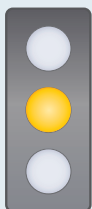


**PRZEDMIOT ZIELONEJ KSIĘGI:** Komisja zaprasza do dyskusji na temat działań możliwych do podjęcia przez rządy w celu wsparcia procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** przedsiębiorstwa i pracownicy.

**ZA:**

- Zalecenie Komisji, by w czasie kryzysu wszystkie Państwa Członkowskie wykorzystywały takie instrumenty, jak: systemy skróconego czasu pracy, rachunki czasu pracy i zakładowe układy pracy, może pomóc w utrzymaniu miejsc pracy.
- Systemy podatkowe i świadczeń socjalnych powinny być zreformowane w taki sposób, by mogły ograniczać wpływ kryzysu na rynek pracy

**PRZECIWI:**

- Wczesne angażowanie „wszystkich właściwych, zainteresowanych stron” w restrukturyzację przedsiębiorstwa wywoła wśród dostawców, klientów i kredytodawców niepokój o ekonomiczną stabilność przedsiębiorstwa.
- Zmiany w regulacjach dotyczących rozwiązywania umów o pracę nie mogą jednocześnie poprawić elastyczności przedsiębiorstw i poziomu ochrony socjalnej pracowników.
- Unia Europejska nie ma kompetencji w dziedzinie harmonizacji krajowych przepisów dotyczących upadłości powodu.

**TREŚĆ****Tytuł**

Zielona Księga w sprawie **Restrukturyzacji**. Sygnatura **COM(2012) 7** z 17 stycznia 2012 r.

**Treść**

› **Postanowienia ogólne**

- Publikując Zieloną Księgę, Komisja Europejska rozpoczyna konsultacje na temat skutecznych metod i strategii „restrukturyzacji” przedsiębiorstw. Celem tej inicjatywy jest znalezienie sposobów szerszego upowszechnienia procesów restrukturyzacji, a przez to promowanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- Komisja definiuje restrukturyzację jako dostosowanie się przedsiębiorstwa do wyzwań o charakterze środowiskowym, ekonomicznym, technologicznym, rynkowym lub społecznym.
- W dziedzinie zatrudnienia restrukturyzacja oznacza tworzenie, likwidowanie, a przede wszystkim zmianę charakteru miejsc pracy.
- Zdaniem Komisji, konkurencyjność europejskiej gospodarki w coraz większym stopniu uzależniona jest od zdolności adaptacyjnych i poziomu innowacyjności.
- Komisja proponuje odróżnić:
  - restrukturyzację będącą reakcją na kryzys od
  - restrukturyzacji polegającej na dostosowaniu się do zmian ekonomicznych.
- Zdaniem Komisji, przedsiębiorstwa powinny rozpoznawać potrzebę restrukturyzacji na możliwie wczesnym etapie, a następnie przygotować się do niej długofalowo.

› **Restrukturyzacja jako reakcja na kryzys gospodarczy**

- W trakcie kryzysu gospodarczego przedsiębiorstwa i ich załogi „w całej Europie, w dużej mierze, twórczo uczestniczyły w procesach restrukturyzacji, które były konstruktywne, skuteczne i odegrały zasadniczą rolę” (s. 3).
- Zdaniem Komisji, dla ograniczenia liczby likwidowanych miejsc pracy kluczowe znaczenie miały następujące działania:
  - publiczne finansowanie pracowników zatrudnionych w skróconym wymiarze czasu pracy;
  - stosowanie rachunków czasu pracy;
  - zawieranie zakładowych układów pracy.
- Komisja Europejska wzywa państwa członkowskie do wykorzystywania powyższych instrumentów w przypadku wybuchu kryzysu w przyszłości, jednocześnie jednak zwraca uwagę na ryzyko związane z tego rodzaju działaniami na rzecz ochrony miejsc pracy: „zbyt późna rezygnacja z tych rozwiązań może spowodować znaczne koszty wynikające z utrzymywania miejsc pracy w upadających sektorach” (s. 8).
- Pomimo podjęcia powyższych działań, w większości Państw Członkowskich stopa bezrobocia dramatycznie wzrosła w porównaniu z połową 2009 r.
- Skutki likwidacji miejsc pracy często były łagodzone poprzez wypłatę rekompensat i przechodzenie na wcześniejsze emerytury.
- By w przyszłości być lepiej przygotowanym do reagowania na konsekwencje kryzysu gospodarczego, Komisja zaleca zreformowanie systemów podatkowego i świadczeń społecznych. Zmiany mają zapewnić, by:
  - praca była opłacalna (s. 11);
  - zmiany poziomu płac były zgodne z potrzebą przywrócenia równowagi gospodarce;
  - powrót na rynek pracy był korzystny dla bezrobotnych;
  - systemy ochrony zatrudnienia zachowywały równowagę pomiędzy bezpieczeństwem zatrudnienia a elastycznością miejsc pracy.

