



Grönbok om omstruktureringar och planering för förändringar

Sammanfattning

Utskottet behandlar i utlåtandet kommissionens grönbok *Omstruktureringar och planering för förändringar: Vilka lärdomar kan vi dra av de senaste årens erfarenheter?*, KOM(2012) 7 slutlig.

Grönboken syftar enligt kommissionen 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-strategin. Kommissionen sammanfattar i grönboken hur den uppfattar att medlemsstaterna hanterat den ekonomiska krisen när det gäller omstruktureringar i företag och deras sociala konsekvenser. Mot bakgrund av denna sammanfattning ställer kommissionen ett antal frågor som man ber intressenter att besvara.

Utskottet redovisar i utlåtandet de ställningstaganden som partiernas företrädare gjort i en del av de frågor som grönboken tar upp. Bland annat mot bakgrund av dessa nyligen gjorda ställningstaganden anser utskottet inte att granskningen av grönboken ger anledning till något ytterligare ställningstagande. Därför föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtande 2011/12:AU10 till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Granskning av grönbok om omstruktureringar och planering för förändringar

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 15 mars 2012

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Tomas Tobé

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Ylva Johansson (S), Maria Plass (M), Raimo Pärssinen (S), Katarina Brännström (M), Maria Stenberg (S), Gustav Nilsson (M), Hans Backman (FP), Ann-Christin Ahlberg (S), Annika Qarllsson (C), Johan Andersson (S), Mehmet Kaplan (MP), Sven-Olof Sällström (SD), Josefin Brink (V), Jenny Petersson (M), Kerstin Nilsson (S) och Penilla Gunther (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Grönboken *Omstruktureringar och planering för förändringar: Vilka lärdomar kan vi dra av de senaste årens erfarenheter?*, KOM(2012) 7 slutlig, presenterades av kommissionen den 17 januari 2012. I anslutning till grönboken presenterade kommissionen också arbetsdokumentet *Restructuring in Europe 2011*, SEC(2012) 59 final.

Grönboken hänvisades den 3 februari till arbetsmarknadsutskottet för granskning enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen. I detta utlåtande redovisar utskottet resultatet av sin granskning för riksdagen.

Regeringskansliet överlämnade den 21 februari 2012 faktapromemorian 2011/12:FPM114 om grönboken till riksdagen.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Det centrala temat i kommissionens grönbok är omstruktureringar i företag och deras sociala konsekvenser. Kommissionen tecknar i grönboken en bakgrund och ställer mot denna bakgrund ett antal frågor som man ber intressenter att besvara senast den 30 mars 2012.

Syftet med grönboken

Grönboken syftar enligt kommissionen 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-strategin, särskilt flaggskeppsinitiativet för industripolitiken från oktober 2010 och agendan för ny kompetens och arbetstillfällen från november 2010. Den ska också bidra till att förstärka synergieffekterna mellan alla berörda aktörer för att möta de utmaningar som omstrukturering och anpassning till förändringar innebär. Slutligen ska den lägga en ny grund för debatten 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 EU.

Kommissionen kommer att utifrån resultatet av detta samråd 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. Man ska också 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.

Lärdomar av den ekonomiska krisen

När det gäller vilka lärdomar som kan dras om olika åtgärder för att mildra den ekonomiska krisen lyfter kommissionen bl.a. fram olika sätt att minska arbetstiden. Kortare arbetsvecka har troligen varit den mest innovativa krisåtgärden, och sådana program har också i många fall fått ett omfattande offentligt stöd. 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 att man införde förkortad arbetstid utökades och höjdes också 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. Mot bakgrund av denna beskrivning frågar kommissionen bl.a. om de politiska åtgärder och den praxis som beskrivs i fråga om omstrukturering – särskilt när det gäller arbetstidsförkortning – är lämpliga.

