



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.1.2012
KOM(2012) 7 slutlig

GRÖNBOK

Omstruktureringar och planering för förändringar: Vilka lärdomar kan vi dra av de senaste årens erfarenheter?

{SEK(2012) 59 slutlig}

GRÖNBOK

Omstruktureringar och planering för förändringar: Vilka lärdomar kan vi dra av de senaste årens erfarenheter?

1. INLEDNING: AKTIV OMSTRUKTURERING FÖR ÖKAD KONKURRENSKRAFT OCH TILLVÄXT I FRAMTIDEN

Det centrala temat i denna grönbok är omstruktureringar i företag och deras sociala konsekvenser – något som självklart oroar många människor i dag. Omstrukturering är en viktig faktor för sysselsättning och för den europeiska ekonomins konkurrenskraft.

Denna grönbok syftar till att fastställa god praxis och ändamålsenliga åtgärder för omstrukturering och anpassning till förändringar med sikte på att främja sysselsättning, tillväxt och konkurrenskraft inom ramen för Europa 2020-strategin¹, särskilt flaggskeppsinitiativet för industripolitiken från oktober 2010² och agendan för ny kompetens och arbetstillfällen från november 2010³. Tanken är också att grönboken ska bidra till att förstärka synergieffekterna mellan alla berörda aktörer för att möta de utmaningar som omstrukturering och anpassning till förändringar innebär. Här beaktas även de senaste årens viktiga insatser av Europeiska kommissionen, arbetsmarknadens parter, regionerna, medlemsstaterna och många andra berörda aktörer⁴.

Kommissionen vill lägga en ny grund för denna debatt mot bakgrund av de lärdomar som dragits av den ekonomiska krisen, de djupgående förändringar som skett på det internationella planet i ekonomin och konkurrensläget samt den agenda för strukturreformer som nu genomförs i EU⁵.

Mot denna bakgrund kommer kommissionen att arbeta vidare utifrån resultatet av detta samråd och överväga nya sätt att bättre sprida och genomföra god praxis, även på EU-nivå, så att man kan hantera både omedelbara frågor som rör den ekonomiska krisen och de långsiktiga målen för konkurrenskraften enligt flaggskeppsinitiativet för industripolitiken. Kommissionen kommer att se till att resultaten av samrådet kring grönboken används i den återupptagna flexicurity-strategin samt som underlag för en förnyad debatt på EU-nivå om en möjlig strategi och ram för omstruktureringar.

¹ KOM(2010) 2020.

² Kommissionens meddelande av den 27 oktober 2010 *En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum*, KOM(2010) 614 slutlig.

³ Kommissionens meddelande *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen*, KOM(2010) 682 slutlig.

⁴ Inklusivt kommissionens samrådsdokument om omstruktureringar från januari 2002, resultaten av det arbete som senare utförts av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå och en rad andra rapporter och undersökningar från de senaste åren, inte minst inom de omstruktureringsforum som kommissionen organiserat sedan 2005. En bra sammanfattning av de lärdomar som dragits av alla berörda aktörer i omstruktureringar finns i den checklista för omstruktureringar som kommissionen presenterade i sitt meddelande av den 3 juni 2009 *Ett gemensamt åtagande för sysselsättning*.

⁵ KOM(2011) 815 – *Årlig tillväxtöversikt 2012*, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_en.htm

I flaggskeppsinitiativet för industripolitiken förklarade kommissionen bland annat att uppdaterade riktlinjer för omstruktureringar kan vara till stor hjälp för att öka företagens och arbetskraftens förmåga att anpassa sig till en snabbt föränderlig ekonomisk miljö. En sådan uppdatering gör också att man kan arbeta mer förebyggande i stället för att vidta åtgärder i efterhand⁶.

Grönboken åtföljs av det stödjande **arbetsdokumentet om omstrukturering i Europa 2011**. Där beskrivs hur den ekonomiska och finansiella krisen har påverkat arbetsmarknaderna och vilka åtgärder som vidtagits av olika aktörer. En redogörelse ges av EU:s insatser när det gäller kompetensutveckling och planering för kommande kompetensbehov. EU-fondernas betydelse i omstruktureringsprocesserna och omstruktureringens konsekvenser i EU:s regioner lyfts fram, liksom den roll som strategier för ”smart specialisering”⁷ kan spela. I arbetsdokumentet analyseras också betydelsen av den sociala dialogen, de rättsliga instrumenten och medlemsstaternas stödåtgärder och beskrivs EU:s gensvar på dessa utmaningar. Dessutom behandlas några preliminära lärdomar som dragits under de senaste åren när det gäller prognoser och hantering av förändringar och omstruktureringar.

Lärdomar av krisen

Den europeiska ekonomin återhämtar sig långsamt från den djupaste lågkonjunkturen på flera årtionden. Den har lett till en kraftig minskning av den ekonomiska verksamheten i EU. Miljontals jobb har gått förlorade och den mänskliga kostnaden har varit stor. De offentliga finanserna har utsatts för stort tryck, vilket har inneburit strängare budgetbegränsningar för medlemsstaterna.

Prognoserna för arbetsmarknaden i EU, som klarade trycket relativt bra under den ekonomiska nedgången 2008–2009 och visade en ökning av antalet arbetstillfällen i slutet av 2010, har försämrats avsevärt. Det finns fortfarande stora skillnader mellan länderna. I många högt utvecklade ekonomier har antalet nya arbetstillfällen hittills inte varit tillräckligt för att återanställa de arbetstagare som friställdes under krisen, och lågkonjunkturrens konsekvenser har lett till en ökad oro för kvarstående effekter på sysselsättningen.

Utöver olikartad BNP-utveckling finns även andra faktorer som förklarar skillnaderna i arbetslöshet mellan medlemsstaterna: skillnader i fråga om arbetstidsförkortning, olika behov av att omfördela arbetskraft mellan sektorer (t.ex. bort från byggnads- och anläggningssektorn), olika utbildningssystem (särskilt när det gäller lärlingsutbildning), olika grundförutsättningar i fråga om ekonomi och institutioner samt olika konjunkturåtgärder.

Trots mycket svåra marknadslägen och ansträngda finanser har företagen i Europa och deras anställda i de flesta fall **deltagit aktivt i konstruktiva och effektiva omstruktureringsprocesser som har bidragit till att begränsa antalet förlorade**

⁶ Kommissionens meddelande *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen*, KOM(2010) 682 slutlig, punkt 1.2.

⁷ Smart specialisering är en förutsättning för effektiva nationella och regionala forsknings- och innovationssystem enligt Innovationsunionens självutvärderingsverktyg och ett viktigt inslag i den omarbetade sammanhållningspolitiken, och föreslås som förhandsvillkor för utnyttjande av Europeiska regionala utvecklingsfonden under nästa programplaneringsperiod för strukturfonderna 2014–2020. En plattform för smart specialisering startades i juni 2011 och den kommer att bistå regionerna och medlemsstaterna när det gäller att utveckla sådana strategier.

arbetstillfällen, genom innovativa metoder och ofta med stöd av offentliga myndigheter och kommissionen.

Kommissionens meddelande *En ekonomisk återhämtningsplan för Europa* (KOM(2008) 800 slutlig) från november 2008 utgör en ram för samordnade insatser på EU-nivå för olika politikområden och mobilisering av tillgängliga instrument för att stödja den europeiska ekonomin. Sammanhållningspolitiken är särskilt viktig som det huvudsakliga instrumentet på EU-nivå för att investera i konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning⁸.

Det är viktigt att snabbt **undersöka om åtgärderna har varit tillräckliga** med tanke på det osäkra utfallet av den pågående återhämtningen och nya risker vid horisonten.

