene vplýva na činnosti verejného sektora a na zamestnanosť. Reštrukturalizácia zvyšujúca efektívnosť má stále väčší význam aj pre verejný sektor. To len zdôrazňuje význam takých reštrukturalizačných stratégií vo verejnom sektore, ktoré by primeraným spôsobom zohľadňovali špecifickú úlohu verejných služieb aj v tom, že prispieva k produktivite v súkromnom sektore.

Namiesto je aj otázka, ako je možné uplatniť vo verejnom sektore anticipačné a strategické dlhodobé prístupy k zvládnutiu zmeny a k reštrukturalizácii v rámci súčasných konsolidačných opatrení. Takisto je dôležité zohľadniť potrebu reštrukturalizácie kľúčových

¹²

Štvrťročná správa ESTAT-u o prehľade zamestnanosti a sociálnej situácie v EÚ, september 2011

verejných služieb, ako je napr. zdravotná starostlivosť, a zabezpečiť ich dlhodobú udržateľnosť na pozadí rastúceho dopytu.

2. PONAUCENIA Z KRÍZY

Vplyv finančnej krízy na reálnu ekonomiku bolo možné naplno pociťovať v roku 2009, keď HDP na oboch stranách Atlantiku klesol o bezprecedentnú medziročnú mieru. Zamestnateľnosť v Európe bezprostredne po recesii výrazne odolávala, najmä vďaka ráznym zmenám v pracovných časoch. V druhej polovici roku 2009 sa však rozšírilo krátenie pracovných miest a nezamestnanosť podstatne vzrástla vo väčšine krajín EÚ, i keď s výraznými rozdielmi. K výraznému oživeniu došlo v prvej polovici roku 2010, ale po zvyšok roka už k zmenám nedošlo aj preto, že sa znížili dočasné faktory, akými boli napr. výnimočné stimulačné opatrenia. Napriek oživeniu produkcie došlo k rastu zamestnanosti až koncom roku 2010, pričom nezamestnanosť bola naďalej taká vysoká ako v roku 2009¹³.

Všeobecný trend vývoja zamestnanosti mal na úrovni jednotlivých odvetví odlišný priebeh. Kým zo začiatku postihlo zvýšenie nezamestnanosti najmä priemyselné odvetvia, ktoré sú najviac ovplyvňované hospodárskym cyklom a úprava pracovného času sa ich mohla dotknúť len do určitej miery, zvlášť v stavebnom priemysle, existujú dôkazy o tom, že istá časť tohto zvýšenia začína mať stabilný základ. Napriek rozšírenému využívaniu krátkodobých pracovných režimov poklesla zamestnanosť aj vo výrobe a naďalej klesala aj v období oživenia. Takýto vývoj možno pripísať zmenám spôsobeným celosvetovou recesiou vyplývajúcou z nadmerných prebytkov v určitých odvetviach, ako aj riziku, že straty v HDP počas recesie môžu byť trvalé.

Potreba presunúť pracovníkov z odvetví s nízkou produkciou do vysokoproduktívnych odvetví môže reálne viesť k dlhším obdobiam nezamestnanosti a k vyššej miere štrukturálnej nezamestnanosti, čo by mohlo negatívne ovplyvniť ľudský kapitál, a tým výraznejšie prispieť k pretrvávajúcej nezamestnanosti¹⁴.

To, ako rýchlo sa nezamestnanosť vráti do čísel spred krízy, nebude závisieť len od prognózy rastu a od rozdielov v hospodárskych a inštitucionálnych štartovacích podmienkach, ale aj od potreby sektorového prerozdelenia a od potenciálu firiem prispôbiť náklady na prácu buď priamo, alebo prostredníctvom úprav pracovných časov. Takisto to bude závisieť od existencie podporných politických rámcov vrátane systémov nezamestnaneckých dávok a aktivačných politík, ktoré nezamestnaným poskytujú stimuly pre návrat do zamestnania; od rámcov pre stanovenie miezd podporujúcich úpravy miezd; od daňových systémov stimulujúcich tvorbu pracovných miest; od cielených politík aktívneho trhu práce a odbornej prípravy, ktoré dlhodobo nezamestnaným uľahčia presun na trhu práce a návrat do zamestnania.

Skúsenosti z hospodárskej krízy dokazujú, že napriek extrémne nepriaznivej trhovej a finančnej situácii sa podniky a ich zamestnanci v Európe poväčšine dokázali zapojiť do reštrukturalizačných procesov, ktoré sú konštruktívne, účinné a nevyhnutné na zníženie strát pracovných miest prostredníctvom inovatívnych úprav.

¹³ Zdroj: Vývoj na trhoch práce v Európe 2011, Európska komisia, Európske hospodárstvo 2/2011.

¹⁴ Oneskorená reakcia zamestnanosti na oživenie bola počas recesie aj sprievodným znakom hromadenia pracovných síl a priniesla so sebou značný útlm produktivity práce.

Ako už bolo zdôraznené v správe Európskeho monitora reštrukturalizácie (EMR) z roku 2009 nazvanej „Reštrukturalizácia počas recesie“¹⁵, mnohé podniky v Európe reagovali na krízu tak, že prijali iniciatívy na zachovanie pracovných miest – najčastejšie v podobe **rozličných spôsobov krátenia pracovného času (pozri graf)**. Patrí medzi ne zastavenie výroby, povinná dovolenka, kratší pracovný týždeň alebo deň, častejšie využívanie nástrojov, akými sú účty pracovného času, striedanie dovoleniek a študijné voľno. V niektorých firmách došlo k zníženiu úrovne miezd, pričom škrtý vo výške 10 až 20 % neboli výnimkou. Mnohé podniky využili rôzne kombinácie týchto opatrení a **intenzívne vyjednávanie** viedlo k rôznym typom vzájomných ústupkov – napríklad nižšie mzdy za podiel na majetku spoločnosti. Rozšírené boli aj ponuky na odstupné alebo na odchod do predčasného dôchodku.

Viac ako kedykoľvek predtým zohrávali **sociálny dialóg a kolektívne vyjednávanie** zásadnú úlohu pri úpravách výroby, organizácii práce a pracovných podmienok v rýchlo sa meniacich a náročných podmienkach počas krízy.

Pokiaľ išlo o verejné orgány, tie vo zvýšenej miere využívali verejné nástroje na podporu reintegrácie ľudí, ktorí prišli o zamestnanie počas krízy, na trh práce. Na začiatku krízy došlo v členských štátoch k zlepšeniu reakcijschopnosti **verejných služieb zamestnanosti** a k rozšíreniu ich ponuky. Napriek tomu dlhšie trvajúci hospodársky pokles prinútil vlády niektorých krajín škrtiť vo výdavkoch a znižovať stavy v verejnej správe vrátane verejnej služby zamestnanosti¹⁶. Niektoré členské štáty zriadili, alebo naopak posilnili **určité** už existujúce **úrady, ponúkajúce pomoc pri preradení do zamestnania**. Tieto úrady prichádzajú obyčajne do styku s mnohými zainteresovanými stranami vrátane štátu, regionálnych úradov, sociálnych partnerov a iných miestnych subjektov. Ich efektivita – výsledok ich špecializovania sa na pomoc pri preradení do zamestnania – spolu s vysokou úrovňou dôvery vychádzajúcou z riadenia viacerých zainteresovaných strán z nich robí dôležitý nástroj pri zvládaní vplyvov recesie.