Analiza z dnia 14 maja 2012 r.

- Komisja pyta, do jakiego stopnia działania podjęte w czasie kryzysu okazały się odpowiednie z punktu widzenia restrukturyzacji i w jaki sposób można wspierać ich stosowanie, gdy jest to konieczne.

#### › Restrukturyzacja jako dostosowanie do zmian w gospodarce

- Konkurencyjność europejskiej gospodarki w coraz większym stopniu zależy od jej zdolności do innowacji oraz umiejętności szybkiego i łagodnego dostosowywania się do zmian w otoczeniu.
  - Przedsiębiorstwa stale zmuszone są do podejmowania działań dostosowawczych, ponieważ w perspektywie średniookresowej – ze względu na postęp technologiczny i innowacje – cykl życia produktu będzie coraz krótszy.
  - Przedsiębiorstwa muszą reagować na zmiany w międzynarodowym podziale pracy.
- Unia Europejska powinna stworzyć innowacyjnym i szybko rozwijającym się przedsiębiorstwom konieczne warunki ramowe, umożliwiające zrównoważony rozwój i tworzenie miejsc pracy.
- Aby procesy dostosowawcze przyniosły efekty, kluczowe znaczenie mają:
  - wczesne przygotowanie, szczególnie istotne dla ograniczenia liczby likwidowanych miejsc pracy i negatywnego wpływu na region;
  - „wczesne zaangażowanie wszystkich właściwych, zainteresowanych stron” (s. 4) – tzn. dostawców, klientów, pracodawców i podmiotów ich reprezentujących, partnerów społecznych, stowarzyszeń branżowych, rządów, władz regionalnych i lokalnych oraz banków;
  - procedury upadłościowe, które nie będą utrudniać „uczniwie upadłym” przedsiębiorcom powrotu do działalności, m.in. poprzez:
    - ustanowienie 3 lat jako terminu przysługującego na poziomie UE na rozliczenie się i uregulowanie zobowiązań (tzw. okresy „dobrego sprawowania”).
    - wprowadzenie wymogu, by „wszystkie procedury prawne niezbędne do zamknięcia działalności gospodarczej w przypadku bankructwa niezwiązanego z nieprzestrzeganiem prawa trwały nie dłużej niż rok” (s. 13);
  - bardziej restrykcyjne korzystanie z istniejących form pomocy państwa dla inwestycji podejmowanych przez rentowne przedsiębiorstwa.
- By zapewnić wysoki poziom zatrudnienia i wysoki poziom zabezpieczenia społecznego, Komisja chce wspierać restrukturyzację, podejmując „działania wspierające”. Obejmują one:
  - „zmiany” w ustawodawstwie dotyczącym ochrony zatrudnienia oraz
  - wdrożenie strategii w zakresie szkoleń i aktywizacji, ułatwiających bezrobotnym zdobycie zatrudnienia.
- Podjęcie odpowiednich kroków politycznych ma służyć temu, by sztywny rynek pracy oraz struktura umiejętności nie były przeszkodami w działaniach dostosowawczych.
- Komisja proponuje wzmocnienie roli partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji.
- Komisja pyta, jakie warunki ramowe są konieczne, by działania dostosowawcze podejmowane przez przedsiębiorstwa przemysłowe przynosiły efekty, oraz czy należy usprawnić procedury upadłościowe.

