



Stosunki pracy w Europie w 2012 r.

Streszczenie

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w imieniu Komisji, nie odpowiada za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji.

© Zdjęcie na okładce: iStockphoto

Używanie i kopiowanie zdjęć nieobjętych prawami autorskimi Unii Europejskiej jest możliwe po uzyskaniu zgody bezpośrednio od właścicieli tych praw.

***Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu
znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.***

***Numer bezpłatnej infolinii (*):
00 800 6 7 8 9 10 11***

(*) Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe oraz streszczenie znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-79-29118-0

ISSN 1831-2969

doi:10.2767/37527

© Unia Europejska, 2013

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Stosunki pracy w Europie w 2012 r.

Streszczenie

Komisja Europejska

Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
Dział B.1

Tekst ukończono w grudniu 2012 r

Jest bardzo prawdopodobne, że następstwem kryzysu gospodarczego i finansowego, który od kilku lat dotyka Europę, będą głębokie i długotrwałe przemiany instytucji kształtujących stosunki pracy oraz praktyk w tym zakresie. Podczas gdy w dokumencie „Stosunki pracy w Europie w 2010 r.” odnotowano, że dialog społeczny poprawił zdolność do przezwyciężenia pierwszych skutków kryzysu, w obecnej edycji z 2012 r. stwierdza się, iż wyzwania związane z długiem państwowym oraz wdrażana w wielu krajach polityka konsolidacji budżetowej prowadzą do bardziej zasadniczych zmian w stosunkach pracy w Europie.

W dokumencie „Stosunki pracy w Europie w 2010 r.” wskazano, że w początkowej fazie recesji, kiedy efekty kurczenia się gospodarki najsilniej odczuwał sektor prywatny, rządy i partnerzy społeczni często podejmowali współpracę, aby złagodzić jego negatywny wpływ na zatrudnienie. Chociaż już w 2010 r. między krajami i sektorami występowały wyraźne różnice, rozwiązania takie wykorzystywały zazwyczaj w szerokim zakresie wewnętrzną elastyczność i bazowały na pracy w zmniejszonym wymiarze czasu, jak też wsparciu dla systemu bankowego oraz dla konkretnych branż – takich jak przemysł motoryzacyjny – poprzez specjalne regulacje fiskalne. Dialog społeczny (zarówno dwu-, jak i trójstronny) uznawano za użyteczny, elastyczny i wydajny mechanizm, który przyczynił się do zwiększenia odporności na kryzys oraz budowy konsensusu społecznego w jego obliczu.

Od tego czasu problemy pogłębiły się i rozprzestrzeniły na kolejne sektory gospodarki, w tym również na sektor publiczny, gdyż kryzys finansowy przekształcił się w kryzys długu państwowego, czyniąc konsolidację fiskalną głównym celem dostosowań makroekonomicznych. Niekorzystnie wpłynęło to na dialog społeczny, który w wielu krajach i sektorach zaczął przeradzać się w konflikt, a tendencja ta uwidoczniła się zwłaszcza w sektorze publicznym. Sektor publiczny wyróżnia przede wszystkim to, że stosunek pracy jest w nim regulowany przepisami odmiennymi od tych, które dotyczą sektora prywatnego. Podstawową cechą stosunków pracy w sektorze publicznym jest sytuacja pracowników, którzy mają pewność stałego zatrudnienia i długoterminowej kariery zawodowej, oraz sytuacja państwa jako jedyne go pracodawcy. Oznacza to dla pracowników sektora publicznego inne prawa i obowiązki, w tym pewne ograniczenia dotyczące rokowań zbiorowych oraz prawa do strajku. Odmiennie regulacje prawne i szczególna rola sektora publicznego wyjaśniają w pewnym stopniu różnice między tymi dwoma sektorami, jeżeli chodzi o najważniejsze wymiary stosunków pracy, takie jak rokowania zbiorowe oraz organizacja i rola partnerów społecznych. W sprawozdaniu sektor publiczny jest definiowany jako rząd centralny i samorząd terytorialny oraz sektory zdrowia i edukacji.

W reakcji na kryzys długu publicznego rządy krajowe drastycznie przyspieszyły i zintensyfikowały wcześniejsze długoterminowe reformy strukturalne w sektorze publicznym, a wybrane

metody wdrażania podjętych decyzji często wykluczały zastosowanie dialogu społecznego. Można wyróżnić dwie sytuacje: pierwsza występuje w niewielkiej liczbie krajów, gdzie długoterminowa tendencja do restrukturyzacji sektora publicznego w celu poprawy jego wydajności utrzymuje się, lecz przyjęto bardziej wyważone podejście mające ograniczyć konflikty i pozostawiające pole manewru dla rozwiązań wypracowanych wspólnie przez związki zawodowe i pracodawców z sektora publicznego. Drugą można zaobserwować w krajach, w których wdrażane są programy konsolidacji fiskalnej, co dotyczy nie tylko krajów otrzymujących pomoc finansową z Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W krajach dotkniętych kryzysem zadłużenia konsolidacja fiskalna, stabilność finansowa i reformy strukturalne są warunkami przywrócenia zaufania, odzyskania wypłacalności oraz osiągnięcia średniookresowego wzrostu gospodarczego. Realizowane tam działania są z konieczności ostrzejsze od podejmowanych przez przedsiębiorstwa prywatne podczas recesji w latach 2008–2010.

Zdrowe finanse publiczne ułatwiają rządowi prowadzenie polityki będącej wyróżnikiem europejskiego modelu społecznego, czyli wspieranie spójności społecznej oraz hojne finansowanie najważniejszych usług publicznych, takich jak ochrona zdrowia i edukacja. W związku z tym wypracowano wiele rozwiązań mających przywrócić równowagę budżetową oraz zaufanie rynków finansowych do zdolności rządów krajowych do prowadzenia odpowiedzialnej i stabilnej polityki fiskalnej. W niektórych krajach zdecydowano o reformie systemów rokowań zbiorowych, które uznano za jedną z przyczyn problemów. Mimo że Komisja zawsze podkreślała znaczenie dialogu społecznego, niezależności partnerów społecznych oraz poszanowania warunków i praktyk panujących w poszczególnych krajach, reformom tym nie zawsze towarzyszył w pełni skuteczny dialog społeczny.

Ich przebieg uwypuklił małą elastyczność klasycznych narzędzi związanych z rokowaniami zbiorowymi oraz innych mechanizmów mających zapobiegać konfliktom, takich jak indeksacja i przedłużenie obowiązywania układów zbiorowych. W takich okolicznościach przestrzeń dialogu społecznego zawęża się, a ogólnie pozytywnej oceny zawartej w dokumencie „Stosunki pracy w Europie w 2010 r.” nie można już odnieść do okresu późniejszego.

Kryzys poważnie wpływa na stosunki pracy w sektorze publicznym, zwłaszcza w przypadku związków zawodowych. Pracownicy sektora publicznego stanowią już od pewnego czasu najważniejszą grupę związkowców. W wielu państwach członkowskich stopień uzwiązkowienia w sektorze publicznym jest znacznie wyższy niż w prywatnym, a oszczędności prowadzące do kurczenia się sektora publicznego w połączeniu z tendencjami demograficznymi poskutkują zapewne w nadchodzących latach dalszym spadkiem tego wskaźnika w całym sektorze usług. Reformy w sektorze publicznym

i obecne konflikty doprowadziły niemal na pewno do zasadniczych zmian stosunków pracy w sektorze publicznym.

