

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

TYTUŁ INICJATYWY	Ożywienie dialogu społecznego w Unii Europejskiej
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ DG	Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Dział C.3
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Komunikat Komisji oraz wniosek dotyczący zalecenia Rady
ORIENTACYJNY TERMIN	III kwartał 2022 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Promowanie dialogu między pracodawcami i pracownikami uznaje się za wspólny cel UE i państw członkowskich (art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). Unia Europejska uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię (art. 152 TFUE). Zgodnie z Traktatami partnerzy społeczni pełnią wyjątkową rolę polegającą na wypracowywaniu umów, których realizacja może być wymagana przepisami UE przyjętymi na podstawie wniosku Komisji.

W marcu 2015 r. Komisja wraz z partnerami społecznymi i innymi instytucjami Unii zorganizowała konferencję wysokiego szczebla poświęconą nowemu początkowi dialogu społecznego. 27 czerwca 2016 r. europejscy partnerzy społeczni, Komisja oraz holenderska prezydencja Rady podpisali następnie [wspólne oświadczenie „Nowy początek dialogu społecznego”](#).

W marcu 2021 r. w [Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#) podkreślono potrzebę ożywienia dialogu społecznego na poziomie krajowym i unijnym oraz wezwano do wzmożenia działań na rzecz poszerzania zasięgu rokowań zbiorowych i zapobiegania spadkowi członkostwa i gęstości organizacyjnej partnerów społecznych. W Planie działania zapowiedziano, że w następstwie konsultacji z partnerami społecznymi Komisja przedstawi w 2022 r. inicjatywę na rzecz wsparcia dialogu społecznego na poziomie unijnym i krajowym.

W swoim [programie prac na 2022 r.](#) Komisja potwierdziła, że przedstawi komunikat na rzecz ożywienia dialogu społecznego na poziomie unijnym i krajowym, aby wesprzeć kluczową rolę partnerów społecznych w realizacji sprawiedliwej i spójnej odbudowy gospodarczej i społecznej, zielonej i cyfrowej transformacji oraz transformacji rynku pracy.

Na trójstronnym szczycie społecznym ds. wzrostu i zatrudnienia, który odbył się w październiku 2021 r., przewodnicząca Ursula von der Leyen zapowiedziała ponadto, że wraz z komunikatem Komisji opublikowany zostanie także wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie roli dialogu społecznego.

Inicjatywa na rzecz dialogu społecznego jest związana z kilkoma innymi, najnowszymi inicjatywami Komisji: [wnioskiem Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie godziwych płac minimalnych w UE](#), [komunikatem Komisji „Lepsze warunki pracy na rzecz silniejszej Europy socjalnej: pełne wykorzystanie korzyści płynących z cyfryzacji dla przyszłości pracy”](#), wnioskiem Komisji dotyczącym [dyrektywy w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych](#) oraz projektem [wytycznych Komisji w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników](#).

Zaproponowane środki odegrają bezpośrednią rolę w realizacji zasady 8 Europejskiego filaru praw socjalnych oraz celu 8 spośród celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (wzrost gospodarczy i godna praca).

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Przedsiębiorstwa i pracownicy w UE mierzą się obecnie z dużymi wyzwaniami w związku z pandemią, transformacją cyfrową i transformacją w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, a od niedawna także i rosyjską agresją wojskową wobec Ukrainy.

Dialog społeczny jest ważnym elementem odporności gospodarczej i społecznej oraz odporność systemu opieki zdrowotnej, konkurencyjności, sprawiedliwości oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Jest on kluczowy do odnalezienia wyważonych rozwiązań, będących odpowiedzią na nowe potrzeby, zmiany na rynku pracy, transformację klimatyczną i cyfrową oraz niespodziewane kryzysy. Dialog społeczny może mieć również znaczenie dla nowych lub istniejących już przepisów w zakresie ochrony pracy, takich jak prawo do bycia offline. Kryzys finansowy oraz pandemia pokazały, że gospodarki państw z mocnymi ramami dialogu społecznego oraz o szerokim wykorzystaniu rokowań zbiorowych wykazują przeważnie większą konkurencyjność oraz są bardziej odporne (zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie zatrudnienia i kwestii społecznych w Europie z 2021 r.).