Utmaningarna för konkurrenskraften

På medellång sikt innebär teknisk utveckling och innovation att produkterna får en kortare livscykel och att företagen och arbetstagarna tvingas till ständig anpassning. Dessutom leder **en ändrad arbetsfördelning på det internationella planet** och närvaron av starka företag från tillväxtekonomier (särskilt de som specialiserat sig på marknadens övre segment) att konkurrenstrycket på de europeiska företagen ökar ytterligare. Möjligheterna att stärka den europeiska ekonomins konkurrenskraft, skydda den ekonomiska verksamheten och sysselsättningen och utveckla nya produkter och därmed sammanhängande arbetstillfällen kommer i allt högre grad att bero på **de europeiska företagens förmåga att utöka sin konkurrensbas genom innovation och snabbt och smidigt anpassa sig till förändringar**. Teknisk utveckling och innovation kan på detta sätt tvinga fram anpassningsstrategier från företagens och arbetstagarnas sida, men det finns också tecken som tyder på att en satsning på innovation, forskning och utbildning kan vara ett effektivt sätt att hjälpa EU ur krisen. Kommissionen startade flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen 2010 och gav en lägesrapport om innovation under 2011⁹.

Företagen styr resurser bort från sektorer som producerar traditionella varor och tjänster, som oftast har låg efterfrågeelasticitet med avseende på världsinkomst, mot mer högteknologiska och kunskapsintensiva sektorer som ofta har hög efterfrågeelasticitet med avseende på världsinkomst. EU:s konkurrenskraft beror på förmågan att skapa goda grundförutsättningar för innovativa snabbväxande företag, som är viktiga för hållbar tillväxt och skapande av arbetstillfällen¹⁰. Konkurrenskraften kommer också att påverkas av förmågan att bibehålla och vidareutveckla en produktionsbas i Europa, vilket i sin tur kommer att stimulera tjänsteekonomin.

Företagen måste kunna anpassa sig till internationaliseringen av världsproduktionen och möta konkurrensen. Eventuella hinder för denna anpassning kan hämma konkurrenskraften och sysselsättningen på längre sikt. Som framhålls i flaggskeppsinitiativet för industripolitiken är goda grundförutsättningar nödvändiga för en framgångsrik anpassning av ekonomin. Tidiga insatser av alla berörda aktörer är nödvändiga för att anpassningsåtgärderna ska lyckas. Adekvat tillgång till finansiering är särskilt viktigt, eftersom investeringar kan försenas eller

⁸ Cohesion Policy: Responding to the economic crisis. A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan, (SEK(2010) 1291 slutlig).

⁹ Flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin Innovationsunionen, kommissionens meddelande SEK(2010) 1161 och State of the IU Report 2011, (2011) 849.

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

stoppas helt på grund av brist på kredit och begränsad tillgång till finansiering. God praxis behöver fastställas och spridas på detta område.

Utmaningen att öka företagens anpassningsförmåga och arbetstagarnas anställbarhet – företagen i centrum av omstruktureringsprocessen

Utveckling av arbetskraften och kompetenshöjning är ytterst viktiga faktorer i detta sammanhang. Därför behöver EU ta till vara de senaste årens erfarenheter för att höja sin globala konkurrenskraft och därigenom skapa ett bättre utgångsläge, och omvandlas till en smart och hållbar ekonomi för alla med hög sysselsättning, produktivitet, konkurrenskraft och social sammanhållning.

Vissa medlemsstaters positiva exportresultat visar att framgångar på den globala marknaden inte beror enbart på konkurrenskraftiga priser utan även på andra faktorer som sektoriell produktspecialisering, innovation och kompetensnivå. På dessa områden framträder nu de svagheter som fanns före krisen med stor tydlighet.

EU har under de senaste årtiondena byggt upp ett starkt system för sysselsättning och social trygghet som tillsammans med en hög utbildningsnivå utgjort grundvalen för ekonomiskt och socialt välbefinnande. Nya aktörer i den globala ekonomin och affärsmiljöer i snabb förändring är dock utmaningar för ett system som varit mycket effektivt när det gäller att skapa tillväxt och sysselsättning. Det blir allt tydligare att utan förändringar klarar detta system inte att se till att resurserna – särskilt arbetskraften – snabbt och smidigt omfördelas från sektorer i nedgång till framväxande sektorer. Systemet har också allt sämre förutsättningar att ge arbetstagarna genuina möjligheter till yrkesmässig utveckling när jobben är hotade, eftersom det inte främjar deras förmåga att anpassa sig till förändring.

Krisen och det behov av strukturförändringar som blivit följden gör det viktigare än någonsin att åtgärda sådana svagheter. I linje med flexicurity-strategin och Europa 2020-strategin¹¹ **vill kommissionen främja att företagen kontinuerligt anpassar sig till ekonomiska omständigheter i snabb förändring, samtidigt som man strävar efter en hög nivå på sysselsättningen och det sociala skyddet genom lämpliga stödåtgärder. Det finns ett stort behov av åtgärder för att stödja en omfördelning av resurser mellan företag och yrken.** Det kan t.ex. handla om ändringar av lagstiftning om anställningstrygghet och av affäsmetoder i samband med företags omstruktureringar som inte hindrar en omfördelning av resurser till sektorer med högre mervärde och snabbare tillväxt, eller om lämpliga utbildnings- och aktiveringsåtgärder som tillsammans med lämpligt utformade arbetslöshetsersättningsystem hjälper arbetslösa personer att hitta andra arbeten och yrken.

Omstruktureringar är en del av vardagen för företagen, arbetstagarna, myndigheterna och andra berörda aktörer. Under de senaste åren har EU satsat stort på att uppnå olika mål som underlättar anpassning till förändringar och omstrukturering. Trots det utmärkte arbete som arbetsmarknadens parter på europeisk nivå utfört på detta område efter tidigare samråd med

¹¹ Begreppet flexicurity är kärnan i en integrerad strategi som har utarbetats av kommissionen och medlemsstaterna på grundval av ett brett samförstånd om att EU måste hitta nya och bättre sätt att göra sina arbetsmarknader mer flexibla, samtidigt som nya och bättre former av trygghet introduceras. Flexicurity är ett heltäckande svar på de utmaningar som arbetsmarknaderna och samhällena i EU står inför med tanke på globaliseringen, den tekniska utvecklingen och befolkningsutvecklingen. Det är en integrerad del av Europa 2020-strategin och flaggskeppsinitiativet Ny kompetens och arbetstillfällen.

kommissionen måste dock företagens, arbetstagarnas och regionernas anpassningsförmåga förbättras ytterligare.

Nationella, regionala och lokala myndigheters roll i ekonomisk och samhällelig omvandling

Krisen har drabbat hela sektorer och därigenom hela regioner, tvärs över nationsgränserna. Det har förvärrat den bestående geografiska ojämlikheten som finns både inom och mellan olika regioner och som undergräver den inre marknaden.

Aktiv och dynamisk omstrukturering främjas sannolikt där de offentliga myndigheterna stöder omstruktureringsinsatserna och prognosarbetet genom att underlätta samordning mellan externa aktörer och företag.

Regionerna har en viktig roll att spela vid sidan av staterna när det gäller att främja smart specialisering, och man bör ytterligare undersöka olika sätt att stärka deras roll.

Den offentliga sektorn – en annan viktig arbetsgivare

Denna grönbok är huvudsakligen inriktad på industrisektorn, men krisens konsekvenser för den offentliga sektorn måste också behandlas med tanke på dess roll som arbetsgivare och tjänsteleverantör.

Sysselsättningen i den offentliga sektorn (bl.a. offentlig förvaltning, utbildning, hälso- och sjukvård och socialt arbete) har under de senaste tre åren ökat betydligt jämfört med andra sektorer, med ca två miljoner fler jobb. Under hösten 2010 minskade dock tillväxten och blev negativ under första halvåret 2011. Effekten av budgetåtgärder i den offentliga sektorn förklarar troligen denna utveckling¹². Nedsärningarna i den offentliga sektorn påverkar i högre grad kvinnor, både som arbetstagare och som huvudsakliga användare av t.ex. barn- och äldreomsorg.

Produktionen inom den offentliga tjänstesektorn kan vara mer värdefull för ekonomins konkurrenskraft än vad kostnaderna och produktiviteten visar, bland annat genom höga konsumentöverskott eller ökad totalfaktorproduktivitet i andra sektorer). Det kan t.ex. gälla sektorer som hälso- och sjukvård, utbildning, barn- och äldreomsorg och transport.