Chociaż ostatnie tendencje w stosunkach pracy w Europie budzą niepokój, istnieją jednoznaczne dowody, że właściwie zorganizowany dialog społeczny może przynosić pozytywne wyniki, czego przykłady przytoczono w sprawozdaniu. Podobnie jak w 2010 r., w tych krajach, w których dialog społeczny jest ugruntowany, a instytucje kształtujące stosunki pracy działają sprawnie, kryzys wciąż w mniejszym stopniu wpływa na sytuację gospodarczą i społeczną. Dowodzi to także zależności stosunków pracy od uwarunkowań historycznych.

W sprawozdaniu wskazano, że mechanizmy i narzędzia dialogu społecznego, które dobrze służyły Europie przez wiele dziesięcioleci, nadal stanowią właściwą odpowiedź na kryzys i mogą przyczynić się do stworzenia korzystnych warunków dla wzrostu oraz zatrudnienia. Niezależnie od różnorodności krajowych systemów stosunków pracy dialog społeczny jest podstawowym składnikiem europejskiego modelu społecznego, a jego ważną rolę uznano w traktatach europejskich, w tym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym stosunki pracy są kluczem do zażegnania konfliktów i uzgodnienia wspólnych rozwiązań w trudnych sytuacjach. Stosunki te trzeba jednak kształtować w atmosferze wzajemnego zaufania i zrozumienia, co sprzyja wydajności gospodarczej, motywacji, produktywności oraz rozwojowi pracowników. Ze swojej strony Komisja podkreśla potrzebę modernizacji systemów ustalania płac przy jednoczesnym poszanowaniu roli partnerów społecznych i rokowań zbiorowych. Komisja angażuje się w promowanie i wspieranie dialogu społecznego w całej UE przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu niezależności partnerów społecznych oraz różnorodności krajowych systemów stosunków pracy.

W dokumencie „Stosunki pracy w Europie w 2012 r.” przedstawiono w ogólnym zarysie obecną sytuację w UE w zakresie stosunków pracy. Sprawozdanie opiera się częściowo na informacjach uzyskanych od ekspertów i podsumowuje opinie wyrażane przez zainteresowane strony, które mogą różnić się od stanowiska Komisji. W rozdziale 1 dokonano przeglądu najważniejszych tendencji ilościowych w dziedzinie stosunków pracy w całej UE. W rozdziale 2 sprawozdania szczegółowo opisano stosunki pracy w nowych państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej. W rozdziale 3 zaprezentowano typologię struktury stosunków pracy w sektorze publicznym opracowaną na podstawie ich cech szczególnych i analizy skupień. W rozdziale 4 znajduje się analiza procesu dostosowania w sektorze publicznym podczas kryzysu – opisano nasilenie tego procesu i formy dialogu społecznego, na które wywarł on największy wpływ. Podano także nowe informacje na temat sposobu uwzględnienia przez partnerów społecznych kwestii zielonych miejsc pracy (w rozdziale 5) oraz roli, jaką partnerzy społeczni odgrywają w rozmowach na temat reform systemów

świadczeń społecznych i emerytalnych w państwach członkowskich (w rozdziale 6). Sprawozdanie uzupełniono opisem wydarzeń w zakresie dialogu społecznego na szczeblu europejskim i reakcji na nie (w rozdziale 7), jak też wskazaniem najważniejszych zmian w europejskim prawie pracy (w rozdziale 8).

Rozdział 1 – Przegląd stosunków pracy na szczeblu europejskim i krajowym oraz w sektorze publicznym

W rozdziale tym przedstawiono ogólny przegląd stosunków pracy w UE, wskazując główne tendencje i najważniejsze różnice. Zarysowano w nim tło dla pozostałej części sprawozdania, opisując stosunki pracy w sektorze publicznym i porównując je z sytuacją w sektorze prywatnym w całej UE. Omawiając stosunki pracy w 27 państwach członkowskich UE, podkreśla się zazwyczaj znaczne różnice między poszczególnymi krajami. Z kolei stosunki pracy w sektorze publicznym charakteryzuje wyższy stopień jednorodności w różnych krajach, choć występują pewne różnice wynikające z takich czynników, jak tradycje krajowe i odmienne postrzeganie roli państwa.

W stosunkach pracy w UE można generalnie dostrzec długookresowe tendencje wskazane we wcześniejszych sprawozdaniach z serii „Stosunki pracy w Europie”. Postępuje decentralizacja rokowań zbiorowych – od sprawozdania za 2010 r. poziom odpowiedniego wskaźnika zmalał z 2,15 do 1,98. Zasięg rokowań zbiorowych w UE jest bardzo zróżnicowany; waha się od ok. 20% do 100%, i zależy w pewnym stopniu od typologii modelu stosunków pracy przyjętej w poszczególnych krajach (zob. „Stosunki pracy w Europie w 2008 r.”, tabela 2.2). Średnia dla UE-27 wynosi 66%, ale w krajach Europy Środkowej i Wschodniej tylko 44%. Długotrwały spadek liczby członków związków zawodowych, który rozpoczął się w latach osiemdziesiątych XX w., postępuje, podobnie jak rozdrobnienie związków, pomimo kilku nagłośnionych połączeń, które miały zatrzymać negatywne tendencje. Stopień uzwiązkowienia ustabilizował się na poziomie ok. 24% i w większości państw członkowskich pozostaje znacznie niższy w sektorze prywatnym niż w publicznym. Jednocześnie sytuacja organizacji pracodawców jest zasadniczo stabilna, zwłaszcza w tych krajach, gdzie członkostwo w nich ma charakter quasi-obowiązkowy mimo pewnego złagodzenia stosownych wymogów.

Ogólnie zasięg rokowań zbiorowych i stopień ich centralizacji w sektorze publicznym jest w niemal wszystkich państwach członkowskich UE większy w porównaniu z sektorem prywatnym. Wśród czynników wyjaśniających szerszy zasięg rokowań zbiorowych można wymienić większą skłonność pracodawcy państwowego do uznawania tego mechanizmu

negocjacyjnego, w szczególności związków zawodowych jako partnerów. Większa centralizacja rokowań zbiorowych wynika z kolei z tego, że władze centralne pragną zachować wpływ na proces kształtowania wynagrodzeń i kontrolę nad nim. Ponadto stopień uzwiązkowienia w sektorze publicznym jest na ogół wyższy niż w sektorze prywatnym, co można tłumaczyć jednolitą definicją statusu zatrudnienia jego pracowników i większym uznaniem roli związków zawodowych przez pracodawców z sektora publicznego.

W ostatnich latach rozwój stosunków pracy coraz wyraźniej wykazuje pewne tendencje długookresowe: zmniejszanie się członkostwa organizacji partnerów społecznych, decentralizacja rokowań zbiorowych oraz spadek koordynacji i koncentracji. W stosunkach pracy w sektorze publicznym wymuszono głębokie reformy strukturalne w celu zwiększenia efektywności kosztowej – głównie pod presją konsolidacji fiskalnej, ale także w wyniku wprowadzenia nowych technologii. Reformy te skutkowały cięciami w usługach publicznych, jak również powierzeniem świadczenia tych usług organizacjom prywatnym lub częściową prywatyzacją sektora publicznego oraz przyczyniły się do przemiany stosunków pracy w sektorze publicznym. Co najbardziej znamienne, w ostatnich dziesięcioleciach zaobserwowano też tendencję do różnicowania grup pracowników i do decentralizacji. Trendy te różnią się jednak nasileniem i skalą w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz w sektorze prywatnym i publicznym. Kryzys ostatnich lat przyspieszył niektóre reformy wdrażane już w sektorze publicznym, chociaż jego gwałtowny przebieg ma poważny wpływ na zatrudnienie i znaczące implikacje dla przyszłości stosunków pracy w tym sektorze.

