



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.1.2012
KOM(2012) 7 endelig

GRØNBOG

Omstruktureringer og foregribelse af forandringer: Hvilken lære kan vi drage af den økonomiske krise?

{SEK(2012) 59 endelig}

GRØNBOG

Omstruktureringer og foregribelse af forandringer: Hvilken lære kan vi drage af den økonomiske krise?

1. INDLEDNING: PROAKTIVE OMSTRUKTURERINGER AF HENSYN TIL DEN FREMTIDIGE KONKURRENCEEVNE OG VÆKST

Det centrale emne i nærværende grøn bog er omstruktureringer i virksomheder og de sociale og arbejdsmarkedsmæssige følger heraf, hvilket helt berettiget giver mange europæiske borgere grund til bekymring. Omstrukturering udgør en afgørende faktor for beskæftigelsen og den europæiske økonomis konkurrenceevne.

Med nærværende grøn bog vil man udpege med held afprøvede fremgangsmåder og politikker inden for området omstrukturering og tilpasning til ændringer for at fremme beskæftigelse, vækst og konkurrenceevne som led i strategien Europa 2020¹ og især flagskibsinitiativet vedrørende industripolitikken fra oktober 2010², "En dagsorden for nye kvalifikationer og job," som blev vedtaget i november 2010³. Grønbogen skal ligeledes bidrage til en bedre synergi mellem alle relevante aktører ved at tage de udfordringer op, der hænger sammen med omstrukturering og tilpasning til ændringer, og tage hensyn til det omfattende arbejde, som Europa-Kommissionen, arbejdsmarkedets parter, regionerne, medlemsstaterne og en lang række øvrige interesserede parter⁴ har udført inden for de seneste år.

Kommissionen ønsker at revidere rammerne for denne politikdebat på baggrund af de erfaringer, man har høstet under den økonomiske krise, og de dybtgående ændringer i de økonomiske og konkurrencemæssige vilkår på globalt plan og den dagsorden for en strukturreform, som man i øjeblikket er ved at gennemføre i EU⁵.

I lyset heraf vil Kommissionen bruge denne høring som grundlag for overvejelser om nye måder til en bedre formidling og en effektiv gennemførelse af god praksis, også på EU-niveau, både i tacklingen af de øjeblikkelige problemer i forbindelse med den økonomiske krise og de langsigtede konkurrencemål, som fastlagt i flagskibsinitiativet om industripolitik. Kommissionen vil lade resultaterne af denne grøn bogshøring indgå i den reviderede dagsorden for flexicurity, også med henblik på at føre en ny debat på EU-niveau om en eventuel fremgangsmåde og en eventuel ramme for omstrukturering.

¹ KOM(2010)2020.

² Kommissionens meddelelse af 27. oktober 2010, "En integreret industripolitik for en globaliseret verden. Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed" (KOM(2010) 614 endelig).

³ Kommissionens meddelelse: "En dagsorden for nye kvalifikationer og job" KOM(2010) 682 endelig.

⁴ Kommissionens høringsdokument vedrørende omstruktureringer fra januar 2002, resultaterne af det opfølgende arbejde, som de europæiske arbejdsmarkedsparter har udført, samt en række andre rapporter og undersøgelser, der er blevet udarbejdet inden for de seneste år, især i de omstruktureringsfora, som Kommissionen har organiseret siden 2005. En nyttig oversigt over de erfaringer, alle de interesserede parter inden for omstruktureringer har høstet, findes i "Tjekliste vedrørende omstruktureringsprocesser", som Kommissionen fremlagde i sin meddelelse af 3. juni 2009, "Den fælles forpligtelse til at løfte beskæftigelsen".

⁵ KOM(2011) 815 – Annual Growth Survey 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_en.htm).

I flagskibet industripolitik bekræftede Kommissionen først og fremmest, at "en ajourført vejledning i omstrukturering kan være meget nyttig, idet den forbedrer virksomhedernes og arbejdsstyrkens evne til at tilpasse sig et økonomisk miljø under hastig forandring". En sådan ajourføring kunne ligeledes "fremme et skift fra rent reaktive aktioner til mere foregribende strategier"⁶.

Sammen med grønbogen og som støtte for denne er der et **arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Restructuring in Europe 2011"** (Omstrukturering i Europa 2011). I arbejdsdokumentet er der en beskrivelse af den økonomiske og finansielle krises virkninger for arbejdsmarkedene og de forskellige interesserede parter reaktioner, en redegørelse for EU-aktioner til foregribelse af kvalifikationsbehov og udvikling af kompetencer, en fremhævelse af den rolle, EU-fondene spiller i forhold til støtten til omstrukturingsprocesser, og virkningerne af omstruktureringen i EU-regioner samt betydningen af strategier for "intelligent specialisering"⁷, en analyse af den betydning, den sociale dialog, lovinstrumenterne og medlemsstaternes støtteaktioner inden for dette område har, en redegørelse for de udfordringer, EU står over for, og EU's reaktion herpå, en fremhævelse af nogle foreløbige erfaringer fra de seneste år om foregribelse og styring af forandringer og omstrukturering.

Erfaringerne fra krisen

Den europæiske økonomi er langsomt ved at komme sig efter den dybeste recession i flere tiår. Recessionen medførte et stort tab af økonomisk aktivitet i EU med millioner af tabte job og store menneskelige omkostninger, som satte de offentlige finanser under hårdt pres og efterlod medlemsstaterne med stramme finanspolitiske begrænsninger.

Udsigterne for EU's arbejdsmarked, som viste sig ret stabile under recessionen 2008-2009, og som igen skabte nye job ved udgangen af 2010, er forværret markant og viser fortsat markante forskelle mellem landene. I mange udviklede økonomier har jobskabelsen hidtil ikke været tilstrækkelig stor til at kunne genansætte de arbejdstagere, som blev afskediget under krisen, og følgerne af recessionen giver i stigende grad anledning til bekymring for muligheden af varige virkninger af arbejdsløshedstallene.

Ud over forskelle i udviklingen af BNP kan der blandt andre relevante faktorer til forklaring af forskelle i arbejdsløshedstallene mellem medlemsstaterne nævnes forskelle i omfanget af tilpasning af arbejdstider, forskellige behov for omfordeling af arbejdskraft mellem sektorer, især færre arbejdspladser inden for byggeriet, forskelle i uddannelsessystemerne, især med hensyn til lærlingeuddannelsen, forskelle i de økonomiske og institutionelle startvilkår samt forskellige politiske reaktioner på recessionen.

På trods af en ekstremt ugunstig situation på markederne og finansielt har virksomhederne og deres arbejdsstyrke i hele Europa i det store og hele **involveret sig kreativt i**

⁶ Kommissionens meddelelse "En dagsorden for nye kvalifikationer og job", KOM(2010) 682 endelig, pkt. 1.2.

⁷ Intelligent specialisering er en forudsætning for en velfungerende national og regional forskning og innovationssystemer i forbindelse med selvevalueringsværktøjet i initiativet "Innovation i EU" og udgør et nøgleelement i den reviderede samhørighedspolitik, ligesom det foreslås, at intelligent specialisering gøres til en forhåndsbetingung for anvendelse af EFRU i den næste programmeringsperiode 2014-2020 for strukturfondene. Der blev etableret en platform for intelligent specialisering i juli 2011, og denne vil støtte regioner og medlemsstater med at udvikle RIS3-strategier.

omstruktureringsprocesser, som har været konstruktive, effektive og medvirkende til en begrænsning af tabet af job gennem innovative ordninger, ofte med støtte fra offentlige myndigheder og Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionens meddelelse "**En europæisk økonomisk genopretningsplan**" (KOM(2008) 800 endelig) vedtaget i november 2008 skabte en ramme for en koordineret aktion på EU-niveau på tværs af forskellige politikker og med mobilisering af de foreliggende instrumenter for at støtte den europæiske økonomi. I den forbindelse er samhørighedspolitikken af særlig stor betydning som det vigtigste instrument på EU-niveau til investeringer i konkurrenceevne, vækst og job⁸.

Det er bydende nødvendigt **at analysere, hvor hensigtsmæssige disse tiltag har været** i lyset af usikkerheden omkring, hvordan man skal gå frem i forbindelse med den nuværende genopretning og i betragtning af de nye risici, der tegner sig i horisonten.

Udfordringer i forbindelse med konkurrenceevnen

I et mere mellemlangt perspektiv forkorter de teknologiske fremskridt og innovation produkters levetid og tvinger hele tiden virksomheder og arbejdsstyrken til at tilpasse sig. Herudover øger **ændringer i den internationale arbejdsdeling** og indtrængen af stærke virksomheder fra vækstlande, især virksomheder med speciale i de øvre segmenter af markedet, yderligere konkurrencepresset mod europæiske virksomheder. Den europæiske økonomis konkurrenceevne, fastholdelsen af dennes aktiviteter og job og udvikling af nye produkter og tilhørende nye job vil i stigende grad afhænge af **de europæiske virksomheders evne til at styrke deres konkurrencegrundlag gennem innovation og en hurtig, men fleksibel tilpasning til ændringer**. I den forbindelse kan teknologiske ændringer og innovation tvinge virksomheder og arbejdsstyrken til tilpasningsstrategier, men noget tyder også på, at innovation kombineret med forskning og uddannelse kan skabe en effektiv måde til at trække Europa ud af krisen på. Kommissionen lancerede flagskabsinitiativet Innovation i EU i 2010 og aflagde rapport om fremskridt vedrørende innovation i 2011⁹.

