



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.1.2012
COM(2012) 7 final

CARTE VERDE

Restructurare și anticiparea schimbărilor: învățăminte desprinse din experiența recentă

{SEC(2012) 59 final}

CARTE VERDE

Restructurare și anticiparea schimbărilor: învățăminte desprinse din experiența recentă

1. INTRODUCERE: O RESTRUCTURARE PROACTIVĂ PENTRU A PREGĂTI VIITORUL COMPETITIVITĂȚII ȘI AL CREȘTERII

Subiectul prezentei cărți verzi este restructurarea întreprinderilor și consecințele sociale ale acesteia – un motiv de îngrijorare legitim pentru mulți cetățeni europeni. Restructurarea este un factor esențial pentru ocuparea forței de muncă și competitivitatea economiei europene.

Prezenta carte verde are drept scop să identifice practicile și politicile de succes în materie de restructurare și adaptare la schimbări pentru a promova ocuparea forței de muncă, creșterea și competitivitatea în cadrul Strategiei Europa 2020¹ și în special în conformitate cu inițiativa emblematică în domeniul politicii industriale din octombrie 2010², „O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă” adoptată în noiembrie 2010³. De asemenea, cartea verde își propune să contribuie la îmbunătățirea sinergiilor între toți actorii implicați în soluționarea problemelor legate de restructurare și adaptare la schimbări și ține seama de activitatea importantă desfășurată în ultimii ani de Comisia Europeană, de partenerii sociali, de regiuni, de statele membre și de multe alte părți interesate⁴.

Comisia dorește să reînnoiască termenii acestei dezbateri politice, ținând seama de învățămintele desprinse ca urmare a crizei economice, de schimbările profunde care au intervenit în contextul economic și în mediul concurențial în întreaga lume și de agenda reformelor structurale puse în aplicare în prezent în UE⁵.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia va exploata rezultatele acestei consultări pentru a găsi căi mai bune de a disemina bunele practici și a le pune în practică în mod efectiv, inclusiv la nivelul UE, cu scopul de a aborda atât dificultățile imediate legate de criza economică, cât și obiectivele pe termen lung în materie de concurență stabilite în inițiativa emblematică în domeniul politicii industriale. Comisia va include rezultatele consultării pe marginea prezentei cărți verzi într-o nouă agendă privind flexibilitatea având drept scop, de asemenea, de a relansa dezbaterea, la nivelul UE, privind modul în care poate fi abordată restructurarea și un cadru pentru aceasta.

¹ COM(2010) 2020.

² Comunicarea Comisiei din 27 octombrie 2010 „O politică industrială integrată pentru era globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și viabilității” [COM (2010) 614 final].

³ Comunicarea Comisiei „O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă”, COM(2010) 682 final.

⁴ De exemplu, documentul de consultare al Comisiei pe tema restructurării din ianuarie 2002, rezultatele activității ulterioare desfășurate de partenerii sociali europeni și o serie de alte rapoarte și studii realizate în ultimii ani, în special în cadrul forumurilor privind restructurarea organizate de Comisie începând din 2005. În documentul „*Checklist for restructuring processes*” (Listă de control pentru procesele de restructurare) prezentat de Comisie în comunicarea sa din 3 iunie 2009, „Un angajament comun pentru ocuparea forței de muncă”, este prezentată o sinteză utilă a învățămintelor desprinse de toate părțile interesate în cursul procesului de restructurare.

⁵ COM(2011) 815 – Analiza anuală a creșterii 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_ro.htm

În inițiativa emblematică în domeniul poticii industriale, Comisia a afirmat, în special, că „orientările actualizate privind restructurarea pot fi deosebit de utile pentru întărirea capacității întreprinderilor și a forței de muncă de a se adapta la un mediu economic aflat în schimbare rapidă.” De asemenea, aceste orientări actualizate ar putea să încurajeze trecerea de la măsuri pur reactive la strategii mai anticipative⁶.

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Restructuring in Europe 2011” (Restructurarea în Europa 2011) însoțește și sprijină cartea verde. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei descrie impactul crizei economice și financiare asupra piețelor de muncă și reacțiile diferitor părți interesate, ilustrează acțiunea UE în ceea ce privește anticiparea nevoilor de competențe și dezvoltarea competențelor, subliniază rolul fondurilor UE în sprijinirea proceselor de restructurare, impactul restructurării în regiunile UE și rolul strategiilor de „specializare inteligentă”⁷, analizează rolul dialogului social, al instrumentelor juridice și al măsurilor de sprijin ale statelor membre în acest domeniu, subliniază provocările și reacția UE la acestea și evidențiază anumite învățăminte desprinse în ultimii ani privind anticiparea și gestionarea schimbărilor și a restructurării.

Învățămintele desprinse din criză

Economia europeană iese cu dificultate din cea mai gravă recesiune cu care s-a confruntat în ultimele decenii. Recesiunea a cauzat o scădere semnificativă a activității economice în UE, cu milioane de locuri de muncă pierdute și costuri umane mari și a determinat o presiune considerabilă asupra finanțelor publice, creând constrângeri fiscale și mai mari pentru statele membre.

Perspectivă de evoluție a pieței muncii în UE, care a rezistat destul de bine recesiunii din 2008-2009 și a început să creeze noi locuri de muncă la sfârșitul anului 2010, s-au deteriorat semnificativ și continuă să difere considerabil de la o țară la alta. În multe economii avansate, prin crearea de locuri de muncă nu s-a reușit până acum să se readucă pe piața muncii lucrătorii care și-au pierdut locul de muncă în timpul crizei, iar consecințele recesiunii provoacă tot mai multe îngrijorări în legătură cu posibilitatea menținerii efectelor negative asupra ratelor de șomaj.

În afară de divergențele în evoluția PIB-ului, alți factori relevanți, care explică diferențele dintre ratele de șomaj în diferite state membre, sunt amploarea ajustării programului de lucru, nevoile de realocare a forței de muncă în alte sectoare, de exemplu a celei din sectorul construcțiilor, sistemele de educație și formare, în special programele de ucenicie, condițiile economice și instituționale de început și reacțiile politice diferite la recesiune.

În pofida unei situații economice și financiare extrem de nefavorabile, întreprinderile și angajații lor în întreaga Europă s-au implicat activ în **proces de restructurare creative care s-au dovedit constructive, eficiente și esențiale** în limitarea pierderii locurilor de muncă,

⁶ Comunicarea Comisiei „O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă”, COM(2010) 682 final, punctul 1.2.

⁷ Specializarea inteligentă este o condiție pentru crearea unor sisteme eficiente de cercetare și inovare la nivel național și regional în cadrul instrumentului de autoevaluare al Uniunii Inovării și un element-cheie al politicii de coeziune reformate. Ea este propusă drept o condiție prealabilă pentru utilizarea Fondului european de dezvoltare regională în următoarea perioadă de programare a fondurilor structurale 2014-2020. În iunie 2011 a fost lansată o platformă de specializare inteligentă, care va acorda sprijin regiunilor și statelor membre în elaborarea acestor strategii.

datorită unor măsuri inovatoare, deseori sprijinite de autoritățile publice și Comisia Europeană.

Comunicarea Comisiei Europene „**Un plan european de redresare economică**” [COM (2008) 800 final] adoptată în noiembrie 2008 a oferit un cadru pentru desfășurarea unor acțiuni coordonate la nivelul UE, în diverse domenii politice, cu ajutorul instrumentelor disponibile pentru a sprijini economia europeană. În acest context, politica de coeziune este deosebit de importantă, în calitate de instrument principal la nivelul UE care permite investiția în competitivitate, creștere și ocuparea forței de muncă⁸.

Având în vedere nesiguranța în legătură cu viitorul actualei redresări și noile riscuri care se conturează, este urgent **să se analizeze relevanța acestui răspuns**.

Provocările în materie de competitivitate

Pe termen mediu, progresul tehnologic și inovarea scurtează ciclul de viață al produselor și obligă în mod constant firmele și forța de muncă să se adapteze. De asemenea, **schimbările în diviziunea internațională a muncii** și intrarea pe piață a unor întreprinderi puternice din țări emergente, în special a celor specializate în segmentele superioare ale pieței, măresc presiunea concurențială asupra întreprinderilor europene. Competitivitatea economiei europene, conservarea activităților ei și a locurilor de muncă, precum și dezvoltarea de noi produse și, prin urmare, apariția unor noi oportunități de muncă vor depinde din ce în ce mai mult de **capacitatea întreprinderilor europene de a-și ameliora baza competitivă prin inovare și adaptare rapidă, dar fără dificultăți la schimbări**. În acest sens, schimbările tehnologice și inovarea pot impune întreprinderilor și forței de muncă strategii de adaptare, dar se pare că inovarea, combinată cu cercetarea și educația, pot constitui, de asemenea, mijloace eficiente de a scoate Europa din criză. Comisia a lansat inițiativa emblematică a Uniunii în domeniul inovării în 2010 și a prezentat în 2011 un raport privind progresele realizate în domeniul inovării⁹.

