

Udział krajowych partnerów społecznych w kształtowaniu polityki w 2019 r.

Wprowadzenie

Dialog społeczny jest zapisany w traktatach UE. Partnerzy społeczni mają zasadnicze znaczenie w ocenie potrzeb w zakresie polityki oraz uczestniczą w jej kształtowaniu, a także projektowaniu i wdrażaniu krajowych reform w dziedzinie spraw społecznych i zatrudnienia. W związku z tym powinni brać udział w tworzeniu i wdrażaniu polityki. Rola ta została potwierdzona w wytycznej 7 Rady Unii Europejskiej dotyczącej polityk zatrudnienia państw członkowskich oraz w zasadzie 8 Europejskiego filaru praw socjalnych.

Kontekst polityki

Przez ostatnie dziesięć lat w ramach europejskiego semestru wypracowano kompleksowe podejście do kształtowania polityki na szczeblu krajowym. Od czasu proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych cele społeczne są wyraźnie określone w najważniejszych dokumentach strategicznych wydawanych w cyklu semestru, choć poprawa koordynacji z celami fiskalnymi i makroekonomicznymi jest zawsze możliwa i pożądana. W swoich krajowych programach państwa członkowskie uwzględniły reformy i inicjatywy z zakresu polityki, tworząc możliwości zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityki.

Jakość ich udziału w tworzeniu i kształtowaniu polityki jest jednym z kluczowych wskaźników jakości dialogu społecznego na poziomie krajowym. Doświadczenie pokazuje, że im wyższa jest jakość tego zaangażowania, tym skuteczniejszy jest dialog społeczny.

Sytuacja polityczna ma wpływ na udział partnerów społecznych w kształtowaniu polityki, nawet w krajach z dobrze rozwiniętymi stosunkami pracy i doświadczeniami związanymi z dialogiem społecznym. W takich przypadkach narażona może być niezależność partnerów społecznych; należy ją umacniać, aby ich wkład w tworzenie polityki krajowej był niezależny.

Kluczowe ustalenia

- W większości krajów przeprowadzono z partnerami społecznymi konsultacje dotyczące w pewnym stopniu kształtowania polityki. Konsultacje obejmują inicjatywy związane z polityką w ramy zarówno zaleceń dla poszczególnych krajów, jak i programów krajowych. Wiele reform dotyczyło kwestii społecznych i zatrudnienia; w krajach środkowej, wschodniej i południowej Europy niektóre z tych reform wprowadzono bez udziału partnerów społecznych.
- Pod względem praktyk angażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki kraje można sklasyfikować w trzech podstawowych grupach.
 - Kraje z ugruntowanymi strukturami dialogu społecznego, które angażują partnerów społecznych i działają skutecznie: rząd konsultuje się z takimi partnerami głównie w sprawach społecznych i pracowniczych (Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowacja, Szwecja).
 - Kraje, w których istnieją instytucje dialogu społecznego, chociaż partnerzy społeczni nie są pełni usatysfakcjonowani ze swojego udziału w kształtowaniu polityki: w niektórych kwestiach zgłaszali swoje niezadowolenie (Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo).
 - Kraje, w których partnerzy społeczni mają poczucie, że nie uczestniczą w istotny sposób w kształtowaniu polityki: w krajach tych wszelkie rozpoznane uchybienia pozostają niemal bez zmian, a sam dialog społeczny wydaje się być w stanie stagnacji (Grecja, Węgry, Rumunia).
- Z analizy wynika, że w 2019 r. większość partnerów społecznych brała udział w opracowywaniu krajowych programów reform. Niektórzy partnerzy społeczni, zwłaszcza w Grecji i we Włoszech, podkreślali jednak, że nie brali w tym żadnego udziału, natomiast związki zawodowe i organizacje pracodawców na Węgrzech krytycznie oceniały jakość tego udziału.

