

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dialog społeczny jako istotny filar stabilności gospodarczej oraz odporności gospodarek, z uwzględnieniem wpływu ożywionej debaty publicznej w państwach członkowskich”

(opinia rozpoznawcza)

(2021/C 10/03)

Sprawozdawcy: **Cinzia DEL RIO**

Vladimíra DRBALOVA

Renégo BLIJLEVENS

Wniosek prezydencji niemieckiej Pismo z dnia 18 lutego 2020 r.
w Radzie UE

| | |
|-----------------------------------|---|
| Podstawa prawna | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję | 9.9.2020 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 29.10.2020 |
| Sesja plenarna nr | 555 |
| Wynik głosowania | 252/0/5 |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Dialog społeczny na szczeblu krajowym i europejskim odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej, polityki w dziedzinie pracy i polityki społecznej, które propagują pozytywną konwergencję warunków życia i pracy we wszystkich państwach członkowskich. Zarządzanie kryzysowe, przewidywanie zmiany i zarządzanie zmianą, planowanie długoterminowe, zdolność innowacji oraz działania następcze w związku z zieloną transformacją i transformacją cyfrową, należyte zarządzanie biznesowe oraz oparta na zaufaniu współpraca między partnerami społecznymi, w oparciu o prawa pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa – wszystkie te elementy stanowią część tych samych ram europejskich mających na celu skuteczne reagowanie na wyzwania, przed jakimi staje Europa, oraz podjęcie działań w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19.

1.2. Dialog społeczny się zmienił: rosnąca zglobalizowana i wzajemnie powiązana gospodarka oraz procesy produkcyjne wraz z wpływem handlu prowadzą do wzmocnienia stosunków transnarodowych z udziałem przedsiębiorstw wielonarodowych i globalnych łańcuchów dostaw na różnych szczeblach. Wymaga to zastosowania wspólnego i skoordynowanego podejścia na szczeblu europejskim.

1.3. EKES stwierdza, że skuteczny dialog społeczny musi obejmować: reprezentatywnych i uprawnionych partnerów społecznych, którzy dysponują wiedzą, zdolnościami technicznymi i terminowym dostępem do stosownych informacji, by móc uczestniczyć w dialogu; wolę polityczną i zaangażowanie w uczestnictwo w dialogu społecznym; przestrzeganie praw podstawowych w zakresie autonomii partnerów społecznych, wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych, które wciąż stanowią podstawę stosunków pracy, a także wspomagające ramy prawne i instytucjonalne w celu wspierania procesów dialogu społecznego w ramach sprawnie funkcjonujących instytucji.

1.4. Europejski dialog społeczny stanowi nieodłączną część składową europejskiego modelu społecznego; jest wpisany w postanowienia Traktatu, wspierany w ramach przepisów UE oraz uznawany w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych. EKES zachęca europejskich partnerów społecznych do wykorzystania wszystkich możliwości, jakie przewidziano w Traktacie, jeżeli chodzi o zaangażowanie w negocjacje służące rozwiązywaniu nowych kwestii i reagowanie na gwałtowne zmiany na rynku pracy.

1.5. W planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych nakreślone zostaną sposoby wzmocnienia dialogu społecznego i rokowań zbiorowych. Należy uznać, że zaangażowanie partnerów społecznych w europejski semestr ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia wymiernych rezultatów, natomiast dane wskazują, że w niektórych państwach takie zaangażowanie jest fragmentaryczne lub w ogóle go brak, pomimo bezpośrednich zaleceń Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów. Biorąc pod uwagę istotną rolę, jaką odegra europejski semestr we wdrażaniu wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz programu „Next Generation EU”, EKES wzywa do wprowadzenia mechanizmu zapewniającego partnerom społecznym prawo do udziału w konsultacjach, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym.

1.6. EKES wzywa Komisję Europejską, by w porozumieniu z partnerami społecznymi na szczeblu europejskim w ramach inicjatyw europejskich określiła jasne i przejrzyste kryteria wdrażania sektorowych porozumień partnerów społecznych, zgodnie z art. 155 ust. 2 TFUE.

1.7. Poprzednie kryzysy pokazały, że w krajach, gdzie funkcjonują ugruntowane instytucje dialogu społecznego i systemy stosunków pracy, bardziej prawdopodobne jest opracowanie szybkich i skutecznych reakcji trójstronnych. Głównymi czynnikami w reagowaniu na natychmiastowe konsekwencje kryzysu – oprócz planowania odbudowy w perspektywie długoterminowej w celu ochrony i wspierania zatrudnienia w ramach zrównoważonych przedsięwzięć i inwestycji społecznych – jest szybkie i skuteczne zaangażowanie partnerów społecznych oraz wsparcie rządów.

1.8. Należy nadać priorytet procesom rokowań zbiorowych na wszystkich szczeblach i zwiększeniu ich zasięgu. Priorytetem polityki publicznej powinno być włączenie słabszej grupy pracowników i obywateli do systemów ochrony socjalnej.

1.9. Prawidłowy ład korporacyjny obejmujący dialog społeczny, rokowania zbiorowe i poszanowanie praw pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa może umożliwić osiągnięcie korzyści ekonomicznych, jak również celów społecznych i środowiskowych. Ułatwianie podejmowania świadomych decyzji zarządczych w sprawach będących przedmiotem bezpośredniego zainteresowania pracowników przyczynia się do zrównoważonego i sprawliwszego modelu biznesowego. A to z kolei wnosi wkład w promowanie europejskiego modelu społecznego, który jest motorem konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich.

1.10. Globalizacja i rozwijające się transnarodowe procesy produkcyjne zmieniły sposób zorganizowania przepływu informacji wokół przedsiębiorstwa. W przepisach UE uznaje się prawa pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa oraz ich fundamentalne znaczenie dla skutecznego dialogu społecznego; konieczne jest podniesienie jakości i zwiększenie skuteczności europejskich rad zakładowych w procesach restrukturyzacji transnarodowej; należy wyeliminować niedociągnięcia, aby wzmocnić demokrację w miejscu pracy oraz wprowadzić środki wykonawcze, a także skuteczne i proporcjonalne sankcje. EKES wzywał już do zapewnienia zharmonizowanych ram na szczeblu unijnym w odniesieniu do uczestnictwa pracowników na poziomie zarządu przy jednoczesnym przestrzeganiu różnic na szczeblu krajowym i między poszczególnymi przedsiębiorstwami. Niestety w ramach europejskiego prawa spółek, które zostało zatwierdzone, nie odniesiono się do tego wniosku.

1.11. EKES zachęca do sięgania po elastyczne i zorientowane na wytyczone cele rozwiązania, oparte na negocjacjach między będącymi na odpowiednim szczeblu przedstawicielami pracodawców i pracowników, aby określić konkretne ustalenia dotyczące informowania, konsultacji i uczestnictwa, przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków działania i odpowiedniej ochrony minimalnej.

1.12. EKES apeluje o działania na szczeblu europejskim i krajowym, aby zapewnić poszanowanie prawa do informacji i konsultacji w procesach restrukturyzacji wynikających z kryzysu związanego z COVID-19.

1.13. W zarządzaniu kryzysem popandemicznym EKES zdecydowanie zaleca: (i) odpowiednie zaangażowanie partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie krajowych planów odbudowy; (ii) lepszą współpracę między partnerami społecznymi a Komisją Europejską w celu zapewnienia spójnego wykorzystania zasobów europejskich oraz (iii) starania Komisji Europejskiej o wprowadzenie nowego tymczasowego instrumentu finansowego, mającego wspierać nadzwyczajne działania prowadzone w fazie odbudowy gospodarczej, jak wspólnie zaproponowali europejscy partnerzy społeczni.

2. Dialog społeczny: jak dalej go wspierać i upowszechniać

2.1. Prezydencja niemiecka zwróciła się do EKES-u o skoncentrowanie się tej opinii na tym, jak pojmowanie dialogu społecznego, w szczególności trójstronnej formy dialogu społecznego, może wykraczać poza rokowania zbiorowe. Społeczny dialog trójstronny, podobnie jak dwustronny, jest kluczowym instrumentem prawidłowego zarządzania wszelkimi zmianami.