Întreprinderile realocă resursele provenite din industrii și sectoare producătoare de bunuri și servicii tradiționale, de obicei caracterizate printr-o elasticitate redusă a cererii în raport cu venitul mondial, către sectoarele și industriile caracterizate printr-un conținut tehnologic și informațional mai mare, de obicei cu o elasticitate ridicată a cererii în raport cu venitul mondial. Competitivitatea UE depinde de capacitatea sa de a crea condiții-cadru propice întreprinderilor inovatoare cu ritm rapid de creștere, importante pentru creșterea durabilă și crearea locurilor de muncă¹⁰. Ea va depinde, de asemenea, de capacitatea de a păstra și de a dezvolta o bază productivă în Europa, ceea ce va stimula, în același timp, economia serviciilor.

Întreprinderile trebuie să fie capabile să se adapteze internaționalizării producției mondiale și să reacționeze la provocările în materie de competitivitate. Eventualele obstacole în calea acestor adaptări ar putea dăuna competitivității și ocupării forței de muncă pe termen lung. Potrivit inițiativei emblematică în domeniul politicii industriale, condițiile-cadru sunt esențiale pentru a permite succesul adaptării economice. Pentru ca măsurile de adaptare să fie

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, (SEC(2010) 1291 final).

⁹ Inițiativa emblematică din cadrul Strategiei Europa 2020 în domeniul inovării, Comunicarea Comisiei SEC(2010) 1161 și raportul privind situația Uniunii inovării în 2011 (2011) 849.

¹⁰ Raportul privind competitivitatea Uniunii inovării 2011, ec.europa.eu/iuc2011.

aplicate cu succes, este necesară implicarea timpurie a tuturor părților interesate relevante. Accesul satisfăcător la finanțare este deosebit de important, căci investițiile pot fi întârziate sau oprite din cauza lipsei creditelor sau a accesului limitat la finanțare. Este necesară identificarea și diseminarea bunelor practici în acest domeniu.

Provocarea pe care o reprezintă capacitatea de adaptare a întreprinderilor și capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor - întreprinderile în centrul procesului de restructurare

Dezvoltarea resurselor umane și îmbunătățirea competențelor au o importanță primordială în acest context. Iată de ce UE trebuie să se folosească de experiența recentă pentru a-și consolida competitivitatea în lume, astfel încât să devină mai puternică și să se transforme într-o economie inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, caracterizată printr-un nivel înalt al ocupării forței de muncă, al productivității, al competitivității și al coeziunii sociale.

Rezultatele pozitive ale unor state membre în materie de exporturi indică faptul că succesul pe piețele mondiale se datorează nu numai competitivității prețurilor, ci și altor factori, precum specializarea sectorială a produselor, inovarea și nivelurile de competență. În aceste domenii, punctele slabe care existau înainte de criză devin flagrante.

În ultimele decenii, UE a construit un sistem puternic de ocupare a forței de muncă și de protecție socială care, combinat cu un nivel relativ înalt al educației, a reprezentat până acum baza prosperității sale economice și sociale. Cu toate acestea, sistemul, care a fost foarte eficient în crearea de noi locuri de muncă și în stimularea creșterii, este pus la încercare de noii actori care intră pe piața economică mondială și de schimbarea rapidă a mediului de afaceri. Este din ce în ce mai evident că, în lipsa unor schimbări, acest sistem nu poate asigura realocarea rapidă și fără dificultăți a resurselor, în special a resurselor umane, dinspre sectoarele în declin spre activitățile emergente. De asemenea, el este din ce în ce mai puțin în măsură să ofere lucrătorilor o șansă reală de dezvoltare profesională atunci când locurile lor de muncă sunt în pericol, deoarece nu le stimulează capacitatea de adaptare la schimbări.

În contextul recente crize economice și financiare și al necesității imperative a schimbărilor structurale, soluționarea acestor probleme este mai importantă decât oricând. În conformitate cu conceptul de flexicuritate și Strategia 2020¹¹, **Comisia ține să încurajeze adaptarea permanentă a întreprinderilor la evoluția rapidă a condițiilor economice, menținând totodată un nivel înalt de ocupare a forței de muncă și de protecție socială prin măsuri de sprijin corespunzătoare. Sunt imperios necesare măsuri care susțin realocarea resurselor între firme și sectoare profesionale.** Printre aceste măsuri se numără modificările intervenite în legislația privind protecția locurilor de muncă și în practicile de afaceri legate de restructurarea întreprinderilor, care nu împiedică realocarea resurselor către activități cu valoare adăugată mai mare și caracterizate printr-un ritm de creștere mare, dar și în politicile de formare și de activare adecvate care, împreună cu un regim corespunzător de ajutor de șomaj, îi orientează pe lucrătorii disponibilizați către alte locuri de muncă și profesii.

¹¹ Conceptul de flexicuritate se află în centrul unei strategii integrate elaborate de Comisie și de statele membre pe baza unui consens larg conform căruia Europa trebuie să găsească modalități noi și mai bune de a-și face piața mai flexibilă, oferind în același timp forme noi și mai bune de securitate. Este vorba de un răspuns global la dificultățile cu care se confruntă piețele muncii și întreprinderile din Europa în contextul globalizării și al schimbărilor tehnologice și demografice. Face parte din Strategia Europa 2020 și din inițiativa emblematică din cadrul acesteia, „Noi competențe pentru noi locuri de muncă”.

Operațiunile de restructurare fac parte din viața de zi cu zi a întreprinderilor, a lucrătorilor, a autorităților publice și a altor părți interesate. În ultimii ani, UE a investit multă energie și efort pentru realizarea obiectivelor politice care facilitează adaptarea la schimbare și restructurarea. Cu toate acestea, în pofida eforturilor de apreciat ale partenerilor sociali europeni în acest domeniu ca urmare a consultărilor Comisiei, capacitatea de adaptare a întreprinderilor, lucrătorilor și regiunilor trebuie ameliorată în continuare.

Rolul autorităților naționale, regionale și locale în conversia economică și socială

Criza a lovit sectoare industriale întregi și, prin urmare, regiuni întregi, fără a ține cont de frontierele naționale. Ea agravat inegalitățile geografice persistente, atât între, cât și în cadrul regiunilor, inegalități care aduc prejudicii pieței unice.

Sprijinul adus de autoritățile publice operațiunilor de restructurare și proceselor care permit anticiparea acestora prin facilitarea coordonării între părțile interesate din afară și întreprinderi ar putea încuraja restructurarea activă și dinamică.

Rolul regiunilor, pe lângă cel al țărilor, în promovarea specializării inteligente are o importanță crucială și ar trebui analizate căile de consolidare a acestui rol.

Sectorul serviciilor publice, un alt angajator important

Deși prezenta carte verde se concentrează pe sectorul industrial, trebuie analizat de asemenea impactul crizei asupra sectorului public, ținând seama de rolul important al sectorului public în calitate de angajator și de furnizor de servicii.

Numărul persoanelor angajate în serviciile publice (inclusiv administrația publică, educația, îngrijirea sănătății și asistența socială) a crescut considerabil în ultimii trei ani în comparație cu alte sectoare, cu aproximativ 2 milioane de locuri de muncă în plus. Totuși, în toamna anului 2010, creșterea a încetinit, atingând în primul semestru al 2011 valori negative. Această evoluție se explică, probabil, prin reducerea cheltuielilor în sectorul public¹². Reducerile din sectorul public vor afecta preponderent femeile, atât ca angajați, cât și ca principali utilizatori ai serviciilor, de exemplu ai serviciilor de îngrijire a copiilor și a vârstnicilor.

Activitățile multor sectoare ale serviciilor publice pot fi mai valoroase pentru competitivitatea economiei decât sugerează costurile și productivitatea lor (de exemplu, pentru că generează surplusuri mari ale consumatorului sau o îmbunătățire a productivității totale a factorilor în alte sectoare). Este cazul, de exemplu, al sectoarelor de servicii precum sănătatea, educația, îngrijirea personală a copiilor sau a persoanelor vârstnice sau al sectorului transporturilor.

