

# Rola partnerów społecznych w europejskim semestrze

## Streszczenie

### Wprowadzenie

W sprawozdaniu przeanalizowano udział najważniejszych partnerów społecznych w europejskim semestrze na poziomie UE i na poziomie krajowym w latach 2011–2014, szczególnie w trakcie sporządzania krajowych programów reform (KPR) oraz przyjmowania zaleceń dla poszczególnych krajów w odniesieniu do kwestii zatrudnienia i polityki społecznej. Choć w zakresie sprawozdania nie mieszczą się kluczowe aspekty europejskiego semestru, takie jak udział partnerów społecznych w koordynacji polityk budżetowych lub w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, należy zauważyć, że polityki przyjęte w kontekście omawianych procesów mają istotny wpływ na krajowe systemy stosunków pracy, polityki i instytucje rynku pracy oraz ramy działania partnerów społecznych. Sprawozdanie opracowano na podstawie badań źródłowych oraz indywidualnych sprawozdań krajowych pochodzących z sieci europejskich korespondentów Eurofound obejmującej wszystkie państwa członkowskie UE, a w większości przypadków przeprowadzono bezpośrednio konsultacje z partnerami społecznymi.

### Kontekst polityki

Europejski semestr jest unijnym rocznym cyklem formułowania wytycznych i sprawowania nadzoru w zakresie polityki gospodarczej, stosowanym wspólnie z paktem stabilności i wzrostu oraz innymi instrumentami budżetowymi, w ramach którego Komisja prowadzi szczegółową obserwację i analizę planów państw członkowskich UE dotyczących reform budżetowych, makroekonomicznych i strukturalnych oraz przekazuje im zalecenia na następne 12–18 miesięcy. Proces, który został uruchomiony w 2011 r., rozpoczyna się od przygotowania przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, opublikowanej w listopadzie i ujmującej ekonomiczne priorytety dla UE i państw członkowskich na nadchodzący rok. Rzeczywisty harmonogram semestru ma początek w styczniu, gdy państwa członkowskie przedstawiają swoje plany polityki („krajowe programy reform”) do oceny na poziomie UE na podstawie otrzymanych unijnych porad („wytycznych”), w następstwie której otrzymują indywidualne zalecenia („zalecenia dla poszczególnych krajów”) w odniesieniu do

ich krajowych polityk w zakresie reform i kwestii budżetowych. Po omówieniu ich na forum różnych komitetów i grup UE zalecenia zostają zatwierdzone przez Radę Europejską w czerwcu i formalnie przyjęte przez Radę ECOFIN w lipcu.

Rola krajowych partnerów społecznych w europejskim semestrze nie została określona w ramach europejskiego zarządzania gospodarczego (tak zwanego „sześciopaku”), pomimo że partnerzy społeczni są postrzegani jako kluczowe podmioty w tworzeniu europejskiego semestru. Od 2013 r. Komisja Europejska wraz z innymi instytucjami europejskimi wzywa do większego zaangażowania krajowych partnerów społecznych w procesie podejmowania decyzji w ramach europejskiego semestru, mając na celu zwiększenie odpowiedzialności za polityki UE, zapewnienie konstruktywnego ich wdrażania i w konsekwencji zwiększenie ich skuteczności.

### Kluczowe ustalenia

Na poziomie UE, na przestrzeni ostatnich kilku lat udział partnerów społecznych w procesie europejskiego semestru rozszerzył się – obecnie prowadzone są z nimi konsultacje przed publikacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a w 2015 r. sprawozdania krajowe zostały opublikowane trzy miesiące wcześniej, aby mogły być lepiej omówione. W 2014 r. europejscy partnerzy społeczni bezpośrednio uczestniczyli w dyskusjach w czasie nieformalnych spotkań ministrów ds. zatrudnienia i spraw społecznych. Mimo to instytucje UE i europejscy partnerzy społeczni są zgodni, że konieczny jest większy udział partnerów społecznych.

Pomimo że w większości państw członkowskich partnerzy społeczni uczestniczą w opracowywaniu krajowych programów reform, istnieją znaczne różnice pod względem poziomów ich zaangażowania. W 10 państwach prowadzone są regularne konsultacje z partnerami społecznymi i zapewniona jest wystarczająca ilość czasu na przekazanie informacji i prowadzenie konsultacji; w siedmiu państwach stwierdzono, że choć konsultacje są regularne, przewidywalne i odpowiednio

skomponowane, nie przeznaczono na nie wystarczająco dużo czasu; w kolejnych pięciu państwach konsultacje są na różnym poziomie, często są nieregularne, nieodpowiednio skomponowane i przeznacza się na nie niewystarczającą ilość czasu.