Rozdział 2 – Zmiany stosunków pracy w nowych państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej

Rozszerzenie UE w 2004 i 2007 r. zwiększyło różnorodność unijnych systemów stosunków pracy. Do wzrostu zróżnicowania cech strukturalnych i instytucjonalnych stosunków pracy w UE przyczyniły się zwłaszcza nowe państwa członkowskie Europy Środkowej i Wschodniej. W porównaniu z UE-15 kraje te cechują: słabsze związki zawodowe i szybszy spadek stopnia uzwiązkowienia, nieobecność ugruntowanych stowarzyszeń pracodawców, brak tradycji dwustronnych rokowań zbiorowych przy współdziałaniu wielu pracodawców, wciąż niższy zasięg rokowań zbiorowych (częściowo z powodu słabo rozwiniętego mechanizmu przedłużania układów zbiorowych) i wreszcie silnie zakorzeniony formalny systemem trójstronny, który częściowo zastępuje słabo wykształcone systemy sektorowych rokowań zbiorowych.

Rola systemu trójstronnego i paktów społecznych oraz sposoby informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji w miejscu pracy różnią się jednak także w poszczególnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, co wynika z odmiennych interesów rządów w zakresie ustanowienia stabilnych mechanizmów rokowań, a także z różnej liczby członków wszystkich organizacji partnerów społecznych. Chociaż zwyczajowo podkreśla się podobieństwo systemów stosunków pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w rozdziale tym wskazano różnorodność przyjętych zasad i modeli. Dla niektórych krajów regionu (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa i Rumunia) charakterystyczne są słabo ugruntowane lub w niewielkim stopniu egzekwowane mechanizmy trójstronne i rozproszony charakter rokowań (z wyjątkiem Rumunii), przy pewnych różnicach w stopniu uzwiązkowienia między krajami bałtyckimi (Estonia, Łotwa i Litwa) a bałkańskimi (Bułgaria oraz Rumunia). Kraje Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Węgry, Polska i Słowacja) cechuje dobrze zakorzeniony system trójstronny, instytucje rokowań zbiorowych i reprezentacja pracownicza. Czechy oraz Słowacja mają silniejszą tradycję dialogu społecznego niż Polska i Węgry, a rokowania mają w nich bardziej skoordynowany charakter. Chociaż Węgry oraz Polska są przykładami krajów, gdzie rokowania są zdecentralizowane i rozproszone, Węgry dysponują strukturami umożliwiającymi uzgodnienia na szczeblu krajowym. Najwyższe wskaźniki instytucjonalizacji skoordynowanych rokowań, reprezentacji pracowniczej, paktów społecznych i zasięgu rokowań osiągnęła Słowenia, która jest jedynym korporatystycznym krajem Europy Środkowej i Wschodniej.

Chociaż między poszczególnymi krajami występują znaczne różnice, instytucje kształtujące stosunki pracy (oraz podmioty tych stosunków) w Europie Środkowej i Wschodniej pozostają słabe oraz rozdrobnione, a pewne tendencje budzą zaniepokojenie, zwłaszcza że niektóre z wdrażanych reform podważają konsensus niezbędny do efektywnego zaangażowania partnerów społecznych w dostosowania do zmian: w wielu z tych krajów reakcją na kryzys są coraz ostrzejsze konflikty. Trzeba ożywić krajowe systemy stosunków pracy i wspierać ich wysiłki na rzecz wypracowania oraz przywrócenia konsensusu, aby zapewnić długoterminową trwałość wdrażanych reform gospodarczych, a także społecznych.

W rozdziale tym zbadano, w jakim stopniu partnerzy społeczni w Europie Środkowej i Wschodniej są zdolni do stabilizacji struktur stosunków pracy oraz wprowadzania innowacji w tym zakresie dzięki reakcjom na tendencje zachodzące na rynku pracy po rozszerzeniu UE i nadejściu kryzysu gospodarczego. Jednym z najważniejszych wyzwań po rozszerzeniu była migracja do UE-15, która pozwoliła związkom zawodowym z pewnych sektorów w części krajów Europy Środkowej i Wschodniej wynegocjować lepsze warunki pracy, aby ograniczyć przepływy migracyjne. Ponadto po akcesji krajów tego regionu do UE transnarodowe przedsiębiorstwa przyczyniły się do zbliżenia tamtejszych stosunków pracy do panujących w pozostałej części

Europy, po ustanowieniu europejskich rad zakładowych, które zaczęły aktywnie działać. Chociaż dowody na rozpowszechnienie standardów socjalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej dzięki transnarodowym przedsiębiorstwom oraz europejskim radom zakładowym pozostają fragmentaryczne, istnieją pozytywne przykłady na to, że firmy takie rozwijają zdolności organizacji pracodawców w całym regionie.

Kryzys gospodarczy wywołał w tych krajach reakcje partnerów społecznych na szczeblu krajowym, sektorowym oraz przedsiębiorstw zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Chociaż w odpowiedzi na kryzys negocjowano czasem paki społeczne oraz konsolidowano rokowania zbiorowe, w innych krajach i przypadkach stosunki pracy nabrały charakteru bardziej konfliktowego, a pominięte w bezpośrednich negocjacjach związki zawodowe decydowały się na akcje protestacyjne, aby forsować swoje roszczenia. Tendencja ta przypomina wydarzenia z krajów UE-15 w pierwszej fazie kryzysu w latach 2008–2010, tak więc reakcje w krajach Europy Środkowej i Wschodniej nastąpiły z mniej więcej półtorarocznym opóźnieniem. W rozdziale tym omówiono, w jaki sposób takie akcje mogą przyczynić się do przebudowy roli partnerstwa społecznego oraz instytucji kształtujących stosunki pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Z jednej strony dowodzą one potencjału zorganizowanego działania w krajach, gdzie związki zawodowe są słabe strukturalnie, a liczba ich członków maleje, z drugiej należy jednak przyznać, że nie wszystkie tego rodzaju wystąpienia poskutkowały znaczącą poprawą sytuacji pracowników, zwycięstwem związków zawodowych oraz konsolidacją instytucji rokowań zbiorowych i dialogu społecznego. Krytycznym elementem są umiejętności partnerów społecznych: zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe muszą poprawić swoje zdolności administracyjne oraz organizacyjne. Stopień zaangażowania partnerów społecznych w działania związane z rozszerzeniem UE i kryzysem często maleje z czasem, a rzeczywiste rezultaty takich działań bywają przedmiotem sporów. Partnerzy społeczni z krajów Europy Środkowej i Wschodniej muszą umocnić swoje struktury oraz zyskać dodatkowe zdolności, aby zapewnić trwałą konsolidację dialogu społecznego i krajowych systemów stosunków pracy, czego rezultatem będzie wprowadzenie w przeważającej mierze dwustronnego modelu rokowań zbiorowych.

Rozdział 3 – Stosunki pracy w sektorze publicznym w okresie przejściowym

Stosunki pracy w sektorze publicznym są bardziej jednolite niż w prywatnym, ale różnią się między poszczególnymi krajami, jeżeli chodzi o wielkość i strukturę zatrudnienia w sektorze publicznym, status zatrudnienia pracowników sektora publicznego, działanie związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, mechanizmy ustalania wynagrodzeń, stopień

centralizacji lub decentralizacji rokowań zbiorowych, konflikty pracownicze i sposoby rozwiązywania sporów. Nawet samo pojęcie sektora publicznego ewoluuje w rezultacie zmian strukturalnych w organizacji i realizacji usług świadczonych w interesie ogólnym.