Autoritățile publice sunt responsabile direct sau indirect pentru o parte considerabilă a ocupării forței de muncă în sectorul serviciilor, prin întreprinderile publice sau prin acordarea de concesiuni. Pe lângă responsabilitatea generală față de economie, ele trebuie să asigure condiții pentru transmiterea în bune condiții a cunoștințelor și utilizarea optimă a forței de muncă existente în sectoarele care țin de competența lor. În același timp, necesitatea de a continua consolidarea finanțelor publice are consecințe evidente asupra activităților din sectorul public și a ocupării forței de muncă. Și în sectorul public, restructurarea îndreptată către îmbunătățirea eficacității este din ce în ce mai importantă. Acest lucru subliniază

¹² „EU Employment and social situation report quarterly review”, septembrie 2011 - ESTAT

importanța strategiilor de restructurare în sectorul public care să țină seama în mod corespunzător de rolul specific al serviciilor publice, inclusiv în ceea ce privește contribuția la productivitatea sectorului privat.

Poate apărea întrebarea în ce mod pot fi aplicate abordările anticipative și strategice pe termen lung în gestionarea schimbărilor și a restructurării în sectorul public, în cadrul actualelor măsuri de consolidare. De asemenea, ar fi important să se țină seama de necesitatea de a restructura principalele servicii publice, cum este cel al îngrijirii sănătății, și de a asigura viabilitatea acestora pe termen lung în fața unei cereri în creștere.

2. ÎNVĂȚĂMINTELE DESPRINSE DIN CRIZĂ

Impactul crizei financiare asupra economiei reale a început să se simtă cu adevărat în 2009, când PIB-ul a scăzut la un nivel fără precedent pe ambele maluri ale Atlanticului. Ocuparea forței de muncă a rezistat foarte bine în Europa în perioada imediat următoare recesiunii, în special datorită unei ajustări importante a programului de lucru. Începând cu a doua jumătate a anului 2009 însă, pierderea locurilor de muncă a devenit un fenomen răspândit, iar șomajul a explodat în majoritatea țărilor UE, deși în proporții foarte diferite. Procesul de redresare s-a accelerat în prima jumătate a lui 2010, dar s-a stabilizat în a doua parte a anului, reflectând și dispariția unor factori temporari precum măsurile excepționale de stimulare. În ciuda rezultatelor redresării, creșterea în domeniul ocupării locurilor de muncă a urmat doar la sfârșitul anului 2010, iar șomajul a rămas la nivelul înalt atins în 2009¹³.

Tendința globală în ocuparea forței de muncă a reflectat diferite tipare sectoriale. Deși la început creșterea șomajului a afectat în principal industriile cele mai expuse la ciclul de afaceri și se putea baza numai într-o mică măsură pe ajustarea programului de lucru, în special sectorul construcțiilor, se pare că o parte a acestei creșteri devine cronică. În pofida utilizării la scară largă a programelor de lucru reduse, ocuparea forței de muncă a scăzut, de asemenea, în producție și a continuat pe o pantă descendentă în timpul redresării. Aceste tipare ar putea fi cauza adaptării necesare în contextul recesiunii mondiale în anumite sectoare care fuseseră caracterizate de capacități excedentare și a faptului că scăderea PIB-ului în timpul recesiunii riscă să devină un fenomen permanent.

Necesitatea realocării lucrătorilor din sectoarele cu productivitate scăzută în sectoarele cu productivitate ridicată ar putea duce, într-adevăr, la perioade de șomaj mai lungi și la o rată mai mare a șomajului structural, care vor avea consecințe negative asupra capitalului uman contribuind astfel la perpetuarea șomajului¹⁴.

Viteza cu care șomajul va reveni la nivelurile dinainte de criză va depinde nu numai de perspectivele de creștere și de diferitele condiții economice și instituționale de început, ci și de necesitatea unor realocări sectoriale și de capacitatea întreprinderilor de a adapta costurile salariale direct sau prin ajustarea programului de lucru. Ea va depinde, de asemenea, de existența unor cadre politice favorabile, inclusiv regimuri de ajutor de șomaj și politici de activare care să-i încurajeze pe șomeri să se întoarcă la lucru, a unor cadre de stabilire a salariilor care să permită ajustarea salariilor, a unor sisteme fiscale care să încurajeze crearea

¹³ Sursă: *Labour market developments in Europe 2011*, Comisia Europeană, *European Economy* 2/2011.

¹⁴ Reacția întârziată a ocupării forței de muncă la redresare a fost, de asemenea, efectul congestionării forței de muncă în perioada recesiunii și a fost însoțită de un recul considerabil în productivitatea muncii.

de locuri de muncă, a unor politici active specifice în materie de piețe ale muncii și în domeniul formării, care să faciliteze tranzițiile pe piața muncii și întoarcerea la muncă după o perioadă îndelungată de șomaj.

Experiența crizei economice demonstrează că, în pofida unei situații economice și financiare extrem de nefavorabile, întreprinderile și angajații lor în întreaga Europă s-au implicat activ în procese de restructurare care s-au dovedit constructive, eficace și esențiale în limitarea pierderii locurilor de muncă, datorită unor măsuri inovatoare.

Potrivit raportului pe 2009 elaborat de Observatorul european al restructurărilor (ERM), „*Restructuring in recession*” (Restructurarea în perioada de recesiune)¹⁵, ca răspuns la criză, numeroase întreprinderi din întreaga Europă au avut inițiativa de a menține locurile de muncă, în principal prin **diverse măsuri de reducere a programului de lucru (a se vedea textul în chenar)**. Aceste măsuri includ oprirea producției, obligația de a lua concediu anual, săptămâni sau zile de lucru mai scurte, utilizarea mai frecventă a creditelor de timp de lucru, sistemele de rotație a concediilor și concediile sabatice. În unele firme, nivelul salariilor a scăzut, reducerile temporare de 10-20% fiind o practică frecventă. Majoritatea întreprinderilor au recurs la diferite combinații ale acestor măsuri, iar **negocierile intense** au dus la tot felul de compromisuri – de exemplu, salarii mai mici în schimbul deținerii de acțiuni în întreprinderi. Se utilizează pe scară largă și indemnizațiile acordate la încetarea contractului, deseori în combinație cu pensionarea anticipată.

Dialogul social și negocierile colective au jucat, mai mult ca niciodată, un rol esențial în adaptarea producției, a organizării muncii și a condițiilor de lucru la o situație dificilă în evoluție rapidă din timpul crizei.

În ceea ce le privește, autoritățile publice au sporit utilizarea instrumentelor publice cu scopul de a promova reintegrarea pe piața muncii a persoanelor care au rămas fără loc de muncă în timpul crizei. În prima perioadă a crizei, statele membre au întărit capacitatea de reacție și oferta **serviciilor publice de ocupare a forței de muncă**. Cu toate acestea, prelungirea perioadei de recesiune a determinat unele guverne să reducă cheltuielile și resursele în administrația publică, inclusiv în serviciile publice de ocupare a forței de muncă (PES)¹⁶. Unele state membre au înființat **organisme specifice de plasare a personalului disponibilizat** sau le-au consolidat pe cele existente. În activitatea acestor organisme se implică de obicei multe părți interesate, de exemplu, statul, autoritățile regionale, partenerii sociali și alți actori locali. Eficiența acestora, rezultatul specializării în plasarea personalului disponibilizat, alături de un grad înalt de încredere de care se bucură sistemele de guvernare multipartite fac din ele un instrument valoros pentru a înfrunta efectele recesiunii.

Săptămânile de lucru mai scurte au fost, probabil, soluția cea mai inovatoare la criză, regim care a beneficiat deseori de sprijin public larg. În general, lucrătorii au primit indemnizații pentru orele de lucru pierdute, atât în țările în care există un sistem public în acest sens, cât și în țările unde reducerea programului de lucru a fost reglementată prin contracte colective de muncă, iar autoritățile publice au intervenit în primul caz pentru a completa indemnizațiile decise de comun acord. De asemenea, formarea asigurată în timpul

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. A se vedea, de asemenea, Raportul anual pe 2011 al ERM: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

¹⁶ Într-un studiu al CE privind adaptarea serviciilor publice de ocupare a forței de muncă la criză (*PES adjustment to the crisis 2011*), 13 respondenți din 21 au declarat că resursele lor financiare vor scădea în următoarele 12 luni. În 9 cazuri din 13 această scădere se ridică la 10%.

devenit liber diferă în mod semnificativ, precum și măsura în care sunt menținute contribuțiile la asigurările sociale în perioada de program de lucru redus.

În timpul recesiunii din 2008-2009, reducerea programului de lucru a fost principala strategie a întreprinderilor pentru reducerea costurilor. Totuși, reducerea programului de lucru ca răspuns la criză nu este întotdeauna posibilă. Reducerea temporară a programului de lucru în întreprinderi este posibilă atunci când creditele de timp de lucru afișează solduri pozitive. De asemenea, aceste măsuri pe termen scurt legate de programul de lucru își pot pierde din eficacitate dacă cererea de forță de muncă continuă să fie scăzută. Renunțarea târzie la aceste măsuri poate antrena costuri semnificative prin blocarea forței de muncă în activități în declin, împiedicând astfel realocarea necesară a resurselor, aducând prejudicii perspectivelor de creștere viitoare și denaturând concurența. În sfârșit, existența unor sisteme finanțate de stat depinde de situația fiscală a acestuia, care s-a deteriorat în multe țări.