Jednocześnie w całej UE **krajowe systemy dialogu społecznego** znajdują się pod presją. Od wielu lat odnotowuje się spadek liczby członków w związkach zawodowych z wielu różnych powodów, poczynając od zmian strukturalnych w gospodarce (przejście z gospodarki przemysłowej z tradycyjnie silnymi związkami zawodowymi do gospodarki usługowej), przez zmiany w organizacji pracy i produkcji (outsourcing, elastyczne umowy o pracę), a kończąc na pojawieniu się gospodarki platformowej oraz braku zainteresowania związkami zawodowymi wśród młodszych pracowników. Udział pracowników będących stroną układu zbiorowego pracy spadł z szacowanej średniej wartości UE na poziomie 66 % w 2000 r. do około 56 % w 2018 r., przy czym największe spadki odnotowano w Europie Środkowo-Wschodniej. Obserwuje się również znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w odniesieniu do struktury i jakości dialogu społecznego, w tym rokowań zbiorowych, oraz odbywających się w jego ramach procesów. W efekcie w wielu państwach członkowskich partnerzy społeczni nie posiadają odpowiednich zdolności (tj. umiejętności lub uprawnień), nie są wystarczająco zaangażowani w istotne reformy i procesy kształtowania polityki oraz nie są w stanie zawierać układów zbiorowych. Przyczynia się to do zachwiania równowagi interesów partnerów społecznych oraz utrudnia dochodzenie do wyważonych rozwiązań i negocjowanie dynamiki płac.

Europejski dialog społeczny obejmuje zarówno procesy dwustronne, jak i trójstronne pomiędzy samymi unijnymi partnerami społecznymi, a także dialog pomiędzy partnerami społecznymi oraz Komisją (czasami bierze w nim udział również Rada Europejska lub Rada Unii Europejskiej). Zgodnie ze zobowiązaniami traktatowymi Komisja promuje dialog społeczny poprzez: i) angażowanie partnerów społecznych w procesy kształtowania polityki i prawa UE, na przykład przy pomocy specjalnych wysłuchań lub dwuetapowych konsultacji z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE; ii) konsultowanie z partnerami społecznymi głównych kamieni milowych europejskiego semestru; iii) organizację zebrań w ramach europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego oraz na poziomie międzybranżowym; iv) zapewnianie środków na finansowanie projektów. Większość procesów i instrumentów służących wsparciu europejskiego dialogu społecznego na poziomie międzybranżowym i sektorowym stworzono 20–30 lat temu. Te procedury i sposoby pracy są wprawdzie mocno ugruntowane, przyszedł jednak czas na ich podsumowanie i zwrócenie się ku rozwiązaniom, które pozwolą jeszcze bardziej ożywić europejski dialog społeczny.

Każdego roku 87 organizacji posiadających status europejskich partnerów społecznych¹ przyjmuje od 30 do 50 wspólnych dokumentów. Liczba wynegocjowanych umów między partnerami społecznymi pozostaje jednak stosunkowo niska². Od 1995 r. europejscy partnerzy społeczni zwrócili się o wdrożenie 14 takich umów w formie dyrektywy Rady. Partnerzy społeczni zawarli również 6 niezależnych umów na poziomie międzybranżowym oraz

¹ Wykaz organizacji o statusie europejskich partnerów społecznych można znaleźć pod tym linkiem <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=329>.

² Ostateczne ustalenia europejskich partnerów społecznych zamieszczane są w bazie tekstów dotyczących dialogu społecznego (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en>).