Virksomheder omfordeler ressourcer fra industrier og sektorer, der fremstiller traditionelle varer og tjenester, normalt med en lav elasticitet i forhold til efterspørgslen fra den globale indkomst, til sektorer og industrier med en større teknologisk og videnandel, normalt med en høj elasticitet i forhold til efterspørgslen fra den globale indkomst. EU's konkurrenceevne afhænger af EU's evne til at fremme rammebetingelser for innovative hurtigtvoksende virksomheder, der er vigtige for en bæredygtig vækst og skabelse af job¹⁰. Det vil også afhænge af evnen til at fastholde og videreudvikle en produktionsbase i Europa, som igen vil fremme servicesektoren.

Virksomhederne skal være i stand til at tilpasse sig internationaliseringen af den globale produktion og reagere på udfordringerne i konkurrencen. Enhver hindring for en sådan tilpasning kunne på lang sigt mindske konkurrenceevnen og beskæftigelsen. Rammebetingelserne, som understreget i flagskabsinitiativet industripolitik, er af afgørende

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 endelig).

⁹ *Flagskabsinitiativet i Europa 2020, Innovation i EU, Kommissionens meddelelse SEK(2010) 1161 og status for rapporten om innovation i EU 2011 (2011) 849.*

¹⁰ Rapporten om konkurrenceevnen i et innovativt EU, ec.europa.eu/iuc2011.

betydning for at muliggøre vellykkede økonomiske tilpasningsforanstaltninger. Skal tilpasningsforanstaltningerne lykkes, er det nødvendigt, at alle relevante interesserede parter inddrages på et tidligt tidspunkt. En effektiv adgang til finansiering er især relevant, fordi investeringerne kan blive forsinkede eller simpelthen stoppe, hvis der mangler kredit, og hvis der kun er begrænset adgang til finansiering. Det er nødvendigt at fremskaffe og formidle oplysninger om god praksis inden for dette område.

Udfordringer med hensyn til virksomhedernes tilpasningsevne og arbejdstagernes beskæftigelsesevne – virksomheder i midtpunktet af omstrukturingsprocessen

Udvikling af menneskelige ressourcer og en styrkelse af kvalifikationerne er af stor betydning i denne sammenhæng. Det er derfor, at EU skal udnytte de nyeste erfaringer for at styrke sin globale konkurrenceevne, således at man kommer til at stå stærkere og udvikler en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi, der sikrer et højt niveau for beskæftigelse, produktivitet, konkurrenceevne og social samhørighed.

De positive eksportresultater i nogle medlemsstater viser, at succes på globale markeder ikke kun afhænger af konkurrenceevne med hensyn til pris, men også af andre faktorer, såsom specialisering med hensyn til sektorrelateret produktudvikling, innovations- og kvalifikationsniveau. Inden for disse områder er svaghederne, der rækker tilbage til tiden før krisen, blevet helt åbenlyse.

EU har inden for de seneste tiår opbygget et stærkt system for beskæftigelse og social beskyttelse, som kombineret med et relativt højt uddannelsesniveau har udgjort grundlaget for EU's hidtidige økonomiske og sociale velfærd. Nye aktører træder imidlertid frem i den globale økonomi, og et erhvervsmiljø, der ændrer sig meget hurtigt, udfordrer dette system, som var yderst effektivt med hensyn til vækst og job. Det bliver i stigende grad klart, at uden ændringer er dette system ikke i stand til at sikre, at ressourcer, og især menneskelige ressourcer, hurtigt og fleksibelt omfordeles fra aktiviteter præget af fald til aktiviteter præget af vækst. Systemet bliver også i stadig mindre grad i stand til at give arbejdstagere en reel chance for efteruddannelse, når der er risiko for tab af deres job, fordi systemet ikke fremmer arbejdstagernes evne til at tilpasse sig ændringer.

Den seneste økonomiske og finansielle krise og det hermed forbundne krav om strukturelle ændringer gør det vigtigere end nogensinde at afhjælpe denne svaghed. I overensstemmelse med flexicuritymetoden og strategien Europa 2020¹¹ **er det Kommissionen magtpåliggende at tilskynde til en permanent tilpasning af erhvervslivet til en hastigt ændrende økonomisk situation, samtidig med at man arbejder for et højt niveau for beskæftigelse og social beskyttelse gennem passende støtteforanstaltninger. Der er stærkt brug for foranstaltninger, som støtter en omfordeling af ressourcer mellem virksomheder og erhverv.** Disse foranstaltninger omfatter ændringer i lovgivningen om ansættelsessikkerhed og virksomhedernes praksis i forbindelse med omstrukturering af virksomheder, som ikke hindrer en omfordeling af ressourcer til aktiviteter med en større merværdi og med en

¹¹ Flexicuritykonceptet udgør kernen i en integreret strategi, som er blevet udviklet af Kommissionen og medlemsstaterne på grundlag af bred enighed om, at Europa skal finde nye og bedre metoder til at gøre EU's arbejdsmarkeder mere fleksible, samtidig med at man giver en ny og bedre form for sikkerhed. Flexicuritykonceptet er en bredt anlagt reaktion på de udfordringer, de europæiske arbejdsmarkeder og samfund står over for i forbindelse med globaliseringen og den teknologiske og demografiske ændring. Flexicurity indgår som en integreret del af strategien i Europa 2020 og dennes flagskibsinitiativ "Nye kvalifikationer, nye job".

hurtigere vækst, men ligeledes den rette uddannelse og effektive aktiveringspolitikker, som sammen med en hensigtsmæssig udformet arbejdsløshedsunderstøttelse kan få afskedigede arbejdstagere til andre job og erhvervsskift.

Omstruktureringer udgør en del af hverdagen for virksomheder, arbejdstagere, offentlige myndigheder og andre involverede interesserede parter. I de seneste år har EU investeret en mængde energi og gjort en stor indsats for at gennemføre politiske mål, som letter en tilpasning til ændringer og omstruktureringer. Men på trods af den prisværdige indsats fra de europæiske arbejdsmarkedsparter på dette område efter forudgående kommissionshøringer, er det nødvendigt, at omstillingsevnen blandt virksomheder, arbejdstagere og regioner styrkes yderligere.

De nationale, regionale og lokale myndigheders betydning for en økonomisk og social omstilling

Krisen ramte hele industrisektorer og dermed samlede regioner på tværs af de nationale grænser. Dette har medvirket til de fortsatte geografiske uligheder både mellem og inden for regioner, som undergraver det indre marked.

Det er sandsynligt, at proaktive og dynamiske omstruktureringstiltag fremmes, når offentlige myndigheder giver støtte til omstruktureringsaktioner og –processer for at foregribe disse gennem fremme af en koordination mellem eksterne aktører og virksomheder.

Regionernes rolle ved siden af de nationale stater, ved fremme af intelligent specialisering er af afgørende betydning, og man bør analysere metoder til en styrkelse af denne rolle.

Den offentlige sektor, en anden vigtig arbejdsgiver

Nærværende grøn bog fokuserer på industrisektoren, men virkningerne af krisen på den offentlige sektor skal også tages op, idet man anerkender den vigtige rolle, som den offentlige sektor spiller som arbejdsgiver og tjenesteudbyder.

Beskæftigelse i offentlige tjenester (herunder den offentlige forvaltning, uddannelse, sundhed og det sociale område) er steget meget i sammenligning med andre sektorer inden for de seneste tre år, ca. 2 millioner flere job. I efteråret 2010 blev denne stigning langsommere, og i første halvdel af 2011 kom der et fald. Virkningen af nedskæringer i den offentlige sektors udgifter er sandsynligvis forklaringen på denne ændring¹². Nedskæringer i den offentlige sektor påvirker mest kvinder, både som ansatte og som de vigtigste brugere af tjenester, såsom børnepasning og pasning af ældre.

Produktionen i en stor del af den offentlige servicesektor kan have en større værdi for økonomiens konkurrenceevne, end hvad denne sektors omkostninger og produktivitet viser (f.eks. fordi den medvirker til store forbrugeroverskud eller til forbedringer i den samlede faktaproduktivitet i andre sektorer). Dette vil være tilfældet med servicesektorer, såsom sundhed, uddannelse, børnepasning og pasning af ældre eller offentlig transport.