Framtida konkurrenskraft

När det gäller att stärka konkurrenskraften skriver kommissionen att anpassning är en del av företagets konkurrensarbete och ett sätt för företagen att höja sin produktivitet på. En effektiv anpassning kräver att företagen verkar i en miljö med lämpliga grundförutsättningar som möjliggör anpassning. Kommissionen lyfter särskilt fram den inre marknaden och arbetsmarknadens funktionssätt som viktiga faktorer i detta sammanhang, liksom tillgång på finansiering. På detta område rör kommissionens frågor bl.a. vilka grundförutsättningar som är lämpligast för att möjliggöra en framgångsrik industriell anpassning.

Arbetskraftens roll

Kommissionen diskuterar också arbetskraftens roll i omstrukturingsprocessen. Kommissionen menar att EU-industrins anpassningsförmåga kommer att styra dess konkurrenskraft. 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). Kommissionen vill främja kontinuerlig anpassning från företagets sida till ekonomiska omständigheter i snabb förändring, samtidigt som man strävar efter en hög nivå på sysselsättningen och det sociala skyddet genom lämpliga stödåtgärder. För att hantera de sociala och hälsorelaterade effekterna av otrygg anställning, förlust av arbetet och långtidsarbetslöshet krävs också effektiva strategier som ger arbetstagarna möjlighet att anpassa sig till förändringar på arbetsplatsen och snabbt åter-

integreras på arbetsmarknaden och som kan mildra hälsoeffekterna av omställningarna. Mot bakgrund av denna beskrivning ställer kommissionen bl.a. frågan om nuvarande vägledning och riktlinjer måste förbättras med tanke på dels vad vi lärt oss av krisen, dels de nya utmaningarna för ekonomin och samhället.

God praxis

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 (dvs. arbetsmarknadens parter) roll och e) att se över det passiva skyddet. När det gäller frågan om s.k. passivt skydd skriver kommissionen att man med full hänsyn till de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna i detta avseende gärna vill 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 tänkta övergång i riktning mot ett förberett och proaktivt skydd av arbetstagares sysselsättning.

Lokala och regionala myndigheter

Slutligen ställer kommissionen också frågan hur man kan 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.

Utskottets granskning

Tidigare ställningstaganden

På förfrågan från utrikesutskottet yttrade sig arbetsmarknadsutskottet den 26 januari 2012 om kommissionens arbetsprogram 2012 i de delar som faller inom utskottets beredningsområde. I yttrandet, 2011/12:AU3y, behandlade utskottet en del av de frågeställningar som tas upp i grönboken.

I yttrandet framförde utskottets majoritet, bestående av företrädarna för *allianspartierna*, bl.a. att EU måste använda sin arbetskraftspotential fullt ut för att möta den dubbla utmaningen med en åldrande befolkning och en hög andel utanför arbetskraften. En ökad sysselsättningsgrad kommer att få dubbel effekt genom att den såväl stimulerar möjligheterna till tillväxt som förbättrar de långsiktiga offentliga finanserna.

Utskottet ansåg att det framför allt är medlemsländerna som måste anta denna utmaning. Sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken är och ska förbli ett nationellt ansvar. Genom den öppna samordningsmetoden kan Sverige lära av och lära ut till övriga medlemsstater, vilket utskottet såg mycket positivt på. Det är emellertid viktigt att den svenska regeringen i det fortsatta EU-arbetet håller emot en utveckling på arbetsmarknadsområdet i en överstatlig riktning. I synnerhet gäller det värmandet av den svenska modellen i form av bl.a. respekt för arbetsmarknadens parter autonomi och de avtal som de har träffat med varandra.

Under rubriken En öppen arbetsmarknad menade utskottet att en ökad rörlighet på arbetsmarknaden mot bakgrund av behovet av att långsiktigt säkra tillgången på arbetskraft bör ses som något positivt. Inte minst med tanke på den åldrande befolkningen kommer Europas länder att vara i behov av att människor från andra länder vill arbeta i unionens medlemsländer. Steg som tas för att underlätta den fria rörligheten för arbetskraften är därför välkomna. Det är enligt utskottets mening positivt att kommissionen aviserar initiativ som stärker den inre marknaden och ett ökat forskningsutbyte och underlättar arbetssökande i andra medlemsländer. Arbetskraftsinvandring ger enskilda möjligheter att förverkliga sina drömmar och stärker förutsättningarna att utveckla välfärden i Sverige och Europa.