De offentliga myndigheterna är genom offentliga företag eller beviljande av koncessioner direkt eller indirekt ansvariga för en stor andel av sysselsättningen inom tjänstesektorn. Utöver det allmänna ansvaret för ekonomin bör dessa myndigheter också skapa goda förutsättningar för smidig kunskapsöverföring och bästa möjliga användning av arbetsstyrkan inom de sektorer som de ansvarar för. Samtidigt inverkar behovet av budgetåtgärder givetvis på den offentliga sektorns verksamhet och sysselsättning. Effektivitetshöjande omstruktureringar blir allt viktigare även inom den offentliga sektorn. Det understryker vikten av omstruktureringsstrategier i den offentliga sektorn som är anpassade till den offentliga sektorns särskilda roll, bland annat när det gäller att stödja produktiviteten inom den privata sektorn.

Här kan man ställa frågan hur förutseende och strategiska långsiktiga metoder för hantering av förändringar och omstruktureringar kan tillämpas på den offentliga sektorn, med tanke på aktuella budgetsåtgärder. Det är också viktigt att beakta behovet av att omstrukturera

¹² EU Employment and Social Situation Quarterly Review September 2011, Eurostat.

väsentliga offentliga tjänster som hälso- och sjukvård och säkerställa deras hållbarhet på längre sikt med växande efterfrågan.

2. LÄRDOMAR AV KRISEN

Krisens effekter på realekonomin började bli ordentligt märkbara under 2009, då BNP minskade i sällan skådad takt på båda sidor av Atlanten. Sysselsättningen i Europa visade sig särskilt i början av lågkonjunkturen kunna stå emot krisen, vilket i synnerhet berodde på kraftiga arbetstidsförkortningar. Sedan andra halvåret 2009 har dock uppsägningar blivit vanligare och arbetslösheten ökat i de flesta EU-länder. Situationen varierar dock kraftigt mellan länderna. Återhämtningen tog fart under första halvåret 2010 men saktade in under resten av året, vilket också visar den avtagande effekten av temporära faktorer som exceptionella stimulansåtgärder. Trots produktionsökningen började inte sysselsättningen öka förrän i slutet av 2010, och arbetslösheten låg kvar på 2009 års höga nivå¹³.

Den totala sysselsättningsutvecklingen avspeglade olika mönster på sektorsnivå. Till en början ökade arbetslösheten främst inom de mest konjunkturkänsliga sektorerna, som bara i begränsad utsträckning kunde använda arbetstidsförkortning – särskilt byggnads- och anläggningssektorn – men det finns uppgifter som tyder på att den delen av ökningen håller på att bita sig fast. Sysselsättningen minskade även inom tillverkningsindustrin trots att många företag infört förkortad arbetstid och den nedåtgående trenden fortsatte under återhämtningen. Dessa mönster kan bero på den anpassning som utlöstes av den globala lågkonjunkturen med tanke på att det rådde överkapacitet inom vissa sektorer och det faktum att BNP-minskningen under lågkonjunkturen riskerar att bli permanent.

Behovet av att omfördela arbetstagare från lågproduktiva till högproduktiva sektorer kan innebära längre perioder av arbetslöshet och en hög strukturell arbetslöshet, vilket i sin tur kommer att få negativa effekter på arbetskraften och därigenom bidra ytterligare till att arbetslösheten kvarstår¹⁴.

Hur snabbt arbetslösheten återgår till nivån före krisen beror inte bara på tillväxtprognoserna och olika grundförutsättningar i fråga om ekonomi och institutioner, utan även på behovet av omfördelning mellan sektorer och företagens förmåga att anpassa arbetskostnaderna direkt eller genom att anpassa arbetstiden. Det kommer också att bero på förekomsten av stödjande politiska åtgärder, inklusive arbetslöshetsersättningsystem och aktiveringsåtgärder som skapar incitament för arbetslösa att hitta ett arbete, lönebildningsmekanismer som stöder löneanpassning, skattesystem som gynnar skapandet av arbetstillfällen samt riktade aktiva arbetsmarknads- och utbildningsåtgärder som underlättar övergångar på arbetsmarknaden och gör det lättare för långtidsarbetslösa att få ett arbete.

Erfarenheten under den ekonomiska krisen visar att företagen i Europa och deras anställda trots mycket svåra marknadslägen och ansträngda finanser i stort sett deltagit aktivt i konstruktiva och effektiva omstruktureringsprocesser som har bidragit till att begränsa antalet förlorade arbetstillfällen genom innovativa metoder.

¹³ Källa: "Labour market developments in Europe 2011", Europeiska kommissionen, *European Economy* 2/2011.

¹⁴ Återhämtningens fördröjda effekter på sysselsättningen måste också ses i ljuset av arbetskraftshamstringen under lågkonjunkturen, och gick hand i hand med en betydande återhämtning av arbetsproduktiviteten.

Som sägs i rapporten om omstrukturering i Europa 2009¹⁵ har många företag i hela EU som reaktion mot krisen vidtagit åtgärder för att skydda jobben. Man har särskilt på **olika sätt minskat arbetstiden (se rutan)**, bland annat genom att införa produktionsstopp, obligatoriskt uttag av semesterledighet, kortare arbetsvecka eller arbetsdag, ökad användning av arbetstidskonton, roterande ledighet och sabbatsår. I vissa företag har lönerna sänkts, och tillfälliga lönesänkningar på 10–20 % är inte ovanliga. De flesta företag har använt någon kombination av dessa möjligheter och **intensiva förhandlingar** har lett till en rad olika kompromisser – till exempel lägre lön i utbyte mot aktier i företaget. Avgångsvederlag, ofta i samband med förtida pensionering, har också varit vanligt förekommande.

Social dialog och kollektivförhandlingar har varit viktigare än någonsin för att anpassa produktionen, arbetsorganisationen och arbetsvillkoren till föränderliga och krävande omständigheter under krisen.

De offentliga myndigheterna har utökat de offentliga åtgärderna för att främja återintegrering på arbetsmarknaden för dem som blivit arbetslösa under krisen. I ett tidigt skede av krisen ökade medlemsstaterna **de offentliga arbetsförmedlingarnas** handlingsmöjligheter och tjänsteutbud. Eftersom lågkonjunkturen har varat så länge har dock vissa regeringar valt att skära ned kostnaderna och minska anslagen i hela den offentliga förvaltningen, inklusive den offentliga arbetsförmedlingen¹⁶. Vissa medlemsstater har inrättat eller förstärkt befintliga **särskilda omplaceringsorgan**. De har vanligen en rad olika intressenter, bland annat staten, regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra aktörer på lokal nivå. Deras effektivitet i egenskap av specialiserade organ och det stora förtroendet för flerpartsorgan gör att de är bra instrument för att hantera effekterna av den ekonomiska nedgången.

Kortare arbetsvecka har troligen varit den mest innovativa krisåtgärden, och sådana program har också i många fall fått ett omfattande offentligt stöd. I de flesta fall har arbetsgivarna fått ersättning för förlorad arbetstid. Det gäller både i länder där arbetstidsförkortning reglerades genom kollektivavtal och i länder med offentliga program som kompletterar den ersättning som ges genom kollektivavtal. Möjligheterna till utbildning under den ökade fritiden varierade betydligt, och det gjorde även den utsträckning i vilken inbetalningen av socialförsäkringsavgifter upprätthölls under perioden med förkortad arbetstid.

Under lågkonjunkturen 2008–2009 var arbetstidsförkortning den viktigaste sparåtgärden för företagen. Det är dock inte alltid ett möjligt alternativ som krisåtgärd. Inom företagen kan arbetstiden tillfälligt minskas när arbetstidskontona visar en positiv balans. Effekterna avtar sannolikt också om den svaga efterfrågan på arbetskraft kvarstår. Om arbetstidsförkortningen inte upphör i lämplig tid kan det medföra avsevärda kostnader eftersom arbetskraften binds i sektorer i nedgång, vilket förhindrar en nödvändig omfördelning av resurser, försämrar tillväxtmöjligheterna i framtiden och leder till snedvriden konkurrens. Tillgången på offentligt finansierade åtgärder beror också på budgetsituationen, som har försämrats i flera länder.