Najważniejszym czynnikiem jest to, czy umowa o pracę jest regulowana przepisami prawa publicznego czy też prawa pracy. Wynika to z rozróżnienia między dwoma tradycyjnymi podejściami do stosunków pracy w sektorze publicznym: modelem „pracodawcy suwerennego” i „pracodawcy wzorcowego”. W pierwszym przypadku urzędnicy służby cywilnej korzystają ze specjalnych przywilejów, takich jak bezpieczeństwo zatrudnienia, ale mają też określone obowiązki służbowe, a ich prawo do rokowań zbiorowych, a także do strajku może podlegać pewnym ograniczeniom. Jest to podejście typowe dla krajów wyrastających z tradycji *Rechtsstaat* oraz w różnym stopniu dla niektórych innych państw, w tym z regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Drugie podejście jest charakterystyczne dla *common law* obowiązującego w Wielkiej Brytanii, w którym nie ma zasadniczej różnicy między ustawodawstwem dotyczącym zatrudnienia w sektorze publicznym i prywatnym: podstawową metodą określania warunków zatrudnienia są tutaj rokowania zbiorowe, przy czym w sektorze publicznym pracodawca tradycyjnie wykazuje łagodniejszą postawę wobec związków zawodowych niż w prywatnym.

Struktura stosunków pracy w sektorze publicznym wykazuje pewne cechy szczególne, ale w wielu aspektach przypomina tę w sektorze prywatnym. W odniesieniu do mechanizmów rokowań zbiorowych i ustalania wynagrodzeń w sektorze publicznym można zaobserwować dwie łączące się tendencje: decentralizację w obrębie koordynowanych centralnie obszarów lub poza nimi oraz częściowe zastąpienie automatycznych, bazujących na stażu pracy systemów kształtowania płac i przebiegu kariery przez systemy oparte na wynikach, co skutkuje zróżnicowaniem ścieżki kariery i warunków zatrudnienia pracowników sektora publicznego.

Stosunki pracy w sektorze publicznym w UE-27 nadal wykazują znaczną różnorodność wynikającą z odmiennych krajowych tradycji prawnych i instytucjonalnych, mimo pewnego zbliżenia zarówno między krajami, jak też między sektorami publicznym oraz prywatnym w poszczególnych krajach.

Można wyróżnić pięć grup krajów. Pierwsza – kraje skandynawskie, które charakteryzują: wysoki udział zatrudnienia w sektorze publicznym; znaczny odsetek kobiet; podobna sytuacja mianowanych urzędników służby cywilnej i pracowników zatrudnionych na podstawie zwykłych umów; bardzo wysoki stopień uzwiązkowienia; zróżnicowane praktyki w zakresie rokowań zbiorowych w ramach zdecentralizowanego i w znacznym stopniu skoordynowanego dwuczęściowego systemu rokowań, przy czym występują różne formy wynagrodzenia uzależnionego od wyników; nieliczne

ograniczenia prawa do strajku, którym towarzyszą jednak specjalne mechanizmy rozwiązywania sporów zbiorowych.

Druga grupa to Niemcy, Francja, Austria, Belgia i Holandia, czyli kraje wyrastające z tradycji *Rechtsstaat*, ze znacznym udziałem mianowanych urzędników służby cywilnej, których prawo do rokowań zbiorowych, a w niektórych przypadkach również prawo do strajku jest poważnie ograniczone. We wszystkich tych krajach mechanizm ustalania wynagrodzeń jest relatywnie scentralizowany, udział zatrudnienia w sektorze publicznym bywa wysoki w niektórych, ale niski w innych, odsetek kobiet jest nieodmiennie wysoki, a rozpowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze czasu i tymczasowej jest zróżnicowane.

Trzecią grupą są kraje Europy Południowej, których charakterystycznymi cechami są: szczególnie status zawodowy dużej części pracowników sektora publicznego i brak lub ograniczony zasięg rokowań zbiorowych (choćby Włochy przesunęły się w ostatnich latach w kierunku grupy skandynawskiej). Stopień uzwiązkowienia jest tam wysoki lub średniowysoki, a udział zatrudnienia w sektorze publicznym średnioniski w porównaniu z innymi krajami. Udział zatrudnienia kobiet i w niepełnym wymiarze czasu pracy jest na ogół niski, natomiast odsetek pracowników tymczasowych jest zróżnicowany.

Kolejną, czwartą grupą są kraje Europy Środkowej i Wschodniej. W większości z nich udział zatrudnienia w sektorze publicznym jest stosunkowo niski przy względnie wysokim odsetku kobiet. Rozpowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze czasu i tymczasowej jest niewielkie. Związki zawodowe są ogólnie słabe, zwłaszcza w administracji centralnej. Rokowania zbiorowe są bardzo rzadkie, a w sytuacjach, w których są praktykowane, odnoszą się jedynie do poszczególnych pracodawców. W związku z tym zasięg rokowań jest bardzo niewielki. W niektórych krajach funkcjonują instytucje dialogu społecznego, ale ich rola uległa w ostatnich latach znacznemu ograniczeniu. Występują też restrykcje prawa do strajku, szczególnie w administracji centralnej. Ogólnie rzecz biorąc, grupa ta charakteryzuje się słabością instytucji kształtujących stosunki pracy i niewielkim rozwojem praktyk w tym zakresie, przy czym najważniejszym wyjątkiem jest Słowenia.

Piątą jest Wielka Brytania, którą należy rozpatrywać osobno ze względu na kilka specyficznych cech: pracownicy sektora publicznego, w tym urzędnicy służby cywilnej, nie mają specjalnego statusu. Rokowania w ramach jednoczesnego systemu są powszechne, jednak równolegle funkcjonują komisje dokonujące przeglądu wynagrodzeń; z wyjątkiem kilku grup nie występują specjalne ograniczenia praw do zrzeszania się i strajku. Negocjacje w służbie cywilnej są zdecentralizowane, chociaż od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. podejmowane są działania mające zmniejszyć ich rozproszenie i zróżnicowanie wynagrodzeń. Względny stopień uzwiązkowienia jest średniowysoki i prawie czterokrotnie wyższy niż w sektorze prywatnym.

W tych zróżnicowanych warunkach skutkiem kryzysu były jednak pewne wspólne tendencje, takie jak: powrót do jednostronnych działań rządów i pracodawców publicznych kosztem różnych form dialogu społecznego (działania takie przyczyniały się czasem wydatnie do wprowadzenia lub ugruntowania praktyk zarządzania zasobami ludzkimi na wzór stosowanych w sektorze prywatnym), ograniczenie ewentualnych przywilejów pracowników sektora publicznego, odgórne ustalanie wynagrodzeń i zmniejszenie roli związków zawodowych, jeżeli chodzi o stopień uzwiązkowienia oraz zdolność do wpływania na politykę rządu i pracodawców z sektora publicznego.

Rozdział 4 – Konsekwencje kryzysu dla stosunków pracy w sektorze publicznym

Kryzys gospodarczy i finansowy wystawił na próbę stosunki pracy w sektorze publicznym. Zaostrzono nadzór nad skutecznością oraz efektywnością wydatków publicznych, zakwestionowano rolę najważniejszych zainteresowanych stron, takich jak związki zawodowe sektora publicznego, a posiadający delegowane uprawnienia, formalnie niezależni pracodawcy zostali poddani ścisłej kontroli finansowej i zarządczej ze strony rządu. Nie ulega wątpliwości, że chociaż na pierwszą fazę kryzysu zareagował głównie sektor prywatny, rządy postanowiły dokonać zmian przede wszystkim w sektorze publicznym, również po to, aby sprawliwiej podzielić ciężary wynikające z dostosowania i doprowadzić do realokacji zasobów w kierunku sektorów dóbr wymiennych.