Kratšie pracovné týždne sú pravdepodobne tou najinovatívnejšou odpoveďou na krízu a v mnohých prípadoch sa stretli s výraznou podporou verejnosti. Pracovníci vo všeobecnosti získali kompenzáciu za ušlé hodiny tak v krajinách so systémom regulovaným štátom, ako aj v krajinách, v ktorých je zníženie pracovného času predmetom kolektívnej zmluvy, pričom verejné orgány zasahovali najmä vtedy, keď išlo o vyrovnanie kompenzácie v zmysle kolektívnej zmluvy. Rozsah v akom je poskytovaná odborná príprava v priebehu novo získaného voľného času je takisto veľmi odlišný a rovnako odlišná je miera zachovania príspevkov na sociálnu ochranu počas obdobia skráteného pracovného času.

Počas recesie v rokoch 2008 a 2009 bolo krátenie odpracovaných hodín pre podniky nákladovo najefektívnejšou stratégiou. Napriek tomu nie je skrátený pracovný čas vždy tá možnosť, akou sa dá reagovať na krízu. Vo firmách s dočasným krátením pracovného času prichádza táto možnosť do úvahy vtedy, keď bola v účtoch pracovného času pozitívna bilancia. Okrem toho môžu tieto krátkodobé pracovné režimy ľahko stratiť na efektívnosti v prípade, že pretrváva nízky dopyt po práci. Oneskorené zrušenie týchto opatrení so sebou môže prinášať náklady tým, že zablokuje pracovnú silu v upadajúcich činnostiach, čím sa

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Pozri aj Výročnú správu EMR z roku 2011: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

¹⁶ V prieskume ES týkajúcom sa pripravenosti verejnej služby zamestnanosti na krízu 13 z 21 opýtaných uviedlo, že ich finančné zdroje sa v nasledujúcich 12 mesiacoch znížia. V 9 z uvedených 13 prípadov išlo o zníženie o 10 %.

zabráni nevyhnutnému prerozdeleniu zdrojov, zhoršia sa vyhliadky na budúci rast a naruší hospodárska súťaž. A napokon, dostupnosť opatrení finančne podporovaných vládou závisí od finančnej situácie, ktorá sa v niektorých krajinách zhoršila.

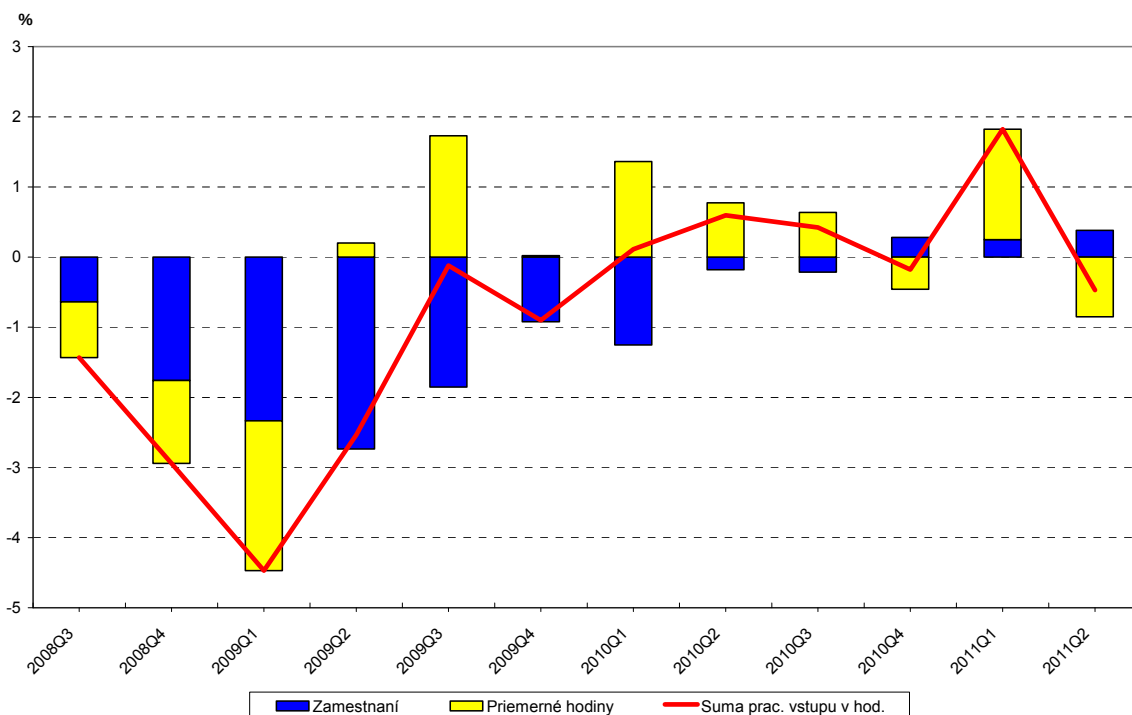
Pri analyzovaní týchto mechanizmov je dôležité zohľadniť skutočnosť, že ich účinnosť a vplyv tak z hospodárskeho, ako aj sociálneho hľadiska, sa výrazne líšia v rôznych vnútroštátnych a regionálnych kontextoch. Akékoľvek závery o ich adekvátnosti a/alebo o možnosti preniesť ich do iných kontextov by preto mali vychádzať z analýzy faktorov úspešnosti.

Skrátenie pracovného času a krátkodobé pracovné režimy – niekoľko dôkazov

Z analýzy zmien v zamestnanosti a pracovnom čase, ktoré sú reakciou na pokles produkcie, vyplýva, že úpravy zavedené na trhoch práce jednotlivých členských štátov sa v čase najväčšej krízy výrazne líšili. Kým v niektorých krajinách došlo k okamžite ku kráteniu pracovných miest, v iných zamestnávateľia v niektorých prípadoch podporili verejné orgány zavedením krátkodobých pracovných režimov, počas ktorých najskôr skrátili pracovný čas svojim zamestnancom a nezačali ich hneď prepúšťať.

Nasledujúci graf dokazuje, že krátenie pracovného času bolo v prvom štvrtroku 2009, keď bola výroba v rámci cyklu na svojom dne, najrozšírenejšou metódou používanou v EÚ. Po oživení produkcie sa zvýšil aj priemer odpracovaných hodín, čo bolo sprevádzané tak zrušením krátkodobých pracovných režimov, ako aj úpravami v počte zamestnancov.

