

Sprawozdanie ERM 2020: restrukturyzacja transgraniczna

Wprowadzenie

Cele sprawozdania są dwojakie: po pierwsze, dokonanie przeglądu prowadzonych od niedawna w Unii Europejskiej działań restrukturyzacyjnych, w tym pierwszych skutków kryzysu wywołanego koronawirusem (COVID-19), a po drugie, bardziej szczegółowe przeanalizowanie transgranicznych działań restrukturyzacyjnych z udziałem przedsiębiorstw wielonarodowych. Analiza taka jest wymuszona coraz bardziej transnarodowym podejściem przyjmowanym przez te przedsiębiorstwa przy podejmowaniu decyzji dotyczących planowania strategicznego, również w odniesieniu do lokalizacji zakładów produkcyjnych i zatrudnienia. W większych przedsiębiorstwach wielonarodowych decyzje podejmowane w ich ogólnościowej siedzibie mają coraz większy wpływ na operacje na szczeblu krajowym i lokalnym. Wiąże się to z wyzwaniami dla przedstawicieli pracowników, w tym dla europejskich rad zakładowych, których celem jest zapewnienie warunków informowania pracowników przedsiębiorstw wielonarodowych o decyzjach, które ich dotyczą, oraz prowadzenia z nimi konsultacji w tym zakresie.

Głównym źródłem analizy jest baza Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji (ERM), w której od jego uruchomienia w 2002 r. zebrano szczegółowe informacje na temat ponad 25 000 dużych restrukturyzacji, w tym prawie 2000 przypadków od początku 2019 r. Uzupełnieniem analizy restrukturyzacji transgranicznych są studia przypadków dotyczące międzynarodowych relokacji produkcji.

Kontekst polityki

Rynki pracy w UE w 2020 r. funkcjonują w cieniu pierwszej fali kryzysu COVID-19. Na początku przynajmniej znaczna reakcja fiskalna ze strony UE i państw członkowskich zamortyzowała niektóre z najbardziej odczuwanych skutków. Jednak reperkusje kryzysu, zwłaszcza w najbardziej dotkniętych nim sektorach, będą wymagać ciągłego wsparcia państwowego w celu ochrony gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz stworzenia

podstaw trwałego ożywienia gospodarczego. Ponadto strategiczne cele UE, takie jak osiągnięcie neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r., będą się wiązać z koniecznością przekształcenia działalności produkcyjnej, między innymi z szeroko zakrojoną restrukturyzacją.

Przedsiębiorstwa wielonarodowe są na ogół odporne na szoki oraz mogą się aktywnie przyczynić do ożywienia i osiągnięcia tych długookresowych celów. Mają duży udział w produkcji globalnej (28%) i zatrudnieniu (23%) oraz jeszcze większy w handlu światowym. Podejmowane przez nie decyzje co do miejsca działalności mają wpływ na poziom zatrudnienia dziesiątków milionów Europejczyków, a także na dobrobyt ich społeczności i regionów. UE – po części w reakcji na ich rosnący wpływ na gospodarkę – opracowała strategię wspierania reprezentacji pracowniczej na szczeblu ponadnarodowym (dyrektywy w sprawie ustanowienia europejskich rad zakładowych oraz praw do informacji i konsultacji) w celu przywrócenia równowagi między prerogatywami partnerów społecznych, zwłaszcza w przypadku restrukturyzacji transgranicznych. W rezultacie dużych restrukturyzacji uwolniono środki na przekwalifikowanie pracowników zwolnionych i rozdysponowano je za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) na wsparcie setek tysięcy europejskich pracowników.

Kluczowe ustalenia

- Wskutek kryzysu związanego z COVID-19 liczba likwidowanych miejsc pracy w wyniku restrukturyzacji w pierwszej połowie 2020 r. podwoiła się w porównaniu ze średnią krocząca. Wpływ na rynek pracy był bardzo różny w poszczególnych branżach, przy czym w dwóch szerokich sektorach – transporcie (w tym transporcie lotniczym) oraz sektorze hotelarsko-gastronomicznym – odnotowano prawie połowę całkowitej zapowiadanej liczby likwidowanych miejsc pracy (w porównaniu z niespełną 10% w „normalnych” czasach). W tych sektorach nastąpiły największe zakłócenia wskutek środków utrzymywania dystansu fizycznego przyjętych w celu zatrzymania transmisji

wirusa. Bardziej kompleksowy opis początkowych skutków kryzysu COVID-19 będzie możliwy dopiero wtedy, gdy ograniczone lub zniesione zostaną tymczasowe środki wsparcia fiskalnego przyjęte przez rządy w celu złagodzenia wpływu kryzysu.