2.2. Aby ocenić, jaką rolę mogą odegrać dialog społeczny i modele uczestnictwa w stymulowaniu pozytywnej konwergencji gospodarczej i społecznej, także w czasach kryzysu takiego jak obecny, oraz w radzeniu sobie z konsekwencjami COVID-19 dla naszych społeczeństw i systemów gospodarczych, należy przypomnieć, jak ewoluowało pojęcie dialogu społecznego na szczeblu międzynarodowym i UE.

2.3. Od samego początku w najważniejszych konwencjach MOP w pełni uznawano znaczenie niezależnych i reprezentatywnych partnerów społecznych, jednak rola dialogu społecznego w kształtowaniu i nadzorowaniu wdrażania społecznych i gospodarczych strategii politycznych zmieniała się, odzwierciedlając przemiany społeczne i szybki proces globalizacji. Potrzeba uwzględnienia wszystkich zainteresowanych stron⁽¹⁾ na szczeblu ponadnarodowym, krajowym i regionalnym sprawia, że sięga się po nowe rodzaje konsultacji i uczestnictwa w procesach kształtowania polityki na różnych poziomach, w zależności od kontekstu krajowego, a także wydarzeń zachodzących w danym regionie, np. procesu integracji europejskiej.

2.4. Zgodnie z definicją MOP⁽²⁾ dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji lub wymiany informacji między przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, związanych z polityką gospodarczą, społeczną i polityką zatrudnienia. Może być prowadzony trójstronnie – przy bezpośrednim zaangażowaniu rządu, jako proces dwustronny – pomiędzy pracodawcami a przedstawicielami pracowników albo – jak ma to miejsce od niedawna – w kontekście ponadgranicznym⁽³⁾, w którym dialog społeczny prowadzi się w przedsiębiorstwach wielonarodowych i globalnych łańcuchach dostaw w kontekście coraz bardziej zglobalizowanej i wzajemnie powiązanej gospodarki.

2.5. EKES angażuje się w bieżące prace nad potrzebą spójnego podejścia na szczeblu UE do powiązania poszanowania praw człowieka, realizacji celów zrównoważonego rozwoju i zrównoważonych inwestycji w działalność gospodarczą na całym świecie oraz do zajęcia się skutkami rosnących stosunków ponadnarodowych z korporacjami wielonarodowymi, które angażują partnerów społecznych. Kwestie te mają szczególne znaczenie w szeregu konkretnych opinii, takich jak opinie dotyczące należytej staranności i godnej pracy w globalnych łańcuchach dostaw, o które do EKES-u zwróciły się prezydencja niemiecka i Parlament Europejski, w następstwie rozmów prowadzonych na szczytach grupy G-7 i grupy G-20 w 2015 r. i 2016 r. Unia Europejska opracowała ramy regulacyjne dotyczące podstawowych standardów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, które mają kluczowe znaczenie dla europejskiej konkurencyjności.

2.6. Głównym wyzwaniem jest jednak takie wsparcie tego dialogu w ramach instytucji, aby zapewnić jego regularność i prowadzenie konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Niestety w większości państw na świecie i w szeregu państw członkowskich UE nie ma to miejsca, a dialog społeczny prowadzony jest tam w sposób okazjonalny i fragmentaryczny. Państwa odgrywają kluczową rolę w ramach mechanizmów trójstronnych i nie mogą przyjmować biernej postawy⁽⁴⁾. Odpowiadają za stworzenie odpowiednich warunków oraz ram prawnych i instytucjonalnych takich

⁽¹⁾ Określenie „zainteresowane strony” odnosi się do partnerów społecznych (pracodawców i związków zawodowych). W odniesieniu do trójstronnego dialogu społecznego obejmuje on również rządy.

⁽²⁾ Deklaracja MOP dotycząca sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji, Międzynarodowa Konferencja Pracy (MKP), 2008 r.; rezolucja MOP w sprawie powracającej debaty na temat dialogu społecznego przyjęta podczas MKP dnia 13 czerwca 2013 r.; rezolucja MOP w sprawie powracającej drugiej debaty na temat dialogu społecznego i stosunków trójstronnych przyjęta podczas MKP dnia 8 czerwca 2018 r. Zob. również: Deklaracja z okazji stulecia MOP dotycząca przyszłości pracy, przyjęta na 108. sesji MKP w 2019 r.

⁽³⁾ Ibid., rezolucja MOP z 2018 r.; Konkluzje z debaty ogólnej w sprawie godnej pracy w globalnych łańcuchach dostaw, czerwiec 2016 r.

⁽⁴⁾ Najnowsze badania OECD: *Employment Outlook 2019* oraz *Going Digital: Shaping Policies, Improving lives Report 2019*.

konsultacji oraz ram politycznych i obywatelskich, które umożliwiają uczestnictwo reprezentatywnych i uprawnionych partnerów społecznych, uznając ich rolę. Tymczasem w niektórych krajach europejskich proces dialogu społecznego osłabił się i podważył autonomię partnerów społecznych ⁽⁵⁾.

2.7. Od UE oczekuje się zatem zdecydowanych i skutecznych działań, by zapewnić lepsze wsparcie dla ramowych procesów konsultacji ⁽⁶⁾.

2.8. W wielu opiniach EKES regularnie monitoruje rozwój, wdrażanie i jakość dialogu społecznego. Partnerzy społeczni odgrywają szczególną rolę ⁽⁷⁾ w opracowywaniu i wdrażaniu strategii politycznych bezpośrednio lub pośrednio dotyczących zatrudnienia i rynków pracy. EKES przyjmuje również z zadowoleniem wsparcie ze strony Eurofound: „Należy promować i wspierać dialog społeczny, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych oraz rokowań zbiorowych, a także przy wzmacnianiu potencjału partnerów społecznych w zakresie angażowania się w dialog społeczny poprzez przekazywanie im wiedzy, szkolenie ich oraz tworzenie odpowiednich ram strategicznych i prawnych, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym stronom dialogu społecznego skuteczne działanie” ⁽⁸⁾. Dwustronny dialog społeczny i rokowania zbiorowe na wszystkich szczeblach stanowią podstawę krajowych systemów stosunków pracy i odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu warunków zatrudnienia i rynku pracy. Dwustronny dialog społeczny powinien opierać się na odpowiednio sprzyjających zinstytucjonalizowanych ramach, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości i autonomii partnerów społecznych.

2.9. Mechanizmy dialogu na szczeblu krajowym mogą uwzględniać krajowe trójstronne rady gospodarcze i pracownicze, do których należeć mogą różnorodne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, lub rady gospodarcze i społeczne, których rolą powinno być badanie opinii obywateli UE w sprawach gospodarczych i społecznych poprzez grupy skupiające obywateli, a tego rodzaju dialog służyłby wspólnemu podejmowaniu wyzwań gospodarczych i społecznych. Nie we wszystkich państwach UE powołano jednak tego rodzaju organy, a komitet łącznikowy EKES-u powinien odgrywać większą rolę w zakresie koordynacji.

3. Europejski dialog społeczny: filar modelu społecznego UE

3.1. Dialog społeczny jest nieodłączną częścią składową europejskiego modelu społecznego. Za początek tego modelu uznaje się rozmowy prowadzone w 1985 r. w Val Duchesse, jednak dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej wzięto pod uwagę zalecenia partnerów społecznych, co doprowadziło do stworzenia europejskiego międzybranżowego dialogu społecznego w obecny kształcie.

3.2. Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ⁽⁹⁾ wspieranie dialogu między kadrą kierowniczą a pracownikami uważa się za wspólny cel Unii Europejskiej i państw członkowskich. Partnerzy społeczni reprezentujący różne branże i sektory poprzez wspólne działania i zawierane umowy pomagają kształtować przepisy prawne UE dotyczące zatrudnienia i wdrażać je na szczeblu krajowym. W tym celu śledzą inicjatywy legislacyjne Komisji Europejskiej (a także uzupełniają działania Parlamentu Europejskiego) lub przedkładają inicjatywy własne według trzyletniego programu prac, określonego przez europejskich partnerów społecznych. Ponadto TFUE gwarantuje rolę i autonomię europejskich partnerów społecznych.