#### › Przewidywanie potrzeby restrukturyzacji

- Zdaniem Komisji, procesy restrukturyzacji w Unii Europejskiej polegają czasami na „reagowaniu, a nie uprzedzaniu” (s. 15). „Zewnętrzne podmioty” są często angażowane zbyt późno, tak by ograniczyć ich społeczne oddziaływanie (s. 15).
- Komisja zaleca więc podejście oparte na „przewidywaniu procesów restrukturyzacji” (s. 15). Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście:
  - strategiczne planowanie długoterminowe w przedsiębiorstwach, przewidujące zmiany, oraz
  - „mechanizmy” planowania prognostycznego w zakresie zatrudnienia i umiejętności.
- Według Komisji, władze powinny ułatwiać „koordynację działań podejmowanych przez podmioty zewnętrzne i przedsiębiorstwa”, tak by wspierać procesy restrukturyzacji.
- Procesy przewidywania oraz długoterminowe planowanie strategiczne powinny być stosowane również w trakcie procesów restrukturyzacji w firmach z sektora publicznego.
- Jeśli chodzi o wczesne przygotowanie systemów edukacji i szkoleń do przyszłych wymogów w zakresie umiejętności, Komisja stwierdza, że niezbędne jest:
  - zaangażowanie w ten proces partnerów społecznych, oraz
  - „inwestowanie w umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych”, ponieważ popyt na pracowników wyposażonych w „e-umiejętności” będzie rósł (s. 14).
- Komisja zamierza zbadać „rolę regionów” we wspieraniu „inteligentnej specjalizacji” (s. 6).
- Komisja pyta, czy i jak możliwe byłoby identyfikowanie na wczesnym etapie potrzeb w zakresie restrukturyzacji, co umożliwiłoby planowanie w perspektywie długoterminowej.

### Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do kwestii pomocniczości.

### Tło polityczne

Pierwotnie Komisja zamierzała zorganizować wysłuchanie partnerów społecznych na poziomie UE. Zamiast tego zdecydowała się jednak na publiczne konsultacje. Ich wyniki zostaną uwzględnione w Strategii Komisji na rzecz modelu flexicurity.

Kwestia tego, czy i w jakich warunkach dane przedsiębiorstwo ma prawo do otrzymania subsydiów została już uregulowana. Istnieją na przykład „Wytuczne w zakresie pomocy państwa w ratowaniu i restrukturyzacji zagrożonych firm” (C 244 z 1 października 2004 r.). W reakcji na kryzys ekonomiczny Komisja opublikowała również „Tymczasowe Ramy wspólnotowe dla działań z zakresu pomocy publicznej, służących poszerzeniu dostępu do finansowania w trakcie kryzysu finansowego i gospodarczego” (C 16/3 z 22 stycznia 2009 r.).

Analiza z dnia 14 maja 2012 r.

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja uznaje znaczenie restrukturyzacji dla konkurencyjności UE. Jest również świadoma jej negatywnych skutków ekonomicznych – w szczególności w zakresie zatrudnienia – i szuka sposobów, by je ograniczyć. Komisja słusznie rozróżnia przyczyny restrukturyzacji: zarówno zmiany w gospodarce, jak i kryzysy powodują konieczność podjęcia działań restrukturyzacyjnych, ale ich kształt musi się różnić.

Jeśli chodzi o restrukturyzację jako odpowiedź na kryzys, prawdą jest, że działania ratunkowe, takie jak **systemy skróconego czasu pracy, rachunki czasu pracy i układy pracy w przedsiębiorstwach mogą pomóc w utrzymaniu miejsc zatrudnienia** – widać to było w czasie kryzysu gospodarczego w wielu sektorach przemysłu w Belgii, Niemczech i Luksemburgu. **Komisja słusznie więc wzywa Państwa Członkowskie do wykorzystywania tych metod w przypadku kryzysów w przyszłości.**

Zdaniem Komisji, systemy podatkowe oraz świadczeń socjalnych w Państwach Członkowskich powinny zostać zreformowane tak, aby ograniczać wpływ kryzysu na rynek pracy. Silniejsze zachęty do podejmowania pracy oraz odpowiednie rozwiązania w zakresie płac to odpowiednie narzędzia do pobudzania wzrostu zatrudnienia. Są to jednak ogólne warunki stabilności rynku pracy i polityki gospodarczej, które w wielu Państwach Członkowskich doprowadziłyby do pozytywnych efektów w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia nawet przed kryzysem gospodarczym. Z drugiej strony, w przypadku restrukturyzacji związanej ze zmianami ekonomicznymi, większość działań ratunkowych branych pod uwagę w przypadku kryzysu okazałyby się niewłaściwa. Komisja ma tego świadomość, dlatego też wzywa do podjęcia szeregu dodatkowych kroków, mających wspierać restrukturyzację wymuszoną zmianami w gospodarce. Kompleksowe, prawnie wiążące unijne przepisy dotyczące restrukturyzacji nie będą jednak skuteczne, ponieważ restrukturyzacja obejmuje wiele skomplikowanych procedur, w każdym przypadku różniących się od siebie. Decydującą rolę odgrywają m.in. uwarunkowania regionalne, związane z daną branżą, wielkością przedsiębiorstwa i rynku.