Offentlige myndigheder er direkte eller indirekte ansvarlige gennem offentlige virksomheder eller ved tildeling af koncessioner for en stor andel af beskæftigelsen inden for servicesektorerne. Ud over deres generelle ansvar for økonomien, bør de sikre

¹² EU Employment and social situation report, quarterly review, september 2011 – ESTAT.

forudsætningerne for fleksibel videregivelse af viden og den bedste udnyttelse af den eksisterende arbejdsstyrke i de sektorer, som de er ansvarlige for. Samtidig er det fortsat nødvendigt at konsolidere de offentlige finanser, hvilket naturligvis påvirker den offentlige sektors aktiviteter og beskæftigelse. Også i den offentlige sektor får en forbedring af effektiviteten gennem omstrukturering stadig større betydning. Dette understreger betydningen af omstrukturingsstrategier i den offentlige sektor, som i tilstrækkelig grad tager hensyn til de offentlige tjenesters særlige rolle, herunder dens bidrag til produktiviteten i den private sektor.

Man kan ligeledes spørge, hvorledes foregribende og strategiske langsigtede fremgangsmåder til styring af ændringer og omstruktureringer kan anvendes i den offentlige sektor i forbindelse med de aktuelle konsolideringsforanstaltninger. Det vil også være vigtigt at tage hensyn til behovet for omstrukturering af vigtige offentlige tjenester, såsom sundhedsområdet, og at sikre deres langsigtede bæredygtighed i lyset af en stigende efterspørgsel.

2. ERFARINGERNE FRA KRISEN

Virkningerne af den finansielle krise på realøkonomien begyndte at kunne mærkes fuldt ud i 2009, da BNP faldt med en hidtil uset årlig procentsats på begge sider af Atlanterhavet. Beskæftigelsen viste sig ret upåvirket i Europa umiddelbart efter recessionen, især som følge af den stærke tilpasning af arbejdstiden. Fra anden halvdel af 2009 blev tabet af arbejdspladser imidlertid mere udbredt, og arbejdsløsheden steg i de fleste EU-lande, om end med store forskelle. Genopretningen blev styrket i første halvdel af 2010, men stagnerede i sidste del af året, hvilket også afspejler den vigende effekt af midlertidige faktorer, såsom engangsforanstaltninger til stimulering af væksten. På trods af et forbedret output kom der først sent i 2010 en stigning i beskæftigelsen, og arbejdsløsheden forblev på det høje niveau, man var nået op på i 2009¹³.

Den generelle tendens i beskæftigelsen afspejlede de forskellige mønstre på sektorniveau. I begyndelsen ramte stigningen i arbejdsløsheden først og fremmest de industrier, der var mest påvirket af konjunkturforløbet, men som kun i begrænset omfang kan gøre brug af en tilpasning af arbejdstiden, dette gælder bl.a. i byggeriet, men der er dokumentation for, at en del af denne stigning er ved at blive permanent. På trods af den udbredte anvendelse af ordninger med nedsat arbejdstid faldt beskæftigelsen også i fremstillingsvirksomheder, og den nedadgående tendens blev fastholdt under opsvinget. Disse mønstre kunne skyldes den tilpasning, som den globale recession gav anledning til som reaktion på en overkapacitet inden for visse sektorer, og at faldet i BNP under recessionen risikerer at blive permanent.

Behovet for at overføre arbejdstagere fra lavproduktive sektorer til højproduktive kan medføre længere ledighedsperioder og en høj strukturel arbejdsløshedsprocent, som igen vil have negative virkninger på den menneskelige kapital og således medvirke til vedvarende arbejdsløshed¹⁴.

Spørgsmålet om, hvor hurtigt arbejdsløsheden vil falde til niveauet før krisen, afhænger ikke kun af vækstudsigterne og de forskellige økonomiske og institutionelle startvilkår, men også

¹³ Kilde: Udviklingen på arbejdsmarkedet i Europa 2011, Europa-Kommissionen, European Economy 2/2011.

¹⁴ Den forsinkede reaktion på opsvinget i forbindelse med beskæftigelsen hang sammen med den uudnyttede arbejdskraft under recessionen og blev fulgt op af et stærkt fald i arbejdsproduktiviteten.

af behovet for en omfordeling mellem sektorerne og af virksomhedernes evne til at tilpasse arbejdsomkostningerne direkte eller gennem arbejdstidsfleksibilitet. Det vil også afhænge af, om der kommer rammer for politisk støtte, herunder arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer og aktiveringspolitikker, der tilskynder arbejdsløse til at vende tilbage til arbejdsmarkedet; endvidere rammer for lønfastsættelsen, der medvirker til en tilpasning af lønningerne, skattesystemer, der tilskynder til jobskabelse, målrettede aktive arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker, som letter overgange på arbejdsmarkedet og langtidsarbejdsløses tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Erfaringerne under den økonomiske krise viser, at på trods af en ekstrem negativ situation på markederne og finansielt har virksomhederne og deres arbejdsstyrke i hele Europa i det store og hele været involveret i omstrukturingsprocesser, som var konstruktive, effektive og medvirkende til at begrænse tabet af job ved hjælp af innovative ordninger.

Som fremhævet i rapporten fra ERM (Den Europæiske Overvågning af Omstrukturering) fra 2009 "Restructuring in recession"¹⁵, har mange virksomheder i hele Europa som reaktion på krisen taget initiativ til at fastholde job – oftest **ved forskellige metoder til nedsættelse af arbejdstiden (jf. boks)**. Disse initiativer omfatter produktionsstop, forpligtelse til at tage den årlige ferie, kortere arbejdsuger eller –dage, øget brug af arbejdstidskonti, ferierotation og orlov. I nogle virksomheder er lønniveauet blevet tilpasset i nedadgående retning, hvor det ikke er usædvanligt med midlertidige nedskæringer på 10 % - 20 %. De fleste virksomheder har grebet til forskellige kombinationer af disse foranstaltninger, og **intensive forhandlinger** har ført til en lang række overenskomster – f.eks. lavere løn til gengæld for stamaktier i virksomheden. Fratrædelsesgodtgørelsesordninger, ofte i kombination med førtidspensionering, er ligeledes udbredt.

Mere end nogensinde har **den sociale dialog og kollektive forhandlinger** spillet en afgørende rolle i tilpasningen af produktion, tilrettelæggelse af arbejdet og arbejdsvilkårene til en situation, der ændrer sig hurtigt og stiller krav, under krisen.

De offentlige myndigheder har på deres side sat gang i de offentlige instrumenter, der skal fremme en genintegrering på arbejdsmarkedet af dem, som blev arbejdsløse under krisen. I første fase af krisen styrkede medlemsstaterne de **offentlige jobcentres mulighed for at reagere** og deres udbud af tjenester. Den vedvarende krise har imidlertid ført til, at nogle regeringer har skåret ned på udgifterne og mindsket ressourcerne i den offentlige administration, herunder jobcentre¹⁶. Nogle medlemsstater har etableret eller styrket allerede eksisterende **specifikke omskolingsorganer**. Disse organer har sædvanligvis mange aktører, herunder statslige og regionale myndigheder, arbejdsmarkedsmarkedsparterne og andre lokale aktører. Deres effektivitet – et resultat af deres specialisering i omskoling - sammen med det høje niveau af tillid, som forvaltninger, der involverer mange parter, har, gør dem til et værdifuldt redskab til afbødning af virkningerne af nedgangen.

Kortere arbejdsuger har sandsynligvis været den mest innovative reaktion på krisen, ofte med en omfattende offentlig støtte til disse ordninger. Generelt har arbejdstagerne fået kompensation for mistede arbejdstimer, både i lande med offentlige ordninger og i lande, hvor

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Endvidere i årsrapport 2011 fra ERM 2011: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>

¹⁶ Resultaterne af en EU-undersøgelse "Public Employment Services Adjustment to the crisis 2011" viste, at man i 13 ud af 21 svar anførte at ville modtage færre finansielle midler de næste 12 måneder. I 9 af disse 13 tilfælde udgjorde nedsættelsen 10 %.

nedsættelsen af arbejdstiden blev reguleret gennem kollektive aftaler, hvor de offentlige myndigheder i første tilfælde medvirkede ved at supplere den kollektivt aftalte kompensation. Omfanget af tilbudt undervisning i forbindelse med den nye fritid varierer ligeledes meget, ligesom omfanget og varigheden af bidrag fra den sociale sikkerhed, i perioden med nedsat arbejdstid.

I recessionen 2008-2009 har nedsættelsen af arbejdstiden været den vigtigste omkostningsbesparende strategi for virksomheder. En nedsættelse af arbejdstiden som reaktion på krisen er imidlertid ikke altid mulig. I virksomheder er en midlertidig nedsættelse af arbejdstiden mulig, når der er overskud på arbejdstidskontiene. Endvidere mister disse ordninger for nedsat arbejdstid oftest deres virkning, når en svag efterspørgsel efter arbejdskraft får en permanent karakter. En for sen tilbagetiltrækning af disse ordninger kan medføre væsentlige omkostninger i form af arbejdskraft, der fastlåses i aktiviteter præget af nedgang, således at man hindrer den nødvendige omfordeling af ressourcer, skader fremtidige vækstperspektiver, og forvrider konkurrencen. Endelig afhænger muligheden af offentligt støttede ordninger af regeringernes finanspolitiske situation, og den er blevet forværret i en række lande.