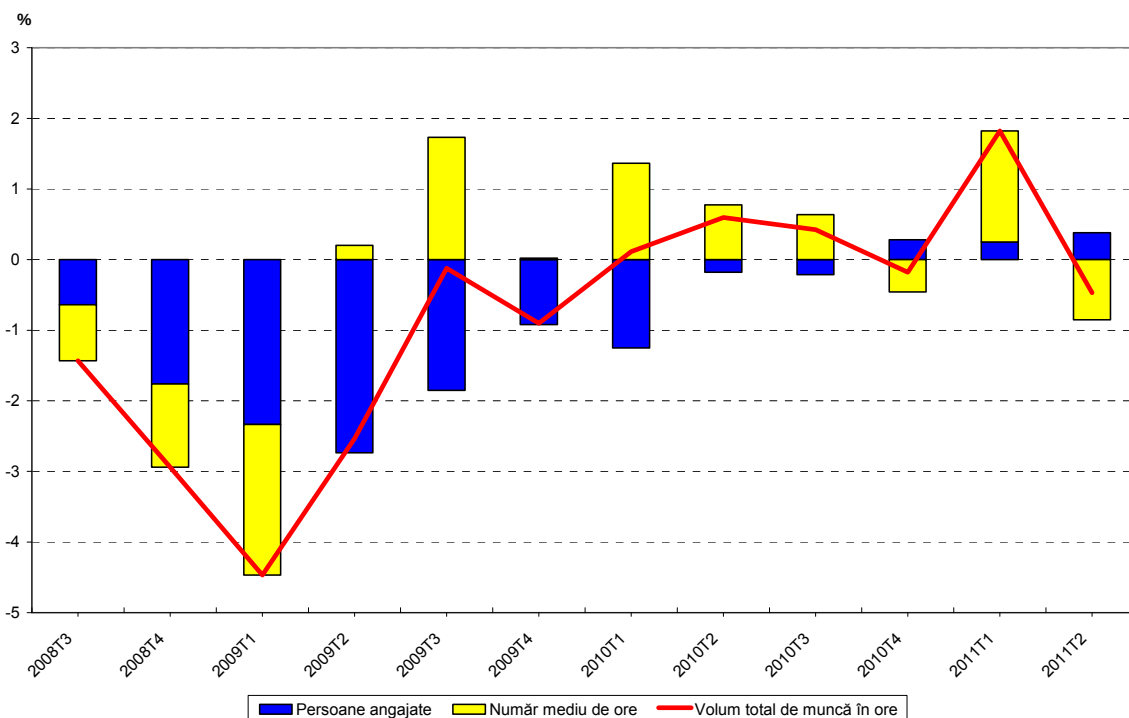
În analiza acestor mecanisme, este important să se țină seama de faptul că eficiența și impactul lor, din punct de vedere economic și social, au variat considerabil în diferite contexte naționale și sectoriale. Eventualele concluzii cu privire la relevanța și/sau transferabilitatea lor în alte contexte ar trebui să includă, prin urmare, o analiză a factorilor de succes.

Reducerea programului de lucru și programele de șomaj parțial – date concrete

Analiza schimbărilor în ocuparea forței de muncă și în programul de lucru ca reacție la scăderea producției arată că modul în care s-au adaptat piețele statelor membre a variat considerabil în perioada cea mai dificilă a crizei. În timp ce în unele țări pierderea locurilor de muncă s-a produs imediat, în alte țări angajatorii, în unele cazuri sprijiniți de autoritățile publice în ceea ce privește programele de șomaj parțial, au redus mai întâi programul de lucru al lucrătorilor în loc să-i disponibilizeze.

Graficul de mai jos arată că reducerea programului de lucru a fost utilizată cel mai mult în UE în primul trimestru al anului 2009, când producția era în punctul cel mai scăzut al ciclului. Ca urmare a creșterii producției, programul mediu de lucru a crescut la rândul lui, indicând atât renunțarea la programele de șomaj parțial, cât și, în unele cazuri, realocarea forței de muncă.

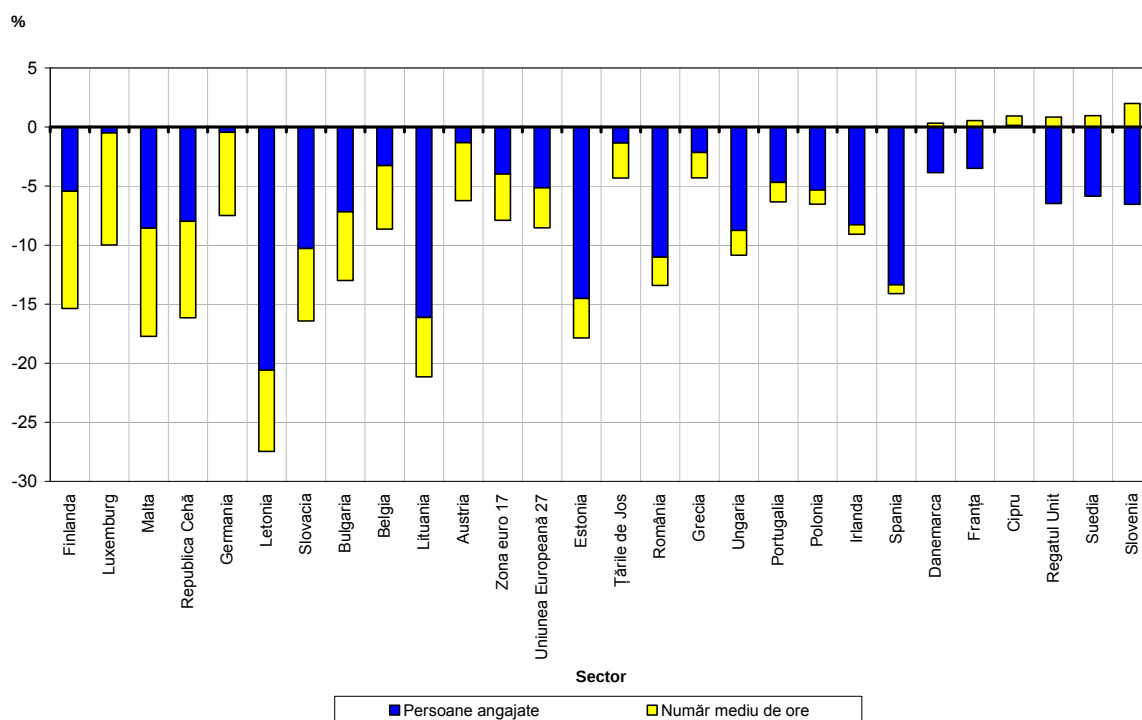
Tabel: Creșterea trimestrială a ocupării forței de muncă și numărul mediu al orelor lucrate în industria producătoare în UE (date ajustate pentru a ține seama de variațiile sezoniere)



Sursă: Eurostat

Examinând evoluția situației în statele membre, se observă că reducerea programului de lucru a fost o soluție utilizată pe larg în mai multe țări în primul trimestru al anului 2009. Reducerea programului de lucru a fost o măsură utilizată pe larg, în special, în Germania, Belgia și Austria, care au reușit să mențină nivelul de ocupare a forței de muncă la un nivel similar cu cel al anului precedent.

Tabel: Schimbările în nivelul de ocupare a forței de muncă și în numărul mediu de ore de lucru în industria producătoare în T1 2009 față de T1 2008 (date ajustate pentru a ține seama de variațiile sezoniere)



Sursă: Eurostat (datele referitoare la Italia nu sunt disponibile)

Se pare că programele de șomaj parțial au permis reducerea ratei de locuri de muncă pierdute și, implicit, a creșterii șomajului în aceste economii. De asemenea, aceste programe sunt benefice pentru întreprinderi, care pot să păstreze astfel lucrătorii cu calificări înalte și cu pregătire specială pe parcursul unei perioade de recesiune economică.