Wezwanie do wczesnego angażowania wszystkich „właściwych, zainteresowanych stron” w proces restrukturyzacji, w szczególności w przypadku trudności gospodarczych, jest jednak przejawem ignorowania realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Realizacja tego postulatu doprowadziłaby wyłącznie do wzrostu obaw o ekonomiczną stabilność danego przedsiębiorstwa wśród jego dostawców, klientów i kredytodawców.

Komisja uznaje konieczność stworzenia przejrzystych i szybkich procedur upadłościowych, które pozwolą „uczciwie upadłym” przedsiębiorcom szybko otworzyć nowe firmy lub dalej prowadzić niewypłacalną, ale stabilną działalność. Korzyści wynikające z przyznania krótkiego okresu na rozliczenie i uregulowanie długów kontrastują z niekorzystnym położeniem kredytodawców, jeśli chodzi o ochronę ich interesów. Ustalenie krótkiego okresu „dobrego sprawowania” zwiększa ryzyko kredytodawców, że w przypadku niewypłacalności będą musieli zrzec się większej części swoich roszczeń, co może doprowadzić zarówno do spadku wartości przyznawanych kredytów, jak i wyższych kosztów pożyczek.

Aby zagwarantować wyższy poziom zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego, Komisja wzywa do „zmian” w zasadach zabezpieczenia społecznego, nie deklarując na razie, czy zmiany te polegać powinny na zacieśnieniu czy poluzowaniu przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego. To kompromis pomiędzy dążeniem do wysokiego wskaźnika zatrudnienia i wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego. Zwiększenie ochrony zatrudnienia miałoby negatywny wpływ na niezbędne w procesie restrukturyzacji podniesienie elastyczności firm – ten pomysł powinien więc zostać odrzucony. Natomiast zmniejszenie ochrony zatrudnienia z jednej strony utrudni osiągnięcie celu w postaci wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego, a z drugiej pomoże wesprzeć tworzenie miejsc pracy.

Zalecane publiczne finansowanie systemów edukacji i szkoleń jest ograniczone wyłącznie do bezrobotnych i tych, którzy mogą stać się bezrobotni, tak by uniknąć efektu *deadweight* (czyli sytuacji, w której cel zostałby osiągnięty także bez podjęcia działań); wewnętrzne działania w zakresie szkoleń nie mogą być finansowane z podatków.

Pomysły i wymagania Komisji w zakresie przewidywania konieczności restrukturyzacji i prognozowania sytuacji kadrowej w przedsiębiorstwach nie biorą pod uwagę realiów. Restrukturyzacja i planowanie potrzeb w zakresie kadry i posiadanych przez nią umiejętności są elementami codziennego prowadzenia przedsiębiorstwa, pozostają więc w centrum zainteresowania firm. Należy unikać państwowej ingerencji w tej sferze, ponieważ państwo nie jest lepszym przedsiębiorcą – tym bardziej, że nie ma rozeznania w konkretnej sytuacji. Wezwanie do wczesnego dostosowywania systemów edukacji i szkoleń do zmieniających się wymagań jest natomiast uzasadnione.

### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Reformowanie sztywnych struktur rynku pracy w celu zwiększenia zdolności adaptacyjnych może pomóc w stworzeniu bodźców sprzyjających wzrostowi gospodarki i poziomowi zatrudnienia. Takie same efekty przynieść mogą odpowiednie rozwiązania w zakresie szkoleń dla bezrobotnych, którzy stracili pracę ze względu na restrukturyzację, oraz których umiejętności nie są pożądane na rynku pracy. W sytuacji spadku popytu o charakterze makroekonomicznym, rozwiązania takie, jak wprowadzenie systemów skróconego czasu pracy mogą pomóc w utrzymaniu zatrudnienia na stabilnym poziomie. Jeśli jednak zmiany wielkości popytu mają charakter strukturalny, stosowanie systemu skróconego czasu pracy może spowodować złą alokację siły roboczej, co w dłuższej perspektywie może mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

### Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Wpływ [omawianych propozycji – przyp. tłum.] na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji trudno na razie przewidzieć. Będzie on zależał głównie od tego, w jakim kierunku pójdą zmiany w dziedzinie poziomu ochrony zatrudnienia. Jego podniesienie zmniejszy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji, a obniżenie – zwiększy ją.

