

ZELENÁ KNIHA
Restrukturalizace a předjímání změn: poučení z nedávných zkušeností
ODPOVĚDI VLÁDY ČR

A. Restrukturalizace ve veřejném sektoru

Jak lze anticipační a strategické dlouhodobé přístupy k řízení změn a restrukturalizaci použít ve veřejném sektoru, v rámci současných konsolidačních opatření a s ohledem na specifické charakteristiky tohoto sektoru?

Kvalita veřejného sektoru a efektivní fungování veřejné správy jsou podmínkou posilování mezinárodní konkurenceschopnosti ČR. Modernizace veřejného sektoru představuje jeden z cílů vládní politiky. V oblasti veřejné správy bylo realizováno několik projektů, např. strategie Smart Administration 2007-2013 nebo příprava nového zákona o státní službě. Byla vypracována analýza aktuálního stavu veřejné správy, která vyústí v koncepci dokončení reformy veřejné správy.

Anticipativní a strategické přístupy k restrukturalizaci jsou zohledněny v restrukturalizaci veřejného sektoru. Například jednou z hlavních součástí modernizace veřejné správy je implementace e-Governmentu, jehož cílem je usnadnit kontakt mezi veřejností (občany a podnikateli) a institucemi. Proces elektronizace veřejné správy vyvrcholí zavedením základních registrů v červenci 2012. Jiným příkladem je současné reforma zdravotní péče, která je primárně vedena dlouhodobými přístupy k řízení změn, zatímco fiskální otázky hrají pouze sekundární úlohu. Reforma tak má silný anticipativní prvek, neboť zohledňuje očekávané dlouhodobé výzvy, jako např. stárnutí populace, rozvoj vysoce specializované péče, dlouhodobé péče nebo péče v přirozeném prostředí (domácí péče).

B. Poučení z krize

Jsou opatření a postupy popsané výše v souvislosti s restrukturalizací, se zvláštním odkazem na režimy zkrácené pracovní doby, vhodné v průběhu krize?

Ano, politická opatření a postupy popsané v Zelené knize jsou vhodné v období krize, včetně systémů zkrácené pracovní doby.

V jakých konkrétních souvislostech?

Zvláštní pozornost by měla být věnována období recese, kdy jsou potřebné efektivní mechanismy pro rychlou reintegraci propouštěných pracovníků zpět na trh práce, včetně dočasných a krátkodobých opatření.

Jsou schopny se vypořádat s trvale slabou poptávkou?

Protikrizová opatření by neměla bránit nezbytné restrukturalizaci hospodářství. Systémy zkrácené pracovní doby by měly být dočasné a zahrnovat prvky odborné přípravy, s cílem zlepšit dovednosti a zvýšit zaměstnatelnost pracovníků. V období hospodářského oživení by se měla odborná příprava zaměřit na růstová odvětví.

Co mohou členské státy, Komise nebo sociální partneři učinit, aby došlo k výměně, šíření a prosazování širšího použití osvědčených postupů v této oblasti?

Vítané je rozšiřování nejen dobrých, ale i špatných praktických zkušeností, včetně rámcových legislativních podmínek, finančních nákladů a prováděcích mechanismů, např. prostřednictvím seminářů v jednotlivých členských státech, které by se zaměřily na klíčová odvětví hostitelského členského státu, za účasti evropských sociálních partnerů z těchto sektorů

C. Výzva pro konkurenceschopnost

Jaké druhy rámcových podmínek jsou nejvhodnější k tomu, aby se mohl průmysl úspěšně přizpůsobit?

Zelená kniha identifikuje správně rámcové podmínky potřebné pro úspěšné přizpůsobení průmyslu: fungující trhy práce založené na flexicuritě (podpora profesní i územní mobility, aktivace a motivace uchazečů o zaměstnání, přiměřené systémy pracovněprávní i sociální ochrany, celoživotní učení), fungující kapitálové trhy, podnikatelské prostředí, hospodářské soutěž, výzkum a vývoj, efektivní systémy odborné přípravy, účinné systémy předvídání změn a mechanismy pro rozšiřování jejich výsledků.