5 na poziomie sektorowym. Liczba komitetów sektorowego dialogu społecznego wzrosła – w 1999 r. było ich 19, a obecnie jest ich 43³. Sektory przemysłu ewoluują zgodnie z dynamiką wyznaczaną przez rozwój społeczny i gospodarczy. Jedne zanikają, a inne powstają. Dialog społeczny na poziomie sektorowym również należy dostosować do tych zmian w strukturze przemysłowej oraz tak, by odpowiadał na inne nowe wyzwania, takie jak dwojaka transformacja – zielona i cyfrowa.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 151 i 152, art. 153 ust. 1 lit. f) oraz art. 154, 155 i 156 i 292 TFUE.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Na podstawie art. 152 TFUE Unia Europejska uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych, oraz ułatwia dialog między nimi, w poszanowaniu ich autonomii. Na podstawie art. 154 TFUE Komisja ma zadanie popierania konsultacji między pracodawcami i pracownikami na poziomie Unii i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie. Na podstawie art. 156 TFUE Komisja zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej, w tym w sferach dotyczących prawa zrzeszania się w związki zawodowe i rokowań zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

Dialog społeczny może być promowany na poziomie unijnym tylko przez działania/inicjatywy podejmowane na poziomie unijnym. Celem planowanego komunikatu jest ożywienie dialogu społecznego na poziomie unijnym. Oczekuje się, że potencjalne usprawnienia pozytywnie wpłyną również na dwustronny i trójstronny dialog społeczny na poziomie krajowym, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

Silny dialog społeczny na poziomie krajowym jest kluczowym budulcem dialogu społecznego na poziomie unijnym. Wniosek dotyczący zalecenia Rady będzie zawierał zasady przewodnie dla państw członkowskich dotyczące promocji dialogu społecznego i rokowania zbiorowego. Inicjatywa jest w tej części w pełni zgodna z zasadą pomocniczości, ponieważ pozostawia państwom członkowskim swobodę realizacji, z poszanowaniem różnorodności i specyfiki systemów krajowych. Poprawiając jakość dialogu społecznego na poziomie krajowym, działania UE przyczynią się do ożywienia wymiaru socjalnego rynku wewnętrznego, promocji sprawiedliwości oraz do podniesienia standardów społecznych i wzrostu solidarności w UE.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Inicjatywa na rzecz dialogu społecznego będzie promowała dialog społeczny oraz rokowania zbiorowe na poziomie unijnym i krajowym. Będzie się na nią składał komunikat ogólny w sprawie ożywienia dialogu społecznego w UE oraz wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie roli dialogu społecznego na poziomie krajowym.

Komunikat nakreśli główne wyzwania dla dialogu społecznego i rokowań zbiorowych w świetle odbudowy oraz zielonej i cyfrowej transformacji, z uwzględnieniem nowych form organizacji pracy. Będzie również zachęcał do działań zbiorowych na rzecz ożywienia dialogu społecznego. Komunikat: i) nakreśli główne środki na rzecz ożywienia dialogu społecznego na poziomie unijnym; ii) zachęci partnerów społecznych do dalszego angażowania się w dialog społeczny na poziomie unijnym; iii) zwróci uwagę na unijne wsparcie na rzecz dialogu społecznego i rokowań zbiorowych prowadzonych na poziomie krajowym; iv) przypomni o międzynarodowym wymiarze silnego dialogu społecznego oraz v) określi środki służące ulepszeniu podstaw analitycznych przedmiotowego tematu. W odniesieniu do dialogu społecznego na poziomie unijnym komunikat będzie podsumowaniem dotychczasowych działań oraz zapowiedzią nowych środków służących unowocześnieniu sposobu organizacji europejskiego dialogu społecznego, wsparciu wdrażania jego wyników oraz wzmocnieniu zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki UE i proces udoskonalania wsparcia Komisji dla dialogu społecznego. Komunikat będzie zawierał również odniesienia do istniejących instrumentów, które UE może wykorzystać w celu wsparcia lub monitorowania dialogu społecznego na poziomie krajowym, takich jak

³ Więcej informacji na temat komitetów sektorowego dialogu społecznego można znaleźć pod tym linkiem <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>.

instrumenty finansowania, europejski semestr, ramy jakości na rzecz restrukturyzacji czy dyrektywy w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji.