¹⁵ *European Restructuring Monitor (ERM) Report 2009 Restructuring in recession* finns på <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Se även *ERM Report 2011*: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

¹⁶ I en EU-undersökning om de offentliga arbetsförmedlingarnas anpassning till krisen 2011 svarade 13 av 21 att deras ekonomiska resurser skulle minska under den kommande tolv månaders perioden. I 9 av de 13 fallen skulle det rör sig om en minskning på 10 %.

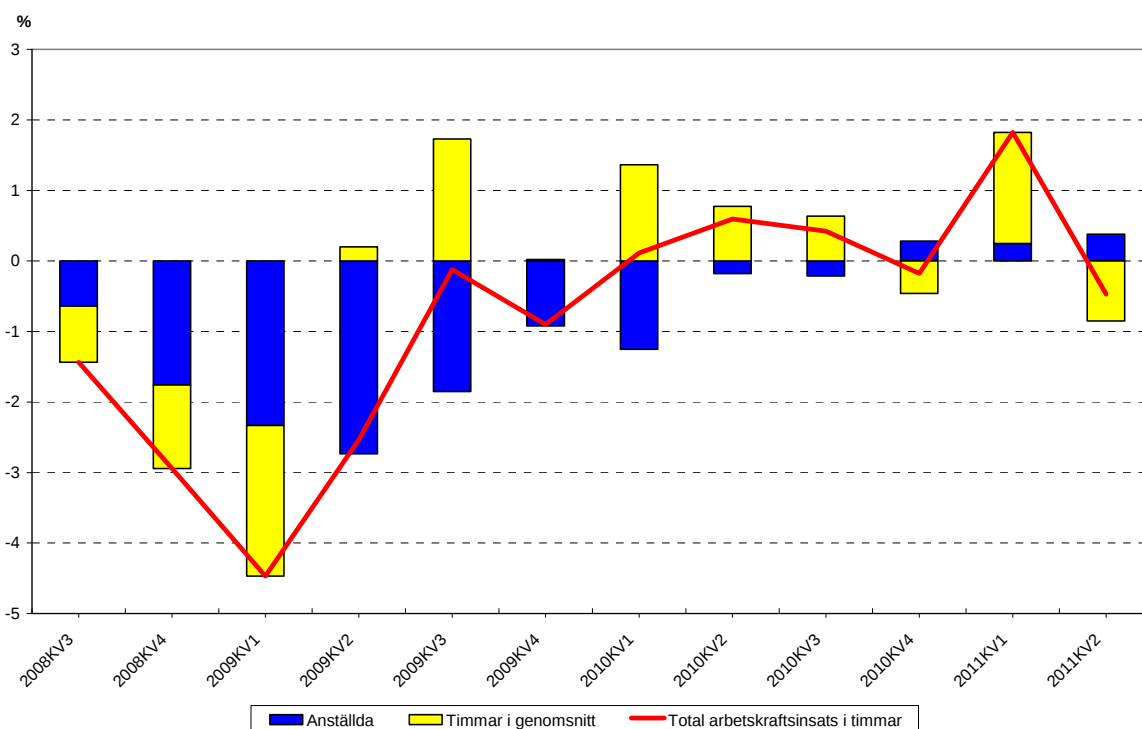
När dessa mekanismer analyseras är det viktigt att beakta att deras effektivitet och verkningsfullhet i både ekonomiskt och socialt hänseende har varierat betydligt mellan olika länder och sektorer. Eventuella slutsatser om huruvida de är adekvata och/eller kan överföras till andra sammanhang bör därför inbegripa en analys av framgångsfaktorerna.

Förkortad arbetstid – några faktauppgifter

Analysen av hur sysselsättningen och arbetstiden förändrats på grund av minskad produktion visar att arbetsmarknadernas anpassning skiljde sig betydligt mellan medlemsstaterna under krisens värsta år. I vissa länder ökade antalet uppsägningar omedelbart. I andra drog arbetsgivarna först ned på arbetstiden istället för att säga upp personal, ibland med myndigheternas stöd genom särskilda program för förkortad arbetstid.

Diagrammet nedan visar att arbetstidsförkortning var vanligast i EU under första kvartalet 2009, när tillverkningen var som lägst under konjunkturnedgången. När tillverkningen började öka igen ökade även det genomsnittliga antalet arbetade timmar, vilket tyder på att arbetstidsförkortningen upphörde och i vissa fall att arbetsstyrkan anpassades.

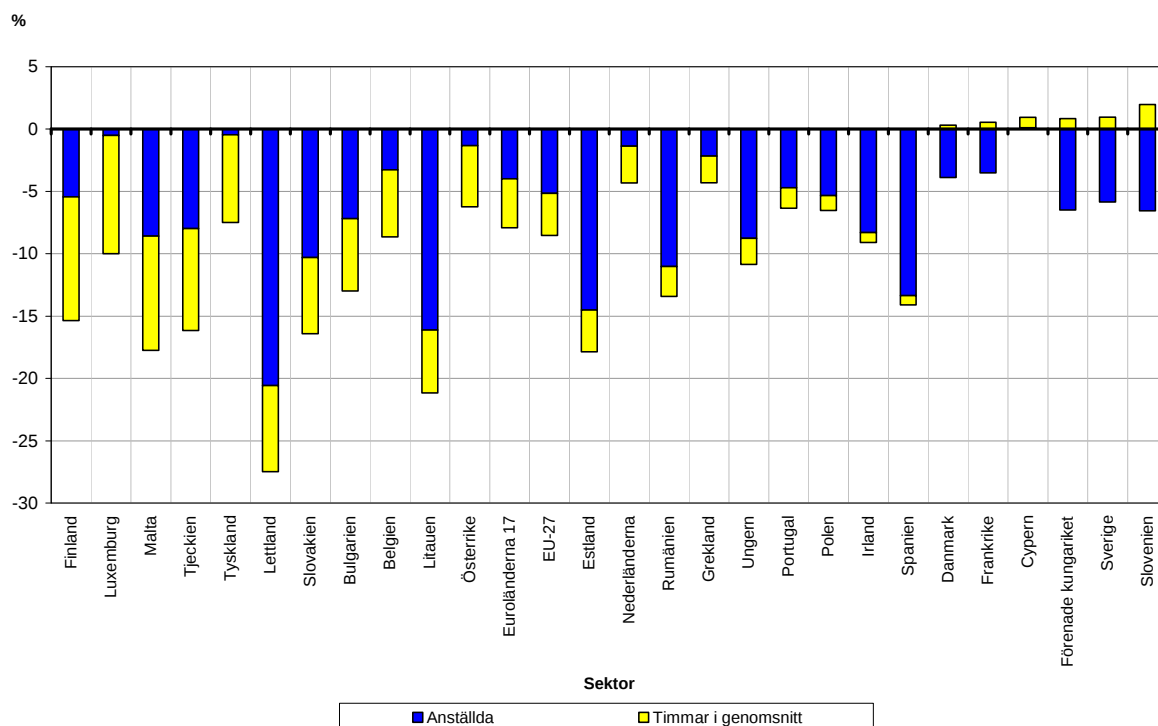
Tabell: Kvartalsvis tillväxt i sysselsättning och genomsnittligt antal arbetade timmar i tillverkningsindustrin i EU (säsongsjusterade uppgifter)



Källa: Eurostat

Beträffande utvecklingen i medlemsstaterna användes arbetstidsförkortning särskilt flitigt i vissa länder under första kvartalet 2009. Det gäller särskilt Tyskland, Belgien och Österrike, som lyckades hålla sysselsättningen på ungefär samma nivå som året innan.

Tabell: Förändring i sysselsättning och genomsnittligt antal arbetade timmar inom tillverkningsindustrin under första kvartalet 2009 jämfört med första kvartalet 2008 (säsongsjusterade uppgifter)



Källa: Eurostat (inga uppgifter tillgängliga för Italien)

Det finns vissa tecken på att arbetstidsförkortning har begränsat förlusten av arbetstillfällen och arbetslöshetsökningen i dessa ekonomier. Förkortad arbetstid gynnar också företagen, som kan behålla högkompetent eller särskild utbildad personal även under en lågkonjunktur.