3.3. W ciągu ostatnich dwudziestu lat europejski dialog społeczny rozwijał się w sposób bardzo niejednorodny. Poczyniono postępy, ale wystąpiły również komplikacje. Wraz z początkiem kryzysu w strefie euro w 2009 r. nastąpiło wyraźne pogorszenie europejskiego dialogu społecznego jako całości.

⁽⁵⁾ W zaleceniach dla poszczególnych krajów Komisja Europejska zwraca się do kilku państw UE o konkretne działania w celu usunięcia przeszkód dla rokowań zbiorowych i dialogu społecznego.

⁽⁶⁾ Należy zauważyć, że konwencja MOP nr 144 w sprawie konsultacji trójstronnych została ratyfikowana przez 26 państw UE, w Chorwacji wejdzie ona w życie w lutym 2021 r., ale nie ratyfikował jej Luksemburg.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽⁸⁾ Eurofound, *Capacity building for effective social dialogue in the European Union*, 2020 r.

⁽⁹⁾ Art. 151–155 TFUE.

3.4. EKES podkreśla w swojej opinii⁽¹⁰⁾ w sprawie wytycznych UE dotyczących polityki zatrudnienia 2020 o wytycznej nr 7 dotyczącej poprawy funkcjonowania rynków pracy i skuteczności dialogu społecznego, w której wyraźnie zaznacza się, że państwa członkowskie powinny wspierać dialog społeczny i negocjacje zbiorowe na wszystkich szczeblach. Należy zachęcać partnerów społecznych do negocjacji i zawierania porozumień zbiorowych w sprawach dla nich istotnych przy pełnym poszanowaniu ich niezależności.

3.5. Dotychczas europejscy partnerzy społeczni w ramach regularnych wspólnych programów prac zawarli dziewięć porozumień ramowych. Trzy z nich, dotyczące urlopów rodzicielskich⁽¹¹⁾, pracy w niepełnym wymiarze godzin⁽¹²⁾ i pracy na czas określony⁽¹³⁾, zawarte ponad dwadzieścia lat temu, zostały transponowane do dyrektyw europejskich i stanowią obecnie integralną część prawodawstwa UE; pozostałe to umowy autonomiczne⁽¹⁴⁾, rami działania⁽¹⁵⁾ i szereg innych dokumentów wspólnych. Umowy autonomiczne nie mają bezpośredniego wpływu na krajowe stosunki pracy i muszą być transponowane do krajowych ram prawnych lub układów zbiorowych, lecz partnerzy społeczni na szczeblu krajowym są odpowiedzialni za ich terminowe i odpowiednie wdrażanie w sposób skoordynowany na szczeblu europejskim.

3.6. W 2020 r. partnerzy społeczni zawarli autonomiczne porozumienie w sprawie cyfryzacji. Wzywa się w nim do utworzenia strategii przemian cyfrowych, która zagwarantowałaby, że zarówno przedsiębiorstwa, jak i pracownicy skorzystają na wprowadzeniu technologii cyfrowych (rozwój umiejętności, programy szkoleniowe związane z cyfryzacją w pracy oraz zasady wykorzystania technologii w pracy w kontekście dostępności pracowników).

3.7. Powstała w ramach Komitetu ds. Dialogu Społecznego podgrupa zajmująca się wdrażaniem autonomicznych narzędzi dialogu społecznego oraz wspieraniem budowania potencjału organizacji partnerów społecznych powinna zwrócić baczną uwagę na konieczność stworzenia bliższych i bardziej dynamicznych interakcji i powiązań pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu UE i na szczeblach krajowych. W tym kontekście europejscy partnerzy społeczni zobowiązali się do zwiększenia wysiłków służących pokonaniu różnorodnych przeszkód w procesie wdrażania ich autonomicznych porozumień, co wymaga ścisłego nadzoru UE, by móc skoncentrować się na poszczególnych inicjatywach wsparcia.

3.8. Ponadto przeprowadzono negocjacje w sprawie sześciu wspólnych programów prac. W ostatnim⁽¹⁶⁾ z nich wspiera się cele określone w oświadczeniu czterostronnym z 2016 r. pt. *Nowy początek dialogu społecznego*⁽¹⁷⁾ z myślą o: umocnieniu dialogu społecznego na szczeblu krajowym i UE, wynegocjowaniu autonomicznego porozumienia w sprawie cyfryzacji, zwiększeniu wsparcia dla budowania potencjału krajowych partnerów społecznych, w szczególności dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu, oraz najlepszym wykorzystaniu znaczenia i wpływu krajowych partnerów społecznych w ramach europejskiego semestru.

3.9. EKES zachęca europejskich partnerów społecznych do wykorzystania wszystkich możliwości, jakie oferuje im Traktat (art. 154 TFUE), do zaangażowania się w negocjacje (które mogą stanowić podstawę odnowionych ram europejskich w dziedzinie społecznej i w dziedzinie zatrudnienia), tak aby stawić czoła nowym wyzwaniom wynikającym z szybkich zmian na rynku pracy oraz przewidzieć rolę prawodawczą Komisji i Rady w tej dziedzinie.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 232 z 14.7.2020, s. 18.

⁽¹¹⁾ Zawarte po raz pierwszy w 1996 r., zmienione w 2009 r. Umowa została transponowana do dyrektywy Rady 2010/18/UE.

⁽¹²⁾ Transponowane do dyrektywy Rady 97/81/WE.

⁽¹³⁾ Transponowane do dyrektywy Rady 99/70/WE.

⁽¹⁴⁾ W sprawie telepracy (2002 r.), stresu związanego z pracą zawodową (2004 r.), nękania i przemocy w pracy (2007 r.), integracyjnych rynków pracy (2010 r.) i aktywności osób starszych oraz podejścia międzypokoleniowego (2017 r.), digitalizacji (2020 r.).

⁽¹⁵⁾ W sprawie rozwijania kompetencji i kwalifikacji przez całe życie (2002 r.), równości płci (2005 r.) i zatrudnienia ludzi młodych (2013 r.).

⁽¹⁶⁾ Program prac na lata 2019–2021 dotyczy następujących sześciu priorytetów: cyfryzacji, poprawy funkcjonowania rynków pracy i systemów społecznych, umiejętności, aspektów psychospołecznych i zagrożeń w miejscu pracy, budowania potencjału silniejszego dialogu społecznego, gospodarki o obiegu zamkniętym.

⁽¹⁷⁾ Oświadczenie czterostronne dostępne jest na stronie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&newsId=2562>.

3.10. Podstawę prawną europejskiego branżowego dialogu społecznego stanowi decyzja 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r.⁽¹⁸⁾ w sprawie ustanowienia komitetów dialogu sektorowego. Obecnie działają 43 komitety dialogu sektorowego reprezentujące najważniejsze branże⁽¹⁹⁾ i obejmujące około 80 % czynnych zawodowo osób w UE⁽²⁰⁾. Szereg porozumień zostało wdrożonych decyzjami Rady, ale Komisja Europejska nie przedłożyła Radzie – w celu przekształcenia porozumienia sektorowego w dyrektywę – dwóch wniosków złożonych przez partnerów społecznych: porozumienia osiągniętego w sektorze usług fryzjerskich (2012) oraz porozumienia w sprawie praw do informacji i konsultacji w rządzie centralnym/federalnym (2015). Był to bezprecedensowy krok, który doprowadził do powstania sporu przed ETS.

3.11. Potrzebne są jasne procedury negocjacji wiążących umów między partnerami społecznymi na szczeblu UE zgodnie z Traktatami (art. 153–155), jak również przejrzystych kryteriów, które respektują autonomię partnerów społecznych w odniesieniu do wyników takich negocjacji w ramach negocjacji sektorowych i międzysektorowych. Komisja powinna przedstawić wyjaśnienia we współpracy ze wszystkimi partnerami społecznymi na szczeblu UE, aby uniknąć niejasnego marginesu uznaniowego działania KE w odniesieniu do wyników tych negocjacji.