Dążąc do konsolidacji fiskalnej, starały się one zmniejszyć wydatki, uciekając się często do zamrażania i obniżania wynagrodzeń, redukcji zatrudnienia oraz zmian zasad emerytalnych. Ponadto zreformowano przepisy dotyczące czasu pracy i dokonano rewizji organizacji pracy, aby zwiększyć efektywność kosztową. Ze swojej natury środki te budziły nieraz sprzeciw związków zawodowych. Bardziej ogólnie, proces dostosowania wyraźnie różnił się od strategii realizowanej przez sektor prywatny, którą opisano w dokumencie „Stosunki pracy w Europie w 2010 r.”. Nawet jeżeli część działań można uzasadnić potrzebą dostosowania fiskalnego, klimat stosunków pracy uległ w niektórych przypadkach pogorszeniu.

Chociaż kryzys dotknął wszystkie państwa członkowskie, sposób i zakres dostosowania różnił się w poszczególnych krajach. Jego cechy wymykają się przy tym, wbrew częstemu przekonaniu, prostemu podziałowi na kraje śródziemnomorskie i północ Europy. Pierwsza grupa krajów, do której należą Grecja, Irlandia oraz Portugalia, wdraża największe programy dostosowania, stojąc przed złożonym wyzwaniem konsolidacji fiskalnej i jednoczesnego zwiększenia efektywności usług publicznych. Ponieważ w krajach tych brakuje tradycji reform strukturalnych sektora publicznego, wpływ konsolidacji fiskalnej jest relatywnie

większy, a dialog społeczny w sektorze publicznym trudniejszy. Podobny sposób dostosowania w innym kontekście politycznym i gospodarczym można zaobserwować w wypadku programów oszczędnościowych w krajach bałtyckich, ale także na Węgrzech oraz w Rumunii. W tej grupie, z wyjątkiem Irlandii, rządy nie wdrożyły zmian w stosunkach pracy w sektorze publicznym w rezultacie dialogu społecznego. Zamiast tego pracownikom sektora narzucano, zazwyczaj wielokrotnie, jednostronne zmiany wynagrodzeń i warunków pracy.

Druuga grupa krajów nie była wolna od presji konsolidacji fiskalnej, ale rządy krajowe miały tu większą kontrolę nad czasem i formą wdrażania programów dostosowania. Polegały one zwykle na adaptacji lub kontynuacji reform strukturalnych, które miały zwiększyć efektywność oraz skuteczność sektora publicznego. Ze względu na powagę kryzysu gospodarczego i finansowego pracownicy sektora wyraźnie odczuli wpływ działań oszczędnościowych, ale zmiany w stosunku do wcześniejszych reform organizacyjnych i zarządczych były mniej drastyczne. Kraje z tej grupy wdrożyły działania oszczędnościowe, ale miały one łagodniejszą formę – zamrażanie wynagrodzeń w miejsce obniżek i ograniczenia w zatrudnianiu zamiast natychmiastowej redukcji etatów. Ważną różnicą w stosunku do pierwszej grupy krajów nie jest wielkość sektora publicznego, lecz rezultat modernizacji. Do grupy tej należą Niemcy i kraje skandynawskie, ale także Francja, Holandia oraz (z pewnymi zastrzeżeniami) Wielka Brytania. Kraje te nie stanęły w obliczu kryzysu budżetowego i wstrząsów rynkowych, wdrażały wszakże dalej długoterminowe reformy stosunków pracy w sektorze publicznym. Dialog społeczny nie przebiegał bez napięć, ale podejmowano bardziej skoordynowane wysiłki na rzecz konsultacji i negocjacji z pracownikami sektora publicznego.

Reakcja na działania oszczędnościowe sugeruje istotne zmiany długoterminowych trendów. W związku z zakresem wdrażanych środków oszczędnościowych utrwała się tendencja do odgórnych, jednostronnych zmian stosunków pracy w sektorze publicznym. Ma to konsekwencje zarówno dla pracodawców, jak i pracowników z tego sektora. Jeżeli chodzi o pracodawców, pole manewru menedżerów w sektorze publicznym uległo wyraźnemu ograniczeniu, gdyż dysponują oni mniejszymi środkami na inwestycje, a zarazem znaleźli się pod presją, aby realizować cele fiskalne. Sprzyja to redukcji kosztów pracy przez ograniczanie liczby pracowników i zatrudnianie ich na mniej korzystnych warunkach, co rodzi pytania o stopień, w jakim sektor publiczny pozostaje pracodawcą wzorcowym. Ponadto możliwości regulacji stosunku pracy w drodze rokowań zbiorowych bardzo się zmniejszyły ze względu na redukcję dostępnych zasobów, zamrożenie płac i zawieszenie normalnych mechanizmów rokowań. Wyłania się nowy scentralizowany i unilateralny model, który przypomina tradycyjną, jednostronną regulację stosunków pracy w sektorze publicznym przez centralne władze polityczne, przy czym nacisk kładzie się teraz na skuteczność i efektywność, a nie na bezstronność oraz sprawiedliwość.

Ze względu na obecność związków zawodowych sektor publiczny nie zarzucił zupełnie ideałów pracodawcy wzorcowego, ale bardzo straciły one obecnie na ważności. Związki zawodowe w sektorze publicznym znalazły się pod presją, a większość wprowadzanych reform osłabia ich rolę. Można się obawiać, że przy braku wzajemnego zrozumienia reformy będą służyć wyłącznie oszczędnościom, pomijając kwestię jakości usług i zdolności do ich świadczenia.

Rozdział 5 – Dialog społeczny a ekologia

Podstawowym zobowiązaniem strategii „Europa 2020” jest ochrona klimatu i środowiska naturalnego, zwłaszcza jeżeli chodzi o źródła energii. Cel ten ma zostać osiągnięty przez ukierunkowanie polityki na obniżenie emisji gazów cieplarnianych, pozyskiwanie większej części energii ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszenie zużycia energii. Tworzenie nowych oraz ekologizowanie istniejących miejsc pracy będzie wymagać nowych umiejętności i zmiany postaw. Kluczową kwestią jest rola, jaką mogliby w tym zakresie odegrać partnerzy społeczni – z własnej inicjatywy lub na zaproszenie organów publicznych. Partnerzy społeczni stopniowo włączają się w realizację strategii, ale sytuacja w poszczególnych krajach Europy jest bardzo zróżnicowana zarówno pod względem poziomu zaangażowania, jak i mobilizacji. Niewiele wiadomo na temat potencjalnego wpływu procesu ekologizacji na jakość miejsc pracy, ale nie należy z góry zakładać, że będzie on korzystny. Zdaniem podmiotów społecznych ekologizacja przyniesie skutki przede wszystkim w takich aspektach jakości miejsc pracy, jak umiejętności i szkolenia, natomiast jej wpływ na karierę i bezpieczeństwo zatrudnienia, czas pracy oraz czas wolny, bezpieczeństwo i higienę pracy, a także infrastrukturę socjalną będzie mniej wyraźny.