Graf: Kvartálny nárast zamestnanosti a priemer odpracovaných hodín vo výrobnom odvetví EÚ (upravené podľa sezón)

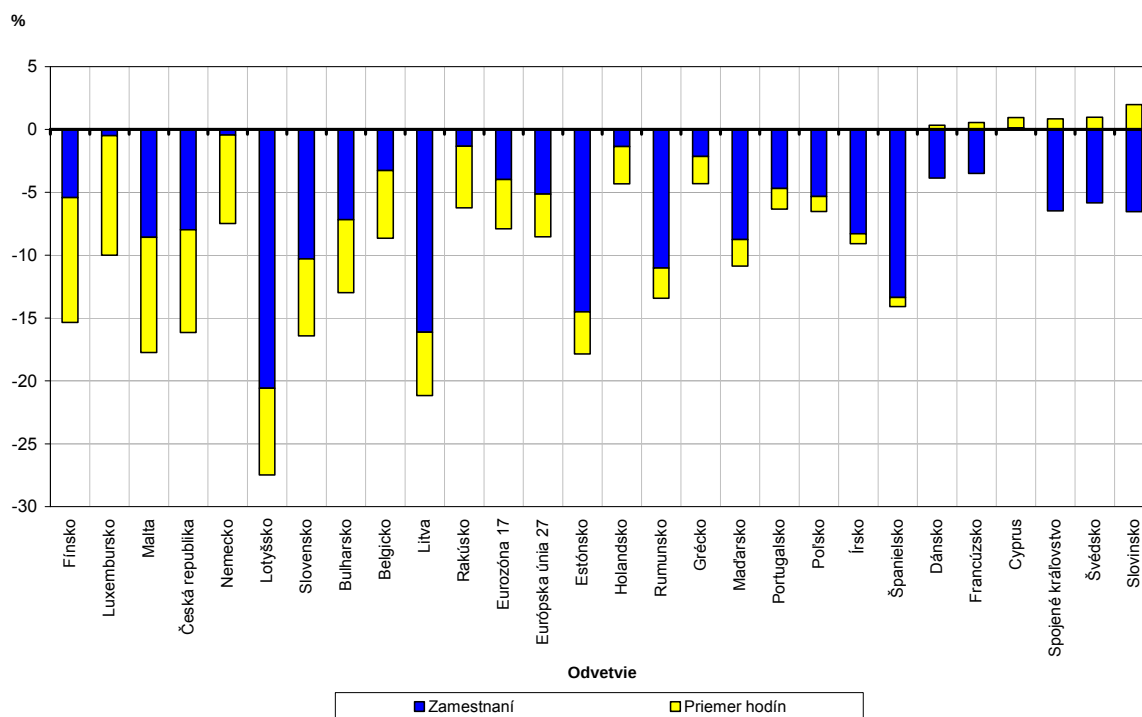


Zdroj: Eurostat

Pri pohľade na vývoj v členských štátoch sa krátenie pracovného času v niekoľkých

členských štátoch široko využívalo v prvom štvrtroku 2009. Krátenie pracovného času sa vo veľkej miere využívalo zvlášť v Nemecku, Belgicku a Rakúsku, ktorým sa podarilo udržať zamestnanosť na rovnakej úrovni ako v predchádzajúcom roku.

Graf: Zmena úrovne zamestnanosti a priemerného počtu odpracovaných hodín vo výrobe v prvom kvartáli 2009 v porovnaní s prvým kvartálom 2008 (upravené podľa sezón)



Zdroj: Eurostat (údaje z Talianska nie sú dostupné)

Ukazuje sa, že krátkodobé pracovné režimy dokázali znížiť mieru strát zamestnaní a následný rast nezamestnanosti v týchto ekonomikách. Navyše tieto režimy pomohli firmám, ktoré si tak mohli udržať vysokokvalifikovaných alebo špeciálne vyškolených pracovníkov aj v období hospodárskeho úpadku.

Z analýzy Komisie¹⁷ vyplynulo, že tieto režimy boli účinné pri zmierňovaní vplyvov hospodárskej krízy na stratu zamestnania a zároveň v nej bola zdôraznená skutočnosť, že po hospodárskej kríze bolo potrebné tieto opatrenia včas zrušiť. Uvedená štúdia upozorňuje na riziko spôsobené tým, že príliš dlhé využívanie krátkodobej práce podporuje dopyt v upadajúcich odvetviach, môže oddialiť ich reštrukturalizáciu zvlášť v prípade, že sú náklady na prerozdelenie pracovnej sily nízke a reštrukturalizačné stimuly vysoké. Z dôvodu oneskoreného prerozdelenia môžu krátkodobé pracovné režimy spomaliť rast produktivity a následné prírastky na mzdách. V snahe byť čo najefektívnejší by sa tieto režimy mali spojiť

¹⁷ Alfonso Arpaia a kol., „Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations” (Krátkodobé pracovné schémy ako odpoveď na cyklickú fluktuáciu), Európska komisia, Európsky hospodársky občasník (European Economy Occasional Paper) č. 64, júl 2010.

s efektívnym systémom nezamestnaneckých dávok, ktorý podporuje prerozdelenie práce. Túto analýzu podporila aj nedávna štúdia OECD¹⁸, ktorá tvrdí, že krátkodobé pracovné režimy mali v období hospodárskeho úpadku veľký ekonomický vplyv na zachovanie pracovných miest, pričom ich vplyv bol najvýraznejší v Nemecku a Japonsku u pracovníkov so zmluvami na dobu neurčitú. Tieto schémy boli pri udržaní zamestnanosti v spomínaných ekonomikách väčšinou úspešné.

V súlade s odporúčaniami uvedenými v Európskom pláne na oživenie hospodárstva **zaviedli členské štáty komplexné balíčky protikrízových opatrení**, aby zastavili vplyv finančnej krízy na kumulovaný dopyt a predišli nadmernému úbytku pracovných miest v reakcii na dočasné krátenie výroby. Okrem zavedenia krátkodobých pracovných režimov došlo v niektorých členských štátoch k zvýšeniu rozsahu a výšky nezamestnaneckých dávok. Súčasťou krátkodobých opatrení bola aj priama podpora podnikom, napr. v podobe úverov či záruk na uľahčenie prístupu k finančným prostriedkom; zníženie príspevkov na sociálne zabezpečenie; programy na tvorbu pracovných miest vo verejnom sektore; posilnenie politiky aktívneho trhu práce a poskytovanie odbornej prípravy často zameranej na prepustených pracovníkov.

Počnúc rokom 2010 viedlo počiatočné oživenie spolu so stále nevyhnutnejšími rozpočtovými obmedzeniami k revízii politických priorít. Reformy budú musieť zodpovedať kontextu, v ktorom dochádza k postupnému návratu hospodárskeho rastu, no práca ešte stále plne neprispieva k obnove rastového potenciálu z dôvodu vysokej a pretrvávajúcej nezamestnanosti. Je potrebné sa zamerať na daňové systémy a systémy dávok, ktoré zabezpečia, že pracovať sa oplatí; na aktivačné politiky odmeňujúce nezamestnaných, ktorí sa vrátia do práce; na systémy na ochranu zamestnanosti, ktoré vyvažujú istotu flexibilitou; na vývoj miezd, ktorý zodpovedá potrebám hospodárstva súvisiacim s jeho opätovnému vyvážením a nastavením. Mnohé núdzové opatrenia na trhu práce prijaté tesne pred začiatkom finančnej krízy boli postupne zrušené. Posilnili sa politiky aktívneho trhu práce a odbornej prípravy, zatiaľ čo niektoré krajiny pristúpili k reformám právnych predpisov na ochranu zamestnanosti, aby urýchlili tvorbu pracovných miest a bojovali so segmentáciou trhu práce.