En analys från kommissionen¹⁷ visar att dessa åtgärder var effektiva när det gäller att minska den ekonomiska krisens inverkan på sysselsättningen. Där framhålls också att det är viktigt att sådana åtgärder upphör i tid efter en ekonomisk kris. Om arbetstidsförkortning används för länge finns det risk att man stöder efterfrågan inom sektorer i nedgång och därigenom fördröjer omstruktureringen av dem, särskilt när kostnaderna för en omfördelning av arbetskraft är låga och incitamenten att omstrukturera stora. Genom att omfördelningen skjuts upp kan arbetstidsförkortning hämma produktivitetstillväxt och senare löneökningar. För att få så stor effekt som möjligt bör dessa åtgärder kopplas till effektiva system för arbetslöshetsersättning som underlättar omfördelningen av arbetskraft. Denna analys stöds av en ny OECD-studie¹⁸ som visar att arbetstidsförkortning fick betydelse för ekonomin genom att skydda jobben under den ekonomiska nedgången, särskilt i Tyskland och Japan när det gäller fast anställda. Sådana åtgärder har i stort sett varit framgångsrika när det gäller att bibehålla sysselsättningen i dessa ekonomier.

I linje med rekommendationerna i den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa **införde medlemsstaterna omfattande krispaket** för att mildra den finansiella krisens konsekvenser för den aggregerade efterfrågan och förebygga stora förluster av arbetstillfällen på grund av en tillfällig nedgång i produktionen. Utöver förkortad arbetstid utökades och höjdes också

¹⁷ Alfonso Arpaia et al., "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations", Europeiska kommissionen, *European Economy Occasional Paper No 64*, juli 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen och Danielle Venn, "The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession", *OECD Working Paper 115*, januari 2011.

arbetslöshetsersättningen i flera medlemsstater. Åtgärderna på kort sikt inkluderade också direkt stöd till företagen, t.ex. lån och garantier för att underlätta tillgång till finansiering, sänkta socialförsäkringsavgifter, åtgärder för att skapa arbete inom den offentliga sektorn, förstärkta aktiva arbetsmarknadsåtgärder och utbildningsåtgärder som ofta riktades till friställda arbetstagare.

Från 2010 ledde den begynnande återhämtningen tillsammans med strängare budgetbegränsningar till en omprövning av de politiska prioriteringarna. Reformerna måste vara avpassade för situationen med en gradvis återhämtning av tillväxten och en fortsatt hög arbetslöshet som innebär att arbetskraften ännu inte bidrar fullt ut till att tillväxtpotentialen uppnås. Fokus måste ligga på skatte- och förmånssystem där arbete lönar sig, aktiveringsåtgärder som belönar arbetslösa som börjar arbeta, ett anställningsskydd som skapar balans mellan trygghet och flexibilitet samt en löneutveckling som stämmer överens med ekonomins behov när det gäller anpassning och att hitta en ny balans. Många av de arbetsmarknadsåtgärder som sattes in i början av den finansiella krisen har successivt avvecklats. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder och utbildningsåtgärder har förstärkts, och vissa länder har börjat reformera reglerna om anställningsskydd för att främja skapandet av arbetstillfällen och motverka segmenteringen på arbetsmarknaden.

Är de politiska åtgärder och den praxis som beskrivs i fråga om omstrukturering – särskilt beträffande arbetstidsförkortning – lämplig? I vilka sammanhang? Kan de klara bestående svag efterfrågan? Och vad kan medlemsstaterna, kommissionen och arbetsmarknadens parter göra för att utbyta, sprida och främja en vidare tillämpning av god praxis på detta område?

3. UTMANINGEN ATT STÄRKA KONKURRENSKRAFTEN – VIKTEN AV ATT FRÄMJA ANPASSNING I EKONOMIN OCH INDUSTRIEN

Olika sätt för företagen att anpassa sig

Anpassning är en del av företagens konkurrensarbete och ett sätt för företagen att höja sin produktivitet. Behovet av ständig anpassning beror på faktorer som den tekniska utvecklingen, innovation, ökad konkurrens och framväxten av nya konkurrenter, ändrade preferenser hos konsumenterna, ändrad lagstiftning, tillgång och pris på insatsvaror och andra resurser samt marknadstillträde¹⁹. Förändringstrycket kan öka under längre perioder av svag ekonomisk aktivitet. Företag som inte klarar att anpassa sig till ändrade omständigheter kan inte hålla jämna steg med konkurrenterna på längre sikt.

Anpassning kan därför betraktas som en del av en process för omfördelning av resurser, där befintliga produktionsstrukturer ifrågasätts och i vissa fall ersätts av nya, mer effektiva och konkurrenskraftiga strukturer och företag. Med en alltmer högkompetent och alltmer kapital- och teknikintensiv industribas kommer EU:s ekonomi i ännu högre grad att integreras i internationella förädlingskedjor, eftersom det globala utbytet blir alltmer komplext och med tanke på försäljningen till tillväxtmarknader i hela världen.

¹⁹ Se t.ex. GD Näringslivs undersökning *Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry*, som finns på http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

Det kan handla om att ge företagets verksamhet en bredare eller snävare inriktning, ändrad position i förädlingskedjan, spin-off-företag och internt entreprenörskap, ny användning av tillgångar, uppstādade balansräkningar, kompetenshöjning och bättre fortbildning eller organisatoriska förändringar i företagets ledning. Konkret innebär det att nya affärsmodeller växer fram genom vilka tillverkning och tjänster knyts närmare till varandra. Utvecklingen av innovativa lösningar som mer resurseffektiva produktionsmetoder och ny teknik som avancerade material och nanoteknik kan t.ex. påverka beslut om utläggning på entreprenad. Dessa är några av de åtgärder som är en del av företagsdynamiken för att bevara konkurrenskraften.

Grundförutsättningar för effektiv anpassning

Normalt vet företagen och sektorerna bäst själva vilka omstruktureringsbehov de har. En effektiv anpassning kräver att företagen verkar i en miljö med lämpliga grundförutsättningar som *möjliggör* anpassning. Eventuella hinder för denna anpassning skadar konkurrenskraften och sysselsättningen på längre sikt.

Den inre marknaden måste bidra till att skapa goda grundförutsättningar och skapa möjligheter i hela EU. Arbetsmarknadens sätt att fungera och rörligheten på arbetsmarknaden är en viktig aspekt. Andra viktiga områden, både för företagen och för samhället i stort, är kapitalmarknadernas funktionssätt (tillgång till finansiering), graden av konkurrens på produktmarknaderna, FoU- och innovationssystemens effektivitet, entreprenörmiljön, mekanismer för kunskapsöverföring och teknikutnyttjande, ett ändamålsenligt utbildningssystem och samhälleliga utmaningar i ett större perspektiv. Det handlar alltså inte bara om lagstiftning. Inre marknadsakten och flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen syftar till att systematiskt avlägsna dessa hinder och ge företagen möjlighet att få ut goda idéer till marknaden snabbare, anpassa sig och växa. Starkt innovativa små och medelstora företag och innovationskluster utvecklas nu till en viktig kanal för innovations- och produktionsprocessen. Det innebär att det finns ett ökande behov av en klusterpolitik och smart specialisering, kompetensutveckling samt fokuserad kunskap när det gäller framtida marknader och relevant nyckelteknik.

Omstrukturering

Omstrukturering kan gälla ett enstaka företag, handla om pågående affärsutveckling eller bero på misslyckade investeringar. Det kan också beröra en hel sektor eller vissa segment inom en sektor. Det finns också tydliga skillnader mellan olika sektorer – vissa berörs mer än andra av det förändringstryck som beskrivs ovan. Branscher som utrustning, kemikalier, motorfordon och elektriska maskiner kan beskrivas som kraftigt påverkade av den globala konkurrensen och den tekniska utvecklingen. Detta påverkar också deras behov av effektiv omstrukturering.

Ett färskt exempel på hur företag och sektorer hanterar omstrukturering i en krävande ekonomisk och social miljö hämtas från fordonsindustrin i interimrapporten från högnivågruppen Cars 21 som antogs den 2 december 2011 (se det åtföljande arbetsdokumentet om omstrukturering i Europa 2011²⁰).