O analiză a Comisiei¹⁷ a scos la iveală că aceste programe sunt eficace în reducerea impactului crizei economice asupra pierderii locurilor de muncă și a subliniat că, în urma crizei economice, este important să se renunțe la timp la aceste măsuri. Studiul evidențiază că utilizarea prelungită a șomajului parțial susține cererea în sectoarele în declin și riscă să întârzie restructurarea acestor sectoare, în special dacă costurile realocării forței de muncă sunt scăzute, iar stimulentele pentru restructurare sunt mari. Întârziind realocarea forței de muncă, programele de șomaj parțial încetinesc creșterea productivității și, prin urmare, creșterea salariilor. Pentru eficacitate maximă, aceste programe ar trebui să fie însoțite de un regim eficient de indemnizații de șomaj, care să stimuleze realocarea forței de muncă. Această analiză este sprijinită de un studiu recent al OCDE¹⁸, care sugerează că programele de șomaj parțial au avut un impact economic important asupra păstrării locurilor de muncă în timpul recesiunii economice, efectele acestor programe fiind cel mai vizibile în Germania și Japonia în cazul lucrătorilor cu contracte permanente. Succesul lor a fost semnificativ în ceea ce privește menținerea ocupării forței de muncă în aceste economii.

În conformitate cu recomandările stabilite în planul european de redresare economică, **statele membre au adoptat pachete ample de măsuri anti-criză** pentru a împiedica impactul crizei financiare asupra cererii globale și a evita pierderea excesivă a locurilor de muncă ca urmare a

¹⁷ Alfonso Arpaia et al., „Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations”, Comisia Europeană, *European Economy Occasional Paper* Nr 64, iulie 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen și Danielle Venn, „The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession”, documentul de lucru al OCDE nr. 115, ianuarie 2011.

scăderii temporare a producției. Pe lângă programele de șomaj parțial, amploarea utilizării și valoarea indemnizațiilor de șomaj au crescut în mai multe state membre. Printre măsurile pe termen scurt s-au numărat, de asemenea, sprijinul direct acordat întreprinderilor, de exemplu împrumuturi sau garanții pentru a facilita accesul la finanțări, reducerea contribuțiilor la asigurările sociale, programe destinate să creeze locuri de muncă în sectorul public, politici active mai eficiente referitoare la piața muncii și dispoziții privind formarea care vizează deseori lucrătorii disponibilizați.

Începutul redresării, asociat cu constrângerile bugetare mai stricte, a condus la o revizuire a priorităților politice, începând cu 2010. Reformele vor trebui să fie adaptate unui context în care reîncepe creșterea, dar forța de muncă nu contribuie încă pe deplin la potențialul creșterii din cauza unui nivel înalt și persistent al șomajului. Trebuie să se pună accent pe sistemul fiscal și cel al indemnizațiilor care să garanteze remunerarea muncii, pe politicile de activare care să recompenseze întoarcerea lucrătorilor la muncă, pe sistemele de protecție a ocupării forței de muncă care să asigure un echilibru între securitate și flexibilitate, pe evoluțiile salariale care să fie coerente cu necesitățile de reechilibrare și adaptare ale economiei. Multe dintre măsurile de urgență luate pe piața muncii la începutul crizei au fost eliminate treptat. Politicile active privind piața muncii și formarea au fost consolidate, iar unele țări au inițiat reforma legislației în domeniul protecției ocupării forței de muncă pentru a favoriza crearea de locuri de muncă și a împiedica segmentarea pieței muncii.

Sunt adecvate măsurile și practicile politice descrise mai sus în legătură cu restructurarea, în special programele de șomaj parțial puse în aplicare în timpul crizei? În ce context specific? Sunt capabile să facă față unei cereri permanent slabe? În sfârșit, ce pot să facă statele membre, Comisia sau partenerii sociali pentru a face schimb de cele mai bune practici, a le difuza și a încuraja o aplicare mai largă a acestora în domeniu?

3. PROVOCĂRILE ÎN MATERIE DE COMPETITIVITATE: IMPORTANȚA FAVORIZĂRII ADAPTĂRII ECONOMICE ȘI INDUSTRIALE

Diferite modalități de adaptare pentru întreprinderi

Adaptarea face parte din procesul competitiv pentru întreprinderi. Ea constituie pentru întreprinderi o modalitate de îmbunătățire a productivității. Necesitatea adaptării constante este legată de schimbările tehnologice, inovare, concurența mai strânsă și apariția unor noi concurenți, evoluția preferințelor consumatorilor, modificările legislației, disponibilitatea și prețul resurselor și al altor factori de producție, accesul pe piață, etc.¹⁹. Necesitatea schimbărilor care ar putea să se facă simțită în perioade normale devine mai puternică în perioadele prelungite de activitate economică scăzută. Întreprinderile care nu reușesc să se adapteze la condițiile în schimbare nu vor ține pasul cu concurenții pe termen lung.

Prin urmare, adaptarea poate fi văzută din perspectiva unui proces de realocare a resurselor, prin care structurile de producție existente sunt examinate și eventual înlocuite cu structuri și întreprinderi noi, mai eficiente și mai competitive. Cu o bază industrială tot mai competentă și

¹⁹ A se vedea, de exemplu, studiul DG ENTR, „Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry”, disponibil la http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf

bazată tot mai mult pe capital și tehnologie, industria UE se va integra tot mai mult în lanțurile internaționale ale valorilor, având în vedere că aprovizionarea la nivel mondial devine un proces tot mai complex, cu scopul de a răspunde nevoilor piețelor mondiale în creștere.

Această adaptare poate să fie o modificare a activităților întreprinderii, de exemplu un domeniu de activitate mai extins sau mai restrâns, schimbarea poziției acesteia în lanțul valorilor, sciziunile și intraprenoriatul, o nouă utilizare a activelor, consolidarea bilanțurilor contabile, îmbunătățirea competențelor și formarea și/sau schimbările organizaționale în managementul întreprinderii. În mod concret, apar noi modele de afaceri care creează o legătură mai strânsă între producție și servicii. Elaborarea unor soluții inovatoare, cum sunt metodele de producție mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, sau noi tehnologii, precum materialele avansate și nanotehnologiile pot avea implicații asupra deciziilor de externalizare, etc. Acestea sunt unele dintre măsurile pe care orice întreprindere solidă care dorește să rămână competitivă ar trebui să le includă în activitățile sale zilnice.

Condițiile-cadru necesare pentru o adaptare eficientă

În mod normal, întreprinderile și sectoarele știu cel mai bine care sunt nevoile lor în materie de restructurare. Pentru a realiza o adaptare eficientă, întreprinderile trebuie să funcționeze într-un mediu în care există condiții-cadru adecvate care *permit* această adaptare. Eventualele obstacole în calea adaptării vor dăuna competitivității și ocupării forței de muncă pe termen lung.

Piața unică trebuie să contribuie la crearea condițiilor-cadru și să genereze oportunități în întreaga Europă. Funcționarea pieței muncii și mobilitatea sunt un aspect important. Alte domenii importante pentru întreprinderi și pentru societate în general sunt funcționarea piețelor de capital (accesul la finanțare), nivelul concurenței pe piețele produselor, eficacitatea sistemelor de cercetare și dezvoltare și de inovare, mediul de afaceri, mecanismele pentru transferul cunoștințelor și asimilarea tehnologiilor, un sistem de educație și de formare eficient, precum și alți factori societali mai largi. Nu este vorba numai de aspecte de reglementare. Actul privind piața unică și inițiativa emblematică privind Uniunea inovării vizează înlăturarea sistematică a acestor obstacole, permițând întreprinderilor să-și realizeze mai repede ideile bune, să se adapteze și să crească. IMM-urile cu capacitate mare de inovare și clusterelor de inovare devin un canal esențial pentru procesul de inovare și de producție. Prin urmare, sunt din ce în ce mai necesare politici privind constituirea clusterelor și specializarea inteligentă, dezvoltarea competențelor, precum și cunoștințe specifice privind piețele viitoare și principalele tehnologii de interes.

Restructurare

Restructurarea poate să vizeze o singură întreprindere, să fie legată de dezvoltarea activităților sale sau de eșecul unor investiții anterioare. De asemenea, ea poate să cuprindă un sector întreg sau unele segmente ale acestuia. De asemenea, există diferențe clare între sectoare, unele dintre ele fiind mai afectate decât altele de constrângerile menționate mai sus. De exemplu, se poate spune despre industriile precum cea a echipamentelor, a substanțelor chimice, a autovehiculelor sau a aparatelor electrice că au fost foarte afectate de concurența mondială și de dezvoltarea tehnologică. Această situație are consecințe asupra nevoilor lor de restructurare eficientă.

Un exemplu recent privind modul în care abordează întreprinderile și sectoarele restructurarea într-un context economic și social dificil este cel al industriei autovehiculelor în raportul intermediar al grupului la nivel înalt CARS 21 adoptat la 2 decembrie 2011 (a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei „*Restructuring in Europe 2011*”²⁰).