Sú uvádzané politické opatrenia a postupy súvisiace s reštrukturalizáciou, s osobitným dôrazom na krátkodobé pracovné režimy, počas krízy primerané? V akom špecifickom kontexte? Sú schopné zvládnuť dlhotrvajúci nízky dopyt? A napokon, čo môžu členské štáty, Komisia alebo sociálni partneri urobiť, aby došlo k výmene, rozširovaniu a k podpore širokého uplatňovania osvedčených postupov v tejto oblasti?

3. VÝZVA PRE KONKURENCIESCHOPNOSŤ: VÝZNAM PODPORY ZMIEN V HOSPODÁRSKEJ A PRIEMYSELNEJ POLITIKE

Rôzne spôsoby prispôbovania sa podnikov

Prispôbovanie sa je pre podniky súčasťou konkurovania. Je to prostriedok, ktorým môžu zlepšiť svoju produktivitu. Potreba sústavne sa prispôbovať vychádza zo zmeny

¹⁸ Alexander Hijzen a Danielle Venn, „The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession“ (Úloha krátkodobých pracovných režimov v období recesie 2008 – 2009), OECD Working Paper (pracovný dokument OECD) č. 115, január 2011.

technológií, z inovácií, tvrdšej konkurencie a z prírastku nových konkurentov, z vývoja spotrebiteľských preferencií, zo zmien v právnych predpisoch, z dostupnosti a z cien zdrojov a iných vstupných nákladov, z prístupu na trh atď.¹⁹ Naliehavosť zmeny, ktorá sa môže objaviť v normálnych podmienkach, je intenzívnejšia počas dlhšie trvajúcich období slabej hospodárskej činnosti. Podniky, ktoré sa nedokážu prispôbiť meniacim sa podmienkam nebudú dlhodobo schopné držať krok so svojimi konkurentmi.

Prispôsobovanie sa je preto možné vidieť v kontexte procesu prerozdelenia zdrojov, v ktorom sú existujúce výrobné štruktúry spochybňované, prípadne nahrádzané novými, efektívnejšími a konkurencieschopnejšími štruktúrami a firmami. S priemyselnou základňou, ktorá je stále kvalifikovanejšia a kapitálovo i technologicky náročná, sa priemysel EÚ stane ešte integrovanejšou súčasťou medzinárodných hodnotových reťazcov, keďže globálne vyhľadávacie zdroje (global sourcing) je čoraz zložitejšie, aby mohol zásobovať svetové rastové trhy.

Takéto prispôsobovanie môže mať podobu zmien v činnostiach podniku napr. rozšírenie alebo zúženie ich rozsahu, zmena jeho miesta v hodnotovom reťazci, osamostatnenie a interné podnikanie, nový spôsobom využitia aktív, vyrovnanie účtovných súvah, zvyšovanie kvalifikácií a odborná príprava a/alebo organizačné zmeny v riadení spoločnosti. Konkrétne ide o to, že sa začínajú objavovať nové podnikateľské modely, v ktorých je výroba v užšom spojení so službami. Vývoj inovatívnych riešení, akými sú zdrojovo efektívnejšie výrobné postupy alebo nové technológie (napr. pokrokové materiály a nanotechnológie), môže vplývať na rozhodnutia o využití externých zdrojov (outsourcing) atď. To je len niekoľko činností, ktoré by sa mohli stať súčasťou každodennej podnikateľského života, ktorý by solídnej firme zaručoval konkurencieschopnosť.

Potreba rámcových podmienok efektívneho prispôsobenia

Podniky a odvetvia väčšinou sami najlepšie poznajú svoje potreby súvisiace s reštrukturalizáciou. Aby bolo možné sa efektívne prispôbiť, firmy musia fungovať v prostredí, v ktorom im rámcové podmienky umožnia sa prispôbiť. Akékoľvek prekážky, ktoré im bránia sa prispôbiť, spôsobia z dlhodobého hľadiska zníženie ich konkurencieschopnosti a zamestnanosti.

Tvorbe rámcových podmienok musí pomôcť jednotný trh a vytvoriť tak príležitosti v celej Európe. Fungovanie trhu práce a mobilita sú jedným z dôležitých aspektov. Ďalšími významnými oblasťami pre podniky i spoločnosť ako takú sú fungujúce kapitálové trhy (prístup k finančným prostriedkom), úroveň konkurencie na trhoch s výrobkami, efektívnosť systémov výskumu, rozvoja a inovácií, podnikateľské prostredie, mechanizmy na transfer poznatkov a nákup technológií, efektívne systémy vzdelávania a odbornej prípravy a širšie spoločenské výzvy. Tu nejde len o hľadiská regulácie. Akt o jednotnom trhu a hlavná iniciatíva „Inovácia v Únii“ majú za cieľ tieto prekážky systematicky odstraňovať a umožniť tak podnikom dostať dobré nápady na trh rýchlejšie, prispôbiť sa a rásť. Malé a stredné podniky s vysokou mierou inovácie a inovačné klastre sa stávajú kľúčovými kanálmi inovačných a výrobných procesov. To si vyžiada zvýšenú potrebu politiky regulovania

¹⁹ Pozri napríklad štúdiu GR ENTR „Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry“ (Meranie a porovnávanie ukazovateľov štruktúrnych zmien v priemysle EÚ), ktorá je dostupná na internetovej adrese http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

klastrov a inteligentnej špecializácie, zabezpečenie kvalifikácií, ako aj ciele poznatky o budúcich trhoch a príslušných kľúčových technológiách.

Reštrukturalizácia

Reštrukturalizácia sa môže týkať jednej firmy, súvisieť s jej prebiehajúcim podnikateľským vývojom alebo s neúspechom predchádzajúcich investícií. Môže však zasiahnuť aj celé odvetvie alebo niektoré z jeho segmentov. Navyše medzi odvetviami existujú očividné rozdiely, takže niektoré zasiahne spomínaný tlak viac a iné menej. Napríklad priemyselné odvetvia ako technické vybavenie, chemické látky, výroba automobilov alebo elektrických zariadení možno považovať za odvetvia výrazne postihnuté svetovou konkurenciou a vývojom technológií. Z toho vyplýva potreba ich reštrukturalizácie.

Nedávny príklad toho, ako podniky a odvetvia pristupujú k reštrukturalizácii v náročnom hospodárskom a sociálnom prostredí, je uvedený v predbežnej správe skupiny na vysokej úrovni CARS 21 prijatej 2. decembra 2011 (pozri sprievodný dokument pracovných útvarov Komisie „Reštrukturalizácia v Európe 2011“²⁰) z odvetvia automobilového priemyslu.

Niektoré reštrukturalizačné procesy (napr. zrušenie častí dodávateľského reťazca, dočasné prepustenie niektorých zamestnancov) budú mať negatívne následky na okolité hospodárstvo. To je jasná úloha pre zákonodarcov, ale účinná politická odpoveď by pritom nemala oddialiť, prípadne zastaviť potrebnú reštrukturalizáciu, ktorou sa zvýši efektívnosť. Naopak, mala by sa sústrediť na politické opatrenia, ktoré uľahčia prerozdelenie zdrojov do iných podnikov/odvetví.

