

Zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki podczas pandemii COVID-19

Wprowadzenie

Od 2016 r. Eurofound monitoruje zaangażowanie krajowych partnerów społecznych w proces europejskiego semestru i dokumentuje ten proces w szeregu sprawozdań. W odniesieniu do 2020 r. w analizie skoncentrowano się na zaangażowaniu partnerów społecznych w kształtowanie polityki w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19. Sprawozdanie obejmuje również zaangażowanie partnerów społecznych w opracowywanie krajowych programów reform na 2020 r. w kontekście europejskiego semestru. Badanie koncentruje się na trójstronnym dialogu społecznym na szczeblu krajowym.

Kontekst polityki

Pandemia COVID-19 poważnie utrudniła działalność gospodarczą i społeczną, powodując zmianę priorytetów w programach politycznych państw członkowskich na szczeblu unijnym i krajowym. W ramach środków z zakresu polityki przyjętych w pierwszych miesiącach pandemii priorytetowo potraktowano odporność opieki zdrowotnej oraz utrzymanie zatrudnienia i ciągłości działania. Udział partnerów społecznych w opracowywaniu tych środków zmniejszono, ponieważ strategie polityczne były często przyjmowane w sytuacjach nadzwyczajnych.

Ponadto cykl europejskiego semestru 2020 uległ znacznym zmianom. Unijny pakiet wiosenny został przekierowany na łagodzenie społeczno-gospodarczych skutków kryzysu, a zalecenia dla poszczególnych krajów zatwierdzone przez Radę w lipcu 2020 r. miały na celu przede wszystkim zapewnienie reakcji finansowych, gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych na kryzys.

Kluczowe ustalenia

- Pandemia COVID-19 podważyła krajowy dialog społeczny i wywarła wpływ na istniejące ramy i praktyki dotyczące zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki. W tym kontekście w większości krajów przyjęto znaczną liczbę środków z zakresu polityki bez terminowych i konstruktywnych konsultacji z partnerami społecznymi.
- Presja czasu związana z wymianami i konsultacjami w tym trudnym okresie jest uważana za główny problem jakości dialogu społecznego, a w konsekwencji zaangażowania partnerów społecznych. Ogólnie rzecz biorąc, partnerzy społeczni uznają wyjątkowe okoliczności i ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19, które zakłóciły obowiązujące standardowe ramy zaangażowania i działanie instytucji. Pomimo uznania tych trudnych okoliczności partnerzy społeczni są również zdania, że większość rządów mogłaby osiągnąć znacznie lepsze wyniki.
- Pandemia COVID-19 pokazała, że tam, gdzie trójstronny dialog społeczny jest dobrze ugruntowany i stały, wpływ kryzysu zdrowotnego na zaangażowanie partnerów społecznych jest stosunkowo ograniczony. W niektórych przypadkach kryzys jeszcze przyspieszył konsultacje, a niektórzy partnerzy społeczni donoszą, że ich opinie były wysłuchiwanie z większą uwagą.
- Natomiast w innych krajach, mimo że dialog społeczny nadal istnieje, był on poważnie ograniczony. W związku z tym kryzys zdrowotny ujawnił strukturalne słabości podstaw dialogu społecznego w niektórych systemach stosunków pracy.
- Ewolucja pandemii była zmienna, a jakość zaangażowania w kształtowanie polityki poprawiła się z biegiem czasu w niektórych krajach, takich jak: Francja, Luksemburg, Malta, Polska (ocenę tę dostarczyła tylko jedna organizacja pracodawców), Portugalia i Słowacja. W tych krajach, podczas gdy pierwsze środki rządowe zostały podjęte bez odpowiednich konsultacji, proces konsultacji poprawił

się, a w większości przypadków partnerzy społeczni byli na ogół raczej zadowoleni z jakości zaangażowania.