Vissa omstruktureringar (t.ex. stängning av vissa delar av försörjningskedjan och korttidspermittering av vissa arbetstagare) får negativa konsekvenser för ekonomin. Det

²⁰ Se punkt 4.3.2 i arbetsdokumentet. Rapporten finns på http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

betyder att politiska beslutsfattare har en roll att spela, men effektiva politiska åtgärder får inte försena eller hindra effektivitetshöjande omstruktureringar. Fokus bör istället ligga på politiska åtgärder som underlättar en omfördelning av resurser till olika företag eller sektorer.

Tillgång till finansiering är särskilt viktig för ekonomisk verksamhet, eftersom vissa anpassningar som kräver investeringar kan fördröjas eller stoppas om tillgången till externa medel är begränsad. Tillgången beror inte bara på kapitalmarknaderna och offentligt stöd, utan även på bestämmelserna om exempelvis bolagsbeskattning och konkurser. Tidskrävande och komplicerade konkursförfaranden kan i praktiken hindra ärliga entreprenörer som misslyckats från att komma tillbaka som företagare och därigenom rädda befintliga jobb och skapa nya. Detta trots att det finns starka belägg för att sådana företag växer snabbare och klarar sig bättre än vanliga nyetablerade företag²¹.

I kommissionens meddelande *Tänk småskaligt först – En ”Small Business Act” för Europa* från 2008²² och uppföljaren *Översyn av småföretagsakten för Europa* från 2011²³ uppmanas medlemsstaterna att vidta två särskilda åtgärder för att angripa problemet. I meddelandet från 2008 uppmanas medlemsstaterna att ”försöka avsluta alla rättsliga förfaranden för att avveckla företaget inom ett år vid konkurser där det inte rör sig om bedrägeri” och i meddelandet från 2011 att ”ge entreprenörer en andra chans genom att senast 2013 begränsa tiden för en ärlig entreprenörs ackordsförfarande efter konkurs till högst tre år”.

Reglerna för statligt stöd²⁴ spelar ibland en roll i omstruktureringar. Denna typ av stöd får ges till företag som anses livskraftiga men som befinner sig i svårigheter och riskerar att gå i konkurs utan offentligt stöd eftersom inga privata aktörer är villiga att tillhandahålla kapital. Sådant stöd ska bara sättas in i extrema situationer där företagen kanske inte har reagerat i tid på ändrade förutsättningar.

Kommissionen vill ta del av berörda aktörers synpunkter på följande frågor:

- Vilka grundförutsättningar är lämpligast för att möjliggöra en framgångsrik industriell anpassning?**
- Vilka nuvarande åtgärder som rör tillgång till finansiering och som ska åtfölja strukturell anpassning är god praxis?**
- Vilka ytterligare åtgärder behöver vidtas för att förbättra konkursförfarandena?**

²¹ Rapporten *Business Dynamics* (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) ger belägg för detta. Där finns också utförlig information om konkursreglerna i medlemsstaterna och en analys av hur bristen på enhetlighet när det gäller konkursförfaranden påverkar entreprenörer och företag. Ytterligare information och exempel på god praxis för att stödja ärliga entreprenörer som vill komma tillbaka som företagare finns på portalen för ”en andra chans”: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm.

²² KOM(2008) 394 slutlig, 25.6.2008.

²³ KOM(2011) 78 slutlig, 23.2.2011.

²⁴ Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:SV:PDF>.

4. UTMANINGEN ATT ÖKA FÖRETAGENS ANPASSNINGSFÖRMÅGA OCH ARBETSTAGARNAS ANSTÄLLBARHET – FÖRETAGEN I CENTRUM AV OMSTRUKTURERINGSPROCESSEN

EU har lyckats skydda ekonomins produktionsbas under lågkonjunktursens värsta år. Med dagens osäkra makroekonomiska förhållanden kommer EU-industrins förmåga att bevara sin konkurrenskraft och bibehålla sysselsättningen dock i allt högre grad att bero på dess **förmåga att innovera och snabbt och smidigt anpassa sig till förändringar**. Dessa förändringar hänger samman med den tekniska utvecklingen, växlande handelsmönster, ändrade bestämmelser, nya affärsmodeller och förändrat konsumentbeteende. EU måste genom sina insatser på olika politikområden stödja näringslivet i detta avseende. En ekonomisk omstrukturering och samhällslig förändring av enorma proportioner har utlöst av den djupgående anpassning som de miljömässiga, ekonomiska, tekniska, marknadsrelaterade och samhällsliga utmaningarna kräver, och denna drivs på ytterligare av den allvarliga lågkonjunkturen. Beträffande sysselsättningen kommer detta att leda till **både skapande och förlust av arbetstillfällen** och framför allt **omställning i arbetet** (dvs. nya arbetsuppgifter, nya kompetensprofiler och nya arbetsformer). En högkvalificerad arbetskraft är en viktig **faktor för EU-industrins konkurrenskraft**, men kan inte tas för given. För att stödja denna positiva faktor krävs aktiva insatser.

En smidig anpassning till förändringar kräver naturligtvis att kompetensbehoven tillgodoses och att tillräckliga investeringar görs i arbetsstyrkan. För att upprätthålla smart och hållbar tillväxt för alla **måste företagen ha en arbetsstyrka med lämplig kompetens för att undvika kompetensbrist och dålig matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft**. För att bibehålla en hög sysselsättning krävs också planering för framtida kompetensbehov (t.ex. behovet av kompetens på miljöområdet och inom vård och omsorg) och därmed även anpassning av utbildningssystem, läroplaner och kvalifikationer i samarbete med arbetsmarknadens parter, utveckling av lärlingsutbildning och goda omskolningsmöjligheter inom ramen för livslångt lärande för arbetstagare inom sektorn. Vid kompetensbrist bör företagen också vara beredda att rekrytera från andra länder. **Investeringar i it-kunnande och digital kompetens** är därför absolut nödvändiga. Nya jobb skapas inom tillverkningen av nya energieffektiva halvledare, tjänster som rör datormoln, cybersäkerhet samt virtualiseringstillämpningar. Efterfrågan kommer därför att vara stor på arbetstagare med kompetens inom dessa områden, och särskilda e-kompetensinitiativ bör uppmuntras.

Den ekonomiska och finansiella krisen och de allt snabbare förändringar som blir följden av denna har tillsammans med behovet av omstrukturering inom vissa sektorer och av omfördelning av arbetskraft mellan sektorer gjort det viktigare än någonsin för EU att sätta in åtgärder för att få bort bristerna i fråga om företagens anpassningsförmåga och arbetstagarnas anställbarhet.

Kommissionen vill främja kontinuerlig anpassning från företagens sida till ekonomiska omständigheter i snabb förändring, samtidigt som man strävar efter en hög nivå på sysselsättningen och det sociala skyddet genom lämpliga stödåtgärder. Det finns ett stort behov av åtgärder som stöder en omfördelning av resurser mellan företag och sektorer och av åtgärder som tar till vara potentialen hos högkompetenta men allt oftare arbetslösa unga arbetstagare. Bättre planering och hantering av omstruktureringar kan hjälpa arbetstagarna och företagen att anpassa sig till de förändringar som överskottskapacitet, modernisering och strukturell anpassning medför.

Arbetsgivarnas och arbetstagarnas representanter är de centrala aktörer som bör diskutera framåtblickande omstruktureringsstrategier på företagsnivå. Politiska åtgärder åtföljer sådana omstruktureringar för att undvika sociala problem och för att främja ny kompetens och sysselsättning genom att underlätta ekonomisk omställning och omställningar i yrkeslivet. För att underlätta en omfördelning av faktorer vid behov bör åtgärderna syfta till att motverka alltför inflexibla strukturer på arbetsmarknaden och att kompetensstrukturen blir ett hinder för anpassning och ekonomisk tillväxt.

För att hantera de sociala och hälsorelaterade effekterna av otrygg anställning, anpassning, förlust av arbetet och långtidsarbetslöshet krävs också effektiva strategier som ger arbetstagarna möjlighet att anpassa sig till förändringar på arbetsplatsen, snabbt återintegreras på arbetsmarknaden och mildra hälsoeffekterna av omställningarna. Ny praxis på det här området växer fram på företags- och sektorsnivå, även i kristider.