Kľúčovú úlohu v hospodárskej činnosti zohráva najmä prístup k finančným prostriedkom, keďže nevyhnutné zmeny, ktoré si vyžadujú investície, sa môžu oddialiť alebo zastaviť nedostatočným prístupom k externým finančným zdrojom. Takýto prístup k financiám nezávisí len od kapitálových trhov alebo podpory z verejných financií, ale aj od ďalších regulačných faktorov, akými sú korporátna daň alebo pravidlá konkurzných konaní. Zdlhavé a namáhavé postupy konkurzných konaní môžu účinne brániť čestne skrachovaným podnikateľom v návrate k podnikaniu, a tým záchrane existujúcich a tvorbe nových pracovných miest napriek dostatočným dôkazom o tom, že podniky, ktoré dostali druhú šancu, rastú rýchlejšie a sú odolnejšie ako bežné začínajúce podniky²¹.

V oznámení Komisie „Najskôr myslieť v malom – iniciatíva Small Business Act pre Európu“ z roku 2008²² a v nadväzujúcom oznámení „Preskúmanie iniciatívy Small Business Act pre Európu“ z roku 2011²³ sa od členských štátov vyžaduje, aby prijali dva konkrétne kroky na vyriešenie tejto otázky. Zvlášť v oznámení z roku 2008 sa od členských štátov žiada

²⁰ Pozri bod 4.3.2 pracovného dokumentu útvarov Komisie. Správa je k dispozícii na adrese: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ V štúdii nazvanej „Dynamika obchodu“, k dispozícii na adrese (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf), sú zozbierané dôkazy spolu s vyčerpávajúcimi informáciami o zákonoch členských štátov o konkurznom konaní a uvedená analýza vplyvov rozličných procedúr v konkurznom konaní na podnikateľov a obchodné spoločnosti. Ďalšie informácie, ktoré obsahujú aj vzory „osvedčených postupov“ týkajúcich sa čestne skrachovaných podnikateľov, je možné nájsť na portáli „druhej šance“ na adrese: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² KOM(2008) 394 z 25. 6. 2008. v konečnom znení.

²³ KOM(2011) 78 z 23. 2. 2011 v konečnom znení.

„snaha o ukončenie všetkých právnych postupov pri likvidácii podniku z dôvodu neúmyselného bankrotu do jedného roka“ a v oznámení z roku 2011 zasa „aby od roku 2013 podporovali druhé šance pre podnikateľov, a to tak, že čas potrebný na zrušenie a vyrovnanie dlhov sa v prípade čestného podnikateľa po bankrote obmedzí najviac na tri roky“.

V niektorých prípadoch reštrukturalizácie zohrávajú úlohu aj pravidlá udeľovania štátnej pomoci²⁴. Tento druh pomoci je možné udeliť aj podnikom, ktoré sú považované za životaschopné, ale majú ťažkosti a bez štátnej podpory by skončili v konkurznom konaní, keďže žiadny súkromný subjekt im nie je ochotný poskytnúť kapitál. Preto je táto pomoc viazaná len na extrémne situácie, v ktorých podniky nemohli včas zareagovať na meniace sa prostredie.

Komisia by si rada vypočula názory zainteresovaných strán na tieto otázky:

- Aký typ rámcových podmienok by dokázal najvhodnejšie umožniť úspešné prispôsobenie sa priemyslu?
- Ktoré existujúce opatrenia týkajúce sa prístupu k finančným prostriedkom na štrukturálne prispôsobenie patria k osvedčeným postupom?
- Aké ďalšie opatrenia je potrebné prijať na zlepšenie postupov v konkurznom konaní?

4. PROBLÉM PRISPÔBOVANIA PODNIKOV A ZAMESTNANTELNOSTI PRACOVNÍKOV – PODNIKY V CENTRÁLNEJ FÁZE PROCESU REŠTRUKTURALIZÁCIE

EÚ dokázala v tých najhorších rokoch hospodárskeho úpadku ochrániť výrobnú základňu svojej ekonomiky. Napriek tomu bude schopnosť európskeho priemyslu udržať si konkurencieschopnosť a zachovať pracovné miesta v súčasných neistých makroekonomických podmienkach stále viac a viac závisieť od jeho **inovatívneho potenciálu** a zároveň od **rýchleho a hladkého prispôsobenia sa zmenám**. Tieto zmeny môžu byť spôsobené vývojom technológií, meniacou sa štruktúrou obchodu, novým regulačným rámcom, meniacimi sa podnikateľskými modelmi, ako aj meniacim sa správaním spotrebiteľov. EÚ prostredníctvom jej akcií v rôznych oblastiach politiky potrebuje v tomto zmysle podporovať svoje podnikateľské odvetvie. Rozsah hospodárskej reštrukturalizácie a sociálnej zmeny spôsobený potrebou dôkladného prispôsobenia sa environmentálnym, hospodárskym, technologickým, trhovým a spoločenským výzvam a urýchlený hlbokou recesiou je obrovský. Z hľadiska zamestnanosti si bude **vyžadovať tak tvorbu, ako aj rušenie pracovných miest** a predovšetkým **ich transformáciu** (v zmysle nových úloh, nových kvalifikačných profilov a nových pracovných dohôd). Kým kvalifikovaná pracovná sila je jednou z kľúčových **kompetenčných faktorov** európskeho priemyslu, nemožno ju brať ako samozrejmú, a preto na udržanie tohto faktora bude potrebný proaktívny prístup.

Hladké prispôsobenia sa zmenám si jednoznačne vyžaduje potrebu kvalifikácií a adekvátne investície do ľudského kapitálu. Na to, aby bolo možné zachovať inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast, je nevyhnutné zabezpečiť, **aby mali firmy dostatočne kvalifikované pracovné sily a nedochádzalo tak nedostatku kvalifikácií a k ich nesúladu**. Budúce kvalifikačné predpoklady (napr. potreba „zelených“ kvalifikácií a kvalifikácií v oblastiach ako

²⁴ Usmernenia Spoločenstva o štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu podnikov v ťažkostiach: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:SK:PDF>.

zdravotníctvo a sociálna starostlivosť) a s nimi súvisiace úpravy v systémoch vzdelávania a odbornej prípravy, v študijných a profesijných osnovách v spolupráci so sociálnymi partnermi, návrh kvalitného preškolovania učňov v kontexte celoživotného vzdelávania pracovníkov, ktorí sú už v danom odvetví činní, to všetko je takisto dôležité na zachovanie vysokej miery zamestnanosti. V prípade nedostatku kvalifikácií by firmy mali začať s hľadaním talentov v zahraničí. V tejto súvislosti sú nevyhnutné investície do **IKT zručností a digitálnej gramotnosti**. K tvorbe pracovných miest dochádza vo výrobe nových energeticky efektívnych polovodičov, u poskytovateľov služieb výpočtového mrača, v oblasti kybernetickej bezpečnosti a u poskytovateľov virtualizačných aplikácií. Preto bude v týchto odvetviach veľký dopyt po kvalifikovaných ľuďoch a preto treba podporovať iniciatívy týkajúce sa elektronických zručností (eSkills).

Hospodárska a finančná kríza sprevádzaná akceleráciou zmien, ako aj následná potreba reštrukturalizácie v určitých odvetviach a sektorového prerozdelenia práce dnes viac ako kedykoľvek predtým nútia Európu riešiť existujúce nedostatky z hľadiska schopnosti podnikov prispôbiť sa zmenám i z hľadiska zamestnatel'nosti pracovníkov.