Jaká stávající opatření týkající se přístupu k financování, která mají doprovázet strukturální přizpůsobení, představují osvědčený postup?

V době hospodářské krize a omezených národních rozpočtů, podporuje Česká republika, mimo jiné, využívání vratných režimů financování (investice rizikového kapitálu, úvěry, záruky). Jako příklad lze uvést:

Program Záruka za zvýhodněné úvěry

Program Záruka byl otevřen v únoru 2009 v reakci na krizi. Program byl původně určen na zpracovatelský průmysl, stavebnictví a informační a komunikační obory. V listopadu 2009 došlo k rozšíření programu o podporu sektorů vnitřního obchodu, cestovní ruchu a vzdělávání. V rámci programu jsou poskytovány zaručované úvěry na pořízení zásob, včetně drobného hmotného majetku, či na pořízení drobného nehmotného majetku. K dalšímu rozšíření došlo v březnu 2010, a to o poskytování záruk za investiční úvěry.

ČEB a EGAP

V souvislosti s přijatými protikrizovými opatřeními zaznamenaly instituce ČEB a EGAP v uplynulém roce 2010 stejně jako v roce 2009 velký zájem v oblasti financování a pojišťování exportu se státní podporou. Základní kapitál České exportní banky (ČEB) byl v roce 2010 navýšen o 1,050 mld. Kč na celkové 4 mld. Kč. Nově začala ČEB poskytovat přímé záruky komerčním bankám za úvěry poskytnuté malým a středním podnikům. Tyto bankovní záruky pro subdodavatele vývozců společně se zrychlením a zjednodušením přístupu vývozců z řad malých a středních podniků k financování se ukázaly jako velmi efektivní nástroj jejich podpory. Dalším úspěšným produktem ČEB zaměřeným na malé a střední podniky bylo refinancování faktoringových společností ze zdrojů ČEB, které umožňuje výrazně navýšit počet financovaných podniků.

Pojistná kapacita Exportní garanční a pojišťovací společnosti (EGAP) byla v roce 2010 navýšena oproti předchozímu roku o 50 mld. Kč na 200 mld. Kč, což vytvořilo dostatečný rámec k pokrytí nárůstu angažovanosti z nově pojištěných objemů včetně potřeb malých a středních podniků. S ohledem na nárůst poptávky po pojišťování vývozních úvěrů, bankovních záruk a investic byla poskytnuta EGAP dotace ze státního rozpočtu ve výši 1 mld. Kč.

EGAP nově zavedl rozlišení výše pojistného krytí v závislosti na politických a obchodních rizicích, zvýšení spoluúčasti na 5 % pouze u obchodních rizik a přijímání nových rizik. Tyto změny umožnily, aby se malé a střední podniky více zapojily do systému státní podpory pojištění exportu.

Uvedenými opatřeními spolu s celkovým administrativním zjednodušením již dříve nabízených produktů přispěl ČEB i EGAP v roce 2010 k uspokojení vysokého zájmu vývozců o exportní financování se státní podporou. Došlo k uzavření mimořádně velkého rozsahu nových pojistných smluv a smluv na financování vývozu, na nichž se významně podílely malé a střední podniky.

Seed/VC fond

V současné době zahajujeme pilotní projekt s názvem „Seed/VC fond“ s cílem zvýšit dostupnost rizikového kapitálu pro začínající inovativní firmy a jejich další rozvoj. Podpora firem bude mít podobu investic do vlastního kapitálu, úvěrů a záruk. S ohledem na povinnou spoluúčast soukromých investorů by měl fond nakumulovat minimálně 80 mil. EUR.

Jaká další opatření je třeba přijmout pro zlepšení úpadkových řízení?

Nová úprava pro insolventní osoby a společnosti vstoupila v účinnost počátkem roku 2008. V současné době pracuje Ministerstvo spravedlnosti na revizní novele insolvenčního zákona, jejímž cílem je přehodnocení všech institutů insolvenčního zákona. Vyhodnocení tohoto zákona je založeno na širokých a důkladných konzultacích ohledně praktických zkušeností všech účastníků insolvenčního řízení, včetně soudů, insolvenčních správců, věřitelů a dlužníků, advokátů, dalších expertů i veřejnosti.