Det var enligt utskottets mening samtidigt en viktig princip att medlemsstaterna inom ramen för EU-rätten har möjlighet att värna och utveckla sina respektive arbetsmarknadsmodeller. Enligt Lissabonfördraget ska EU respektera medlemsländernas nationella identitet som den kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. På så sätt ska medlemsstaterna kunna bidra till att fördelarna med arbetskraftens fria rörlighet förenas med ett socialt ansvar och goda arbetsförhållanden.

Under rubriken En arbetsmarknad för alla framförde utskottet att centrala utgångspunkter för EU:s politik bör vara att ta vara på varje människas bidrag till samhällsgemenskapen och sträva efter att varje kvinna och

man ges möjlighet och incitament att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbete skapar fria och självständiga människor som har makt att bestämma över sina egna liv. Utskottet kunde konstatera att betydligt färre kvinnor än män har denna möjlighet. Att öka etableringsgraden för kvinnor sågs också som nödvändigt för att göra Europa till en konkurrenskraftig ekonomi med hög tillväxt och sysselsättning. Utskottet ansåg att den demografiska utvecklingen även i övrigt borde kräva att outnyttjad arbetskraft i medlemsländernas ekonomier bättre tas till vara och att alla kvinnor och män ges chansen att bidra i en arbetsgemenskap. Personer med funktionsnedsättningar bör enligt utskottets mening ha samma rätt som andra att delta i arbetslivet.

När det gäller ungdomars väg till arbete ansåg utskottet att det är av särskild vikt att identifiera och fånga upp den grupp unga som riskerar att permanent utestängas från arbetsmarknaden. Utskottet ville därför betona vikten av bra utbildningssystem i Europa, utbildningssystem som stimulerar även svagare elever att fullfölja sin skolgång och som – genom exempelvis lärlingssystem och möjligheter till praktik – underlättar övergången mellan skola och arbetsliv. Utskottet såg positivt på att en likartad problemanalys görs i kommissionens nyligen presenterade meddelande Bättre möjligheter för unga, KOM(2011) 933. Utskottet ville emellertid betona att även frågan om hur ungas situation på arbetsmarknaden ska stärkas i första hand är ett nationellt ansvar, där EU:s roll bör vara stödjande och kompletterande, exempelvis genom att underlätta studier och arbetssökande i andra länder.

Utskottet ville också framhålla en god arbetsmiljö som ett viktigt konkurrensmedel i framtidens globala ekonomi. Förutom att det leder till bättre hälsa och ett längre arbetsliv för de enskilda arbetstagarna kan man förvänta sig positiva produktivitetseffekter av en god arbetsmiljö.

I en avvikande mening framförde företrädarna för *Socialdemokraterna* bl.a. att bekämpandet av arbetslösheten måste ges högsta prioritet inom EU. Särskilt fokus bör ligga på att bekämpa ungdomsarbetslösheten. Den öppna samordningsmetoden och gemensamma insatser inom t.ex. Globaliseringsfonden bör användas. Förmågan att utveckla nya jobb och nya företag avgörs av befolkningens kunskaper och kompetens. Europeiska socialfonden har här en viktig roll att spela.

Allt fler kvinnor förvärvsarbetar. Deras sysselsättningsgrad är emellertid fortfarande lägre än männens, trots att fler kvinnor än män studerar och har en universitetsexamen. Det är därför viktigt att de delar i välfärden som underlättar för kvinnor att förvärvsarbete inte nedmonteras utan så snabbt som möjligt stärks. Skatte-, familje- och näringspolitiken ska premiera arbete och företagande bland kvinnor – inte leda till att kvinnors sysselsättningsgrad sjunker.