- Partnerzy społeczni w kilku krajach (takich jak: Belgia, Finlandia, Włochy i Hiszpania) podjęli inicjatywy mające na celu uzgodnienie wspólnych działań wspierających przedsiębiorstwa i społeczeństwo w odpowiedzi na kryzys społeczny i gospodarczy. Rządy w większości popierały te wspólne inicjatywy.
- Poza trójstronnym dialogiem społecznym na najwyższym poziomie odnotowano, że środki z zakresu polityki przyjęte na szczeblu krajowym w celu rozwiązania kryzysu związanego z COVID-19 najprawdopodobniej pogłębiły dialog społeczny na poziomie sektorów i przedsiębiorstw. Dyskusje między pracodawcami a kierownikami ds. zasobów ludzkich w celu wdrożenia tych środków potencjalnie doprowadziły do konstruktywnych rozwiązań. Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz wdrażanie telepracy są niewątpliwie jednymi z priorytetów programu prac przedstawicieli pracodawców i pracowników, a także negocjacji zbiorowych w niektórych sektorach.
- Ustalenia wynikające z ram analitycznych zastosowanych w badaniu pokazują, że zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców w zaledwie czterech krajach (Czechy, Estonia, Holandia i Szwecja) odnotowały wysoką jakość zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie krajowych programów reform na 2020 r. Oznacza to, że obie strony zgłaszają, że istnieje wystarczająco dużo czasu na informacje i konsultacje, że są zadowolone z otrzymanych przez rząd informacji zwrotnych i odpowiedzi oraz że ich uwagi zostały zastosowane lub uwzględnione.
- W innych państwach członkowskich istnieje pole do poprawy w zakresie zaangażowania partnerów społecznych w krajowe programy reform. Natomiast pomimo braków i słabości, partnerzy społeczni w większym stopniu angażowali się w ogólne kształtowanie polityki niż w opracowywanie krajowych programów reform w kontekście europejskiego semestru.

Wskazówki dotyczące polityki

- Pandemia COVID-19 unaoczniała, w jaki sposób można wykorzystać skuteczny dialog społeczny do kształtowania inicjatyw politycznych i znajdowania rozwiązań w sytuacjach nadzwyczajnych mających wpływ na przedsiębiorstwa, pracowników, gospodarkę i społeczeństwo. Wyzwania wynikające z kryzysu gospodarczego i społecznego powinny podkreślić cenny wkład partnerów społecznych w budowanie spójności społecznej i wspieranie ożywienia gospodarczego.
- W przeciwieństwie do poprzedniego światowego kryzysu finansowego partnerzy społeczni, rządy i instytucje europejskie w większości podzielili się wiedzą na temat reakcji politycznych niezbędnych do złagodzenia skutków pandemii i promowania ożywienia gospodarczego. To wspólne podejście należy kontynuować, a rządy powinny zachęcać do współpracy z partnerami społecznymi i do zaufania im w zakresie udziału we wdrażaniu działań politycznych na odpowiednim szczeblu. Dotyczy to zwłaszcza krajów, w których partnerzy społeczni podkreślali brak odpowiedniego zaangażowania w kształtowanie polityki.
- Rządy powinny zapewnić znaczące i terminowe zaangażowanie partnerów społecznych w zmodernizowany cykl europejskiego semestru 2021. Biorąc pod uwagę zmiany wprowadzone w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego, udział partnerów społecznych w opracowywaniu, monitorowaniu i wdrażaniu planów odbudowy i zwiększania odporności przedłożonych wraz z krajowymi programami reform w jednym zintegrowanym dokumencie w 2021 r. będzie miał kluczowe znaczenie dla wzmocnienia dialogu społecznego i zapewnienia sprawiedliwego ożywienia gospodarczego.
- Koordynując politykę gospodarczą w odpowiedzi na skutki kryzysu związanego z COVID-19, w ramach europejskiego semestru należy zadbać o to, by partnerzy społeczni byli w znaczący sposób zaangażowani, a krajowy dialog społeczny wypełniał swoją rolę w kształtowaniu reakcji politycznych na wyzwania wynikające z priorytetów Unii Europejskiej w zakresie klimatu, środowiska, społeczeństwa i technologii cyfrowych, zwłaszcza w tych krajach, w których wielokrotnie zgłaszano słabości i niedociągnięcia strukturalne jako utrudniające prawdziwy dialog społeczny.

Dodatkowe informacje

Sprawozdanie „Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak” („Zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki w czasie pandemii COVID-19”) jest dostępne pod adresem: <http://eurofound.link/ef20035>

Kierownik ds. badań: Ricardo Rodríguez Contreras
information@eurofound.europa.eu