Za zmínku stojí zejména dvě otázky. Za prvé, bylo zjištěno, že podmínky umožňující dlužníkovi řešit své finanční potíže nekonsenzuální reorganizací jako nelikvidační metodou řešení insolvence jsou poněkud přísné. V současné době není reorganizace povolena, pokud je celkový roční obrát dlužníka nižší než 100 000 000 Kč, nebo pokud má dlužník méně než 100 zaměstnanců. To se jeví jako překážka pro menší podniky dosáhnout reorganizace i v případě, že existuje možnost konsenzuální reorganizace, pokud dlužník předloží plán reorganizace schválený alespoň polovinou zajištěných věřitelů (podle hodnoty jejich pohledávek) a alespoň polovinou nezajištěných věřitelů (podle hodnoty jejich pohledávek). Pokud dlužník vyjedná s věřiteli plán reorganizace, omezení vztahující se k nekonsenzuální reorganizaci nebudou použita. V současnosti je počet reorganizací v ČR (konsenzuálních i nekonsenzuálních) nízký. Bylo proto rozhodnuto uvolnit vstupní podmínky pro nekonsenzuální reorganizaci pro usnadnění situace malých podniků v případě, že se reorganizace jeví jako vhodné řešení jejich finanční situace a nelze dosáhnout shody s věřiteli.

Druhý problém byl identifikován ve vztahu k dlužníkům – osobám samostatně výdělečně činným (živnostníkům). Zdá se nezbytné umožnit těmto dlužníkům řešit jejich potíže cestou oddlužení, a pokud dlužník splní své povinnosti podle schválené metody oddlužení, insolvenční soud vydá rozhodnutí zprošťující dlužníka placení pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v jakém dosud nebyly uspokojeny. V současnosti jsou tito dlužníci nuceni postupovat metodou úpadku (konkurzu), která je primárně určena pro společnosti.

D. Výzva pro adaptabilitu a zaměstnatelnost pracovníků

Je předvídavý přístup s ohledem na řízení změn a restrukturalizace proveditelný?

Anticipativní přístup a jeho uplatnění v praxi by mohlo být podpořeno zejména prostřednictvím dalších reforem systémů vzdělávání a odborné přípravy, aby odpovídaly na potřeby trhu práce a připravovaly adaptabilní pracovní sílu; prostřednictvím vyšší pružnosti trhu práce; prostřednictvím individualizovaného přístupu služeb zaměstnanosti při práci s uchazeči o zaměstnání, včetně umísťování na trh práce a poradenství; prostřednictvím lepšího hodnocení různých politik z hlediska jejich dopadu na trh práce a kvalifikační požadavky.

Jak mohou být stávající orientační východiska a pokyny týkající se restrukturalizace vylepšeny s ohledem na poučení z krize a nové hospodářské a sociální výzvy?

Orientační východiska a pokyny poskytují dobrý základ, klíčovým prvkem je komplexnější rozhodování, se zapojením a s odpovědností sociálních partnerů, veřejných služeb a regionálních a místních orgánů.

Jak lze poučení z krize předávat dál a využívat v praxi?

Viz část B (poučení z krize).

I) Předvídání restrukturalizačních procesů

Dlouhodobé strategické plánování

Co lze udělat pro podporu strategických dlouhodobých a inovačních přístupů k řízení změn, včetně otázek zaměstnanosti a dovedností?

Do procesu přípravy a provádění strategií by měl být zapojen širší okruh aktérů, zejména v oblasti předvídání vývoje trhu práce a hospodářství (včetně výzkumu a vývoje). Současně je třeba podporovat adaptabilitu pracovníků, mj. prostřednictvím zvyšování povědomí populace o tom, že žádná pracovní místa už nejsou trvalá a že změna je integrální součástí moderního trhu práce.

Jak lze dosáhnout zlepšení součinnosti mezi podniky, místními orgány a dalšími místními aktéry?

Měly by být vytvořeny poradní orgány (na místní či alespoň regionální úrovni) zahrnující zástupce místních orgánů, klíčových sektorů, místních sociálních partnerů, vzdělávacích institucí, zaměstnavatelů apod.