Förstärkningen av de faktorer som driver utvecklingen får djupgående konsekvenser för hur arbetsmarknadens parter och de offentliga myndigheterna hanterar frågan. I flera medlemsstater har det under de senaste åren skett en **tydlig utveckling från rena korrigeringsåtgärder till förebyggande insatser, dvs. en övergång till en mer aktiv strategi som bidrar till att mildra de sociala konsekvenserna av omstrukturering.** Förebyggande strategier tar hänsyn till de inneboende riskerna med omstrukturering så att resultatet kan bli positivt både när det gäller de berörda arbetstagarnas yrkesmässiga rörlighet och genom ökad konkurrenskraft.

De omstruktureringar som skett i EU visar dock att man ibland vidtar åtgärder först i efterhand istället för att planera och göra aktiva insatser. Åtgärder sätts ibland in för sent i beslutsprocessen och externa aktörer medverkar inte alltid i ett så tidigt skede att de kan bidra till att mildra omstruktureringens sociala konsekvenser.

Passiva attityder och motstånd mot förändringar medför stora kostnader för ekonomin och hotar investeringarna och sysselsättningstillväxten. Det är därför viktigt att skapa förtroende så att alla aktörer i samhället (företag, arbetstagare och deras representanter, offentliga myndigheter osv.) är rustade att möta framtiden på ett dynamiskt sätt.

Är det möjligt att arbeta förebyggande när det gäller att hantera förändringar och omstruktureringar?

Hur kan nuvarande vägledningar och riktlinjer förbättras med tanke på vad vi lärt oss av krisen och de nya utmaningarna för ekonomin och samhället? Hur kan lärdomarna av krisen spridas och utnyttjas?

5. SKAPANDE AV SYNERGIEFFEKTER I DEN INDUSTRIELLA FÖRÄNDRINGSPROCESSEN

Kommissionen vill få in synpunkter från alla berörda aktörer om god praxis och möjliga synergieffekter när det gäller a) att planera för omstrukturering, b) att förbereda och hantera omstrukturering, c) utvärderingar och rapporter, d) den sociala dialogens roll och e) att se över det passiva skyddet, enligt nedanstående beskrivning.

- (a) Planera för omstrukturering

Långsiktig strategisk planering

Planering för förändringar underlättas om denna funktion på ett bra sätt byggs in i företagens och regionernas långsiktiga strategier för att säkra och stärka deras långsiktiga hållbarhet och konkurrenskraft, och om en innovationsinriktad kultur främjas. Genom att inkludera planering för förändringar i den långsiktiga strategiska planeringen kan företagen och de offentliga myndigheterna ta till vara nya möjligheter och skapa tillväxt och sysselsättning. Ett positivt exempel i detta avseende är utvecklingen av resurseffektiv teknik med låga koldioxidutsläpp, som har visat sig vara en källa till hållbar tillväxt och sysselsättning i olika regioner i EU.

Företagens långsiktiga strategiska planering inbegriper mål som rör personalförvaltning, anställning och kompetens och som syftar till fortsatt kompetensutveckling för arbetstagarna. Detta kan öka produktiviteten och därigenom även företagets konkurrenskraft och lönsamhet, och dess förmåga att anpassa sig och innovera. Det kan också bidra till att stärka arbetstagarnas anställbarhet och underlätta rörligheten inom och utanför företaget.

Lokala och regionala myndigheter kan också spela en viktig roll när det gäller att stärka konkurrenskraften på längre sikt i berörda områden, särskilt genom att utarbeta strategier för smart specialisering.

Vad kan göras för att främja strategiska, långsiktiga och innovativa strategier för hantering av förändringar, även när det gäller frågor som rör sysselsättning och kompetens? Hur kan synergieffekterna förbättras mellan företag, lokala myndigheter och andra lokala aktörer?

Hur ska särskilda ansvarsområden och roller på det här området fördelas mellan företag, arbetsmarknadens parter och de offentliga myndigheterna?

Tidig planering för anställnings- och kompetensbehov

Vissa företag utvecklar i samarbete med arbetstagarrepresentanterna och/eller yrkesutbildnings- och fortbildningsanstalter mekanismer för planeringen i fråga om anställning och kompetens. De offentliga arbetsförmedlingarna och branschorganisationerna spelar också en viktig roll när det gäller att omskola arbetstagare som måste byta yrke eller sektor, och underlättar därigenom omfördelningen av arbetskraft mellan företag och sektorer.

För att fastställa vilka utbildnings- och kompetensbehov som finns och var de kan tänkas finnas i framtiden – även med tanke på demografiska förändringar – krävs fullständigt samarbete mellan alla berörda parter. Ett välstrukturerat samarbete mellan företag och yrkesskolor har visat sig ge mycket goda resultat i det här avseendet. Även lokala initiativ kan bidra, t.ex. kompetenspartnerskap med regionala och lokala myndigheter i nära samarbete med utomstående organ som högskolor och andra utbildningsanstalter, teknikinstitut, innovationscentrum och utvecklingsorgan samt hälso- och sjukvårds- och försäkringsorgan. Företagen kan också bidra till observationsgrupperna för sysselsättning och kompetens och delta i andra relevanta initiativ inom den berörda regionen och/eller sektorn.

Hur kan effektiva metoder vid planering för anställnings- och kompetensbehov inom företagen främjas ytterligare? Hur kan fortbildning utvecklas som ett fortlöpande inslag i personalförvaltningen?

Hur kan synergieffekter främjas mellan företagens insatser och den offentliga sektorns initiativ för att bidra till en lämplig politik när det gäller anställning och kompetens?

(b) Förbereda och hantera omstrukturering

Tidiga förberedelser

Tid är en viktig faktor för att hantera omstruktureringar på ett bra sätt. Omstrukturering bör i möjligaste mån föregås av lämpliga förberedelser där alla relevanta aktörer deltar, i syfte att förebygga eller mildra negativa ekonomiska och sociala konsekvenser och konsekvenser för berörda regioner. På sektorsnivå finns goda exempel på branschomfattande insatser inom försvarsindustrin, sektorn för bildelar och telekombranschen.

Förberedelserna bör helst inledas i ett så tidigt skede som möjligt, dvs. när det konstaterats att det finns ett behov av omstruktureringar. Eventuella metoder och förfaranden som förhandlats fram på sektors-, region- eller företagsnivå bör då beaktas. Tidiga insatser gör det lättare att vidta åtgärder för att så långt det går mildra omstruktureringens ekonomiska och sociala konsekvenser och konsekvenser för berörda regioner.

Hur kan företagen och deras anställda uppmuntras att delta i tidiga och adekvata förberedelser inför en omstrukturering som bidrar till förändringsacceptans? Vilken god praxis finns på området?

Skapa ömsesidigt förtroende och samsyn

Det är viktigt att skapa ömsesidigt förtroende och nå fram till samsyn genom kontinuerlig god kommunikation mellan alla berörda parter. Företagens långsiktiga strategiska mål och krav och begränsande faktorer på kort sikt bör förklaras i den mån det är möjligt, liksom planerade åtgärder och andra tänkbara alternativ mot bakgrund av alla berörda intressen.

Företagens sociala ansvar och ett öppet tillvägagångssätt kan bidra till att alla berörda parter, särskilt arbetstagarrepresentanterna, samarbetar för att hitta lösningar som innebär att båda parter intressen tas till vara utan att det skapar omotiverade förseningar och osäkerhet.

Hur kan ömsesidigt förtroende och samsyn bidra till att omstruktureringar hanteras på ett bra sätt? Hur kan detta främjas inom företagen och i ett bredare sammanhang?

Mildra de sociala konsekvenserna

Företag som behöver omstrukturera brukar inte börja fundera på uppsägningar förrän de har uttömt alla tänkbara alternativ, även om de vill skydda sin konkurrenskraft och sitt välstånd på längre sikt. Företagen försöker också ofta fastställa och införa lämpliga stödåtgärder. Arbetstagarrepresentanterna bör vara öppna för att förhandla fram flexibla lösningar som alternativ till uppsägning.