Komisia chce podporovať trvalé prispôsobenie sa podnikov rýchlo sa meniacim hospodárskym podmienkam a pritom presadzovať vysokú mieru zamestnanosti a sociálnej ochrany prostredníctvom vhodných podporných opatrení. Tak, ako sú potrebné opatrenia na podporu prerozdelenia zdrojov v rámci firiem a odvetví, sú potrebné aj opatrenia, ktoré stavajú na vysokokvalifikovanej, no čoraz viac nezamestnanej mládeži. Lepšie predvídanie a riadenie reštrukturalizácie by zamestnancom a spoločnostiam pomohlo prispôbiť sa zmenám vynúteným nevyužitými kapacitami, modernizáciou a štrukturálnym prispôobením.

Manažment a zástupcovia zamestnancov sú na úrovni podniku kľúčovými aktérmi v diskusii o reštrukturalizačných stratégiách orientovaných do budúcnosti. Takáto reštrukturalizácia je **sprevádzaná politickými opatreniami**, ktoré zabránia sociálnej núdzi a podporia nové kvalifikácie a pracovné miesta uľahčením ekonomickej konverzie a zmeny pracovného miesta. Aby bolo možné uľahčiť prerozdelenie faktorov podľa potreby, mali by sa politiky skutočne zamerať na prevenciu nepružnosti na trhu práce, ako aj na to, aby štruktúra jeho kvalifikácií nebránila zmenám a hospodárskemu rastu.

Zároveň je potrebné efektívnymi spôsobmi riešiť sociálne a zdravotné vplyvy neistoty zamestnania, prispôbovanie sa, stratu zamestnania a dlhodobú nezamestnanosť tak, aby si zamestnanci mohli zvyknúť na zmenu pracoviska, rýchlo sa reintegrovali na trhy práce a aby im prechod na iné pracovné miesta nespôsobil zdravotné problémy. V tejto oblasti boli aj počas krízy zaznamenané nové postupy na úrovni podniku i odvetvia.

Umocnenie faktorov podmieňujúcich zmenu do značnej miery vplýva na spôsob, akým sociálni partneri a verejné orgány pristupujú k tejto otázke. V niektorých členských štátoch bol v posledných rokoch viditeľný posun od **striktnej stratégie nápravy smerom k preventívnym činnostiam, napr. prechod na proaktívnejšiu stratégiu, ktorá pomáha minimalizovať sociálne dopady súvisiace s procesom reštrukturalizácie**. Preventívne stratégie v sebe spájajú riziká typické pre reštrukturalizáciu, takže výsledkom je tak pozitívna profesionálna mobilita dotknutých pracovníkov, ako aj zvýšenie konkurencieschopnosti podniku.

Pri sledovaní procesov reštrukturalizácie v Európe je však zrejmé, že postupy v tejto oblasti sú niekedy skôr reaktívne ako anticipačné a proaktívne; niekedy k nim

v rozhodovacom procese dochádza príliš neskoro, takže sa externé subjekty zapoja príliš neskoro na to, aby mohli zohrať úlohu pri zmenšovaní sociálneho dopadu reštrukturalizácie.

Pasívny prístup a neochota podstúpiť zmenu znamenajú obrovské ekonomické náklady a ohrozujú investície a rast zamestnanosti. Preto je dôležité vytvoriť podmienky vzájomnej dôvery, ktoré umožnia všetkým zložkám spoločnosti (podnikom, pracovníkom a ich zástupcom, verejným orgánom atď.) vnímať budúcnosť dynamicky.

Je anticipačný prístup reálny z hľadiska riadenia zmien a reštrukturalizácie?

Ako je možné skvalitniť existujúce usmernenia a pokyny týkajúce sa reštrukturalizácie na základe ponaučení z krízy a nových hospodárskych a sociálnych výziev? Akým spôsobom je možné tieto ponaučenia z krízy rozširovať a implementovať?

5. TVORBA SYNERGIÍ V PROCESE PRIEMYSELNEJ ZMENY

Komisia by si rada vypočula názory všetkých zainteresovaných strán na osvedčené postupy a možné synergie, pokiaľ ide o: a) očakávanie reštrukturalizačných procesov; b) prípravu a riadenie reštrukturalizačných procesov; c) hodnotenie a podávanie správ; d) úlohu sociálneho dialógu a e) revíziu pasívnej ochrany tak, ako sa uvádza ďalej.

(a) Očakávanie reštrukturalizačných procesov

Dlhodobé strategické plánovanie

Úspešnosť pripravenosti na zmenu je vyššia v prípade, že sa účinne zapracuje do dlhodobých stratégií podnikov a regiónov na zaistenie a posilnenie ich dlhodobej udržateľnosti a konkurencieschopnosti a v prípade, že je podporovaná kultúra zameraná na význam inovácií. Navyše pripravenosť na zmeny ako súčasť dlhodobého strategického plánovania umožní podnikom a verejným orgánom zachytiť nové príležitosti a produkovať rast a zamestnanosť. Pozitívnym príkladom v tejto súvislosti je vývoj nízkouhlíkových a zdrojovo efektívnych technológií, ktorý sa ukázal byť zdrojom udržateľného rastu a pracovných miest v rôznych regiónoch EÚ.

Súčasťou dlhodobého strategického plánovania vo firmách sú ciele v oblasti ľudských zdrojov, zamestnanosti a kvalifikácií, ktoré majú zaručiť rozvoj kvalifikácií a kompetencií zamestnancov. Tým sa zvýši produktivita a teda aj konkurencieschopnosť a ziskovosť podniku, ako aj jeho potenciál prispôbiť sa a byť inovatívny. Takisto to pomáha zvyšovať zamestnateľnosť zamestnancov a podporuje ich mobilitu v rámci podniku i mimo neho.

Miestne a regionálne orgány môžu tiež zohrať dôležitú úlohu pri zvyšovaní dlhodobej konkurencieschopnosti svojich regiónov, predovšetkým prostredníctvom vývoja stratégií inteligentnej špecializácie.

Čo je možné urobiť na podporu dlhodobých a inovatívnych strategických prístupov k riadeniu zmien aj v oblasti zamestnanosti a kvalifikácií? Ako je možné znásobiť synergický efekt medzi podnikmi, miestnymi orgánmi a inými miestnymi subjektmi?

Akým spôsobom sa majú rozdeľovať povinnosti a úlohy medzi podniky, sociálnych partnerov a verejné orgány v tejto oblasti?

Včasná prognóza potrieb zamestnanosti a kvalifikácií

Niektoré podniky vyvinuli v spolupráci so zástupcami zamestnancov a/alebo poskytovateľmi odborného vzdelávania a odbornej prípravy mechanizmy na predbežné plánovanie zamestnanosti a kvalifikácií. Dôležitú úlohu zohrali aj verejné služby zamestnanosti a organizácie v danom odvetví tým, že preškolili pracovníkov, ktorí museli zmeniť zamestnanie alebo odvetvie, a tak uľahčili prerozdelenie práce medzi firmami a odvetviami.