- W przybliżeniu 1 na 20 przypadków dużych restrukturyzacji odnotowanych w ERM ma charakter transgraniczny i ma wpływ na aktywność gospodarczą w co najmniej dwóch krajach. Wpływ takich działań na zatrudnienie jest na ogół znacznie większy niż w innych przypadkach, a w konsekwencji powiązane procesy restrukturyzacyjne są zazwyczaj dłuższe i bardziej skomplikowane. W ujęciu średnim każda restrukturyzacja transgraniczna (z wyłączeniem ekspansji przedsiębiorstw) wiąże się z zapowiedzią likwidacji ponad 3000 miejsc pracy, czyli około siedem razy więcej niż w przypadku restrukturyzacji, która ma miejsce w jednym kraju.
- Wszystkie działania restrukturyzacyjne są powiązane z cyklem koniunkturalnym: są najbardziej intensywne w czasach recesji. Zależność ta odnosi się w szczególności do restrukturyzacji transgranicznych. Zarówno częstość występowania restrukturyzacji, jak i liczba likwidowanych miejsc pracy rosną w relatywnie większym tempie w okresach gorszej koniunktury gospodarczej. Dotyczy to również kryzysu COVID-19.
- W studiach przypadków restrukturyzacji transgranicznej odnotowano różnorodne motywy decyzji przedsiębiorstw wielonarodowych o przeniesieniu produkcji do innego kraju, jednak najważniejszym powodem pozostaje obniżenie kosztów pracy.
- Wykazano podział struktur zbiorowej reprezentacji pracowniczej na poziomy: lokalny, krajowy, unijny i światowy. Może to być korzystne dla wzmocnienia powiązań i wsparcia koordynacji wymiany informacji wśród przedstawicieli pracowników i dla ich ewentualnych działań, ale może też osłabiać ich wpływ na sposób zarządzania transgranicznymi operacjami restrukturyzacyjnymi.

- Biorąc pod uwagę skalę i skutki restrukturyzacji transgranicznych, w tym ich potencjał do wywoływania transgranicznych sporów dotyczących przypadków przenoszenia produkcji, mocne uzasadnienie znajduje udział UE w monitorowaniu takich restrukturyzacji. Instrumenty finansowe, np. EFG, przewidują możliwość składania wniosków transgranicznych, ale w praktyce większość wniosków o aktywne interwencje na rynku pracy po restrukturyzacji ma zazwyczaj zasięg krajowy.
- Kolejny obszar potencjalnych transgranicznych sporów dotyczących restrukturyzacji transnarodowej odnosi się do rzeczywistego lub postrzeganego wykorzystania dotacji regionalnych lub krajowych w celu zachęcenia przedsiębiorstw wielonarodowych do przenoszenia produkcji. W przypadku istnienia takich środków pomocy, podważają one zasadę równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorstw, ponieważ głównymi odbiorcami i beneficjentami takiej pomocy są zazwyczaj większe firmy. Wzbudzają również obawy, że decyzje przedsiębiorstw mogące prowadzić do znacznej redukcji zatrudnienia i większych trudności dla ludzi są motywowane zarówno dostępnością dotacji, jak i względami handlowymi.
- Polityka zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwach wielonarodowych jest kształtowana w coraz większym stopniu na szczeblu ogólnoświatowym (a nie unijnym), podczas gdy większość pracowniczych wymogów prawnych (odnoszących się do czasu pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, zabezpieczenia społecznego i płac) ma charakter krajowy. Choć restrukturyzacje transgraniczne wchodzą bezpośrednio w zakres kompetencji europejskich rad zakładowych, zdolności i uprawnienia rad do wpływania na te procesy są ograniczone. Ograniczenia te są bardziej oczywiste w przypadku, gdy wielonarodowy proces decyzyjny koncentruje się na szczeblu ogólnoświatowym, a kierownictwo na szczeblu lokalnym i krajowym ma niewielką swobodę decyzyjną.

Wskazówki dotyczące polityki

- Światowy kryzys finansowy z lat 2008-2009 wpłynął negatywnie na międzynarodowe przepływy inwestycyjne, ponieważ przedsiębiorstwa wielonarodowe odwróciły trendy międzynarodowej ekspansji. Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2018 i 2019 w ujęciu udziału w światowym produkcie krajowym brutto (PKB) były mniejsze niż w roku 2010. Kryzys COVID-19 prawdopodobnie spowoduje dalsze zmniejszenie takich przepływów, skrócenie i uproszczenie globalnych łańcuchów wartości oraz zamknięcie do pewnego stopnia aktywności gospodarczej w obrębie poszczególnych krajów.

Dodatkowe informacje

Sprawozdanie „Sprawozdanie ERM 2020: restrukturyzacja transgraniczna” jest dostępne na stronie internetowej <http://eurofound.link/ef20024>

Kierownik ds. badań: John Hurley

information@eurofound.europa.eu