För att kunna konkurrera på en hårdare global marknad krävs det att fler arbetar mer och längre, ansåg *Socialdemokraterna*. Därför måste arbetsvillkor och arbetsmiljö utformas så att människor inte slits ut i förtid i

arbetslivet. Domslut som de i Laval- och Ruffertfallen m.fl. visade enligt partiet att marknadskrafternas frihet har fått företräde framför de fackliga organisationernas möjlighet att hävda rimliga arbetsvillkor för sina medlemmar. Det förväntade förslaget från kommissionen om en ny förordning, som brukar kallas Monti 2, måste leda till att de inskränkningar av de fackliga rättigheterna som domarna i Laval- och Ruffertmålen gav upphov till elimineras. En annan principiellt viktig fråga var enligt vad Socialdemokraterna anförde att arbetsmiljöreglerna är lika för alla anställda. Arbetsmiljödirektiven är minimidirektiv, och att implicit kritisera medlemsstater som vill ha eller behålla bättre regler är oacceptabelt.

I en avvikande mening framförde företrädaren för *Miljöpartiet* bl.a. att den nordiska modellen visar att det är möjligt att skapa ett samhälle som är både ekonomiskt och socialt hållbart samtidigt som miljömässiga krav hålls på en hög nivå. I det sammanhanget är det också centralt att EU:s medlemsländer bedriver en aktiv politik för att stimulera framväxten av små och medelstora företag.

Det är inte acceptabelt att löntagare diskrimineras och får lön beroende på varifrån de kommer. EU-rättsfall som Laval och Ruffert visade enligt Miljöpartiet att hänsynen till den inre marknaden på ett olyckligt sätt har fått företräde framför fackens möjlighet att hävda rimliga arbetsvillkor för sina medlemmar. Det var enligt partiet också viktigt att värnandet av EU:s gemensamma arbetsmarknad inte används som ett argument för att stänga EU:s gränser för människor utanför unionen som vill komma hit och arbeta.

Miljöpartiet ansåg det positivt att arbetsmiljöfrågorna lyfts fram på EU-nivå eftersom man kan se att det är ett område där Sverige har mycket att lära från andra länder. Partiet ville lägga stor vikt vid att lyfta fram det förebyggande arbetet för en bra arbetsmiljö.

Jämställdhetspolitiken måste lyftas fram tydligare i EU-samarbetet, inte minst i de centrala politiska initiativen, där den i dagsläget är i princip frånvarande. Miljöpartiet var övertygat om att en aktiv jämställdhetspolitik, inte minst inom näringspolitiken och välfärdssektorn, skapar förutsättningar för fler jobb.

Slutligen ville partiet i likhet med majoriteten understryka att medlemsländerna själva måste behålla ansvaret för merparten av sysselsättningspolitiken och välfärdspolitiken. Den öppna samordningsmetoden på arbetsmarknadspolitikens område får inte utvecklas i riktning mot ökad styrning och kontroll från EU-institutionerna.

I en avvikande mening framförde företrädaren för *Sverigedemokraterna* bl.a. att EU under 2010 beslutade om den s.k. Europa 2020-strategin som är tänkt att ersätta den misslyckade Lissabonstrategin. Sverigedemokraterna ansåg att Europa 2020-strategin som helhet är dyr och ineffektiv.

Sverigedemokraterna avvisade det liggande förslaget till ny förordning om Europeiska socialfonden (ESF). Aktiva arbetsmarknadsåtgärder, utbildningspolitik och socialpolitik ska inte genomföras genom politiska initiativ och konkreta stödåtgärder på EU-nivå utan är nationella angelägenheter.

Sverigedemokraterna vände sig också emot kommissionens förslag att utvidga Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF). Den nya EGF går emot det nationella självbestämmandet och syftar till att svenska skattepengar ska gå till att motverka de negativa kortsiktiga effekterna på sysselsättningen som uppstår genom strukturomvandling. Sverigedemokraterna ansåg inte heller att ungdomsarbetslösheten ska göras till en unionsfråga på det sätt som förslaget om ett ramverk på europeisk nivå för att minska ungdomsarbetslösheten innebar. Sverigedemokraterna avvisade framför allt EU:s fixering vid rörlighet som ett recept mot ungdomsarbetslöshet.