Przykłady dialogu społecznego na ten temat można znaleźć przede wszystkim w sektorach, w których partnerzy społeczni są już należycie reprezentowani. Dialog ten toczy się natomiast rzadko lub brakuje go w ogóle w nowych branżach. W sektorze energetycznym i wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jego intensywność zależy od stopnia, w jakim dane źródło energii jest „zakorzenione”. Tradycyjne podmioty działające w zakorzenionych na rynku przedsiębiorstwach są dobrze reprezentowane w tym podsektorze jedynie wówczas, gdy w danym kraju energia elektryczna jest wytwarzana ze źródeł odnawialnych od dłuższego czasu (na przykład w elektrowniach wodnych) bądź istniejący od dawna dostawcy energii pozyskują ją w coraz większym stopniu ze źródeł odnawialnych. Przedsiębiorstwa działające w nowych branżach (np. produkcja energii z biomasy, energii wiatrowej i ze źródeł fotowoltaicznych) są silnie zróżnicowane. Wiele z nich to bardzo niewielkie podmioty działające w oddalonych obszarach, a więc znajdujące się poza zasięgiem i zainteresowaniem partnerów społecznych. Jeżeli chodzi o pracodawców, założyli oni wiele stowarzyszeń,

które mają reprezentować przedsiębiorstwa z tego sektora, ale nie rozwinęły się one jeszcze w pełnowartościowe organizacje partnerów społecznych z prawem do prowadzenia rokowani. Z kolei aktywna rekrutacja do związków zawodowych w nowo powstających sektorach ma miejsce tylko w kilku krajach, takich jak Niemcy, Portugalia i Wielka Brytania. W innych krajach, takich jak Cypr i Malta, sektor energii odnawialnej praktycznie nie istnieje i nie widać prób zakładania organizacji go reprezentujących.

Chociaż zaangażowanie Europy w budowę niskoemisyjnej gospodarki jest oczywiste, niedawne wynikające z oszczędności ograniczenia dotacji publicznych, zachęt podatkowych, taryf gwarantowanych i innych środków wsparcia publicznego mogą spowolnić proces ekologizacji. Dane z Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji wskazują, że jak każda nowa branża, sektory ekologiczne nie są wolne od wstrząsów. Dotykają one głównie przedsiębiorstwa z branży energetyki słonecznej i wiatrowej, które znalazły się pod presją związaną z nadmiarem mocy wytwórczych i rosnącą konkurencją ze strony Chin oraz potęgowaną przez fakt, że niektóre państwa członkowskie zmieniły zasady wspierania tych branż. Liczba miejsc pracy w zielonej gospodarce rosta jednak przez całą recesję, a prognozy wskazują, że ten szybki wzrost się utrzyma. Odnotowano przypadki tworzenia miejsc pracy opartych na wiedzy w sektorach energii odnawialnej i efektywności energetycznej.

Wzmacnianie oraz wspieranie działań partnerów społecznych na wszystkich szczeblach (europejskim, krajowym, sektorowym, regionalnym i przedsiębiorstw) ma podstawowe znaczenie dla pomyślnego przejścia do gospodarki niskoemisyjnej. Na wszystkich szczeblach pojawiają się ciekawe inicjatywy partnerów społecznych, które wskazują możliwe kierunki, nadal istnieją jednak poważne wyzwania. Szkolenie zawodowe i pomoc w przekwalifikowaniu na szczeblu sektorowym jest obiecującym podejściem, a dostępność takich środków umożliwi skorzystanie z nich również małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP). Uwzględnienie MŚP jest niezbędne, gdyż nowo powstające podsektory są często rozproszone. Kolejnym wyzwaniem będzie włączenie umiejętności związanych z gospodarką niskoemisyjną do wszystkich kursów, programów kształcenia i praktyk zawodowych. Wreszcie, na poziomie przedsiębiorstw użyteczne mogłyby się okazać wspólnie wdrażane „innowacje ekologiczne” o charakterze organizacyjnym. Mogą one polegać na angażowaniu przedstawicieli pracowników lub związków zawodowych w działania w ramach ekologicznych mechanizmów zarządzania – organizację szkoleń na temat ochrony środowiska lub audytów energetycznych – bądź na uwzględnianiu w układach zbiorowych pracy celów w zakresie efektywności energetycznej i związanych z nimi korzyści dla pracowników. Europejski Fundusz Społeczny jest na szczeblu europejskim ważnym narzędziem wspierającym nabywanie umiejętności z zakresu ochrony środowiska oraz przechodzenie pracowników do zielonych miejsc pracy.

Rozdział 6 – Zaangażowanie partnerów społecznych w działanie systemów świadczeń dla bezrobotnych oraz świadczeń emerytalnych w UE

Mimo znacznych różnic pomiędzy krajowymi systemami świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń emerytalnych wspólnym elementem są postrzegane zalety i wady uczestnictwa partnerów społecznych w formułowaniu polityki. Charakter tego uczestnictwa zależy jednak od relacji między partnerami społecznymi i decydentami oraz od konkretnych ról odgrywanych przez strony. Zaangażowanie partnerów społecznych w rozwój polityki społecznej to obszar interakcji między stosunkami pracy a tą polityką, gdyż wiele jej efektów, np. w zakresie obciążeń socjalnych, ma bezpośredni wpływ na wynagrodzenie netto. Skutkuje to głębszym zaangażowaniem partnerów społecznych w dyskusje na temat polityki społecznej i reformy świadczeń. W przeszłości istniał kompromis między ograniczeniem wzrostu płac a prawami socjalnymi (mniejsze podwyżki płac w zamian za większe prawa socjalne), ale dziś nie jest on już możliwy ze względu na międzynarodową konkurencję gospodarczą i ograniczenia wydatków socjalnych przez państwa. Aby zrozumieć wyzwania stojące obecnie przed pracodawcami i związkami, a także zmiany zakresu odpowiedzialności państwa i innych podmiotów, jak też następstwa tych zjawisk dla nierówności dochodów i zabezpieczenia społecznego, nieodzowny jest wyważony pogląd na rolę pracodawców oraz związków zawodowych.

Zaangażowanie partnerów społecznych w rozwój systemów świadczeń dla bezrobotnych i ich wpływ na te systemy wiąże się z pewnymi ogólnymi tendencjami i wyzwaniami. Chodzi tu o próbę dostosowania się do zmian na rynku pracy i przemian gospodarczych, które zaszły w ciągu ostatnich 20 lat, oraz reakcję partnerów społecznych na te zjawiska. Ogromnym obciążeniem systemów świadczeń dla bezrobotnych stał się w ostatnich latach kryzys gospodarczy.

W obliczu zachodzących zmian demograficznych zaangażowanie partnerów społecznych w zagadnienia związane z systemami emerytalnymi i ich reformą uznaje się za priorytet rządów. Zachęcanie partnerów społecznych do zaangażowania się w reformę emerytalną niesie wyraźne korzyści przy poszukiwaniu trwałych rozwiązań tej podstawowej długoterminowej kwestii politycznej. Istnieją jednak obawy, że partnerzy ci mogą nie być w stanie zagwarantować radykalnych reform, które są niezbędne w niektórych przypadkach. W ostatnich kilku latach plany reform emerytalnych wzbudziły powszechny sprzeciw związków zawodowych w wielu państwach członkowskich UE. Rządy uwzględniały czasem kontrproponycje partnerów społecznych, ale w innych przypadkach ich wpływ okazał się

nieznaczny. Obiecującym obszarem jest oczywiście drugi i trzeci filar emerytalny, mające wypełnić lukę wynikającą z obniżenia świadczeń z kasy państwa, co otwiera partnerom społecznym szansę na znaczące zwiększenie aktywności w formułowaniu przepisów dotyczących świadczeń oraz zarządzaniu nimi, szczególnie w przypadku emerytur pracowniczych.

Trzeba się wszakże uporać z ważnymi wyzwaniem, w tym także z trwającymi skutkami kryzysu. Rządy znajdują się pod presją, aby wdrażać oszczędnościowe reformy w niezbędnej reakcji na zmiany demograficzne. Związki zawodowe, a czasem też organizacje pracodawców, są w wielu przypadkach przeciwne planom rządowym i niejednokrotnie udaje się im wpływać na politykę, jednak tempo, w jakim zachodzą wydarzenia, a także konieczność niezwłocznego forsowania reform powodują nieraz ograniczenie wpływu partnerów społecznych.