Unele operațiuni de restructurare (de exemplu, desființarea unor părți ale lanțurilor de aprovizionare, disponibilizarea temporară a unor angajați) vor avea consecințe negative asupra economiei locale. Factorii de decizie politică au un rol de jucat în acest sens, dar un răspuns politic eficient nu ar trebui să întârzie sau să blocheze măsurile de restructurare necesare pentru creșterea eficienței. Mai degrabă, ar trebui acordată prioritate măsurilor care facilitează realocarea resurselor către diferite întreprinderi/sectoare.

Accesul la finanțare este deosebit de important pentru activitățile economice în măsura în care adaptările necesare care implică investiții pot fi întârziate sau oprite din cauza accesului limitat la fonduri externe. Accesul la finanțare este influențat nu numai de piețele de capital sau de sprijinul financiar public, ci și de alți factori de reglementare precum fiscalitatea întreprinderilor sau normele privind falimentul. Procedurile de faliment lungi și greoaie îi pot împiedica pe antreprenorii onești care au dat faliment să intre din nou în afaceri salvând și creând astfel noi locuri de muncă, deși există indicii că astfel de întreprinderi cu o „a doua șansă” se dezvoltă mai repede și sunt mai rezistente decât întreprinderile noi tradiționale²¹.

Comunicarea Comisiei «Gândiți mai întâi la scară mică. Un „Small Business Act” pentru Europa» din 2008²², urmată de comunicarea «Revizuirea „Small Business Act” pentru Europa» din 2011²³ solicită statelor membre să ia două măsuri specifice pentru a aborda această chestiune. Comunicarea din 2008 le solicită statelor membre, în special, „să încerce să limiteze la un an durata ansamblului procedurilor judiciare de lichidare a unei întreprinderi în caz de faliment nefraudulos”, iar comunicarea din 2011 le cere statelor membre să facă eforturi, până în 2013, „în vederea promovării celei de a doua șanse pentru întreprinzători prin limitarea la maximum trei ani a timpului necesar pentru ca, în urma unui faliment, un întreprinzător cinstit să efectueze descărcarea de gestiune și să achite datoriile”.

Normele privind ajutoarele de stat²⁴ au un rol de jucat în restructurare. Acest tip de ajutor este autorizat pentru întreprinderile considerate viabile, dar aflate în dificultate, care ar da faliment fără sprijin public, în condițiile în care nicio entitate privată nu este dispusă să le furnizeze capital. Prin urmare, acest ajutor se aplică numai în situații extreme, în care întreprinderile n-au reacționat, poate, în timp util la condițiile în schimbare.

²⁰ A se vedea punctul 4.3.2 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei. Raportul poate fi consultat la http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ Studiul „*Business Dynamics*” (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) conține date în sprijinul acestei afirmații, precum și informații complete privind legislația statelor membre în domeniul falimentului și analiza consecințelor practicilor divergente în materie de faliment asupra antreprenorilor și a întreprinderilor. Mai multe informații, inclusiv exemple de „cele mai bune practici” în sprijinul antreprenorilor onești care au dat faliment pot fi găsite pe portalul privind „a doua șansă”, la adresa: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² COM(2008) 394 final din 25.6.2008.

²³ COM(2011) 78 final din 23.2.2011.

²⁴ Liniile directoare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.

Comisia ar dori să cunoască părerea părților interesate în legătură cu următoarele aspecte:

- Ce tipuri de condiții-cadru sunt cele mai potrivite pentru a permite succesul adaptării industriale?
- Ce măsuri existente privind accesul la finanțare care însoțesc ajustarea structurală constituie bune practici?
- Ce alte măsuri trebuie luate pentru a îmbunătăți procedura de faliment?

4. PROVOCAREA PE CARE O REPREZINTĂ CAPACITATEA DE ADAPTARE A ÎNTEPRINDERILOR ȘI CAPACITATEA DE INSERȚIE PROFESIONALĂ A LUCRĂTORILOR - ÎNTEPRINDERILE ÎN CENTRUL PROCESULUI DE RESTRUCTURARE

UE a reușit să păstreze baza productivă a economiei sale în cei mai dificili ani ai recesiunii economice. Cu toate acestea, în actualele condiții macroeconomice nesigure, capacitatea industriei europene de a rămâne competitivă și de a-și păstra locurile de muncă va depinde din ce în ce mai mult de **capacitatea sa de a inova și de a se adapta repede și fără dificultăți la schimbări**. Aceste schimbări sunt determinate de progresul tehnologic, de modificarea modelelor de comerț, de evoluția cadrului de reglementare, de modificarea modelelor de activitate și de comportamentul consumatorilor. UE, prin acțiunile sale în diferite domenii de politică, trebuie să sprijine sectorul de afaceri în acest sens. Adaptarea în profunzime, necesară pentru a face față provocărilor ecologice, economice, tehnologice și societale, duce la restructurări economice și schimbări sociale de o amploare uriașă, accelerate de marea recesiune. Din punctul de vedere al ocupării forței de muncă, acest proces **va include atât crearea de locuri de muncă, cât și pierderea de locuri de muncă** și, mai presus de toate, **transformarea locurilor de muncă** (sub formă de noi sarcini, noi profiluri de competențe și o nouă organizare a muncii). Deși forța de muncă calificată este unul dintre principalii **factori de competitivitate** pentru industria europeană, ea nu poate fi considerată un bun dobândit, iar susținerea acestui factor necesită o abordare activă.

Adaptarea fără dificultăți la schimbări necesită în mod evident competențe și o investiție corespunzătoare în capital uman. Pentru a susține creșterea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, este esențial ca **întreprinderile să dispună de forță de muncă cu calificări corespunzătoare pentru a se evita lipsa de competențe și nepotrivirea acestora**. Pentru a menține un nivel înalt de ocupare a forței de muncă, este esențial, de asemenea, să se anticipeze viitoarele cerințe în materie de competențe (de exemplu, competențe „ecologice” sau cele în domenii precum îngrijirea sănătății și asistența socială) și să se adapteze în consecință sistemele de educație și de formare, programele de studii și calificările, în colaborare cu partenerii sociali, să se dezvolte un sistem de ucenicie de calitate și un sistem de reconversie profesională, în cadrul programului de învățare pe tot parcursul vieții, a lucrătorilor deja activi în sector. În cazul lipsei de competențe, întreprinderile trebuie să fie pregătite să caute talente în străinătate. În acest scop, este imperativ să se **investească în competențe TIC și în competențe digitale**. Se creează locuri de muncă în domeniul noilor semiconductoare cu consum redus de energie, în domeniul furnizării serviciilor de informatică dematerializată (*cloud computing*), în cel al securității informatice și al virtualizării aplicațiilor. În consecință, va exista o cerere foarte mare de persoane cu competențe în aceste sectoare și ar trebui încurajate inițiativele specifice în materie de competențe digitale.

Având în vedere criza economică și financiară și, în același timp, accelerarea schimbărilor, însoțite de necesitatea restructurării în anumite sectoare și a realocării sectoriale a forței de muncă, este mai important decât oricând pentru Europa să găsească soluții pentru dificultățile existente în ceea ce privește capacitatea de adaptare a întreprinderilor și capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor.

Comisia dorește să încurajeze adaptarea permanentă a întreprinderilor la evoluția rapidă a condițiilor economice, menținând totodată un nivel înalt de ocupare a forței de muncă și de protecție socială prin măsuri de sprijin corespunzătoare. Sunt imperios necesare măsuri care susțin realocarea resurselor între întreprinderi și sectoare, precum și măsuri care să permită exploatarea potențialului tinerilor cu un nivel înalt de competențe, dar din ce în ce mai afectați de șomaj. O mai bună anticipare și gestionare a restructurării ar ajuta angajații și întreprinderile să se adapteze la tranzițiile impuse de capacitățile excedentare, de modernizarea și ajustarea structurală.

În cadrul unei întreprinderi, reprezentanții conducerii și ai angajaților sunt actorii principali care trebuie să discute despre strategiile active de restructurare. Pentru a evita problemele sociale și a promova noi competențe și locuri de muncă, **autoritățile publice sprijină** restructurarea, prin facilitarea reconversiei economice și a tranziției profesionale. Pentru a facilita realocarea factorilor, atunci când este necesar, politicile ar trebuie, într-adevăr, să împiedice situațiile în care rigiditatea piețelor de muncă și structura lor în ce privește competențele devin un obstacol în calea adaptării și a creșterii economice.

În același timp, trebuie soluționate consecințele sociale și efectele asupra sănătății ale nesiguranței locurilor de muncă, ale adaptării, ale pierderii locurilor de muncă și ale șomajului de lungă durată, prin soluții eficace, care permit angajaților să se adapteze la schimbările de la locul de muncă, să se reintegreze rapid pe piețele muncii și să atenueze efectele tranziției asupra sănătății. Se poate observa apariția în acest domeniu a unor practici noi la nivelul întreprinderilor și al sectoarelor, inclusiv în perioadă de criză.