Identifikovať správny typ odbornej prípravy a potrebných kvalifikácií i toho, kde sa v budúcnosti objavia vrátane pripravenosti na demografické zmeny, je možné len vďaka úzkej spolupráci všetkých dotknutých partnerov. Spolupráca medzi podnikmi a odbornými školami sa v tejto súvislosti ukazuje ako veľmi úspešná vtedy, pokiaľ je správne štruktúrovaná a jasne vytýčená. Dôležitú úlohu tu môžu zohrať aj miestne iniciatívy ako napr. partnerstvá s regionálnymi a miestnymi orgánmi založené na základe určitých kvalifikácií v úzkej spolupráci s externými subjektmi napr. univerzitami alebo inými poskytovateľmi vzdelávania a odbornej prípravy, s technologickými inštitútmi, inovačnými centrami a s rozvojovými agentúrami, ako aj s poskytovateľmi zdravotného a sociálneho zabezpečenia. Podniky môžu zároveň pomáhať pri monitorovaní zamestnanosti a kvalifikácií a spolupracovať s inými miestnymi iniciatívami a/alebo dotknutými odvetviami.

Akým spôsobom je možné výraznejšie podporiť účinnosť postupov pri prognózach potrieb zamestnanosti a kvalifikácií v rámci podnikov? Ako navrhnuť odbornú prípravu tak, aby sa stala neoddeliteľnou súčasťou riadenia ľudských zdrojov?

Ako je možné podporovať synergický efekt medzi krokmi, ktoré prijali podniky, a iniciatívami verejného sektora tak, aby bolo možné vytvoriť vhodné politiky súvisiace so zamestnanosťou a s kvalifikáciami?

(b) Príprava a riadenie reštrukturalizačných procesov

Včasná príprava

Pri riadení reštrukturalizácie zohráva zásadnú úlohu aj čas. Pokiaľ je to možné, samotnému procesu reštrukturalizácie by mala prechádzať primeraná príprava vrátane všetkých zainteresovaných strán tak, aby bolo možné predísť alebo aspoň zmierniť jeho hospodársky, sociálny a regionálny dopad. Na úrovni odvetvia sú vhodnými príkladmi kroky, ktoré v rámci celého priemyselného odvetvia prijali zástupcovia obranného, telekomunikačného priemyslu a výrobcovia náhradných dielov na automobily.

K príprave by v ideálnom prípade malo dôjsť čo najskôr a malo by sa s ňou začať hneď potom, ako sa objaví potreba reštrukturalizácie, pričom je potrebné zohľadniť metódy a procesy, ktoré, ak k takejto dohode došlo, boli dohodnuté na úrovni odvetvia, regiónu alebo dotknutého podniku. Včasný začiatok uľahčí prijatie opatrení, ktoré majú minimalizovať hospodársky, sociálny a regionálny dopad celej operácie.

Akým spôsobom je možné podporiť podniky a ich zamestnancov, aby začali s včasnou a adekvátnou prípravou na proces reštrukturalizácie a aby prijali potrebu zmeny? Existujú v tejto oblasti nejaké osvedčené postupy?

Budovanie vzájomnej dôvery a spoločný rozbor situácie

Je dôležité vybudovať si vzájomnú dôveru a dospieť k spoločnému rozboru situácie prostredníctvom nepretržitej a kvalitnej komunikácie medzi všetkými dotknutými zainteresovanými stranami. Dlhodobé strategické ciele a požiadavky podnikov alebo krátkodobé obmedzenia by sa mali čo najpodrobnejšie vysvetliť spolu so zamýšľanými opatreniami a inými možnosťami tak, aby boli zohľadnené záujmy všetkých dotknutých strán.

Sociálna zodpovednosť podnikov a transparentný prístup môžu podporiť všetky zainteresované strany, najmä zástupcov zamestnancov, aby spolupracovali pri hľadaní riešení, ktoré uspokojia záujmy oboch strán bez zbytočných prietahov a vyvolávania neistôt.

Do akej miery môže vzájomná dôvera a spoločný rozbor situácie zohrávať úlohu pri správnom riadení reštrukturalizácie? Akým spôsobom by sa mali podporovať v podnikoch a v širšom kontexte?

Minimalizácia sociálneho dopadu

V snahe zachovať si konkurencieschopnosť a dlhodobú prosperitu sa podniky, ktoré musia prejsť reštrukturalizáciou, obyčajne rozhodnú prepúšťať až po zvážení všetkých alternatívnych možností. Podniky sa zároveň často snažia nájsť a implementovať vhodné podporné opatrenia. Zástupcovia zamestnancov by mali byť otvorení rokovaniam o flexibilných riešeniach ako alternatívy k prepúšťaniu.

Hospodárska kríza ukázala, že flexibilita je súčasťou existujúceho systému. Mnohé podniky v Európe prijali dočasné iniciatívy na zachovanie pracovných miest aj využitím skráteného pracovného času, prerušení výroby, povinných dovolení, kratších pracovných týždňov alebo dní, rozšírenejším využívaním účtov pracovného času, striedania dovolení a študijného voľna.

Ak sa už nedá vyhnúť prepúšťaniu, alebo v rámci balíka alternatívnych možností, je možné podporiť podniky, miestne orgány a všetky príslušné zainteresované strany vrátane poskytovateľov zdravotného a sociálneho zabezpečenia v tom, aby spolupracovali na príprave návrhov pre dotknutých zamestnancov ako zvýšiť možnosti ich zamestnateľnosti a ako sa čo najrýchlejšie vrátiť na trh práce.

Na ľudských a psychologických následkoch je vidieť ako nedostatočne riadená reštrukturalizácia môže veľmi negatívne a dlhodobo ovplyvniť ľudské zdroje v podnikoch a tým oslabiť kľúčový nástroj ich konkurencieschopnosti. Podniky a sociálni partneri z niektorých odvetví, ktoré prešli zvlášť veľkými zmenami, sa preto dohodli na **usmerneniach pri riadení otázok mentálneho zdravia na pracoviskách** a stále viac sa angažujú pri zvládaní týchto problémov.

Čo môžu podniky a zamestnanci urobiť, aby minimalizovali vplyv reštrukturalizačných procesov na zamestnanosť, ako aj ich sociálne dopady? Akú úlohu môžu zohrávať verejné politiky pri uľahčovaní týchto zmien?

Minimalizácia externých ekonomických, sociálnych a regionálnych dopadov

Potreba adresovať teritoriálny vplyv reštrukturalizácie bola spomenutá v priebehu práce sociálnych partnerov. V mnohých prípadoch, keď reštrukturalizácia výrazne ovplyvňuje

región, sa podniky snažia zjednotiť ich prípravné činnosti s činnosťami všetkých ostatných aktérov v snahe maximalizovať možnosti pracovníkov získať nové zamestnanie, podporiť ekonomickú a sociálnu konverziu v dotknutých regiónoch a vyvinúť nové hospodárske činnosti, ktoré vytvoria pracovné miesta.

Na tento účel podniky často diskutujú o opatreniach pripravovaných v spolupráci s regionálnymi alebo miestnymi orgánmi a ďalšími zainteresovanými stranami vrátane poskytovateľov zdravotného a sociálneho zabezpečenia. Niekedy sú aj členmi, prípadne prispievajú k činnosti rôznych osobitných skupín alebo sietí, ktoré vznikajú na úrovni regiónu alebo odvetvia s cieľom minimalizovať dopad reštrukturalizácie.