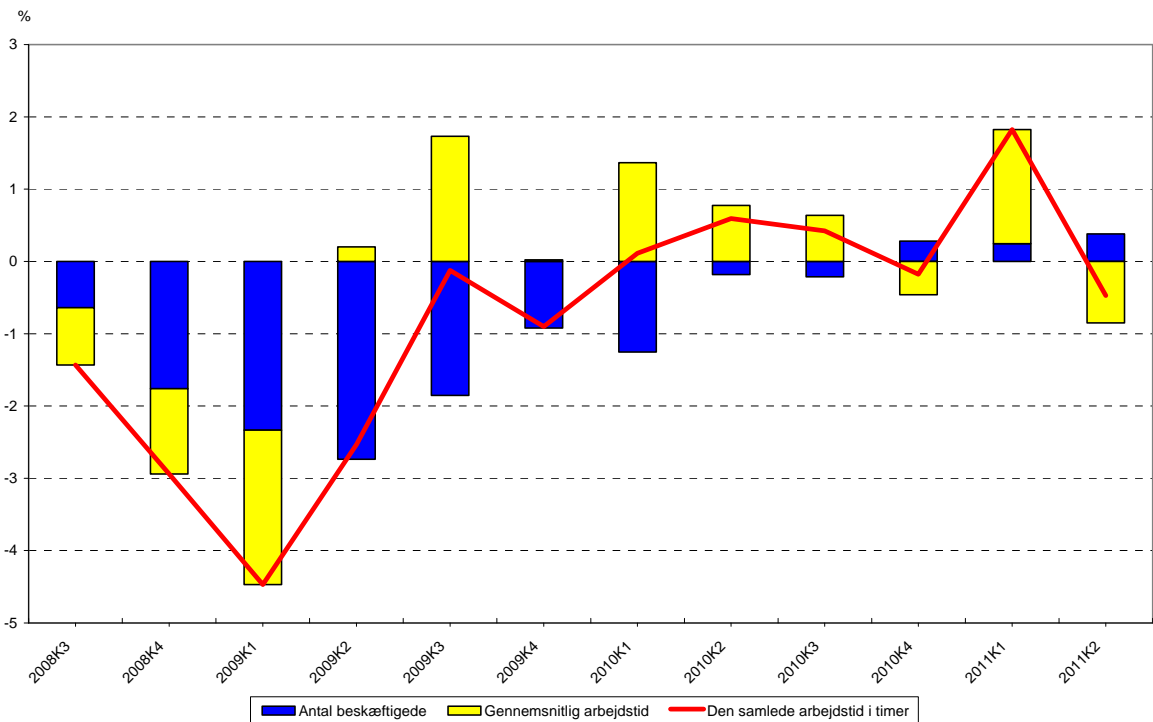
Ved en analyse af disse mekanismer er det vigtigt at tage hensyn til, at deres effektivitet og virkning, både ud fra et økonomisk og socialt synspunkt, har været meget forskellige i diverse nationale og sektormæssige sammenhænge. Alle konklusioner om deres hensigtsmæssighed og/eller mulighed for at overføre dem til en anden sammenhæng bør derfor omfatte en analyse af de faktorer, der har ført til en succes.

Nedsættelse af arbejdstiden og ordninger med nedsat arbejdstid - dokumentation

En analyse af ændringerne i beskæftigelsen og arbejdstiden som reaktion på faldet i produktionen viser, at tilpasningerne på medlemsstaternes arbejdsmarkeder var meget forskellige, da krisen var på sit højdepunkt. Mens nedlæggelse af arbejdspladser skete øjeblikkeligt i nogle lande, mindskede arbejdsgiverne i andre først arbejdstagernes arbejdstid i stedet for at afskedige dem, i nogle tilfælde med offentlig støtte i form af ordninger med nedsat arbejdstid.

Nedenstående diagram viser, at nedsættelsen af arbejdstiden mest blev brugt i første kvartal af 2009 i EU, da industriproduktionen befandt sig på et cyklisk lavpunkt. Efter opsvinget i produktionen steg den gennemsnitlige arbejdstid ligeledes, hvilket både er udtryk for en ophævelse af den nedsatte arbejdstid og i nogle tilfælde tilpasning af arbejdsstyrken.

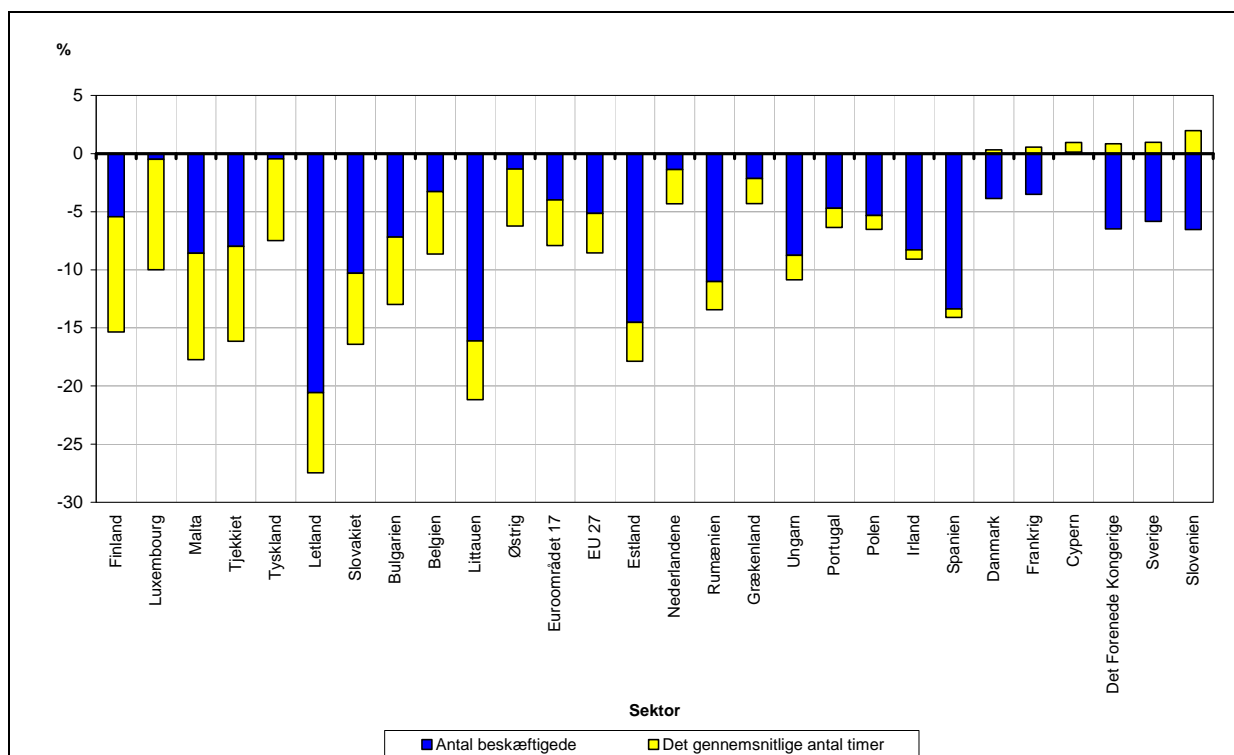
Figur: Væksten pr. kvartal i beskæftigelse og arbejdstid i fremstillingsindustrien i EU (sæsonkorrigeret)



Kilde: Eurostat

Når man ser på udviklingen i medlemsstaterne var nedsættelsen af arbejdstiden i første kvartal af 2009 meget udbredt i en række lande. Nedsættelse af arbejdstiden var især omfattende i Tyskland, Belgien og Østrig, for hvem det lykkedes at fastholde beskæftigelsen på et niveau svarende til det forudgående år.

Figur: Ændring i beskæftigelsesniveauet og det gennemsnitlige antal arbejdstimer i fremstillingsindustrien i første kvartal af 2009 sammenlignet med første kvartal i 2008 (sæsonkorrigeret)



Kilde: Eurostat (Der foreligger ikke data vedrørende Italien)

Der synes at være en del, som taler for, at ordningerne for nedsat arbejdstid har medvirket til at mindske antallet af tabte job og en tilhørende stigende arbejdsløshed i disse økonomier. Endvidere er sådanne ordninger til gavn for virksomhederne, som på denne måde blev i stand til at fastholde højt kvalificerede eller særligt uddannede arbejdstagere i perioder med økonomisk nedgang.