Nová ekonomická situace, ve které budou hrát zásadní úlohu pro zvyšování konkurenceschopnosti znalostní společnost, inovace a inteligentní růst, vyžaduje rozvoj strategického plánování lidských zdrojů v podnicích. V tomto kontextu je dlouhodobé strategické plánování nutné nejen z hlediska celkového vývoje ekonomiky na mezinárodní a evropské úrovni, ale zejména na úrovni jednotlivých odvětví. Výsledky systémů předvídání pro jednotlivá odvětví na národní a evropské úrovni by měly být propojeny s regionálními rozvojovými plány.

Včasné předvídání potřeb v oblasti zaměstnanosti a dovedností

Jak mohou být v podnicích dále podporovány účinné postupy předvídání potřeb v oblasti zaměstnanosti a dovedností?

Na úrovni podniků může rozvoj předvídání a řízení změn podpořit řada opatření: rozvoj firemních informačních nástrojů, které bude mít každý zaměstnanec k dispozici; přenos informací a podpora schválených opatření zástupci zaměstnanců, kteří se pravidelně účastní klíčových jednání vedení firmy; rozvoj vzdělávacích a poradenských aktivit podniku v rámci systému celoživotního učení ke zvýšení zaměstnatelnosti pracovníků apod.

Jak lze rozvíjet odbornou přípravu jako stálý prvek řízení lidských zdrojů?

Odbornou přípravu v podnicích lze podpořit prostřednictvím zavedení celoživotního učení v rámci systému podnikového vzdělávání pro podporu profesního růstu zaměstnance s vazbou na mzdové tarify a jiné formy odměňování (např. volno ke studiu, příspěvek ke vzdělávání atd.). Je třeba klást důraz na rozvoj celoživotního učení, kariérního poradenství v celoživotní perspektivě a na roli poradenství k získání zaměstnání a cílených vzdělávacích a rekvalifikačních programů pro nezaměstnané. Důraz je třeba také klást na zavádění programů pracovní praxe. Za důležitý považujeme cílený přístup k specifickým cílovým skupinám, jako jsou nezaměstnaní s nízkou kvalifikací, osoby se zdravotním postižením, starší osoby a rodiče pečující o dítě a vracející se na trh práce.

Jak lze podporovat součinnost mezi činnostmi podniků a iniciativ veřejného sektoru, aby se usnadnilo provádění vhodných strategií v oblasti zaměstnanosti a dovedností?

Součinnost může být účinná na základě dohody o spolupráci mezi firmou a příslušným orgánem veřejné správy, zaměřené na udržení / zvýšení zaměstnatelnosti pracovníků pro udržení se v současné pracovní pozici u zaměstnavatele (rozšíření kvalifikace), pro nástup na nově vytvořené místo u stejného zaměstnavatele (rekvalifikace) nebo pro plynulý přechod k jinému zaměstnavateli (poradenství, rekvalifikace, stáž). Do těchto partnerství by měly být zapojeny i další aktéři, např. vzdělávací instituce. Důležité je také podporovat koncept znalostních aliancí jako společenství spojující firmy se vzdělávacími institucemi za účelem vývoje nových učebních osnov řešících nedostatky dovedností a zohledňujících potřeby trhu práce. V této souvislosti je nicméně důležité klást důraz nejen na zajištění flexibility a transparentnosti, ale především kvality, bez které není možné vybudovat důvěru mezi zaměstnavateli (firmami) a vzdělávacími systémy.

II) Příprava a řízení restrukturalizačních procesů

Včasná příprava

Jak lze podniky a jejich pracovníky podnítit k tomu, aby se zapojili do včasné a odpovídající přípravy procesů restrukturalizace, která podporuje akceptování změn?

Prostřednictvím systematického zapojování zástupců zaměstnanců do procesu restrukturalizace (objektivní seznámení pracovníků se situací firmy, realizace a zdůvodňování jednotlivých postupových kroků), snížení finančních dopadů restrukturalizace u některých skupin zaměstnanců, organizace vzdělávacích aktivit k získání / aktualizaci dovedností požadovaných trhem práce, ve spolupráci s veřejnými službami zaměstnanosti a představiteli územních celků.