Analiza z dnia 14 maja 2012 r.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

UE ma uprawnienia do stanowienia przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego i ochrony pracowników (art. 153 (1) lit. c TFEU) oraz podejmowania kroków w kierunku ochrony pracowników w przypadku rozwiązywania ich umów o pracę (art. 153 (1) lit. d TFEU). Tego rodzaju decyzje są jednak uzależnione od jednolitej decyzji Rady.

UE nie posiada natomiast kompetencji do ujednoczenia elementów prawa upadłościowego dotyczących okresu dobrego sprawowania. Można je wyprowadzić co najwyżej z art. 114 TFEU (budowa rynku wewnętrznego), pod warunkiem jednak, że istniejące przepisy krajowe utrudniają funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W tym przypadku taka przesłanka nie zachodzi, gdyż kwestią różnic [w przepisach krajowych – przyp. tłum.] zajęto się już w Rozporządzeniu na temat procedur w przypadku niewypłacalności (VO (EC) nr 1348/2000).

Ustalanie ram prawnych dotyczących państwowej pomocy udzielanej przedsiębiorstwom leży w wyłącznych kompetencjach UE (art. 108, 109 TFEU w powiązaniu z art. 3 TFEU). UE nie posiada natomiast kompetencji do wzywania Państw Członkowskich do dostosowywania systemów szkolenia do przyszłych wymagań w zakresie kompetencji. Zamiast tego UE jest zobowiązana „w pełni” respektować „odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść i sposób organizacji kształcenia zawodowego” (art. 166 (1) TFEU).

### Pomocniczość

Ustanowienie ogólnoeuropejskich przepisów w większości spraw podnoszonych przez Komisję byłoby sprzeczne z zasadą pomocniczości, ich efekty nie będą bowiem lepsze od efektów regulacji krajowych. Na przykład ujednoczenie systemów podatkowych i świadczeń społecznych nie uwzględniłoby różnych krajowych modeli konkurencyjności oraz zasady państwa dobrobytu. O stosowaniu wewnętrznych rozwiązań, takich jak rachunki czasu pracy czy zakładowe układy pracy, decydować powinni partnerzy społeczni – zrobią to szybciej i skuteczniej.

### Proporcjonalność

Obecnie trudna do oceny.

### Zgodność z prawem UE

Wezwanie do stworzenia mniej sztywnych regulacji dotyczących rynku pracy można w pewnym stopniu zaadresować do samej Komisji. Mogłaby ona, na przykład, ułatwić wspieranie zatrudnienia osób starszych poprzez stworzenie bardziej elastycznych możliwości ograniczania umów o pracę, które zostały dramatycznie zawężone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w związku z dyskryminacją ze względu na wiek [Mangold; ECJ, C-144/04]. Podobnie zwiększenie elastyczności można osiągnąć poprzez zastosowanie korzystnych dla partnerów społecznych otwartych klauzul w Dyrektywie o Czasie Pracy (RL 2003/88/EC).

## WNIOSKI

Zachęcanie Państw Członkowskich do stosowania w czasie kryzysu takich instrumentów, jak: systemy skróconego czasu pracy, rachunki czasu pracy i zakładowe układy pracy jest słuszne, są to bowiem odpowiednie sposoby chronienia miejsc pracy. Systemy podatkowe i świadczeń społecznych powinny zostać zreformowane, by zmniejszyć wpływ kryzysu na rynek pracy. Angażowanie już na wczesnym etapie „wszystkich właściwych, zainteresowanych stron” wywoła wśród dostawców, klientów i kredytobiorców niepokój o ekonomiczną stabilność przedsiębiorstwa. Zmiany w zasadach rozwiązywania umów o pracę nie mogą jednocześnie poprawić elastyczności przedsiębiorców i podnieść poziomu zabezpieczenia społecznego pracowników. UE nie posiada kompetencji w zakresie ujednoczania krajowych przepisów dotyczących upadłości.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)