En analyse fra Kommissionen¹⁷ viste, at disse ordninger fungerede effektivt og mindskede virkningerne af den økonomiske krise med hensyn til tab af job, og det blev understreget, at det er nødvendigt, at sådanne foranstaltninger ophæves i rette tid efter en økonomisk krise. I undersøgelsen fremhæves risikoen for, at en varig anvendelse af nedsat arbejdstid støtter efterspørgslen i sektorer i nedgang, og forsinker en eventuel omstrukturering, især når omkostningerne til en omfordeling af arbejdet er lave, og incitamenterne til omstrukturering høje. Ved at udskyde en omfordeling står ordninger med nedsat arbejdstid i vejen for en stigning i produktiviteten og tilhørende lønstigninger. For at kunne fungere så effektivt som muligt bør disse ordninger forbindes med et effektivt arbejdsløshedsunderstøttelsessystem, som fremmer en omfordeling på arbejdsmarkedet. Denne analyse bakkes op af en nyere undersøgelse fra OECD¹⁸, i henhold til hvilken ordningerne for nedsat arbejdstid havde en betydelig økonomisk virkning for bevarelsen af job under den økonomiske nedgang, hvor den største virkning var i Tyskland og Japan for arbejdstagere med fastansættelseskontrakter. Med sådanne ordninger lykkedes det i vid udstrækning at fastholde beskæftigelsen i disse økonomier.

¹⁷ Alfonso Arpaia et al. "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations", Europa-Kommissionen, European Economy Occasional Paper nr. 64, juli 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen og Danielle Venn "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession", OECD arbejdsdokument 115, januar 2011.

I overensstemmelse med henstillingerne i den europæiske økonomiske genopretningsplan **indførte medlemsstaterne omfattende pakker til bekæmpelse af krisen** for at dæmme op for virkningerne af den finansielle krise på den samlede efterspørgsel og for at forebygge et overdrevent tab af arbejdspladser som reaktion på en midlertidig nedgang i produktionen. Ud over ordningerne med nedsat arbejdstid blev dækningen og omfanget af arbejdsløshedsunderstøttelsen øget i en række medlemsstater. Kortsigtede foranstaltninger omfattede også direkte støtte til virksomheder, såsom lån eller garantier for at lette adgangen til finansiering, en sænkning af de sociale sikringsbidrag, ordninger for jobskabelse i den offentlige sektor, en styrkelse af aktive arbejdsmarkedspolitikker samt uddannelsesudbud, der ofte var målrettet mod afskedigede arbejdstagere.

Fra begyndelsen af 2010 førte det begyndende opsving i forbindelse med nødvendige finanspolitiske stramninger til en revision af de prioriterede politikområder. Reformerne skal kunne fungere i en situation, hvor væksten gradvist bedres, men hvor arbejdskraften fortsat ikke bidrager fuldt ud til vækstpotentialet på grund af en høj og vedvarende arbejdsløshed. Der skal fokuseres på skattesystemerne og velfærdssystemerne, således at man sikrer, at det kan betale sig at arbejde, på aktiveringspolitikker, som giver arbejdsløse en belønning for at vende tilbage til arbejdsmarkedet, på systemer for ansættelsessikkerhed som afvejer sikkerhed og behovet for ligevægt i og tilpasning af økonomien. Mange af hasteforanstaltningerne vedrørende arbejdsmarkedet, som blev gennemført i starten af finanskrisen, blev gradvist udfaset. Aktive arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker blev styrket, samtidig med at nogle lande begyndte en reform af lovgivningen vedrørende ansættelsessikkerhed for at fremme jobskabelse og bekæmpe segmentering på arbejdsmarkedet.

Er de i ovenstående anførte politiske foranstaltninger og former for praksis i forbindelse med henblik på omstrukturering, især ordninger med nedsat arbejdstid under krisen, hensigtsmæssige? I hvilken speciel sammenhæng? Er de i stand til at tackle en vedvarende svag efterspørgsel? Endelig, hvad kan medlemsstaterne, Kommissionen eller arbejdsmarkedets parter gøre for at udveksle, formidle og tilskynde til en mere udbredt anvendelse af bedste praksis inden for dette område?

3. UDFORDRINGEN MED HENSYN TIL KONKURRENCEEVNEN. BETYDNINGEN AF AT FREMME DEN ØKONOMISKE OG INDUSTRIELLE TILPASNING

Forskellige måder, virksomhederne kan tilpasse sig på

Tilpasninger udgør en del af konkurrenceprocessen for virksomheder. Det er et middel for virksomhederne til at forbedre deres produktivitet. Nødvendigheden af en konstant tilpasning skyldes teknologiske ændringer, innovation, stærkere konkurrence og fremkomst af nye konkurrenter, ændringer i forbrugernes præferencer, ændring af lovgivning, forekomsten af og priser på ressourcer og andre former for input, markedsadgang osv.¹⁹. Det pres, som kan opstå i normale tider, for at gennemføre ændringer bliver stærkere i en lang periode med svag økonomisk aktivitet. Virksomheder, som ikke er i stand til at tilpasse sig ændrede vilkår, kan på lang sigt ikke følge med konkurrenterne.

¹⁹ Se f.eks. GD ENTR's undersøgelse "Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry", der kan ses på: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

Tilpasningen kan derfor ses som en del af processen med en omfordeling af ressourcer, hvor eksisterende produktionsstrukturer udfordres og eventuelt erstattes med nye, mere effektive og konkurrencedygtige strukturer og virksomheder. Med et industrigrundlag, som bliver stadig mere kvalificeret og i stigende grad kapital- og teknologiintensivt vil industrien i EU blive endnu mere integreret i de internationale værdikæder, efterhånden som den globale handel bliver stadig mere kompleks, for at kunne betjene de globale vækstmarkeder.

En sådan tilpasning kan ske i form af ændringer i virksomhedens aktiviteter, f.eks. et mere bredt eller et mere snævert område, en ændring af virksomhedens placering i værdikæden, spin-off og intern iværksætterånd, ny anvendelse af formueaktiver, større klarhed over balancestatus, forbedringer af kvalifikationer og uddannelse og/eller organisatoriske ændringer i ledelsen af virksomheden. Konkret er der ved at fremkomme nye forretningsmodeller, som forbinder produktionen tættere til tjenesteydelser. Udvikling af innovative løsninger, såsom mere ressourceeffektive produktionsmetoder eller nye teknologier, såsom avancerede materialer og nanoteknologi, kan have følger for beslutninger om udlicitering osv. Dette udgør nogle af de aktiviteter, som vil indgå i den daglige virksomhedsdynamik med henblik på en solid virksomhed, der fortsat er konkurrencedygtig.

De nødvendige rammebetingelser for en effektiv tilpasning

Virksomheder og sektorer ved normalt selv bedst, hvilke behov de har for omstruktureringer. For at opnå en effektiv tilpasning er det nødvendigt, at virksomhederne opererer i et miljø, hvor passende rammebetingelser *giver mulighed* for en sådan tilpasning. Enhver hindring for en sådan tilpasning vil mindske konkurrenceevnen og beskæftigelsen på lang sigt.

Det indre marked skal medvirke til etablering af rammevilkår og til at skabe muligheder i hele Europa. Et fungerende arbejdsmarked og mobilitet er et vigtigt aspekt. Andre vigtige områder for virksomheder og for samfundet som sådan omfatter fungerende kapitalmarkeder (adgang til finansiering), omfanget af konkurrence på produktionsmarkederne, effektivitet i forskning og udvikling og innovationssystemer, iværksætterbetingelser, mekanismer til overførsel af viden og opfølgning af teknologi, et effektivt uddannelsessystem og generelle samfundsmæssige udfordringer. Disse vedrører ikke kun regulerende aspekter. Loven om det indre marked og flagskibsinitiativet innovation i EU er opbygget til systematisk at fjerne disse hindringer, give virksomhederne mulighed for hurtigere at markedsføre gode ideer og til at tilpasse og udvikle disse. Yderst innovative små og mellemstore virksomheder og innovationsclusters er ved at udvikle sig til den vigtigste kanal i innovations- og produktionsprocessen. Dette giver sig udslag i et øget behov for politikker for cluster og intelligent specialisering, udbud af kvalifikationer samt fokuseret viden om fremtidige markeder og relevante nøgleteknologier.

Omstrukturering

Omstrukturering kan vedrøre en enkelt virksomhed, være relateret til dennes løbende virksomhedsudvikling eller hænge sammen med manglende tidligere investeringer. Omstrukturering kan også inddrage en hel sektor eller visse dele af denne sektor. Herudover er der klare forskelle mellem sektorerne, hvor nogle påvirkes mere end andre af ovennævnte pres. F.eks. kunne industrier, såsom udstyr, kemikalier, biler eller elektriske maskiner beskrives som stærkt påvirket af den globale konkurrence og den teknologiske udvikling. Dette har følger for deres behov for en effektiv omstrukturering.

Et nyere eksempel på, hvorledes virksomheder og sektorer tackler spørgsmålet om omstrukturering i en vanskelig økonomisk og social situation, er udarbejdet af bilindustrien i midtvejsrapporten fra ekspertgruppen på højt niveau, CARS 21, som blev vedtaget den 2. december 2011, (jf. det medfølgende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "restructuring in Europe 2011"²⁰).