3.12. System europejskiego dialogu społecznego obejmuje też przedsiębiorstwa europejskie działające w szeregu państw członkowskich UE i głównie koncentruje się na prawach pracowników do informacji i konsultacji⁽²¹⁾. Najważniejszym narzędziem ustanowionym na mocy przepisów UE z myślą o zapewnieniu skutecznego i ciągłego poszanowania tych praw jest dyrektywa w sprawie europejskiej rady zakładowej⁽²²⁾.

3.13. Z myślą o utworzeniu lub wprowadzeniu zmian w funkcjonowaniu europejskich rad zakładowych i innych ponadgranicznych gremiów reprezentujących pracowników (takich jak spółka europejska lub spółdzielnia europejska) negocjowano ponad 1 100 porozumień. W ostatnim czasie dialog społeczny z przedsiębiorstwami wielonarodowymi w większym stopniu polegał również na wykorzystaniu ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw, które opierają się na dużej liczbie tekstów przyjętych przez różnorodne organy, głównie przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) i europejskie rady zakładowe⁽²³⁾. Podpisano ponad 200 ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw, których celem jest unowocześnienie stosunków pracy z przedsiębiorstwami wielonarodowymi⁽²⁴⁾. Bardziej praktyczne narzędzie obejmujące wytyczne negocjacji zbiorowych na szczeblu przedsiębiorstw pomogłyby poprawić skuteczność systemu stosunków pracy w UE.

3.14. Działania te świadczą o dynamicznym charakterze dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, nawet jeśli nadal konieczne są narzędzia, które sprawią, że dialog społeczny bardziej wyjdzie naprzeciw tym potrzebom przedsiębiorstw i pracowników, które zrodziły się w ostatnim czasie w związku z nagłymi zmianami organizacji pracy i transformacjami. Czterostronne oświadczenie pt. *Nowy początek dialogu społecznego* podpisane w 2018 r. i wspierane przez KE⁽²⁵⁾ stanowiło próbę przystosowania międzybranżowego dialogu społecznego do nowych ram instytucjonalnych UE, gdzie zarządzanie gospodarcze UE odgrywa bardziej znaczącą rolę w dążeniu do pozytywnej konwergencji warunków życia i pracy wszystkich Europejczyków.

3.15. **Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** W Agendzie ONZ 2030 i jej 17 celach zrównoważonego rozwoju (cel 8, 16 i 17) uznaje się, że dialog społeczny może umocnić (demokratyczne) instytucje i ułatwić przejście w kierunku bardziej zrównoważonej gospodarki, umożliwiając wspólne zrozumienie istniejących wyzwań i sposobów sprostania im. Partnerzy społeczni odgrywają w związku z tym kluczową rolę

⁽¹⁸⁾ Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, dostępna na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:225:0027:0028:EN:PDF>.

⁽¹⁹⁾ Takie jak transport, energia, rolnictwo, budownictwo, handel, metalurgia, przemysł stoczniowy i sektor edukacji oraz ubezpieczenia i bankowość.

⁽²⁰⁾ Kerckhofs, *Europejski sektorowy dialog społeczny – fakty i dane*, Eurofound, 2019 r., dostępny na stronie: <https://www.eurofound.europa.eu/pl/publications/report/2019/european-sectoral-social-dialogue-facts-and-figures>.

⁽²¹⁾ Szczegółowe odniesienia znajdują się w rozdziale 5.

⁽²²⁾ Europejskie rady zakładowe zostały utworzone na mocy dyrektywy Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. Obecnie obowiązuje wersja preredagowana dyrektywy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02009L0038-20151009>, zgodnie z raportem *Analiza porównawcza pracy w Europie* z 2019 r., w 2018 r. działało 1 150 europejskich rad zakładowych, które zrzeszały około 20 tys. przedstawicieli pracowników.

⁽²³⁾ ETUC-BusinessEurope, sprawozdanie końcowe *Building on experiences: A win-win approach to transnational industrial relations in multinational companies* [Czerpanie z doświadczenia: podejście win-win do ponadnarodowych stosunków pracy w przedsiębiorstwach wielonarodowych], 2018 r.

⁽²⁴⁾ Według Komisji Europejskiej, na podstawie bazy danych dotyczącej międzynarodowych umów w przedsiębiorstwach, dostępnej pod adresem <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=pl>.

⁽²⁵⁾ Więcej informacji na stronie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?eventId=1028&catId=88&furtherEvents=yes&langId=en&>.

w reformowaniu i unowocześnianiu społeczeństw i gospodarek. Mogą przyczynić się do osiągnięcia większości celów zrównoważonego rozwoju i w większym stopniu niż obecnie uwzględnić jego aspekty. Rozszerzenie zakresu negocjacji wymaga nowych partnerstw i strategii⁽²⁶⁾. Dialog społeczny prowadzony w sposób autonomiczny i niezależny ma zasadnicze znaczenie dla łączenia polityki społecznej z dobrze skonstruowaną polityką gospodarczą oraz strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i postępu społecznego we wszystkich państwach członkowskich i w Europejskim Obszarze Gospodarczym⁽²⁷⁾.

3.16. Jeśli dialog społeczny ma być nadal przydatny, będzie musiał dotyczyć nowych tematów i zmian na rynku pracy oraz zapewnić rzeczywiste rezultaty. Nowe niestandardowe formy pracy mogą zacierać relacje między pracownikiem a pracodawcą i sprawiają, że coraz więcej jest osób, które nie są już objęte rokowaniami zbiorowymi lub prawodawstwem ochronnym. Jest to dziedzina, którą można się zająć w ramach dialogu społecznego i która przyczynia się do osiągnięcia konsensusu między pracownikami a przedsiębiorstwami w celu uwzględnienia wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju.

3.17. Trójstronny dialog społeczny może być bardziej skuteczny, jeżeli sprzyja konkretnym negocjacjom i wynikom na wszystkich szczeblach. Istnieje potencjał, by usprawnić funkcjonowanie trójstronnych organów dialogu społecznego i procesów konsultacji – zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej – tak aby mogły one mieć rzeczywisty wpływ. To doprowadziłoby również do większego, terminowego i znaczącego zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki i podejmowania decyzji. Trwający projekt MOP i KE ma na celu określenie dobrych praktyk wynikających z dialogu społecznego, pojawiających się w różnych krajach, a także działań władz publicznych mających na celu wzmocnienie roli dialogu społecznego – w tym rokowań zbiorowych – w stawianiu czoła nowym wyzwaniom i szansom w nowym świecie pracy, przy jednoczesnym wspieraniu autonomii partnerów społecznych⁽²⁸⁾.

3.18. W **Europejskim filarze praw socjalnych**⁽²⁹⁾ uznaje się autonomię partnerów społecznych i ich prawo do działań zbiorowych, a także do udziału w kształtowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz zatrudnienia oraz polityki społecznej, także w drodze zawierania układów zbiorowych pracy. Europejski filar praw socjalnych potwierdza zasadniczą rolę dialogu społecznego i partnerów społecznych oraz negocjacji zbiorowych na wszystkich szczeblach.

3.19. **Plan działania** na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych nakreśli sposoby **promowania dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych oraz wzmocnienia potencjału** związków zawodowych i organizacji pracodawców na szczeblu UE i szczeblu krajowym.

3.20. Podczas europejskiego semestru zarządzania gospodarczego należy zaangażować partnerów społecznych, zwłaszcza w opracowywanie i wdrażanie polityki i reform dotyczących zatrudnienia, kwestii społecznych, a w stosownych przypadkach gospodarki, zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów lub według potrzeb sytuacji krajowej. Konsultacje te powinny dotyczyć także tworzenia krajowych programów reform⁽³⁰⁾.

3.21. Niejednokrotnie podkreśla się, że angażowanie partnerów społecznych przez rządy krajowe ma miejsce jedynie w kilku państwach, a wieloletnie doświadczenia pokazują, że odwoływanie się do konsultacji w kontekście zarządzania gospodarką zależy od ekipy rządzącej. Sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej w państwach członkowskich, w których utrzymujące się słabe struktury i praktyki prowadzenia dialogu społecznego mają podłoże historyczne. Poza tym zdolności krajowych partnerów społecznych nie zawsze są wystarczające, by mogli oni czynnie uczestniczyć w tym trudnym procesie⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, *Chapter 6 – Sustainability and governance: the role of social dialogue (ESDE 2019)*.