W 23 państwach członkowskich nie ma żadnych szczegółowych przepisów regulujących udział partnerów społecznych w europejskim semestrze – jest on realizowany głównie poprzez ustanowione już struktury dialogu społecznego i ramy instytucjonalne. Natomiast sześć państw zatwierdziło środki służące ustanowieniu formalnych struktur udziału partnerów społecznych w kwestiach dotyczących europejskiego semestru i strategii „Europa 2020”.

Jeżeli chodzi o wpływ na zawartość krajowych programów reform, jedynie w pięciu państwach partnerzy społeczni mają na nią istotny wpływ; w sześciu państwach nie mają żadnego wpływu, a w 13 państwach mają ograniczony lub wręcz bardzo ograniczony wpływ.

W sprawozdaniu wykazano, że Komisja Europejska nawiązała kontakty z krajowymi partnerami społecznymi w 12 państwach członkowskich w celu omawiania przyjętych zaleceń dla poszczególnych krajów bądź prowadzenia debaty w kwestiach ogólnych związanych z europejskim semestrem.

Badanie wykazało też, że jedynie w 10 państwach krajowi partnerzy społeczni są w jakiś sposób zaangażowani w formułowanie lub wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów. W jednym państwie członkowskim (Szwecji) szczególny charakter dialogu społecznego, w którym nacisk kładzie się na konieczność respektowania kompetencji partnerów społecznych do samodzielnego prowadzenia negocjacji, doprowadził nawet do zmiany zaleceń dla poszczególnych krajów opracowanych przez Komisję Europejską. Natomiast inne państwa wdrożyły ważne reformy rynku pracy bez konsultowania ich z partnerami społecznymi, nawet gdy Rada Europejska zaleciła im, aby prowadzić konsultacje.

Większość związków zawodowych uważa, że zawartość strategiczna europejskiego semestru jest nieodpowiednio skomponowana i skupia się na promowaniu oszczędności, a nie na osiąganiu innych celów społecznych ujętych w strategii „Europa 2020”, takich jak ograniczanie ubóstwa bądź spójność społeczna. Natomiast organizacje pracodawców są zazwyczaj bardziej zadowolone z treści zaleceń.

## Wskazówki dotyczące polityki

- Wśród podmiotów unijnych (instytucji UE i europejskich partnerów społecznych) panuje ogólna zgoda, że pomimo niedawnych postępów możliwa jest poprawa pod względem udziału partnerów społecznych zarówno w europejskiej, jak i krajowej części europejskiego semestru.
- Biorąc pod uwagę, że niektóre państwa członkowskie stworzyły specjalne struktury dialogu społecznego, aby partnerzy społeczni uczestniczyli w tym procesie, państwa, które nie mają takich struktur, mogą rozważyć stworzenie ich w celu zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych.
- Krajowe władze powinny rozważyć zwiększenie poziomu instytucjonalizacji udziału partnerów społecznych w krajowych programach reform – w ujęciu regularności, przeznaczonego czasu i stopnia równowagi.
- Władze krajowe mogą przeanalizować udział partnerów społecznych w krajowych programach reform w bardziej skuteczny i przejrzysty sposób, tak aby mieli oni większy wpływ na ich zawartość.
- Komisja Europejska, we współpracy z władzami krajowymi, powinna zachęcać do bardziej terminowego procesu, tak aby zapewnić lepszą jakość i większą dokładność informacji przekazywanych partnerom społecznym na temat treści zaleceń dla poszczególnych krajów.
- Komisja Europejska i władze krajowe powinny rozważyć większe zaangażowanie partnerów społecznych w ramach wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów. Mogą również ściśle monitorować, czy przestrzegane są propozycje wdrażania określonych zaleceń z zastosowaniem „konsultacji z partnerami społecznymi”, i opisać wyniki w kolejnych sprawozdaniach krajowych.
- Komisja Europejska może wzmocnić rolę i uwydatnić pozycję urzędników zajmujących się europejskim semestrem poprzez lepsze określenie ich funkcji i zadań.
- Komisja Europejska może wspierać budowanie zdolności partnerów społecznych w ujęciu ich wkładu w europejski semestr.
- Prowadzone mogą być dalsze badania służące analizie czynników sprzyjających skutecznemu dialogowi społecznemu w ramach europejskiego semestru i w szerszym kontekście.

### Dalsze informacje

Sprawozdanie „Role of the social partners in the European Semester” („Rola partnerów społecznych w europejskim semestrze”) jest dostępne na stronie internetowej <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Dodatkowych informacji udziela Christian Welz, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: [cwe@eurofound.europa.eu](mailto:cwe@eurofound.europa.eu).