Wszystkie te tendencje stanowią istotne wyzwania dla partnerów społecznych. Rządy odczuwają silną presję, aby z jednej strony sprostać pilnym wyzwaniom związanym z kryzysem, a z drugiej strony rozwiązać długoterminowe problemy stwarzane przez zmiany demograficzne i gospodarcze. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest dążenie do konsensusu z udziałem zainteresowanych stron, takich jak partnerzy społeczni. Ci ostatni będą jednak musieli znaleźć sposób na pozostanie przy stole negocjacyjnym, gdy rządy będą formułować szybkie odpowiedzi na kryzys. Rozwój drugiego i trzeciego filara systemu emerytalnego jest dla partnerów społecznych rzeczywistą szansą, aby wnieść ważny wkład w reformy. Muszą oni jednak wypracować długoterminową strategię, żeby wziąć udział w formułowaniu zasad takich świadczeń, a nie polegać jedynie na regulacjach państwowych.

Rozdział 7 – Rozwój europejskiego dialogu społecznego w latach 2010–2012

Struktury dialogu społecznego na szczeblu europejskim pozostają ważnym forum międzybranżowych oraz sektorowych rozmów i negocjacji między partnerami społecznymi w całej UE. W ostatnich dwóch latach przedstawiciele partnerów społecznych uzgodnili ponad 70 wspólnych dokumentów, razem wdrożyli liczne projekty oraz nawiązali współpracę w nowych sektorach gospodarki. W 2012 r. partnerzy społeczni podpisali wiele umów zbiorowych. Dwie spośród nich – w sprawie ustanowienia minimalnych standardów w żegludze śródlądowej i fryzjerstwie – będą na wniosek partnerów społecznych wykonywane za pośrednictwem ustawodawstwa UE na mocy art. 155 ust. 2 TFUE; podobny wniosek zgłoszą prawdopodobnie partnerzy społeczni z sektora rybołówstwa morskiego, gdy zostanie sfinalizowana dotycząca go umowa zbiorowa. Wnioski te, w szczególności dotyczące umowy zbiorowej w sektorze fryzjerskim, stały się w 2012 r. przedmiotem uwagi mediów

i debaty politycznej. Ze swojej strony Komisja dokonuje bezstronnej oceny obydwu umów i nie podjęła decyzji, czy zaproponować ich wdrożenie przez ustawodawstwo. Z kolei nowa umowa zbiorowa w sektorze zawodowej piłki nożnej zostanie wdrożona niezależnie przez partnerów społecznych zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych oraz państw członkowskich. Ponadto partnerzy społeczni reprezentujący różne branże prowadzili od grudnia 2011 r. negocjacje dotyczące zmiany dyrektywy w sprawie czasu pracy, ale zakończyły się one bez porozumienia pod koniec 2012 r.

Priorytetem dla partnerów społecznych z różnych branż, jak również dla licznych komitetów sektorowego dialogu społecznego pozostawały efekty społeczne kryzysu finansowego i gospodarczego oraz jego wpływ na rynek pracy. Komitety reprezentujące pracodawców i pracowników z sektora publicznego zajmowały się w szczególności skutkami restrukturyzacji tego sektora wymuszonej poważnym kryzysem zadłużenia. Pod koniec 2012 r. partnerzy społeczni z sektora centralnej administracji rządowej przyjęli wytyczne działania na rzecz wysokiej jakości usług, w których zobowiązali się do pielęgnowania najważniejszych wartości związanych z usługami świadczonymi w interesie ogólnym w celu zapewnienia lepszego rozwoju, wyeksponowania i dostosowania usług publicznych w warunkach kryzysu. Również w 2012 r. partnerzy społeczni z samorządów lokalnych i regionalnych przyjęli serię zaleceń, które mają przyczynić się na tych szczeblach do budowy Europy socjalnej i opierającej się na zasadach trwałego rozwoju, przy wsparciu funkcjonowania sektora publicznego jako pracodawcy. Podstawowym celem jest lepsze przygotowanie zarówno pracowników, jak i samorządów lokalnych oraz regionalnych będących w roli pracodawców na różne scenariusze dotyczące miejsc pracy. Partnerzy społeczni z centralnej administracji rządowej oraz z samorządów lokalnych i regionalnych sformułowali także wspólne opinie na temat skutków kryzysu gospodarczego. Przedstawiciele sektorów edukacji, szpitali i opieki zdrowotnej zajęli się ogólniejszymi procesami restrukturyzacji.

Partnerzy społeczni z sektora energetycznego aktywnie odpowiedzieli na politykę Komisji Europejskiej w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. Główne zagadnienia to wymiar społeczny planu działania w dziedzinie energii na 2050 r., jak też sprawne i sprawiedliwe przejście do bardziej ekologicznego oraz zrównoważonego sektora energetycznego. Oczekuje się, że sektor energetyczny przejdzie w najbliższych latach daleko idące przemiany, a działający w nim partnerzy społeczni podkreślili znaczenie dialogu społecznego i konsultacji w burzliwych czasach.

Oprócz wyzwań wynikających z kryzysu i ekologizacji gospodarki w pracach komitetów dialogu społecznego ważną rolę odegrały też inne kwestie. Poza własnymi inicjatywami partnerów społecznych impulsem do pracy tych komitetów były konsultacje Komisji oraz zaangażowanie partnerów w ocenę skutków. Ważnym obszarem działalności wielu komitetów

pozostawały bezpieczeństwo i higiena pracy. Ostatnie dwa lata przyniosły liczne nowe inicjatywy w tej dziedzinie, w tym projekty, wspólne oświadczenia i deklaracje oraz wymianę informacji w sektorach od rolnictwa poprzez budownictwo do usług publicznych. Partnerzy społeczni z sektorów ochrony, lotnictwa cywilnego i transportu drogowego omawiali podobne tematy związane z warunkami pracy. Partnerzy kontynuowali również pracę nad budową potencjału, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Służące do tego środki, zwykle projekty i szkolenia, wdrażano m.in. w sektorze budowlanym, rolnym, bankowym oraz ubezpieczeniowym.

Zarówno międzybranżowe, jak i sektorowe komitety dialogu społecznego zajmowały się polityką zatrudnienia oraz zagadnieniami kształcenia i umiejętności zawodowych. Wspólne badania nad *flexicurity* przeprowadzone przez reprezentujących różne branże partnerów społecznych dowiodły, że model ten, jeżeli zostanie właściwie wdrożony, może być rozwiązaniem korzystnym zarówno dla związków zawodowych, jak i pracodawców. W badaniu wskazano wszakże wiele wyzwań związanych z *flexicurity*, przywołując niepokojące wyniki z kilku państw członkowskich.

Ważnym tematem dla partnerów społecznych pozostawała równość płci. Istnieje potrzeba dalszego wzmocnienia zobowiązań oraz zintensyfikowania działań na rzecz równości płci w drodze dialogu społecznego i działań trójstronnych. Przeprowadzono projekty badawcze dotyczące zatrudnienia kobiet w sektorze miejskiego transportu publicznego oraz w transporcie kolejowym, aby zgromadzić dane, wskazać dobre praktyki i sformułować zalecenia. W sektorze audiowizualnym przyjęto wytyczne działań związanych z takimi kwestiami, jak równe wynagrodzenie bądź godzenie pracy z życiem prywatnym. Równe wynagrodzenie dla kobiet i mężczyzn było też głównym tematem wspólnego oświadczenia uzgodnionego przez partnerów społecznych w sektorze centralnej administracji rządowej. Trzeba jednak rozszerzyć takie działania na większą liczbę sektorów i zachęcać europejskich partnerów społecznych do dalszego traktowania równości płci jako priorytetu horyzontalnego oraz do wdrażania konkretnych działań nie tylko w związku ze zróżnicowaniem wynagrodzeń ze względu na płeć, ale także łącznie z innymi priorytetami uwzględnionymi wcześniej w wytycznych działań. W szczególności niezbędne są kroki zmierzające do zmniejszenia segregacji płciowej, do poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w sektorach zdominowanych przez mężczyzn, a także do zaradzenia zróżnicowaniu wynagrodzeń ze względu na płeć w sektorach zdominowanych przez kobiety.