Som den ekonomiska krisen visat är flexibiliteten inbyggd i det nuvarande systemet. Många företag i hela EU har vidtagit tillfälliga åtgärder för att skydda jobben, bland annat genom förkortad arbetstid, produktionsstopp, obligatoriskt uttag av semesterledighet, kortare arbetsvecka eller arbetsdag, ökad användning av arbetstidskonton, roterande ledighet och sabbatsår.

Om uppsägningar inte kan undvikas, eller som en del av ett paket med alternativa möjligheter, kan företag, lokala myndigheter och alla relevanta aktörer – även hälso- och sjukvårds- och

försäkringsorgan – uppmuntras att samarbeta för att ge berörda arbetstagare möjlighet att förbättra sin anställbarhet och komma tillbaka på arbetsmarknaden så snabbt som möjligt.

Det har visats att dåligt skötta omstruktureringar på grund av de mänskliga och psykologiska konsekvenserna kan få betydande negativa effekter på företagets personalstyrka på längre sikt, vilket motverkar syftet att stärka konkurrenskraften. Företag och arbetsmarknadsparter från vissa sektorer som genomgår särskilt stora förändringar har därför enats om riktlinjer för att hantera frågor som rör den psykiska hälsan på arbetsplatsen och engagerar sig mer och mer i att möta dessa utmaningar.

Vad kan företagen och arbetstagarna göra för att mildra omstruktureringens sysselsättningsrelaterade och sociala konsekvenser? Vilken roll kan den offentliga politiken spela för att underlätta dessa förändringar?

Mildra de yttre ekonomiska, sociala, miljörelaterade och regionala konsekvenserna

Behovet av att vidta åtgärder i fråga om omstruktureringarnas regionala konsekvenser togs upp inom ramen för arbetsmarknadsparternas arbete. När en omstrukturering får stora konsekvenser i en region försöker företagen i många fall anpassa sina förberedelser till de andra aktörernas i syfte att skapa bästa möjliga återanställningsmöjligheter för de anställda, främja ekonomisk och social omställning i den berörda regionen och utveckla ny ekonomisk verksamhet som skapar arbetstillfällen.

Därför diskuterar företagen ofta planerade åtgärder med regionala eller lokala myndigheter och andra berörda aktörer, inklusive hälso- och sjukvårds- och försäkringsorgan. Ibland deltar de i eller bidrar till arbetsgrupper eller nätverk som inrättats på regional nivå eller branschnivå för att mildra omstruktureringens konsekvenser.

I vissa fall omfattar dessa åtgärder även anställda vid andra företag i regionen – bland annat små och medelstora företag – som påverkas av omstruktureringen av större företag. Information och stöd ger små och medelstora företag bättre möjligheter att anpassa den egna verksamheten och hantera omstruktureringen.

Vad kan företag, lokala myndigheter och andra berörda aktörer göra för att mildra omstruktureringens regionala konsekvenser?

Hur kan företag som berörs av omstrukturering i ett annat företag stödjas i sin egen anpassning? Hur kan små och medelstora företag få bättre information och stöd i omstruktureringsprocessen?

(c) Utvärderingar och rapporter

Olika verktyg för regelbunden utvärdering av och rapportering om omstruktureringar i samarbete med arbetstagarrepresentanterna och berörda utomstående organisationer kan i vissa fall vara lämpliga, i synnerhet för att underlätta en lärandeprocess.

Vilken roll kan utvärderingar av och rapporter om tidigare omstruktureringar spela för att öka kunskaperna och förbättra berörda aktörers metoder?

(d) Arbetsmarknadsparternas roll

Eftersom arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanterna är centrala aktörer i diskussionen om omstruktureringsstrategier är det lämpligt att ge den sociala dialogen en framträdande roll när det gäller att sprida och främja god praxis.

Vilken roll kan den sociala dialogen ha när det gäller att sprida och främja god praxis för planering och hantering av omstruktureringar?

(e) Se över det passiva skyddet

En övergång från passivt anställningsskydd till ett aktivt skydd är kärnan i flexicurity-begreppet. Ett möjligt sätt att genomföra detta begrepp är att satsa på att skydda arbetstagarna under hela deras yrkesliv, istället för att skydda enskilda jobb. En annan möjlighet är att stärka den ”inre flexibiliteten”, som syftar till att skydda jobben genom åtgärder för flexibel anpassning till ändrade omständigheter. I vissa fall har sådana förändringar dock inte åtföljts av en översyn av det befintliga systemet för anställningsskydd, särskilt i fråga om belastning och kostnader.

Liksom andra funktioner i företaget medför planering för förändringar och aktiv omstrukturering självklart kostnader men även fördelar för alla berörda parter, eftersom företagen kan förbättra sin anpassningsförmåga, arbetstagarna bli mer anställbara och regionerna bli ekonomiskt mer dynamiska.

Med full hänsyn till de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna i detta avseende vill kommissionen gärna att berörda aktörer (särskilt nationella myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer) yttrar sig om huruvida vissa aspekter av systemet för anställningsskydd behöver ses över mot bakgrund av denna planerade övergång i riktning mot planering och aktivt skydd av sysselsättningen.

6. DE REGIONALA OCH LOKALA MYNDIGHETERNAS ROLL

Aktiv och dynamisk omstrukturering främjas ofta när de offentliga myndigheterna har en stödjande roll i omstruktureringen och planeringsarbetet, genom att samordning mellan företagen och utomstående parter underlättas. Myndigheterna skapar, främjar och stöder också ofta mekanismer för att uppmuntra små och medelstora företag att medverka i åtgärder av det slaget. Myndigheterna stöder också planeringsarbetet och omstruktureringar i syfte att mildra de ekonomiska, regionala och sociala konsekvenserna. Nedan ges några exempel på konstaterad god praxis i Europa.

Konstaterad god praxis i Europa:

- Myndigheterna, inklusive de offentliga arbetsförmedlingarna, spelar en viktig roll i regioner som påverkas av strukturella förändringar. De inrättar permanenta organ, nätverk eller observationsorgan för att övervaka förändringsprocesserna. En annan uppgift är att främja territoriella sysselsättningspakter för skapande av arbetstillfällen och anpassning. Dessutom främjar eller skapar de mekanismer för att underlätta övergångar i yrkeslivet samt anordnar utbildning för små och medelstora företag och deras anställda och stöder dialogen och samarbetet mellan dem och större företag. De främjar också regional sysselsättning och ekonomisk och social omställning.

- I vissa fall aktiverar de offentliga myndigheterna i samarbete med företagen snabba insatser och stödåtgärder för att hjälpa arbetstagare som står inför en omställning i yrkeslivet eller friställning. Utan att det påverkar företagens skyldighet enligt nationell lagstiftning eller praxis samfinansierar myndigheterna ibland anställbarhetsåtgärder, bland annat utveckling av överförbara färdigheter.

Strategier för smart specialisering kan vara ett viktigt verktyg för regionerna i deras omstruktureringsprocess²⁵.

På EU-nivå finns också sammanhållningspolitiken (särskilt Europeiska socialfonden) och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter som stöder både planeringsarbetet och åtgärder som syftar till att hjälpa arbetstagare vars arbeten hotas av särskilda omstruktureringar, även framväxande behov på arbetsmarknaden som beror på övergången mot en resurseffektiv ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

Hur kan man ge myndigheterna, särskilt regionala myndigheter, en stödjande roll i planeringsarbetet och i enskilda omstruktureringar med hänsyn till olika nationella traditioner i fråga om myndigheternas medverkan i processer på företagsnivå?

SAMRÅD

Kommissionen uppmanar alla intresserade att besvara frågorna i den här grönboken och lämna ytterligare synpunkter senast den 30 mars 2012.

Grönboken och svarsmallen finns på webbplatsen Europa:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=sv>

Svar kan skickas med e-post till

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

eller med post till

European Commission
Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
Green Paper on Restructuring
Unit C2
Rue Joseph II, 27
Office 06/044
1000 Bryssel
Belgien

²⁵ Se punkt 4.1.3 i kommissionens arbetsdokument om omstrukturering i Europa 2011.