Nogle omstruktureringstiltag (f.eks. nedlægning af dele af forsyningskæder, midlertidig afskedigelse af nogle ansatte) vil have negative følger for den omkringliggende økonomi. Dette betyder, at politikaktører skal spille en rolle, men en effektiv politisk reaktion bør ikke forsinke eller blokere en nødvendig effektivitetsstyrkende omstrukturering. Man bør snarere fokusere på politiske foranstaltninger, som letter en omfordeling af ressourcer inden for forskellige virksomheder/sektorer.

Især adgang til finansiering er af afgørende betydning for økonomiske aktiviteter, da de nødvendige tilpasninger, som involverer investeringer, kan blive forsinket eller standset på grund af en begrænset adgang til eksterne midler. En sådan adgang til finansiering påvirkes ikke kun af kapitalmarkederne eller den offentlige finansielle støtte, men også af andre regulerende faktorer, såsom virksomhedsbeskatning eller konkurslovgivning. Langvarige og tyngende konkursprocedurer kan effektivt hindre virksomhedsejere, der uden "skyld" er gået fallit, fra at starte virksomhed igen og derved redde eksisterende job eller oprette nye job, selv om der foreligger omfattende dokumentation for, at sådanne virksomheder, der har fået en ny chance, vokser hurtigere og er mere solide end traditionelle opstartende virksomheder²¹.

I Kommissionens meddelelse "Tænk småt først" – En "small business act for Europa" fra 2008²² og i den opfølgende meddelelse "Status vedrørende "small business act" for Europa" fra 2011²³ anmodes medlemsstaterne om gennemførelse af to specifikke aktioner for at løse dette spørgsmål. Især i meddelelsen fra 2008 blev medlemsstaterne anmodet om at "sætte det som mål at afslutte alle retlige procedurer for likvidering af en virksomhed inden for et år, hvis der ikke er tale om svigagtig konkurs", og i meddelelsen fra 2011 blev medlemsstaterne bedt om "fremme af en chance til for iværksættere ved at begrænse afviklingstid og gældssanering for ærlige iværksættere efter konkurs til højst 3 år ved udgangen af 2013".

I nogle omstruktureringstilfælde spiller bestemmelserne om statsstøtte en rolle²⁴. Denne form for støtte er tilladt for virksomheder, som vurderes at være levedygtige, men som er kriseramte, og som vil gå konkurs uden offentlig støtte, da ingen private er villige til at forsyne dem med kapital. Derfor vedrører denne støtte kun ekstreme situationer, hvor virksomhederne ikke har reageret i tide på en ændret situation.

²⁰ Jf. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Restructuring in Europe 2011", punkt 4.3.2. Rapporten kan ses på: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ I undersøgelsen "Business Dynamics" (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) er denne dokumentation samlet sammen med omfattende information om konkurslovgivningen i medlemsstaterne og en analyse af virkningerne for selvstændige og virksomheder ved forskellige konkursprocedurer. Yderligere oplysninger, herunder eksempler med "bedste praksis" vedrørende støtte til uforskyldt fallerede virksomhedsejere, kan ses i portalen "second chance": http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm.

²² KOM(2008) 394 endelig af 25.6.2008.

²³ KOM(2011) 78 endelig af 23.2.2011.

²⁴ Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:DA:PDF>.

Kommissionen vil gerne høre interesserede parter synspunkter vedrørende følgende spørgsmål:

- Hvilke typer rammebetingelser er mest hensigtsmæssige for en vellykket industriel tilpasning?

- Hvilke eksisterende foranstaltninger for adgang til finansiering af en strukturel tilpasning er god praksis?

Hvilke andre foranstaltninger bør gennemføres for at forbedre konkursproceduren?

4. UDFORDRINGEN VEDRØRENDE VIRKSOMHEDERS TILPASNINGSEVNE OG ARBEJDSTAGERNES BESKÆFTIGELSESEVNE – VIRKSOMHEDER I CENTRUM AF OMSTRUKTURERINGSPROCESSEN

Det er lykkedes for EU at sikre produktionsgrundlaget i EU's økonomi gennem de værste år i den økonomiske nedgang. Men med usikkerhed om de aktuelle makroøkonomiske forhold vil den europæiske industris evne til at forblive konkurrencedygtig og fastholde sine job mere og mere afhænge af industriens **evne til innovation** og til en **hurtig og fleksibel tilpasning til ændringer**. En sådan ændring skyldes de teknologiske fremskridt, ændrede handelsmønstre, ændring af den lovgivningsmæssige ramme, ændrede forretningsmodeller og ændringer i forbrugernes adfærd. Det er nødvendigt, at EU gennem sine aktioner inden for forskellige politikområder støtter sit erhvervsliv i forbindelse hermed. Omfanget af økonomisk omstrukturering og sociale ændringer, der er udløst som følge af den dybtgående tilpasning, som har været nødvendig som følge af miljømæssige, økonomiske, teknologiske, markedsmæssige og samfundsmæssige udfordringer, og som forstærkes af den voldsomme recession, er meget stort. Fra et beskæftigelsesmæssigt synspunkt vil det både **indebære oprettelse af job og nedlæggelse af job**, og frem for alt **jobomstilling** (i form af nye opgaver, nye kvalifikationsprofiler og nye ordninger for arbejdets tilrettelæggelse). Den kvalificerede arbejdsstyrke udgør en af de vigtigste **konkurrencefaktorer** i den europæiske industri, men den kan ikke tages for givet, og en støtte af denne faktor kræver proaktive tiltag.

En fleksibel tilpasning til ændringer kræver klare kvalifikationer og passende investeringer i menneskelig kapital. For at støtte intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst er det væsentligt at **sikre, at virksomheder har en arbejdskraft med passende kvalifikationer for at undgå mangel på kvalifikationer og et misforhold mellem udbud og efterspørgsel af kvalifikationer**. En foregribelse af fremtidige kvalifikationskrav (f.eks. behovet for grønne kvalifikationer og kvalifikationer inden for områder, såsom sundhed og social omsorg) og en konsekvent tilpasning af uddannelsessystemer, læseplaner og kvalifikationer i samarbejde med arbejdsmarkedsparterne, udvikling af lærlingeordninger af høj kvalitet, videreuddannelse i forbindelse med livslang læring for arbejdstagere, som allerede er aktive i sektoren, er ligeledes af afgørende betydning for en fastholdelse af en høj beskæftigelse. Er der mangel på kvalifikationer, bør virksomhederne være forberedt på at skulle søge efter talenter i udlandet. Med henblik herpå er det bydende nødvendigt med **investeringer i ikt-kvalifikationer og i digitale færdigheder**. Produktion af nye energieffektive halvledere, serviceudbydere af "cloud computing", cybersikkerhed og udbydere af virtualiseringsapplikationer er områder, hvor der skabes job. Som følge heraf vil mennesker med de kvalifikationer, der er brug for inden for disse sektorer, være stærkt efterspurgt, og der bør tilskyndes til specifikke initiativer vedrørende e-kvalifikationer.

Den økonomiske og finansielle krise og de heraf følgende hastige ændringer og behov for omstrukturering i visse sektorer og for en omfordeling af arbejdskraft inden for sektorer har gjort det vigtigere end nogen sinde for Europa at afhjælpe eksisterende svagheder med hensyn til virksomhedernes tilpasningsevne og arbejdstagernes beskæftigelsesevne.

Kommissionen ønsker at tilskynde til en permanent tilpasning af erhvervslivet til en økonomisk situation, der ændrer sig hurtigt, og samtidigt arbejde for en høj beskæftigelse og en stærk social sikring gennem passende støtteforanstaltninger. Der er stærkt behov for foranstaltninger, som støtter en omfordeling af ressourcer mellem virksomheder og sektorer, og for foranstaltninger, som gør brug af de højtuddannede, men i stigende grad arbejdsløse unge. En bedre foregribelse og styring af omstruktureringen vil hjælpe arbejdstagerne og virksomhederne til at tilpasse sig til de ændringer, der skyldes overskudskapacitet, modernisering og strukturelle tilpasninger.

Ledelsen og arbejdstagernes repræsentanter er de centrale aktører, når der skal drøftes omstrukturingsstrategier på virksomhedsplan. Politiske foranstaltninger følger en sådan omstrukturering **op** for at undgå social nød og for at fremme nye kvalifikationer og job ved at lette en økonomisk omstilling og erhvervsskift. For lettere at kunne omfordele faktorer, når det er nødvendigt, bør politikker sigte på at hindre, at et stift arbejdsmarked og en stiv kvalifikationsstruktur bliver en hindring for tilpasning og økonomisk vækst.

Samtidig skal de sociale og sundhedsmæssige virkninger af usikker beskæftigelse, tilpasninger og tab af arbejde og langtidsarbejdsløshed tages op gennem effektive fremgangsmåder, som giver de ansatte mulighed for at tilpasse sig ændringer på arbejdspladserne, hurtigt at vende tilbage til arbejdsmarkedet og mindske de sundhedsmæssige følger af overgangene. Inden for dette område kan man konstatere stadig flere former for praksis på virksomheds- og sektorniveau, også i krisetider.