- Zaangażowanie zwykle obejmuje formalne konsultacje o charakterze instytucjonalnym lub w ramach kontaktów dwustronnych. W niektórych państwach członkowskich konsultacje polegają na wymianie opinii ze związkami zawodowymi i pracodawcami lub na zastosowaniu specjalnych krajowych postępowań (szczególnych niestandardowych procedur w ramach specjalnych grup roboczych lub komitetów). Często stosuje się kombinację tych systemów.
- Większość partnerów społecznych uznało warunki swojego zaangażowania za odpowiednie. W niektórych krajach jednak partnerzy społeczni podkreślali wielokrotnie, że najważniejszym problemem pozostaje brak czasu na konsultacje. Z kolei w innych krajach nie sygnalizowano takiego problemu. Taka różnica zdań nie powinna być trudna do rozstrzygnięcia.
- Większość partnerów społecznych i organów krajowych stwierdziła, że między 2018 r. a 2019 r. wystąpiły niewielkie zmiany pod względem jakości ich zaangażowania w krajowych programach reform, przy czym niewielkie odstępstwa dotyczyły czterech analizowanych elementów (warunków; formy i treści konsultacji; przedzielonego czasu; przekazanych opinii oraz dostrzegania poglądów partnerów społecznych). Partnerzy społeczni w niektórych krajach odnotowali jednak częściową poprawę w zakresie swojego udziału w procesie konsultacji, choć często w kontekście ogólnego pogorszenia sytuacji.
- Partnerzy społeczni w kilku krajach wyrażali niezadowolenie z faktu, że ich opinie nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji krajowych programów reform. To odczucie bycia wysłuchanym, lecz nie posłuchanym jest różne w przypadku poszczególnych krajów i podmiotów.
- Istnieje związek pomiędzy siłą krajowego dialogu społecznego a udziałem partnerów społecznych w kształtowaniu polityki. Ta sama zależność jest widoczna w przypadku udziału partnerów społecznych w opracowywaniu krajowych programów reform. W niektórych krajach partnerzy społeczni wykorzystują semestr i zalecenia dla poszczególnych krajów do sygnalizowania swoich problemów krajowych na szczeblu unijnym.

Wskazówki dotyczące polityki

- Europejski semestr stanowi nie tylko architekturę zarządzania, w której UE może koordynować politykę fiskalną i politykę gospodarczą, ale także arenę dla krajowych partnerów społecznych, którzy mogą oddziaływać na programy gospodarcze i społeczne. W sytuacjach, gdy trzeba zaangażować odpowiednich partnerów społecznych, należy rozważyć bardziej sektorowe podejście i konkretne obszary polityki.
- Włączenie do europejskiego semestru celów rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego z 2020 r. oraz celów zrównoważonego rozwoju będzie mieć konsekwencje dla polityki społecznej, gospodarczej i zatrudnienia. Aktywne i znaczące zaangażowanie partnerów społecznych w europejskim semestrze może przyczynić się do postępów w realizacji tych konkretnych celów UE.
- Biorąc pod uwagę ogromne fiskalne i gospodarcze konsekwencje tych zmian w europejskim semestrze, warto rozszerzyć zaangażowanie partnerów społecznych na inne kluczowe obszary polityki, na przykład na programy stabilności lub konwergencji. Należy zwrócić uwagę i dopilnować, aby partnerzy społeczni mieli wystarczające możliwości uczestniczenia w takich debatach dotyczących kierunków polityki.
- Jak wynika z badania, zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki oraz w europejskim semestrze jest nieskuteczne w niektórych spośród tych samych z roku na rok krajów. Należy podejmować więcej działań wspierających pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą tych krajów w stosunku do innych państw, w których partnerzy społeczni mogą się skutecznie angażować.

Dalsze informacje

Sprawozdanie „Udział krajowych partnerów społecznych w kształtowaniu polityki w 2019 r.” jest dostępne na stronie internetowej <http://eurofound.link/ef19017>

Kierownik ds. badań: Ricardo Rodriguez Contreras

information@eurofound.europa.eu