⁽²⁷⁾ Pierwsze konkluzje projektu MOP–UE dotyczącego wzmocnienia partnerów społecznych i dialogu społecznego przedstawiono podczas konferencji w marcu. Poruszono w nich skuteczność krajowych instytucji dialogu społecznego i rolę rządu w rozwijaniu tego procesu.

⁽²⁸⁾ Nowy projekt MOP i KE mający na celu przeanalizowanie i udokumentowanie tego, w jaki sposób partnerzy społeczni w krajach UE starają się dostosować do tych zmian, Youcef Ghellab, Daniel Vaughan-Whitehead.

⁽²⁹⁾ Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (2017/C 428/09).

⁽³⁰⁾ Zob. Indeks zaangażowania związków zawodowych ETUC w europejski semestr, w odniesieniu do krajowych dialogów prowadzonych w ramach semestru.

⁽³¹⁾ W licznych sprawozdaniach Eurofound, ETUC, Komisji Europejskiej, Komitetu ds. Zatrudnienia i Europejskiego Obserwatorium Społecznego (OSE) podkreśla się brak właściwego angażowania partnerów społecznych.

3.22. Koordynacja prowadzona w ramach semestru oraz przez Radę za pośrednictwem Komitetu ds. Zatrudnienia nie zawsze przynosi rezultaty, które są satysfakcjonujące dla wszystkich stron. Biorąc pod uwagę zasadniczą rolę, jaką odegra europejski semestr we wdrażaniu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 oraz programu „Next Generation EU”, należy wprowadzić mechanizm zapewniający partnerom społecznym prawo do udziału w konsultacjach, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym, zgodnie z etapami określonymi w europejskim semestrze. Wprowadzenie zmian w sześciopaku⁽³²⁾ może wiązać się z zobowiązaniem rządów krajowych do prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi na kluczowych dla danego kraju etapach semestru, gdzie wprowadza się kryteria takie jak odpowiedni czas, istotność i właściwość konsultacji (art. 2a ust. 2 lit. c), d) i e) rozporządzenia 1146/97 zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011).

3.23. Niektóre wyniki badań⁽³³⁾ pokazują, że krajowi partnerzy społeczni nie zawsze dysponują zdolnościami, by proaktywnie uczestniczyć w tym trudnym procesie. Komisja Europejska powinna promować i wspierać działania na rzecz budowania zdolności partnerów społecznych w celu wzmocnienia krajowych ram i praktyk w zakresie dialogu społecznego, również za pośrednictwem funduszy EFS. Umożliwiłoby to partnerom społecznym wzmocnienie ich zdolności do działania w obecnym okresie zielonej i cyfrowej transformacji, co ma zasadnicze znaczenie. W tym względzie zdolności są nie tylko wewnętrznym problemem dotyczącym środków finansowych i zasobów (czy też ich braku), lecz również kwestią strukturalną, w zależności od ram stosunków pracy. Należy nadal wspierać działania szkoleniowe wspierające zdolności partnerów społecznych, a także zachęcanie do angażowania się w negocjacje dwustronne na poziomie sektorów i przedsiębiorstw, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii rokowań zbiorowych.

3.24. Należy dalej rozwijać wsparcie w zakresie budowania zdolności w ramach programów operacyjnych EFS. Mimo wprowadzenia kodeksu postępowania w sprawie partnerstw, który powinien zapewnić partnerom społecznym większy wpływ na zawartość tych programów, władze nie zawsze przyznają partnerom społecznym wsparcie z myślą o budowaniu zdolności. Proponowane rozporządzenie w sprawie EFS+ powinno uwzględnić środki na rzecz wsparcia budowania zdolności partnerów społecznych oraz informacje o tym, jak oddziaływać na władze, by zintensyfikowały działania w tym zakresie. Dlatego w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym na 2020 r.) wskazano państwa, w których wsparcie dla partnerów społecznych jest najbardziej potrzebne.

3.25. Jeśli chodzi o organizacje społeczeństwa obywatelskiego i dialog obywatelski, UE i rządy krajowe powinny w odpowiedni sposób konsultować się z nimi, zwłaszcza w odniesieniu do konkretnych strategii politycznych, w przypadku gdy mogą one wnieść wartość dodaną.

4. Analiza doświadczeń z ostatniego kryzysu finansowego w latach 2008–2010 oraz pozytywne i negatywne wnioski

4.1. Dialog społeczny w czasach takiego kryzysu, jak ostatni kryzys w latach 2008–2010, najczęściej okazywał się odpowiednim instrumentem umożliwiającym znalezienie rozwiązań. Oczywiście jest, że odpowiedzi partnerów społecznych były ukierunkowane albo na zabezpieczenie zatrudnienia i uniknięcie zwolnień, albo na ograniczenie zakresu i konsekwencji utraty miejsc pracy. Dialog społeczny jest ważnym instrumentem, do korzystania z którego w pewnych okolicznościach zachęcały rządy, tak aby zwalczyć negatywne skutki gospodarcze i społeczne światowego kryzysu gospodarczego. „Rokowania zbiorowe zostały wykorzystane jako narzędzia pozwalające na uniknięcie najgorszego, czyli zwolnień, znacznej utraty miejsc pracy oraz likwidacji przedsiębiorstw⁽³⁴⁾”.

4.2. Reakcje krajowych partnerów społecznych na skutki kryzysu finansowego na rynku pracy zależały od trzech głównych czynników: głębokości kryzysu gospodarczego, instytucjonalnej struktury stosunków pracy oraz decyzji rządu. W krajach, w których funkcjonują ugruntowane instytucje dialogu społecznego, partnerzy społeczni byli aktywnie zaangażowani w opracowywanie szybkich i skutecznych reakcji trójstronnych na poziomie sektora lub przedsiębiorstwa. Zarazem różnice między państwami członkowskimi są znaczne. Kluczowym czynnikiem decydującym o powodzeniu lub

⁽³²⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_pl

⁽³³⁾ Tamże, sprawozdania Eurofound, ETUI *Benchmarking Working Europe 2018*, sporządzane przez ETUC roczne analizy wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

⁽³⁴⁾ ETUI, *2010 Benchmarking Working Europe*, Bruksela, 2010 r.

porażce dialogu społecznego wydawało się wsparcie rządowe dla tego procesu oraz zaangażowanie partnerów społecznych w odpowiednim czasie⁽³⁵⁾. Można zauważyć następujący ogólny wzorzec: we wczesnej fazie kryzysu (2008–2010) w warunkach skrajnych trudności gospodarczych partnerzy społeczni podejmowali działania, których wspólnym celem było utrzymanie istniejących miejsc pracy i ogólnego poziomu zatrudnienia przy wykorzystaniu automatycznych stabilizatorów społecznych tam, gdzie one istniały. Miało to miejsce nie tylko w ramach krajowych negocjacji trójstronnych, ale było również w dwustronnych układach zbiorowych na szczeblu sektora/branży i na poziomie przedsiębiorstw⁽³⁶⁾.

4.3. Tymczasem w drugiej fazie kryzysu (2011–2014) wystąpiło wiele istotnych skutków dla szeregu aspektów stosunków pracy w państwach członkowskich⁽³⁷⁾. Jednym z nich była tendencja do dalszej decentralizacji rokowań zbiorowych. W niektórych państwach członkowskich łączny efekt bardziej jednostronnego podejmowania decyzji przez rządy oraz decentralizacja rokowań zbiorowych doprowadziły do ograniczenia rokowań zbiorowych przy współudziale wielu pracodawców i zmniejszenia zakresu rokowań zbiorowych. Również w systemach stosunków pracy w Europie Środkowej i Wschodniej zauważalna była tendencja w kierunku bardziej arbitralnych i mniej trójstronnych struktur i procesów⁽³⁸⁾.