Jaké osvědčené postupy v této oblasti existují?

Viz výše.

Budování vzájemné důvěry a společné posouzení situace

Do jaké míry může vzájemná důvěra a společné posouzení situace hrát roli v dobrém řízení restrukturalizace?

Vzájemná důvěra a její vysoká míra je rozhodující podmínkou řízení přechodu k restrukturalizaci podniku bez sociálních otřesů. Měla by být založena na úzké spolupráci vedení firmy na všech úrovních a zástupců zaměstnanců, včasném individuálním projednání a odsouhlasení budoucího postavení jednotlivých zaměstnanců s citlivým přístupem k sociálně slabším zaměstnancům, vytvoření podmínek pro získání další nebo doplňkové rekvalifikace k udržení zaměstnání, přechodu k jinému zaměstnavateli nebo k uplatnění se na trhu práce, transparentním a dohodnutým přístupem k finančnímu vyrovnání se s uvolňovanými zaměstnanci.

Jak to lze podporovat v podnicích a v širších souvislostech?

V oblasti vzájemné důvěry a zpracování společné diagnózy hrají rozhodující úlohu na všech úrovních otevřená tripartitní - bipartitní ujednání, postupně aplikovaná v regionálních paktech zaměstnanosti a v dohodách kolektivního vyjednávání, které vytvářejí nezbytnou příznivou atmosféru pro dosažení společných dohodnutých cílů.

Minimalizace sociálních dopadů

Co mohou podniky a zaměstnanci udělat pro minimalizaci dopadů restrukturalizačních operací na zaměstnanost a sociální situaci?

Restrukturalizační realizační plán by měl obsahovat opatření k omezení sociálních dopadů a dopadů na zaměstnanost; měl by z něj jasně vyplývat tzv. plán uvolňovaných pracovníků, stabilních pracovníků a pracovníků s možností změny pracovního místa prostřednictvím rekvalifikace, s jasným časovým harmonogramem a aktivními opatřeními pro pracovníky, měl by obsahovat rovněž výši finančního vyrovnání i možnost dalšího využívání benefitů zaměstnavatele (bytové otázky, ubytování, stravování apod.). Zvláštní pozornost věnuje i tzv. sociálně slabším zaměstnancům.

Jakou roli mohou veřejné politiky hrát v usnadňování těchto změn?

Rozhodující úlohu při řešení dopadu restrukturalizace na zaměstnanost mají kvalitně zpracované rozvojové regionální programy, které vytvářejí podmínky ve spolupráci s veřejnými službami zaměstnanosti a sociálními službami pro aktivizaci uvolňovaných pracovníků a jejich transfer do rozvíjejících se odvětví nebo sociálních služeb v regionu i s pomocí nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

Minimalizace vnějších hospodářských, sociálních, environmentálních a regionálních dopadů

Jak mohou podniky, místní orgány a všechny ostatní zúčastněné strany užitečně přispívat k minimalizaci regionálních dopadů restrukturalizace?

S cílem minimalizovat regionální dopady restrukturalizace je nutná systematická spolupráce podniků se sociálními partnery a regionálními veřejnými orgány (včetně služeb zaměstnanosti, sociálních služeb apod.). Efektivní partnerství mohou lépe definovat očekávané regionální dopady a mohou zajistit včasné poskytnutí vhodných opatření pro propouštěné pracovníky: možné zaměstnání v jiných podnicích, rekvalifikace a další opatření na podporu zaměstnatelnosti, systémy zkrácené pracovní doby, veřejně prospěšné práce apod. Škála možných opatření je široká, cílem by měla být individuální práce s pracovníky postiženými restrukturalizací.

Jak lze podniky ovlivněné v důsledku restrukturalizace jiného podniku podporovat v jejich vlastním procesu přizpůsobení se? Jak mohou být zejména malé a střední podniky lépe informovány a podporovány v procesu restrukturalizace?