En styrkelse af de faktorer, der udgør drivkraften bag ændringer, påvirker stærkt den måde, arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder tager dette spørgsmål op på. I en række medlemsstater har der i de seneste år været en **klar udvikling væk fra en rent korrigerende strategi til forebyggende tiltag, d.v.s. et skift i retning af en mere proaktiv strategi, der medvirker til at mindske de sociale følger i forbindelse med omstrukturingsprocessen.** Forebyggende strategier inddrager de risici, der ligger i omstruktureringen, således at resultatet både kan blive positiv erhvervsmobilitet blandt de berørte arbejdstagere og øget konkurrenceevne for virksomhederne.

Ser man på omstrukturingsprocesser i Europa, viser det sig imidlertid, at praksis på området nogle gange mere er reaktiv end foregribende og proaktiv; nogle gange gennemføres de for sent i beslutningstagningsprocessen og omfatter eventuelt ikke eksterne enheder tidligt nok, til at disse kan spille en rolle ved at afbøde de sociale virkninger af omstruktureringer.

En passiv indstilling og modstand mod ændringer indebærer enorme økonomiske omkostninger og truer investeringer og vækst i beskæftigelsen. Det er derfor vigtigt at skabe tillid, der giver alle segmenter i samfundet (virksomheder, arbejdstagere og deres repræsentanter, offentlige myndigheder osv.) mulighed for at se fremtiden i møde på en dynamisk måde.

Er det muligt at gennemføre en foregribende fremgangsmåde med hensyn til styring af ændringer og omstruktureringer?

Hvorledes kan eksisterende vejledninger og retningslinjer vedrørende omstrukturering forbedres på baggrund af erfaringer fra krisen og de nye økonomiske og sociale udfordringer? Hvorledes kan erfaringerne fra krisen formidles og gennemføres?

5. SKABELSE AF SYNERGI I DEN INDUSTRIELLE OMSTILLINGSPROCES

Kommissionen vil gerne høre synspunkter fra alle interesserede parter om eksempler på god praksis og en mulig synergi inden for områderne: a) foregribelse af omstrukturingsprocesser, b) forberedelse og styring af omstrukturingsprocesser, c) evaluering og rapporter, d) betydningen af den sociale dialog og e) revision af passiv beskyttelse, som der er gjort rede for i nedenstående.

a) Foregribelse af omstrukturingsprocesser

Langsigtet strategisk planlægning

Foregribelse af ændringer giver bedre resultater, hvis dette integreres effektivt i virksomhedernes og regionernes langsigtede strategier for at sikre og styrke deres langsigtede bæredygtighed og konkurrenceevne, og hvis man fremmer en innovationsorienteret kultur. Ud over at foregribe ændringer i deres langsigtede strategiske planlægning kunne virksomheder og offentlige myndigheder gøre brug af nye muligheder og skabe vækst og beskæftigelse. Et positivt eksempel i den forbindelse er udvikling af ressourceeffektive teknologier med lavt CO₂-udslip, som har vist sig at kunne skabe bæredygtig vækst og job i forskellige regioner i hele EU.

Virksomhedernes langsigtede strategiske planlægning omfatter også menneskelige ressourcer, beskæftigelses- og kvalifikationsmål vedrørende videreudvikling af kvalifikationer og kompetencer i arbejdsstyrken. Dette kan øge produktiviteten og således konkurrenceevnen og virksomhedens rentabilitet og dens evne til at tilpasse sig og blive innovativ. Det kan også medvirke til at øge de ansattes beskæftigelsesevne og tilskynde dem til mobilitet i og uden for virksomheden.

Lokale og regionale myndigheder kan ligeledes spille en vigtig rolle ved at forbedre deres regioners langsigtede konkurrenceevne, især gennem udvikling af strategier for intelligent specialisering.

Hvad kan man gøre for at tilskynde til strategiske langsigtede og innovative fremgangsmåder til styring af ændringer, der også dækker beskæftigelses- og kvalifikationsspørgsmål? Hvorledes kan der opnås større synergi mellem virksomheder, lokale myndigheder og andre lokale aktører?

Hvorledes bør særlige ansvarsområder og roller inden for dette område fordeles mellem virksomheder, arbejdsmarkedsparter og offentlige myndigheder?

Foregribelse på et tidligt tidspunkt af beskæftigelses- og kvalifikationsbehov

Nogle virksomheder udvikler mekanismer i samarbejde med arbejdstagerrepræsentanter og/eller med udbydere af erhvervsfaglige uddannelser til en fremadrettet planlægning af beskæftigelse og kvalifikationer. Offentlige jobcentre og brancheorganisationer spiller

ligeledes en vigtig rolle i omskoling af arbejdstagere, som skal skifte erhverv eller branche, og letter på denne måde en omfordeling af arbejdskraft mellem virksomheder og brancher.

En fastlæggelse af den rigtige form for uddannelse og de nødvendige kvalifikationer fremover, og hvor disse kan findes i fremtiden, også som forberedelse til demografiske ændringer, kræver et omfattende samarbejde mellem alle involverede partnere. Samarbejde mellem virksomheder og erhvervsfaglige skoler har vist sig at give yderst tilfredsstillende resultater på dette område, når strukturen og rammerne for samarbejdet er hensigtsmæssige. Her kan lokale initiativer også spille en vigtig rolle, f.eks. kvalifikationspartnerskaber med regionale og lokale myndigheder i tæt samarbejde med eksterne organer, herunder universiteter og andre uddannelsesudbydere, teknologiske institutter, innovationscentre og udviklingsorganisationer, samt udbydere af sundhedsydelser og social sikkerhed. Virksomhederne kan ligeledes bidrage til observatorier for beskæftigelse og kvalifikationer og deltage i andre relevante initiativer i den pågældende region og/eller sektor.

Hvorledes kan man yderligere tilskynde til en effektiv praksis for foregribelse af beskæftigelses- og kvalifikationsbehov i virksomheder? Hvorledes kan man udvikle uddannelse som et permanent element i styringen af menneskelige ressourcer?

Hvorledes kan man fremme synergien mellem virksomhedsaktioner og den offentlige sektors initiativer for at fremme hensigtsmæssige beskæftigelses- og kvalifikationspolitikker?

- b) Forberedelse og styring af omstruktureringsprocesser

Forberedelse på et tidligt tidspunkt

Tiden har stor betydning i indsatsen for at gennemføre en effektiv styring af omstruktureringer. Forud for omstruktureringer bør der i så vid udstrækning som muligt være en passende forberedelse med inddragelse af alle relevante interesserede parter for at forebygge eller afbøde omstruktureringens økonomiske, sociale og regionale virkninger. På sektorniveau er der gode eksempler på aktioner omfattende hele industrier, gennemført inden for forsvaret, billed- og telekommunikationsindustrien.

Ideelt set bør denne forberedelse gennemføres på et så tidligt tidspunkt som muligt og begynde, lige så snart behovet for omstrukturering er erkendt under hensyntagen til de metoder og procedurer, som eventuelt er vedtaget ved forhandlinger i den pågældende sektor, region eller virksomhed. En start på et tidligt tidspunkt vil gøre det lettere at vedtage foranstaltninger, der mindsker de økonomiske, sociale og regionale virkninger af øvelsen

Hvorledes kan virksomheder og deres arbejdsstyrke tilskyndes til på et tidligt tidspunkt at gå ind i forberedelsen af omstruktureringsprocesser, der fremmer accept af ændringer? Hvilke former for bedste praksis findes der på dette område?

Opbygning af gensidig tillid og fælles diagnoser

Det er vigtigt at opbygge gensidig tillid og nå frem til en fælles diagnose gennem en løbende og kvalitativ kommunikation mellem alle relevante interesserede parter. Der bør i så vid udstrækning som muligt gøres indgående rede for virksomhedernes langsigtede strategiske mål og krav eller kortsigtede forpligtelser og for de planlagte foranstaltninger og andre mulige optioner på baggrund af alle berørte interesser.

Virksomhedernes sociale ansvar og en åben fremgangsmåde kan tilskynde alle interesserede parter, især arbejdstagernes repræsentanter, til samarbejde i indsatsen for at finde løsninger, som tilfredsstillende begge parter interesser, uden at der opstår unødvendige forsinkelser og usikkerhed.

I hvilken udstrækning kan gensidig tillid og fælles diagnoser spille en rolle i en effektiv styring af omstruktureringer? Hvorledes fremmer man dette i virksomheder og i en bredere sammenhæng?

Mindskelse af de sociale virkninger

Virksomheder, som forsøger at bevare deres konkurrenceevne og langsigtede fremgang, og som konfronteres med et behov for omstrukturering, overvejer normalt først afskedigelser efter at have taget alle mulige alternative optioner i betragtning. Virksomhederne forsøger ofte også at finde og gennemføre passende støtteforanstaltninger. Arbejdstagerrepræsentanterne bør være åbne for forhandlinger om fleksible løsninger, der er et alternativ til afskedigelser.