I övrigt hänvisade Sverigedemokraterna till sin avvikande mening i förra årets yttrande om kommissionens arbetsprogram för 2011 (se 2010/11:AU2y). Där framfördes bl.a. att Sverigedemokraterna anser att svenska avtal ska gälla i Sverige och att EU:s utstationeringsdirektiv leder till ett uppluckrat anställningsskydd och dumpade löner. Sverigedemokraterna riktade i det nämnda yttrandet också kritik mot den fria arbetskraftsinvandringen för utomeuropeiska medborgare, som infördes 2008. Partiet förklarade att man fortfarande stod bakom dessa och övriga ställningstaganden.

I en avvikande mening framförde företrädaren för *Vänsterpartiet* bl.a. att man ser mycket allvarligt på den väg som stakats ut av EU:s institutioner för att möta krisen. Försämrade pensionsvillkor, lönesänkningar och inskränkningar i fackliga rättigheter har påtvingats de värst drabbade ländernas löntagare. När alla möjligheter att stimulera ekonomin i praktiken beskärs och det enda de värst krisdrabbade länderna tillåts göra är att genomföra ytterligare besparingar blir det mycket svårare att bekämpa arbetslösheten och få fart på sysselsättningen.

Om kommissionens övergripande mål att stimulera ökad sysselsättning och konkurrenskraft i EU ska kunna förverkligas behövs enligt *Vänsterpartiet* en helt annan inriktning på politiken. Bankerna måste tvingas bära sina egna risker, och de värst drabbade länderna måste ges sådana lånevillkor att de kan ta sig ur den akuta krisen utan att det går ut över välfärden och löntagarnas villkor. Löntagarnas villkor och välfärd måste garanteras genom att man återupprättar grundläggande fackliga rättigheter och respekt för de nationella arbetsmarknadsmodellerna. *Vänsterpartiet* ansåg att högsta prioritet skulle ges till att säkerställa att de direktiv som antagits på arbetsrättens område ska tillämpas som minimidirektiv för att förhindra att den ökade rörligheten inom EU sker till priset av lönedumpning och exploatering. Därutöver ansåg *Vänsterpartiet* att ett bindande socialt protokoll som slår fast att grundläggande fackliga rättigheter inte kan underordnas ekonomiska intressen på den inre marknaden bör fogas till EU:s fördrag.

Regeringens preliminära ståndpunkt

Regeringen överlämnade den 21 februari 2012 faktapromemorian 2011/12:FPM114 om grönboken till riksdagen. I faktapromemorian anför regeringen som sin preliminära ståndpunkt följande.

Regeringen välkomnar en fortsatt diskussion och ett erfarenhetsutbyte kring omstrukturering inom EU.

Reformer på arbetsrättens område är i huvudsak en nationell fråga. Det är viktigt att varje medlemsstat ska kunna utforma sina åtgärder efter nationella utgångspunkter och behov. Det ger också större möjligheter till lösningar anpassade till nationella system, oavsett om dessa bygger på lagstiftning eller kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Det kan konstateras att det i Sverige i stor utsträckning är möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om avvikelser från det arbetsrättsliga regelverket.

Utskottets ställningstagande

Utskottets granskning har omfattat bl.a. en genomgång av dels grönboken KOM(2012) 7, dels faktapromemorian 2011/12:FPM114.

Utskottet kan konstatera att enligt de uppgifter som parlamenten har lämnat i informationsutbytessystemet IPEX har en granskning av grönboken inletts också i Belgiens senat, Finlands riksdag, Tysklands förbundsråd, Polens sejm, Rumäniens deputeradekammare och i det brittiska underhuset.

Mot bakgrund bl.a. av att arbetsmarknadsutskottet, som redovisats ovan, nyligen har behandlat en del av de teman i grönboken som faller inom utskottets beredningsområde, anser utskottet inte att granskningen av det nu presenterade dokumentet ger anledning till något ytterligare ställningstagande. Därför föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtande 2011/12:AU10 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

KOM(2012) 7 slutlig

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