To se týká zejména malých a středních podniků, které jsou dodavateli restrukturalizovaných podniků. Měly by být včas informovány o budoucím ukončení, snížení nebo změně typu dodávek. V případě solidnosti firmy v restrukturalizaci lze dojednat řadu opatření zmírňujících sekundární dopady firmy v restrukturalizaci – včasným oznámením snížit obsah výroby a zkrátit pracovní dobu svým zaměstnancům, nebo využití případných záloh na budoucí odběr zboží pro překonání překlenovacího období.

III) Hodnocení a podávání zpráv

Jakou úlohu mohou hrát hodnocení a podávání zpráv o minulých restrukturalizačních operacích při rozšiřování znalostí a zlepšování postupů zúčastněných stran?

Podávání zpráv o restrukturalizačních opatřeních mohou poskytnout užitečná vodítka, na základě kterých lze zpracovat obecně základní přístupy k realizaci restrukturalizace., přestože jsou restrukturalizační procesy v mnoha ohledech podobné. Zprávy by však mohly poskytnout užitečné informace ohledně přínosu restrukturalizace, jejího rozsahu nebo způsobu a formy spolupráce s veřejnou správou a místní samosprávou.

IV) Úloha sociálního dialogu

Jakou roli může sehrávat sociální dialog v lepším šíření a podpoře osvědčených postupů pro předvídání a řízení restrukturalizace?

Sociální dialog by měl být nedílnou součástí průběhu každé restrukturalizace, jeho úloha by neměla být prezentována samostatně, ale v rámci celkové informovanosti o průběhu restrukturalizace ve firmě.

V) Přezkum pasivní ochrany

Jaké jsou názory zúčastněných stran (zejména vnitrostátních orgánů a organizací sociálních partnerů) na to, zda je třeba s ohledem na tento zamýšlený přechod k předvídání a proaktivní ochraně zaměstnanosti přezkoumat některé aspekty systémů ochrany zaměstnanosti.

Názory na systémy ochrany pracovních míst a zaměstnanosti se značně liší mezi jednotlivými aktéry i mezi jednotlivými členskými státy. ČR obecně podporuje reformu ochrany zaměstnání a sociální ochrany v souladu s principy flexicurity. Tyto systémy by neměly bránit mobilitě a reaalokaci pracovních sil. Pokud jde o pracovněprávní ochranu, různé typy zaměstnaneckých smluv by měly být v zásadě voleny podle jejich vhodnosti v konkrétní situaci, nikoli podle jejich nákladů (právy, které jsou s nimi spojeny). Jinými slovy, rozdíly v ochraně mezi jednotlivými typy smluv by měly být omezeny. Reformy systémů sociální ochrany by rovněž mohly podporovat mobilitu pracovních sil, prostřednictvím zajištění přiměřeného příjmu během přechodů na trhu práce a současně zajištěním aktivace a motivace nezaměstnaných a neaktivních hledat a přijmout práci a zvyšovat svou zaměstnatelnost.

E. Úloha regionálních a místních orgánů

Jak lze prosazovat podpůrnou úlohu veřejných orgánů, zvláště na regionální úrovni, v procesu předvídání a také při určitých restrukturalizačních akcích, s ohledem na odlišné tradice jednotlivých států, pokud jde o zapojení veřejných orgánů do podnikových procesů?

Místní a regionální orgány hrají významnou úlohu při identifikaci problémů, formulaci a provádění vhodných veřejných politik v dané oblasti. Zejména mohou vytvářet partnerství mezi všemi relevantními aktéry (regionální pakty zaměstnanosti / konkurenceschopnosti) s cílem posílit vzájemný dialog, identifikovat společné cíle a nalézt vhodná řešení. Mohou také poskytnout podporu konkrétními opatřeními (snížení místních daní, zajištěné dočasné náhradní práce apod.).

F. Obecné komentáře

Máte nějaké další komentáře nebo poznámky?

ČR vítá obnovení diskuse o restrukturalizaci v EU, zejména ve vazbě na krizi s cílem identifikovat příklady dobré (ale i špatné) praxe. Rozšiřování příkladů dobré praxe a vzájemné učení jsou hlavními oblastmi pro aktivity na úrovni EU, důraz by přitom měl být kladen na úroveň jednotlivých odvětví.