Ponadto partnerzy społeczni z poszczególnych sektorów postanowili wspólnie zająć się pewnymi problemami o charakterze ponadsektorowym. W wyniku tych inicjatyw europejscy partnerzy społeczni z samorządów regionalnych i lokalnych oraz sektorów szpitali, edukacji, handlu i agencji ochrony podpisali

wspólne wytyczne w sprawie zwalczania przemocy oraz nękania w pracy przez osoby trzecie. Podobnie partnerzy społeczni z branży utrzymania czystości, gastronomicznej i tekstylnej dołączyli do inicjatywy komitetu dialogu społecznego branży ochrony w celu przyjęcia wspólnej opinii na temat obowiązków społecznych oferentów w przetargach.

Liczba komitetów dialogu społecznego nadal rosła. 41. sektorowy komitet dialogu społecznego ustanowiono w 2012 r. w branży spożywczej. Tym samym europejskie sektorowe komitety dialogu społecznego funkcjonują już w niemal wszystkich sektorach przemysłu. Partnerzy z sektorów graficznego, portowego, sportu i aktywnego wypoczynku także działają na rzecz rychłego utworzenia komitetów dialogu społecznego.

Rozdział 8 – Przegląd europejskiego prawa pracy w latach 2010–2012

Celem unijnych inicjatyw ustawodawczych, podjętych w latach 2010–2012 w ramach ogólnej strategii „Europa 2020”, a konkretnie „Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, było usprawnienie funkcjonowania rynku pracy oraz poprawienie jakości miejsc pracy w sytuacji rekordowo wysokiego bezrobocia i pogorszenia warunków pracy wskutek kryzysu, ale także zróżnicowanych wyników w zakresie jakości miejsc pracy w Europie w ciągu ostatniego dziesięciolecia. W tym kontekście Komisja skupiła się, po pierwsze, na przeglądzie ustawodawstwa UE i propagowaniu „miękkich” instrumentów jako części inteligentniejszych ram prawnych UE na rzecz zatrudnienia, a po drugie, na przeglądzie europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy. Na szczeblu europejskim znaczną aktywność wykazali partnerzy społeczni, którym udało się zawrzeć kilka umów (zob. szczegóły w rozdz. 7). W rozdziale tym omówiono także interpretację przepisów dyrektyw unijnych, podając przykłady wielu wyroków Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wdrożenia prawa pracy, a także bezpieczeństwa i higieny pracy.

Wśród istotnych i dotyczących większej liczby sektorów wydarzeń w dziedzinie prawa pracy UE należy wymienić wniosek ustawodawczy Komisji dotyczący lepszego egzekwowania dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz trwający przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy. Jeżeli chodzi o ten ostatni, najważniejsi partnerzy społeczni reprezentujący różne sektory na szczeblu UE prowadzili negocjacje w sprawie przeglądu, które zakończyły się bez osiągnięcia porozumienia pod koniec 2012 r. Porozumienia sektorowe zawarte między partnerami społecznymi z sektorów żeglugi śródlądowej i fryzjerstwa podlegają obecnie ocenie służb Komisji w celu ewentualnego przedłożenia Radzie do przyjęcia (zob. szczegóły w rozdz. 7). Dyrektywa 2009/13/WE, która wdraża umowę partnerów społecznych w sprawie Konwencji o pracy na morzu (przyjętej przez MOP w 2006 r.), zacznie

obowiązywać 20 sierpnia 2013 r., tj. z dniem wejścia w życie tej konwencji. Po drugim etapie konsultacji z partnerami społecznymi na temat przeglądu wyłączenia pracowników żeglugi morskiej z podmiotowego zakresu stosowania pewnych dyrektyw UE w dziedzinie prawa pracy Komisja kończy obecnie ocenę skutków i rozważa wniosek dotyczący inicjatyw następczych w tym obszarze. W państwach członkowskich wdrożono dyrektywę w sprawie pracy tymczasowej i przekształconą dyrektywę w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej.

Zgodnie z zasadami inteligentnych regulacji Komisja oceniła działanie i skutki kilku dyrektyw, by sprawdzić, czy spełniają one swoje zadanie bądź czy wymagają wyjaśnienia lub aktualizacji. W dziedzinie prawa pracy dokonywana jest obecnie pierwsza ocena funkcjonowania dyrektywy w zakresie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji w miejscu pracy. W ostatnich dwóch latach dokonano sześciu przeglądów wdrożenia dyrektyw.

W dokumencie roboczym służb Komisji z 2011 r. w sprawie przeglądu śródkresowego strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy wskazano, że wskutek wypadków przy pracy w UE ginie co roku ponad 5,5 tys. pracowników, co dowodzi, iż działania w tym obszarze pozostają bardzo ważne. Obecnie ocenie podlega europejska strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007–2012, a ustalenia będą miały wpływ na określenie priorytetów strategicznych na okres 2013–2020. Jest to pierwszy przypadek, gdy ocena *ex post* obejmuje cały obszar polityki społecznej.

Komisja prowadzi prace nad dostosowaniem obecnego ustawodawstwa do pojawiających się lub szczególnych zagrożeń (np. pól elektromagnetycznych, dymu tytoniowego w miejscu pracy, chorób układu mięśniowo-szkieletowego) oraz bierze udział w opracowywaniu „miękkich” instrumentów politycznych, takich jak wytyczne w sprawie narażenia na działanie azbestu lub najlepsze praktyki w rolnictwie.

Komisja Europejska

Stosunki pracy w Europie w 2012 r. – Streszczenie

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 13 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-29118-0

ISSN 1831-2969

doi:10.2767/37527

W streszczeniu opisano zmiany, które zaszły w stosunkach pracy od poprzedniej edycji sprawozdania w 2010 r. Reformy rządowe wdrożone po przekształceniu się kryzysu finansowego w kryzys długu państwowego wywarły zasadniczy wpływ na stosunki między pracodawcami, związkami zawodowymi i organami publicznymi. Na wczesnym etapie dialog społeczny był czynnikiem ułatwiającym przezwycięzenie skutków kryzysu, lecz długotrwała i głęboka zapaść pogorszyła obecnie warunki jego prowadzenia. W streszczeniu podkreślono niemniej znaczenie kontynuowania dobrze zorganizowanego dialogu oraz potwierdzono zaangażowanie Komisji we wspieranie i propagowanie go w przyszłości.

Streszczenie jest dostępne w formacie elektronicznym we wszystkich językach urzędowych UE, natomiast pełne sprawozdanie jest dostępne w języku angielskim, w wersji drukowanej.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej
(dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu>
lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

Publikacje Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego można pobrać lub bezpłatnie zaprenumerować na stronie: <http://ec.europa.eu/social/publications>

Ponadto można zaprenumerować bezpłatny biuletyn Komisji Europejskiej zatytułowany „Social Europe” na stronie: <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social/>

www.facebook.com/social europe



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-79-29118-0



9 789279 291180

doi:10.2767/37527