Amplificarea factorilor care determină schimbările are un efect considerabil asupra modului în care partenerii sociali și autoritățile publice abordează această chestiune. În ultimii ani, în câteva state membre, se observă **o tendință clară de îndepărtare de strategiile pur corective și de favorizare a acțiunilor preventive, adică a strategiilor mai proactive care ajută la minimizarea impactului social al procesului de restructurare.** Strategiile preventive țin seama de riscurile inerente restructurării, astfel încât rezultatul să se poată materializa atât într-o mobilitate profesională pozitivă a lucrătorilor în cauză, cât și în ameliorarea competitivității întreprinderilor.

Observarea proceselor de restructurare în Europa sugerează însă că practicile în acest domeniu sunt mai degrabă reactive decât anticipative și proactive; ele pot interveni prea târziu în procesul decizional și pot să nu implice entități externe suficient de devreme pentru a le permite să joace un rol în atenuarea impactului social al restructurării.

Atitudinile pasive și rezistența la schimbări au un cost economic enorm și amenință investițiile și creșterea ocupării forței de muncă. Prin urmare, este important să se creeze condiții de încredere care vor permite tuturor segmentelor societății (întreprinderi, lucrători și reprezentanții acestora, autorități publice, etc.) să înfrunte viitorul în mod dinamic.

Este posibilă o abordare anticipativă în materie de gestionare a schimbărilor și restructurare?
--

Cum pot fi îmbunătățite orientările și instrucțiunile existente în materie de restructurare având în vedere învățămintele desprinse din criză și noile provocări economice și sociale? Cum pot fi diseminate și puse în practică învățămintele desprinse din criză?

5. CREAREA SINERGIILOR ÎN PROCESUL DE TRANSFORMĂRI INDUSTRIALE

Comisia ar dori să cunoască opiniile părților interesate în legătură cu bunele practici și posibilele sinergii în următoarele domenii: (a) anticiparea proceselor de restructurare; (b) pregătirea și gestionarea proceselor de restructurare; (c) evaluarea și raportarea; (d) rolul dialogului social și (e) revizuirea noțiunii de protecție pasivă, după cum urmează.

(a) Anticiparea proceselor de restructurare

Planificarea strategică pe termen lung

Anticiparea schimbărilor dă rezultate mai bune dacă este integrată efectiv în strategiile elaborate de întreprinderi și regiuni pentru a asigura și a consolida viabilitatea și competitivitatea lor pe termen lung și dacă este încurajată cultura inovării. De asemenea, anticipând schimbările în planificarea lor strategică pe termen lung, întreprinderile și autoritățile publice ar putea să profite de noile oportunități și să genereze creștere și ocupare a forței de muncă. Un exemplu pozitiv în acest sens este dezvoltarea tehnologiilor cu emisii scăzute de carbon și eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, care s-a dovedit a fi o sursă de creștere durabilă și de locuri de muncă în diferite regiuni ale UE.

Planificarea strategică pe termen lung a întreprinderilor include obiective în materie de resurse umane, de ocupare a forței de muncă și de competențe pentru dezvoltarea continuă a aptitudinilor și competențelor. Astfel poate crește productivitatea și, drept urmare, competitivitatea și profitabilitatea întreprinderii, precum și capacitatea sa de a se adapta și a inova. Aceste obiective pot să contribuie, de asemenea, la creșterea capacității de inserție profesională a angajaților și să încurajeze mobilitatea acestora în cadrul întreprinderii și în afara ei.

Autoritățile locale și regionale pot să joace, la rândul lor, un rol important în creșterea competitivității pe termen lung a regiunilor lor, în special prin elaborarea unor strategii de specializare inteligentă.

Ce s-ar putea face pentru a încuraja abordările strategice și inovatoare pe termen lung pentru gestionarea schimbărilor, inclusiv pentru ocuparea forței de muncă și competențe? Cum pot fi îmbunătățite sinergiile dintre întreprinderi, autoritățile locale și alți actori locali?

Cum ar trebui să se împartă responsabilitățile și rolurile între întreprinderi, parteneri sociali și autorități publice în acest domeniu?

Anticiparea timpurie a nevoilor de forță de muncă și competențe

Unele întreprinderi elaborează mecanisme, în colaborare cu reprezentanții angajaților și/sau cu furnizorii de educație și formare profesională, pentru planificarea timpurie a locurilor de muncă și a competențelor. Serviciile publice de ocupare a forței de muncă și organizațiile

sectoriale joacă și ele un rol important în recalificarea lucrătorilor care trebuie să-și schimbe profesia sau sectorul de activitate, facilitând astfel realocarea forței de muncă între întreprinderi și sectoare.

Pentru a identifica tipul de formare potrivit și competențele necesare, precum și unde pot fi găsite acestea în viitor, inclusiv în perspectiva unor schimbări demografice, este necesară cooperarea totală a tuturor partenerilor implicați. Atunci când este bine structurată și încadrată, cooperarea între întreprinderi și școli profesionale este foarte fructuoasă. Inițiativele locale pot să joace, de asemenea, un rol important, de exemplu parteneriatele pentru competențe cu autoritățile regionale și locale, în colaborare strânsă cu organisme externe, inclusiv universități și alți furnizori de educație și formare, institute tehnologice, centre de inovare și agenții de dezvoltare, precum și furnizori de servicii de sănătate și de securitate socială. Întreprinderile pot să participe, de asemenea, la observatoarele forței de muncă și ale competențelor și la alte inițiative relevante în regiunea și/sau sectorul în cauză.

Cum pot fi încurajate în întreprinderi practicile eficace de anticipare a nevoilor de forță de muncă și de competențe? Cum poate fi integrată formarea ca element permanent al gestionării resurselor umane?

Cum pot fi promovate sinergiile între acțiunile întreprinse de întreprinderi și inițiativele din sectorul public pentru a facilita elaborarea unor politici adecvate în materie de ocupare a forței de muncă și competențe?

(b) Pregătirea și gestionarea proceselor de restructurare

Pregătirea din timp

Timpul este esențial pentru buna gestionare a restructurării. Operațiunile de restructurare ar trebui să fie precedate, în măsura posibilităților, de o etapă de pregătire corespunzătoare care să implice toate părțile interesate pentru a preveni sau a atenua impactul lor economic, social și regional. Acțiunile întreprinse la nivel sectorial în industria apărării, a pieselor pentru automobile și a telecomunicațiilor sunt exemple bune în acest sens.

Pregătirea ar trebui să aibă loc, în mod ideal, cât mai devreme posibil și să înceapă de îndată ce se recunoaște necesitatea restructurării, ținând cont de metodele și procedurile negociate, după caz, la nivelul sectorului, al regiunii sau al întreprinderii în cauză. Pregătirile din timp vor facilita adoptarea măsurilor destinate să reducă impactul economic, social și regional al operațiunii.

Cum pot fi încurajate întreprinderile și angajații acestora să pregătească din timp și în mod corespunzător procesele de restructurare, favorizând acceptarea schimbărilor? Care sunt cele mai bune practici în domeniu?

Crearea unui climat de încredere reciprocă și diagnosticul comun

Este important să se creeze un climat de încredere reciprocă și să se ajungă la un diagnostic comun prin comunicare continuă și de înaltă calitate între toate părțile implicate. Ar trebui explicate, în măsura posibilităților, obiectivele strategice și cerințele pe termen lung ale întreprinderilor sau constrângerile pe termen scurt, precum și măsurile preconizate și alte opțiuni posibile care țin seama de toate interesele în cauză.

Responsabilitatea socială a întreprinderilor și o abordare transparentă pot încuraja toate părțile interesate, în special reprezentanții angajaților, să coopereze în căutare de soluții care să satisfacă interesele ambelor părți fără să dea naștere unor întârzieri și incertitudini inutile.

În ce măsură pot fi importante încrederea reciprocă și diagnosticul comun pentru buna gestionare a restructurării? Cum pot fi promovate acestea în cadrul întreprinderilor și într-un context mai larg?

Minimizarea impactului social

Căutând să-și păstreze competitivitatea și prosperitatea pe termen lung, întreprinderile care se confruntă cu necesitatea de restructurare se gândesc la disponibilizări numai după ce au examinat toate alternativele posibile. De asemenea, întreprinderile încearcă deseori să identifice și să pună în aplicare măsurile de sprijin corespunzătoare. Reprezentanții angajaților ar trebui să fie deschiși să negocieze soluții alternative flexibile pentru disponibilizări.

După cum a arătat criza economică, sistemul existent este caracterizat printr-o flexibilitate inerentă. Multe întreprinderi din întreaga Europă au luat inițiative temporare de a menține locurile de muncă, inclusiv prin reducerea programului de lucru, oprirea producției, obligația de a lua concediu anual, săptămâni sau zile de lucru mai scurte, utilizarea mai frecventă a creditelor de timp de lucru, sisteme de rotație a concediilor și concedii sabatice.