Som det har vist sig i den økonomiske krise, findes der en iboende fleksibilitet i det eksisterende system. Mange virksomheder i hele Europa har gennemført midlertidige initiativer for at fastholde job, også ved at nedsætte arbejdstiden, standse produktionen, indføre en forpligtelse til at tage ferie, kortere arbejdsuger eller arbejdstid, øget brug af arbejdstidskonti, ferierotation og orlov.

Når afskedigelse ikke kan undgås, eller hvis det indgår i pakken af alternative optioner, kan virksomheder, lokale myndigheder og alle relevante interesserede parter, herunder også udbydere af sundhedsydelse og social sikkerhed, blive tilskyndet til at samarbejde for at udarbejde ordninger for de pågældende ansatte, så deres beskæftigelsessevne forbedres, og således at de så hurtigt som muligt kan vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Det har vist sig, at en dårlig styret omstrukturering kan få en markant negativ langsigtet virkning på grund af de menneskelige og psykologiske konsekvenser for virksomhedernes menneskelige ressourcer og således svække denne afgørende ressource for konkurrenceevnen. Virksomheder og arbejdsmarkedspartnere fra nogle sektorer, der har været gennem særligt omfattende ændringer, har derfor aftalt retningslinjer for tackling af psykologiske problemer på arbejdspladsen og er i stigende grad involveret i en tackling af disse udfordringer.

Hvad kan virksomheder og ansatte gøre for at mindske de beskæftigelsesmæssige og sociale konsekvenser af omstruktureringer? Hvilken rolle kan det offentlige politikker spille for at lette disse ændringer?

Mindskelse af de eksterne økonomiske, sociale, miljømæssige og regionale virkninger

Behovet for at behandle spørgsmålet om de lokale virkninger af omstruktureringer blev omtalt i forbindelse med arbejdsmarkedsparternes arbejde. I mange tilfælde forsøger virksomhederne, når en omstrukturering har en voldsom virkning i en region, at tilpasse deres forberedende tiltag til alle øvrige aktørers for at skabe flest mulige genansættelsesmuligheder for arbejdstagere, tilskynde til en økonomisk og social omstilling i den berørte region og udvikle nye økonomiske aktiviteter, der skaber job.

Med henblik herpå har virksomhederne ofte drøftelser med de regionale eller lokale myndigheder og andre relevante interesserede parter, herunder også udbydere af

sundhedsydelse og social sikkerhed, om de foranstaltninger, som de udarbejder. Nogle gange deltager de også i og/eller bidrager til taskforce eller netværk på regionalt eller sektorniveau for at mindske konsekvenserne af omstillingen.

I nogle tilfælde omfatter de i ovenstående omtalte foranstaltninger ansatte i andre virksomheder, herunder også små og mellemstore virksomheder i den berørte region ved omstrukturering af større virksomheder. Information og støtte til små og mellemstore virksomheder hjælper dem sandsynligvis med tilpasningen af deres virksomhed og med styringen af omstrukturingsprocessen.

Hvilke nyttige tiltag kan virksomheder, lokale myndigheder og alle andre interesserede parter gennemføre for at mindske de regionale konsekvenser af omstruktureringer?

Hvorledes kan man støtte virksomheder, der berøres som følge af omstruktureringer i en anden virksomhed, i deres egen tilpasningsproces? Først og fremmest hvorledes kan små og mellemstore virksomheder få bedre informationer og bedre støtte i omstrukturingsprocessen?

c) Evaluering og rapporter

Redskaber til en regelmæssig evaluering og aflægning af rapport om virksomhedernes omstruktureringstiltag i samarbejde med arbejdstagerrepræsentanter og de eksterne organisationer, der er inddraget i disse processer, kan under visse omstændigheder vise sig at være nyttige, især for at fremme en læringsproces.

Hvilken rolle kan evalueringer og rapporter om tidligere omstruktureringer spille for at give øget viden og forbedre de interesserede parter praksis?

d) Arbejdsmarkedsparternes rolle

Eftersom ledelsen og arbejdstagerrepræsentanterne hører til de vigtigste aktører, der skal drøfte omstrukturingsstrategier, ville det være nyttigt at lade den sociale dialog spille en fremtrædende rolle ved formidling af og tilskyndelse til bedste praksis.

Hvilken rolle kunne den sociale dialog spille for bedre at formidle og støtte bedste praksis ved foregribelse og styring af omstruktureringer?

e) Revision af passiv beskyttelse

Et skift fra en passiv beskyttelse af beskæftigelse til en aktiv beskyttelse udgør kernen i flexicurikonceptet. En eventuel måde til gennemførelse af dette koncept er et skift fra beskyttelse af specifikke job til beskyttelse af arbejdstagere gennem hele deres arbejdsliv. En anden mulighed er at styrke den såkaldte interne fleksibilitet, hvis mål er at sikre job gennem foranstaltninger, der sikrer en fleksibel tilpasning til ændrede forhold. I nogle tilfælde har en sådan ændring imidlertid ikke altid været fulgt op af en revision af det eksisterende system for ansættelsessikkerhed, især med hensyn til pålæg og omkostninger.

Ligesom enhver anden funktion i virksomheder er foregribelse af ændringer og proaktiv omstrukturering forbundet med omkostninger, men også fordele for alle involverede: Virksomhederne forbedrer deres tilpasningskapacitet, de ansatte får en bedre beskæftigelsesevne, og regionerne sætter gang i deres økonomiske dynamik.

Kommissionen, der fuldt ud tager højde for de enorme forskelle mellem medlemsstaterne i denne forbindelse, vil gerne høre de interesserede parter synspunkter (især nationale myndigheder og arbejdsmarkedsorganisationer) om nogle aspekter af den arbejdsretlige beskyttelse skal revideres på baggrund af den planlagte overgang til foregribelse og proaktiv beskyttelse af ansættelsessikkerheden.

6. DE REGIONALE OG LOKALE MYNDIGHEDERS ROLLE

En proaktiv og dynamisk omstrukturering fremmes ofte, når de offentlige myndigheder giver støtte til omstruktureringstiltag og –processer for at foregribe disse ved at lette koordinationen mellem eksterne interesserede parter og virksomheder. Ofte skaber, fremmer og støtter myndighederne også mekanismer, der tilskynder små og mellemstore virksomheder til at engagere sig i denne type foranstaltninger. Endelig støtter offentlige myndigheder også foregribende processer og omstruktureringstiltag for at afbøde de økonomiske, regionale og sociale konsekvenser heraf. Nogle udpegede eksempler på bedste praksis i Europa er anført i det følgende.

Nogle udpegede eksempler på bedste praksis

- Offentlige myndigheder, herunder de offentlige jobcentre, spiller en vigtig rolle i regioner, der rammes af strukturelle ændringer: De opretter permanente organer, netværk eller observatorier, der overvåger processerne i forbindelse med ændringerne, fremmer lokale beskæftigelsesaftaler om oprettelse af job og tilpasninger, fremmer eller etablerer mekanismer, der letter processen ved jobskift, arrangerer uddannelse for små og mellemstore virksomheder og deres ansatte og støtter dialog og samarbejde mellem disse og store virksomheder samt fremmer den regionale beskæftigelse og den økonomiske og sociale genopretning.
- I nogle tilfælde aktiverer offentlige myndigheder i samarbejde med virksomhederne nødtjenester og støtteordninger for at hjælpe arbejdstagere, som konfronteres med arbejdsskift eller arbejdsløshed. Med forbehold af virksomhedernes forpligtelser i henhold til national lovgivning og/eller praksis medfinansierer offentlige myndigheder nogle gange beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, herunder erhvervelse af kvalifikationer, der kan overføres.

"Intelligente specialiseringsstrategier" kan også udgøre et vigtigt redskab for regionerne i deres omstrukturingsproces²⁵.

På EU-niveau har man også samhørighedspolitikken, og især Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Globaliseringstilpasning, der både støtter foregribende aktioner og foranstaltninger, der sigter på at hjælpe arbejdstagere, hvis job er truet af særlige omstruktureringstiltag, herunder nye arbejdsmarkedsbehov som følge af overgangen til en økonomi med lavt CO₂-udslip og ressourceeffektiv.

Hvorledes kan man tilskynde offentlige myndigheder, især på regionalt niveau, til at støtte foregribelsesprocesser og særlige omstruktureringstiltag, hvor der tages hensyn til

²⁵ Jf. arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Restructuring in Europe 2011", punkt 4.1.3.

forskellige nationale traditioner med hensyn til offentlige myndigheders engagement i processer på virksomhedsniveau?

HØRING

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at besvare de spørgsmål, der er anført i denne grøn bog, og at fremsætte yderligere bemærkninger senest den 30. marts 2012.

Grønbogen og skemaet til besvarelse kan ses på EUwebstedet:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=en>.

Svar kan også sendes med e-mail til:

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

eller med post til:

Europa-Kommissionen

Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion

Grønbog om omstrukturering

Kontor C2

Rue Joseph II, 27

Kontor 06/044

B-1000 Bruxelles