4.4. Państwa członkowskie, w których kryzys najdotkliwiej wpłynął na stosunki pracy, najbardziej ucierpiały z gospodarczego i społecznego punktu widzenia. Na przykład partnerzy społeczni w Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii mieli niewielkie pole manewru, biorąc pod uwagę skalę dostosowań gospodarczych, jakich musiały dokonać te kraje⁽³⁹⁾. Systemy stosunków pracy w krajach północnych i środkowoeuropejskich są bardziej elastyczne w odniesieniu do podmiotów i procesów (np. klauzule otwarte w układach zbiorowych), co umożliwia łatwiejsze dostosowanie się do zmian w środowisku gospodarczym. Tak więc solidne relacje między partnerami społecznymi pozwoliły uzyskać lepsze wyniki.

4.5. Wprowadzono dwa rodzaje środków mających na celu złagodzenie skutków kryzysu. Pierwszy rodzaj koncentrował się na unikaniu zwolnień, a drugi – na łagodzeniu skutków zwolnień. Unikanie zwolnień obejmowało wprowadzanie skróconego czasu pracy w różnych formach w różnych państwach, przy czym było również oczywiste, że niektóre grupy ludności i słabsze grupy pracowników zatrudnionych na podstawie niestandardowych form zatrudnienia nie były objęte żadną formą ochrony socjalnej. Tym samym ich włączenie w systemy ochrony socjalnej i skuteczne usługi publiczne stają się priorytetem polityki publicznej. Systemom skróconego czasu pracy oraz okresowi bezrobocia objętemu świadczeniami towarzyszyły doskonalenie zawodowe i przekwalifikowywanie się. Było to widoczne w wielu przypadkach i powinno zostać uznane za dobrą praktykę w zmaganiu się z kryzysem.

4.6. Drugi rodzaj reakcji, mający na celu łagodzenie skutków, obejmował negocjacje w sprawie odpaw (których domagało się wielu pracowników) oraz porozumienia między związkami zawodowymi i pracodawcami dotyczące wspierania powrotu na rynek pracy zwolnionych pracowników. Porozumienia te przybierały różne formy ze względu na różne krajowe ramy instytucjonalne: np. transformacja zawodowa (w Holandii), spółki transferowe (w Niemczech), rady bezpieczeństwa pracy (w Szwecji) i fundacje robocze (w Austrii). Środkom tym często towarzyszyły doradztwo, przesunięcia kadrowe, zmiana kwalifikacji i informacje o wolnych miejscach pracy. Pełen zakres działań można znaleźć w publikacji Komisji Europejskiej z 2010 r. *Industrial relations in Europe* (2010)⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Dokument orientacyjny MOP, *The need for social dialogue in address the Covid-19 crisis* [Potrzeba dialogu społecznego w warunkach kryzysu związanego z pandemią COVID-19], Genewa, maj 2020 r.

⁽³⁶⁾ Eurofound, *Social dialogue in times of global economic crisis*, 2012 r.

⁽³⁷⁾ Eurofound, *Comparative analytical report: the impact of the crisis on working conditions relations* [Sprawozdanie analityczne: wpływ kryzysu na warunki pracy], 2013 r.

⁽³⁸⁾ Glassner, *Central and eastern European industrial relations in the crisis: national divergence and path-dependent change*, [Stosunki pracy w Europie Środkowej i Wschodniej w czasie kryzysu: krajowe rozbieżności i zmiany zależne od wybranej drogi], 2013 r. oraz MOP, *Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia* [Wychodzenie z kryzysu w drodze dialogu społecznego w nowych państwach członkowskich UE: przypadek Bułgarii, Republiki Czeskiej, Polski i Słowenii].

⁽³⁹⁾ Eurofound, *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, [Zmiany w mechanizmach ustalania płac w kontekście kryzysu i nowego systemu zarządzania gospodarczego w UE], 2014 r.

⁽⁴⁰⁾ Komisja Europejska, *Industrial relations in Europe*, [Stosunki pracy w Europie], 2010 r.

4.7. Dialog społeczny odgrywa wprawdzie kluczową rolę w przygotowaniu na czas ukierunkowanych reakcji, aby wesprzeć zatrudnienie i ożywienie gospodarcze w czasach kryzysu, ale sam w sobie nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów. W kontekście kryzysu szczególnie istotne stają się solidne polityki i przepisy publiczne oraz odpowiednia przestrzeń fiskalna ⁽⁴¹⁾.

5. Zaangażowanie pracowników w kierowanie przedsiębiorstwem: rozwiązania umożliwiające zarządzanie zmianą

5.1. Demokracja przemysłowa jest szeroko rozumiana jako zarządzanie procesami biznesowymi w zrównoważonych ⁽⁴²⁾ przedsiębiorstwach na podstawie dialogu społecznego, rokowań zbiorowych i informowania pracowników, konsultowania się z nimi oraz ich uczestnictwa na poziomie przedsiębiorstwa ⁽⁴³⁾. Prawidłowy ład korporacyjny może umożliwić osiągnięcie korzyści ekonomicznych, jak również celów społecznych i środowiskowych. W obecnie obowiązujących aktach prawnych, wraz ze środkami operacyjnymi i środkami z zakresu polityki, uwzględniono praktyki i sytuację w zakresie krajowych stosunków pracy w każdym przedsiębiorstwie. Globalizacja i transnarodowe procesy produkcyjne przedsiębiorstw europejskich zmieniły sposób zorganizowania przepływu informacji wokół przedsiębiorstwa ⁽⁴⁴⁾. Godna zaufania współpraca między pracodawcami a pracownikami dowiodła swojego znaczenia – ostatnio w przypadku pandemii COVID-19.

5.2. Przysługujące pracownikom prawa do informacji, konsultacji i uczestnictwa stanowią podstawowe prawa socjalne, które zapisano w międzynarodowych (MOP) i europejskich (Rada Europy i UE) instrumentach dotyczących praw człowieka. Mają one zasadnicze znaczenie dla skutecznego dialogu społecznego.

5.3. Na szczeblu europejskim uczestnictwo pracowników pomaga w terminowej wymianie informacji z przedstawicielami pracowników w systemach stosunków pracy, ułatwia podejmowanie przemysłanych decyzji kierownictwa z udziałem przedstawicieli pracowników w niektórych kwestiach bezpośrednio dotyczących pracowników, a także przyczynia się do zrównoważonego i bardziej sprawiedliwego modelu biznesowego. Pomaga to w promowaniu idei rynku gospodarki społecznej, zgodnie z którą europejski model społeczny stanowi siłę napędową konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.

5.4. W różnych aktach prawnych na szczeblu UE ustalono minimalne wymogi ⁽⁴⁵⁾ i określono prawa pracowników w zakresie informacji, konsultacji i reprezentacji na poziomie zarządu, w tym w dyrektywie w sprawie informowania i przeprowadzania konsultacji oraz dyrektywie w sprawie europejskich rad zakładowych ⁽⁴⁶⁾, a także w aktach prawnych dotyczących określonych form przedsiębiorstw, takich jak spółki europejskie (SE) i spółdzielnie europejskie, lub szczególnych sytuacji, takich jak transgraniczne łączenie się spółek, przejęcia przedsiębiorstw i zwolnienia grupowe. Europejskie rady zakładowe (i rady zakładowe w spółkach europejskich) są gremiami, których zadaniem jest informowanie pracowników i konsultowanie się z nimi w kwestiach o charakterze ponadnarodowym, i mają one istotne znaczenie dla europejskich pracowników. Odgrywają one ważną rolę w stopniowej integracji państw członkowskich UE i jednolitego rynku ⁽⁴⁷⁾. Jak podkreśliła Komisja w swoim sprawozdaniu, istnieje możliwość poprawy w zakresie jakości i skuteczności informacji i konsultacji z europejskimi radami zakładowymi na temat restrukturyzacji przedsiębiorstw ponadnarodowych ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴¹⁾ Tamże, dokument orientacyjny MOP, 2020 r. oraz aktualizacje na portalu internetowym OECD *Tackling the coronavirus – contributing to a global effort*, marzec 2020 r.

⁽⁴²⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35 – w sekcji 3 zdefiniowano pojęcie zrównoważonego przedsiębiorstwa.

⁽⁴³⁾ Artykuł na podstawie badania Eurofound *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* [Demokracja przemysłowa w Europie: podejście ilościowe], Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodriguez Contreras, Labour and Industry, czerwiec 2020 r.