În cazurile în care disponibilizările nu pot fi evitate sau în cadrul pachetului de soluții alternative, întreprinderile, autoritățile locale și toate părțile interesate relevante, inclusiv furnizorii de servicii de sănătate și de securitate socială, pot fi încurajate să colaboreze pentru a găsi soluții pentru angajații în cauză, prin care să crească capacitatea lor de inserție profesională și care să-i ajute să se întoarcă pe piața muncii cât mai curând cu putință.

S-a constatat că, din cauza consecințelor umane și psihologice, o restructurare gestionată necorespunzător poate avea un impact negativ semnificativ pe termen lung asupra resurselor umane ale întreprinderilor, slăbind astfel această resursă esențială pentru competitivitate. Întreprinderile și partenerii sociali din unele sectoare care se confruntă cu schimbări deosebit de mari au convenit astfel asupra unor orientări privind gestionarea aspectelor legate de sănătatea mentală la locul de muncă și sunt tot mai implicați în soluționarea acestor probleme.

Ce pot să facă întreprinderile și angajații pentru a minimiza impactul operațiunilor de restructurare în termeni sociali și asupra ocupării forței de muncă? Ce rol pot juca politicile publice în facilitarea acestor schimbări?

Minimizarea efectelor externe de ordin economic, social, ecologic și regional

Necesitatea de a aborda impactul teritorial al restructurării a fost menționată în cadrul activității partenerilor sociali. În multe cazuri, atunci când o operațiune de restructurare are efecte majore într-o regiune, întreprinderile caută să-și alinieze activitățile de pregătire la cele ale altor actori, cu scopul de a maximiza oportunitățile de reangajare ale angajaților, de a încuraja reconversia economică și socială a regiunii afectate și dezvoltarea de activități economice noi care să creeze locuri de muncă.

În acest scop, întreprinderile discută deseori măsurile pe care le pregătesc împreună cu autoritățile locale sau regionale și cu alte părți interesate, inclusiv furnizori de servicii de sănătate și de securitate socială. De asemenea, ele participă uneori și/sau contribuie la

lucrările grupurilor operative sau ale rețelelor instituite la nivel regional sau sectorial pentru a minimiza impactul operațiunii.

În unele cazuri, măsurile prezentate mai sus vizează, de asemenea, angajații altor întreprinderi, inclusiv IMM-uri, din regiunea afectată de restructurarea unor întreprinderi mai mari. Informațiile și asistența furnizată IMM-urilor le pot ajuta să-și adapteze propriile activități și să gestioneze procesul de restructurare.

Ce pot să facă întreprinderile, autoritățile locale și toate celelalte părți interesate pentru a minimiza efectele regionale ale restructurării?

Cum pot fi susținute întreprinderile afectate în urma restructurării unei alte întreprinderi în procesul lor de adaptare? În special, cum pot fi informate și susținute mai bine IMM-urile în procesul de restructurare?

(c) Evaluare și raportare

În unele circumstanțe, în special pentru facilitarea procesului de învățare, se pot dovedi utile instrumentele pentru evaluarea periodică a operațiunilor de restructurare și întocmirea de rapoarte cu privire la acestea, în colaborare cu reprezentanții angajaților și organizații din afară implicate în procesele respective.

Ce rol pot să joace evaluarea operațiunilor de restructurare din trecut și comunicarea informațiilor cu privire la acestea în îmbunătățirea cunoștințelor și a practicilor părților implicate?

(d) Rolul partenerilor sociali

Întrucât conducerea și reprezentanții lucrătorilor sunt actori esențiali în discutarea strategiilor de restructurare, ar fi bine ca dialogul social să joace un rol important în diseminarea și încurajarea celor mai bune practici.

Ce rol ar putea să joace dialogul social în diseminarea și încurajarea celor mai bune practici în materie de anticipare și gestionare a restructurării?

(e) Revizuirea noțiunii de protecție pasivă

Trecerea de la protecția pasivă a ocupării forței de muncă la o protecție activă se află în centrul conceptului de flexicuritate. Una dintre modalitățile posibile de punere în practică a acestui concept este de a trece de la protejarea unor locuri de muncă specifice la protejarea angajaților pe tot parcursul vieții lor active. O altă posibilitate este de a consolida așa-numita flexibilitate internă destinată să protejeze locurile de muncă prin măsuri care asigură o adaptare flexibilă la circumstanțele în schimbare. Totuși, această schimbare nu a fost întotdeauna însoțită de o reformă a sistemului existent de protecție a ocupării forței de muncă, în special în ceea ce privește sarcinile și costurile.

Ca orice alte activități în cadrul întreprinderilor, anticiparea schimbărilor și restructurarea proactivă au, bineînțeles, un cost, dar și un avantaj pentru toți cei implicați: întreprinderile își îmbunătățesc capacitatea de a se adapta, angajații își ameliorează capacitatea de inserție profesională și regiunile își stimulează dinamismul economic.

Ținând seama în cea mai mare măsură de diferențele enorme dintre statele membre în această privință, Comisia ar dori să cunoască opiniile părților interesate (în special ale autorităților naționale și ale organizațiilor de parteneri sociali) în legătură cu necesitatea de a revizui unele aspecte ale sistemelor de protecție a ocupării forței de muncă, ținând seama de această tranziție preconizată către anticipare și o protecție proactivă a ocupării forței de muncă.

6. ROLUL AUTORITĂȚILOR LOCALE ȘI REGIONALE

Restructurarea proactivă și dinamică este deseori încurajată de sprijinul adus de autoritățile publice operațiunilor de restructurare și proceselor care permit anticiparea acestora prin facilitarea coordonării între părțile interesate din afară și întreprinderi. De asemenea, autoritățile publice deseori creează, promovează și sprijină mecanisme destinate să încurajeze întreprinderile mici și mijlocii să se implice în măsuri de acest tip. În sfârșit, autoritățile publice sprijină, de asemenea, procesele de anticipare și operațiunile de restructurare pentru a atenua impactul lor economic, regional și social. Unele dintre cele mai bune practici identificate în Europa sunt prezentate mai jos.

Câteva dintre cele mai bune practici identificate în Europa:

- Autoritățile publice, inclusiv PES, joacă un rol major în regiunile afectate de schimbările structurale: ele înființează organisme, rețele sau observatoare permanente pentru a monitoriza procesele de schimbare; promovează pacturi teritoriale pentru crearea și adaptarea locurilor de muncă, promovează sau creează mecanisme care facilitează tranziția profesională; organizează sesiuni de formare pentru întreprinderile mici și mijlocii și angajații acestora și sprijină dialogul și cooperarea între IMM-uri și întreprinderile mari; favorizează ocuparea forței de muncă, precum și reconversia economică și socială la scară regională.
- În unele cazuri, autoritățile publice, în cooperare cu întreprinderile, creează servicii de reacție rapidă și sisteme de sprijin pentru a-i ajuta pe angajații care se confruntă cu o tranziție profesională sau o disponibilizare. Fără a aduce atingere obligațiilor care revin întreprinderilor în temeiul unor legi și/sau practici naționale, autoritățile publice

cofinanțează uneori măsuri de inserție profesională, de exemplu prin dobândirea de competențe transferabile.

„Strategiile de specializare inteligentă” pot fi, de asemenea, un instrument important pentru procesul de restructurare al regiunilor²⁵.

La nivelul UE, politica de coeziune și în special Fondul social european, precum și Fondul european de ajustare la globalizare, au rolul de a sprijini atât acțiunile de anticipare, cât și măsurile destinate să-i ajute pe angajații ale căror locuri de muncă sunt amenințate de anumite măsuri de restructurare, inclusiv noile nevoi ale pieței muncii determinate de tranziția către o economie cu emisii scăzute de carbon și eficiență din punctul de vedere al utilizării resurselor.

Cum poate fi încurajat rolul de sprijin al autorităților publice, în special la nivel regional, în procesele de anticipare, precum și în anumite măsuri de restructurare, ținând seama de diferențele care există în tradițiile naționale privind implicarea autorităților publice în activitățile interne ale întreprinderilor?

CONSULTARE

Comisia invită toate părțile interesate să răspundă la întrebările adresate în prezenta carte verde și să formuleze comentarii suplimentare până la 30 martie 2012.

Cartea verde și modelul de răspuns sunt disponibile pe site-ul web Europa:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=ro>

Răspunsurile pot fi trimise prin e-mail la următoarea adresă:

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

sau prin poștă, la următoarea adresă:

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

²⁵ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei „*Restructuring in Europe 2011*”, punctul 4.1.3.