V niektorých prípadoch sú súčasťou spomínaných opatrení zamestnanci iných podnikov vrátane MSP v regióne postihnutom reštrukturalizáciou väčších podnikov. Informácie a poradenstvo MSP im môže pomôcť lepšie prispôbiť ich vlastné obchodné aktivity a zvládnuť reštrukturalizačný proces.

Čo užitočné môžu podniky, miestne orgány a všetky ostatné zainteresované strany urobiť v snahe minimalizovať vplyvy reštrukturalizácie na región?

Ako je možné podporiť podniky dotknuté reštrukturalizáciou iného podniku v procese ich vlastného prispôbovania sa? A najmä, ako možno zlepšiť informovanosť MSP a poradiť im s reštrukturalizačným procesom?

(c) Hodnotenie a podávanie správ

Nástroje na pravidelné hodnotenie a podávanie správ o reštrukturalizačných procesoch v spolupráci so zástupcami zamestnancov a s externými organizáciami zapojenými do týchto procesov sa za určitých okolností, najmä pri uľahčovaní vzdelávacieho procesu, môžu ukázať ako užitočné.

Akú úlohu môže zohrávať hodnotenie a podávanie správ o predchádzajúcich reštrukturalizačných procesoch pri zhromažďovaní poznatkov a zlepšovaní praktík zainteresovaných strán?

(d) Úloha sociálnych partnerov

Keďže manažment a zástupcovia zamestnancov patria ku kľúčovým hráčom v diskusii o stratégiách reštrukturalizácie, bolo by vhodné, aby popredná úloha pri rozširovaní a podpore osvedčených postupov patrila sociálnemu dialógu.

Akú úlohu by mohol zohrávať sociálny dialóg v snahe zlepšiť rozširovanie a podporovanie osvedčených postupov, pokiaľ ide o pripravenosť na reštrukturalizáciu a jej riadenie?

(e) Revízia pasívnej ochrany

Prechod od pasívnej ochrany zamestnania k aktívnej je základom konceptu flexiistoty. Jeden z možných spôsobov jeho implementácie je prestať s ochranou konkrétnych pracovných miest a prejsť na ochranu zamestnancov v priebehu ich produktívneho života. Ďalšou možnosťou je posilniť tzv. internú flexibilitu, ktorej cieľom je chrániť pracovné miesta prostredníctvom opatrení zaručujúcich flexibilné prispôsobenie sa zmene okolností. V niektorých prípadoch však takáto zmena nebola vždy sprevádzaná dôkladnou kontrolou existujúceho systému ochrany zamestnania, najmä pokiaľ ide o zaťaženie a náklady.

Ako iné podnikové operácie, aj pripravenosť na zmeny a proaktívna reštrukturalizácia niečo stoja, ale prinášajú aj mnohé výhody pre všetkých zainteresovaných: podniky zlepšia svoj adaptačný potenciál, zamestnanci svoju zamestnateľnosť a regiónom to pridá na ich hospodárskej dynamike.

Pri zohľadnení obrovských rozdielov medzi členskými štátmi v tejto súvislosti, by si Komisia rada vypočula názory zainteresovaných strán (najmä vnútroštátnych orgánov a organizácií sociálnych partnerov) na to, či je potrebné preskúmať niektoré aspekty systémov ochrany zamestnania v zmysle zamýšľaného prechodu k anticipácii a proaktívnej ochrane zamestnania.

6. ÚLOHA MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH ORGÁNOV

Proaktívna a dynamická reštrukturalizácia často pomáha verejným orgánom zohrávať podpornú úlohu v procesoch reštrukturalizácie a v prípravách na ich očakávanie tým, že uľahčí koordináciu medzi externými zainteresovanými stranami a podnikmi. Zároveň môžu vytvárať, presadzovať a podporovať mechanizmy, ktorými je možné povzbudiť malé a stredné podniky, aby sa do opatrení takéhoto typu zapojili. A napokon, verejné orgány takisto podporujú anticipačné a reštrukturalizačné procesy v snahe zmierniť ich ekonomický, regionálny a sociálny dopad. Uvádzame niekoľko osvedčených postupov používaných v Európe.

Osvedčené postupy používané v Európe:

- V regiónoch postihnutých štrukturálnymi zmenami zohrávajú hlavnú úlohu verejné orgány vrátane verejných služieb zamestnanosti: vytvárajú stále úrady, siete alebo monitorovacie skupiny na sledovanie procesov zmien; presadzujú územné dohody o zamestnanosti na vytváranie a prispôsobovanie zamestnanosti; presadzujú vytváranie mechanizmov, ktoré uľahčujú prechod medzi zamestnaniami; organizujú školenia pre malé a stredné podniky a ich zamestnancov a podporujú dialóg a spoluprácu medzi nimi a veľkými podnikmi; uprednostňujú regionálnu zamestnanosť a ekonomickú a sociálnu konverziu.
- V niektorých prípadoch verejné orgány v spolupráci s podnikmi mobilizujú služby rýchlej reakcie a podporné programy na pomoc zamestnancom, ktorí boli prepustení alebo musia zmeniť zamestnanie. Nad rámec povinností podnikov stanovených vo vnútroštátnych právnych predpisoch a/alebo pravidlách, sa verejné orgány niekedy podieľajú na spolufinancovaní opatrení súvisiacich so zamestnateľnosťou vrátane nábora prenosných kvalifikácií.

„**Stratégie inteligentnej špecializácie**“ môžu byť pre regióny tiež dôležitým nástrojom, ktorý môžu použiť v procese reštrukturalizácie²⁵.

Na úrovni EÚ môže politika súdržnosti a najmä Európsky sociálny fond, ale aj Európsky fond na prispôbenie sa globalizácii podporovať tak anticipačné aktivity a opatrenia namierené na pomoc zamestnancom, ktorých pracovné miesta boli ohrozené niektorou z fáz reštrukturalizácie vrátane nových potrieb trhu práce, ktoré vzniknú po prechode na nízkouhlíkové a zdrojovo efektívne hospodárstvo.

Akým spôsobom je možné, pri zohľadnení rozdielných tradičných spôsobov zapájania verejných orgánov do podnikových procesov v jednotlivých štátoch, podnecovať verejné orgány najmä na regionálnej úrovni tak, aby mali podporu pri anticipačných procesoch, ako aj konkrétnych fázach reštrukturalizácie?

KONZULTÁCIE

Komisia vyzýva všetky strany, ktoré prejavia záujem, aby odpovedali na otázky uvedené v tejto zelenej knihe a prípadne poskytli ďalšie vyjadrenia do 30. marca 2012.

Zelená kniha a vzor pre odpovede sú k dispozícii na webovej stránke Európa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=sk>

Odpovede možno posilať aj emailom na adresu:

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

alebo poštou na adresu:

European Commission

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion

Green Paper on Restructuring

Unit C2

Rue Joseph II, 27

Office 06/044

B-1000 Brussels

²⁵ Pozri Pracovný dokument útvarov Komisie „Reštrukturalizácia v Európe 2011“, bod 4.1.3.