⁽⁴⁴⁾ Artykuł na podstawie badania Eurofound *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* [Demokracja przemysłowa w Europie: podejście ilościowe], Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodriguez Contreras, Labour and Industry, czerwiec 2020 r.

⁽⁴⁵⁾ Dyrektywa 2002/14/WE w sprawie ogólnych ram warunków informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami oraz dyrektywa 2009/38/WE w sprawie europejskich rad zakładowych.

⁽⁴⁶⁾ Dyrektywa 94/45/WE, zmieniona dyrektywą 2009/38/WE.

⁽⁴⁷⁾ Eurofound, *Social dialogue and HR practices in European global companies* [Dialog społeczny i praktyki w zakresie zasobów ludzkich w europejskich przedsiębiorstwach globalnych], 2020 r. Badanie zawiera analizę i ustalenia dotyczące ewolucji europejskiego wymiaru dialogu społecznego – zarówno w międzynarodowym procesie decyzyjnym, jak i w lokalnych spółkach zależnych, oraz analizę roli europejskich rad zakładowych jako kluczowego ogniwa między różnymi poziomami dialogu społecznego w spółce, np. krajowym i europejskim.

⁽⁴⁸⁾ Komisja Europejska, *Sprawozdanie w sprawie wdrożenia przez państwa członkowskie dyrektywy 2009/38/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (wersja przekształcona)*, Bruksela, 14 maja 2018 r. (COM(2018) 292 final).

5.5. Z uczestnictwem pracowników na poziomie zarządu mamy do czynienia w większości państw członkowskich, ale nie istnieją w tym zakresie wspólne podstawy na szczeblu europejskim i w związku z tym w zależności od ram krajowych funkcjonują tu różne praktyki. W opinii SOC/470⁽⁴⁹⁾ EKES wzywał już do zapewnienia zharmonizowanych ram na szczeblu unijnym w odniesieniu do uczestnictwa pracowników na poziomie zarządu. Niestety w pakiecie dotyczącym prawa spółek z 2019 r., który został zatwierdzony, nie odniesiono się do tego wniosku.

5.6. Zgodnie z zasadą nr 8 Europejskiego filaru praw socjalnych pracownicy i ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach. Z tego punktu widzenia zaangażowanie pracowników ma strategiczne znaczenie dla zarządzania zmianami, jeśli stoi się w obliczu wyzwań ekologicznych, demograficznych i technologicznych oraz zmian w organizacji pracy lub restrukturyzacji⁽⁵⁰⁾. EKES wzywa instytucje europejskie i krajowe do działań, aby zagwarantować przestrzeganie praw pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa w procesach restrukturyzacji.

5.7. Również w ramach europejskich środków ustawodawczych w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników podkreśla się niezbędną rolę reprezentacji pracowników. Porozumienia trójstronne i dwustronne w niektórych krajach europejskich mające zahamować rozprzestrzenianie się COVID-19 na poziomie przedsiębiorstwa to przykłady wspólnych proaktywnych inicjatyw partnerów społecznych w zakresie BHP.

5.8. Kryzys związany z COVID-19 z jednej strony pokazał w całej Europie pozytywne przykłady konstruktywnego dialogu społecznego na poziomie przedsiębiorstw, mającego na celu utrzymanie zatrudnienia i przywrócenie bezpieczeństwa w miejscu pracy, przy jednoczesnym kontynuowaniu działalności gospodarczej. Z drugiej strony nie wszędzie w Europie respektowane są prawa do informacji i konsultacji, nawet w sytuacji wyjątkowej, w tym w fazie restrukturyzacji oraz w odniesieniu do środków, które mają zostać wdrożone, aby zapewnić bezpieczeństwo i higienę pracy oraz uniknąć szkodliwych warunków pracy. Aby zapewnić poszanowanie prawa do informacji i konsultacji w procesach restrukturyzacji wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, niezbędne są działania na szczeblu europejskim i krajowym.

5.9. Potrzebne są także dalsze kroki na szczeblu europejskim w celu wypełnienia luk i wzmocnienia demokracji w miejscu pracy. Celem jest zapewnienie odpowiedniej minimalnej ochrony i praw w odniesieniu do informowania pracowników, konsultowania się z nimi oraz ich reprezentacji na poziomie zarządu w sytuacjach transgranicznych, w przypadku których nie można stosować przepisów krajowych w sposób skoordynowany i równorzędny. Potrzebne są skuteczne, przekrojowe ramy dotyczące praw do informacji, konsultacji i reprezentacji na szczeblu zarządu w występujących w UE formach spółek oraz w tych podmiotach, które korzystają z instrumentów w zakresie mobilności przedsiębiorstw. Należy ocenić luki w dostępie do informacji dotyczących działalności gospodarczej w państwach należących do członków UE oraz ich wpływ na miejsca pracy i warunki pracy, aby zapewnić właściwą rolę europejskich rad zakładowych. Przy wdrażaniu dyrektywy w sprawie europejskich rad zakładowych należy wzmocnić środki wykonawcze oraz zapewnić skuteczne i proporcjonalne sankcje w przypadku stwierdzenia niedociągnięć.

5.10. Konieczne jest również zapewnienie pełnego poszanowania praw pracowników sektora publicznego w zakresie informacji i konsultacji. EKES wzywa Komisję, aby podjęła szybkie działania służące zapewnieniu prawidłowego wdrożenia porozumienia europejskich partnerów społecznych w tej sprawie.

5.11. Praktyki krajowe wykazują różnice w zaangażowaniu pracowników. Należy zadbać w szczególności o to, aby przedstawiciele pracowników mianowani do organów administracyjnych i nadzorczych zgodnie z przepisami europejskimi i krajowymi⁽⁵¹⁾ mogli należycie wypełniać swoje obowiązki przewidziane w tych przepisach. Należy również zagwarantować, aby zgodnie z przepisami dyrektywy, pracownicy byli należycie i wystarczająco wcześniej informowani i aby się z nimi konsultowano w sprawie planów przedsiębiorstwa oraz ich potencjalnych skutków dla warunków zatrudnienia i pracy.

6. Dialog społeczny na rzecz zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu odbudowy po pandemii COVID-19

6.1. Wiele organizacji i instytucji, w tym MOP, OECD, Komisja Europejska, Eurofound oraz europejscy partnerzy społeczni, zbiera, publikuje i regularnie aktualizuje informacje o środkach na szczeblu krajowym służących najpierw działaniu w obliczu sytuacji nadzwyczajnej, a następnie ponownemu rozpoczęciu działalności gospodarczej i planowaniu programów odbudowy.

⁽⁴⁹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35.

⁽⁵⁰⁾ Artykuł na podstawie badania Eurofound *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* [Demokracja przemysłowa w Europie: podejście ilościowe], Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodriguez Contreras, Labour and Industry, czerwiec 2020 r.

⁽⁵¹⁾ Niemcy: bezpośrednie mianowanie na mocy przepisów prawa, Niderlandy: kooptacja wyznaczonych przez pracowników członków kierownictwa; Francja: mianowanie mieszane: bezpośrednie i udziałowców; Szwecja: mianowanie przedstawicieli związków zawodowych itp.

6.2. W niektórych państwach od wybuchu pandemii podpisano porozumienia dwustronne i trójstronne, a także szereg dwustronnych porozumień branżowych mających na celu wprowadzenie środków gwarantujących zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy.

6.3. Biorąc pod uwagę brak skoordynowanej reakcji ze strony państw członkowskich na początku pandemii, oczywiste jest, że w fazie odbudowy państwa członkowskie muszą obrać solidarnościowe podejście z myślą o przyszłości Europy.

6.4. Europejscy partnerzy społeczni – ETUC, Business Europe, CEEP i SME United – we wspólnym oświadczeniu w sprawie stanu wyjątkowego wywołanego COVID-19 wyraźnie nawołują wszystkie państwa członkowskie do angażowania krajowych partnerów społecznych w kształtowanie i wdrażanie środków krajowych. Aktywny i skuteczny wkład partnerów społecznych zależy jednak nie tylko od ich potencjału, lecz także od tego, czy rządy uznają ich rolę w walce z pandemią i zajmowaniu się jej społeczno-gospodarczymi konsekwencjami. Istnieją dobre przykłady aktywnego zarządzania kryzysowego przez europejskich partnerów sektorowych i społecznych. Niektóre z nich mają charakter trójstronny, a inne dwustronny. Układy zbiorowe w wielu krajach europejskich miały na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa przez zapewnienie bezpiecznego środowiska pracy, specjalnej organizacji pracy i siatki bezpieczeństwa socjalnego, m.in. urlopów chorobowych i rodzicielskich.

6.5. Plan odbudowy UE obejmujący wniosek Komisji „New Generation EU” oraz wszystkie przyjęte już środki służące uruchomieniu funduszy *ad hoc*, dotacji i pożyczek z EBC i EBI tworzą niewątpliwie ważny pakiet środków finansowych, który powinien umożliwić inwestycje prywatne i publiczne, ukierunkowany na wspieranie zrównoważonego wzrostu i dobrych miejsc pracy.

6.6. Podczas trójstronnego szczytu społecznego, który odbył się dnia 23 czerwca 2020 r., partnerzy społeczni podkreślili potrzebę inwestycji w sektor zdrowia publicznego i w usługi, które najbardziej ucierpiały w czasie pandemii, a także potrzebę inwestycji strukturalnych na rzecz transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz innowacyjnych technologii w celu zwiększenia europejskiej konkurencyjności poprzez wspieranie wysokiej jakości zatrudnienia, szkoleń i postępu społecznego i gospodarczego w skoordynowanym wymiarze europejskim.

6.7. Plan odbudowy musi być kształtowany z udziałem partnerów społecznych na wszystkich szczeblach. Dialog społeczny jest kluczowym narzędziem skutecznego sprawowania rządów w czasach kryzysu. Konsultacje i dyskusje w układzie trójstronnym poprawiają jakość strategii politycznych kształtowanych w odpowiedzi na kryzys, angażują partnerów społecznych we wdrażanie i tworzą wśród nich atmosferę zaufania pomagającą pokonać trudności, jednocześnie wspierając spójność społeczną i odporność systemów gospodarczych. We współpracy z władzami lokalnymi określa się wpływ kryzysu na pracowników, przedsiębiorstwa i społeczności lokalne, co ma kluczowe znaczenie dla przyjęcia uzgodnionych środków tymczasowych oraz dla tworzenia średnio- i długofalowych planów odbudowy w oparciu o konsensus.

6.8. Konieczne jest określenie krajowych planów przyznawania środków UE według planowania średnioterminowego, bez rozpraszenia i fragmentaryzacji zasobów, za to z uwzględnieniem słabych stron, które nagle w wyjątkowej sytuacji stały się widoczne, oraz rosnących nierówności społecznych.

6.9. W niektórych państwach UE dialog społeczny okazał się skutecznym sposobem szybkiego i udanego przyjmowania zdecydowanych środków nadzwyczajnych, by pomóc przedsiębiorstwom przetrwać kryzys i utrzymać miejsca pracy, a tym samym **pomóc ludziom pozostać na rynku pracy**. Przyczynił się także do stosowania systemów skróconego czasu pracy mających na celu złagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie oraz do zapewnienia pracownikom i przedsiębiorstwom bezpieczeństwa planowania w fazie odbudowy.

6.10. Jednak w niektórych państwach członkowskich słabsze grupy społeczne, takie jak osoby pracujące na podstawie niestandardowych form zatrudnienia, osoby samozatrudnione i pracownicy nierejestrowani, nie otrzymały dostępu do środków ochrony i są obecnie zagrożone ubóstwem, co pogarsza i tak dramatyczną sytuację społeczną.

6.11. W perspektywie długoterminowej UE może wspierać państwa członkowskie i partnerów społecznych poprzez odwrócenie reform strukturalnych, które obniżają poziom ochrony zatrudnienia, oraz poprzez poszerzenie pola manewru dla rękodzielców i wzmacnianie instytucji rynku pracy. UE powinna również zająć się pilnymi wyzwaniami, takimi jak długotrwałe bezrobocie, przechodzenie na ekologiczne i cyfrowe procesy oraz doskonalenie zawodowe i przekwalifikowywanie dla zwiększenia szans na zatrudnienie, a jednocześnie zapewnić odpowiednie ramy regulacyjne dla różnorodnych form zatrudnienia.

6.12. Lepsza współpraca między Komisją, rządami krajowymi, pracodawcami i związkami zawodowymi może także pomóc systemom ochrony socjalnej w przystosowaniu się do zmian gospodarczych i społecznych w Europie, tak aby systemy te objęły zasięgiem słabsze, obecnie wykluczone, grupy społeczne. W kontekście Rady EPSCO należy dopracować europejski semestr z myślą o ułatwieniu państwom członkowskim – dzięki nowej tabeli wskaźników – analizowania postępów w realizacji uzgodnionych polityk oraz w osiągnięciu wspólnych celów na poziomie europejskim. W tych trudnych czasach zdecydowana i odpowiedzialna postawa wszystkich władz publicznych na szczeblu UE i państw członkowskich, jak również partnerów i podmiotów społecznych na wszystkich poziomach będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia zrównoważonej odbudowy naszych systemów gospodarczych i umocnienia europejskiego modelu społecznego.

6.13. W komunikacie *Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów* ⁽⁵²⁾ Komisja Europejska przedstawiła zalecenia dla wszystkich państw członkowskich w odniesieniu do pandemii COVID-19. We wprowadzeniu podkreśla się, że dobrze funkcjonujący dialog społeczny ma kluczowe znaczenie, aby podejmowane działania były skuteczne, zrównoważone i sprzyjały włączeniu społecznemu. Trzeba zwrócić uwagę, że w niektórych państwach członkowskich dialog społeczny i zaangażowanie partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego podczas kryzysu związanego z COVID-19 zostały osłabione lub ograniczone ⁽⁵³⁾. Pod adresem trzech państw członkowskich – Węgier, Polski i Rumunii – wystosowano zalecenie „**zadbania o właściwe i skuteczne angażowanie partnerów społecznych i zainteresowanych stron w proces kształtowania strategii politycznych**”. EKES wzywa Komisję do ścisłego monitorowania i oceny realizacji zaleceń dla tych krajów.

6.14. Komisja powinna zapewnić i nadzorować – np. poprzez narzędzia sprawozdawcze – prowadzenie skutecznego dialogu społecznego przez państwa członkowskie z krajowymi zainteresowanymi stronami podczas całego procesu europejskiego semestru oraz w trakcie przygotowywania krajowych planów odbudowy, aby zapewnić udane działania następcze i skuteczną realizację w oparciu o powszechną akceptację.

6.15 Kluczowe znaczenie ma **zagwarantowanie, by w wyniku pandemii COVID-19 nie osłabić potencjału partnerów społecznych**. UE powinna rozważyć podjęcie wszelkich koniecznych działań, w tym uruchomienie środków finansowych, w celu wsparcia budowania zdolności partnerów społecznych zarówno w odniesieniu do działań, jak i struktury dialogu społecznego. Europejscy partnerzy społeczni przedstawili Komisji Europejskiej wspólny wniosek ⁽⁵⁴⁾ w sprawie stworzenia nowego instrumentu finansowego w celu wsparcia nadzwyczajnych działań, jakie podejmują oni podczas kryzysu związanego z COVID-19.

Bruksela, dnia 29 października 2020 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵²⁾ Komunikat Komisji COM(2020) 500 final z 20 maja 2020 r., *Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów*.

⁽⁵³⁾ Notatki informacyjne ETUC, *Workers' Information, consultation and participation*, [Informacje, konsultacje i uczestnictwo pracowników], 15 maja 2020 r.

⁽⁵⁴⁾ Wspólny wniosek europejskich międzysektorowych partnerów społecznych w sprawie utworzenia specjalnego instrumentu finansowego wsparcia partnerów społecznych podczas kryzysu związanego z COVID-19 przedstawiony wiceprzewodniczącemu wykonawczemu Valdisowi Dombrovskisowi oraz komisarzowi ds. zatrudnienia i praw społecznych Nicolasowi Schmitowi, 10 kwietnia 2020 r.