Wniosek dotyczący zalecenia Rady wesprze realizację zasady 8 Europejskiego filaru praw socjalnych. Podstawą prawną zalecenia będzie art. 153 ust. 1 lit. f) TFUE. Nie naruszy ono prawa do swobodnego zawierania umów przez partnerów społecznych ani nie zakłóci funkcjonowania systemów rokowań zbiorowych w państwach członkowskich. Będzie zachętą do stosowania środków dostosowanych do krajowych tradycji, przepisów i praktyk, przy zachowaniu poszanowania dla specyfiki krajowej oraz autonomii partnerów społecznych. Celem wniosku dotyczącego zalecenia Rady będzie: i) promocja dialogu społecznego skupiająca się na zaangażowaniu partnerów społecznych i przeprowadzaniu konsultacji z nimi; ii) promocja rokowań zbiorowych poprzez zachęcanie partnerów społecznych do zawierania układów zbiorowych oraz zapewnienie warunków koniecznych do uczciwego dialogu społecznego o charakterze dwustronnym oraz iii) poszerzenie zdolności partnerów społecznych na wszystkich poziomach.

Prawdopodobne skutki

Inicjatywa polityczna Unii Europejskiej na rzecz dialogu społecznego przyczyni się do podniesienia poziomu i jakości dialogu społecznego na poziomie unijnym i krajowym. Dialog społeczny jest kluczowym czynnikiem i użytecznym narzędziem dobrze funkcjonującej, społecznie sprawiedliwej i wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej. Silne zaangażowanie partnerów społecznych ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwej transformacji cyfrowej i transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu oraz dla kształtowania przyszłości. Inicjatywa przyczyni się tym samym do rozwoju bardziej konkurencyjnej gospodarki opartej na silnej Europie socjalnej.

Prawdopodobnym skutkiem społecznym inicjatywy będzie lepszej jakości dialog społeczny oraz poszerzenie zasięgu rokowań zbiorowych na poziomie unijnym i krajowym. Rokowania zbiorowe przyczyniają się do dobrej sytuacji na rynku pracy, pomagają zapobiegać nierównościom w zmieniającym się środowisku pracy, a także gwarantują, że trwająca transformacja przynosi korzyści wszystkim pracownikom i przedsiębiorcom. Rokowania zbiorowe mogą być uzupełnieniem polityki publicznej i służyć tworzeniu dopasowanych i wyważonych rozwiązań dla kluczowych kwestii i problemów, takich jak nierówności płacowe, jakość pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, przystosowanie miejsca pracy do nowych technologii czy wsparcie dla pracowników zwolnionych na skutek przesunięć w różnych gałęziach przemysłu.

Oczekuje się, że całościowy skutek gospodarczy proponowanych środków będzie pozytywny. Zazwyczaj jakość środowiska pracy jest wyższa w krajach o silnym zaangażowaniu partnerów społecznych i dużym zasięgu układów zbiorowych. Gospodarki państw posiadających mocne ramy dialogu społecznego, w których często korzysta się z rokowań zbiorowych, wykazują przeważnie większą konkurencyjność i odporność.

Oczekuje się, że inicjatywa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na środowisko.

Zakłada się że inicjatywa wpłynie pozytywnie na struktury rządowe i uczestnictwo obywatelskie oraz wesprze dobrą administrację dzięki zwiększeniu zaangażowania partnerów społecznych w tworzenie i realizację odpowiednich polityk.

Poszerzenie zdolności partnerów społecznych oraz wzmacnianie statusu rokowań zbiorowych ułatwia promowanie solidarności w postaci tworzenia lepszych warunków pracy i przeprowadzania sprawiedliwych transformacji. To z kolei powinno mieć pozytywny wpływ na prawa podstawowe.

Oczekuje się też, że inicjatywa przyniesie bezpośrednie korzyści związkom zawodowym i organizacjom pracodawców, ożywiając dialog społeczny na poziomie unijnym i krajowym, m.in. poprzez zagwarantowanie lepszego wsparcia dla budowania zdolności krajowych partnerów społecznych, a w konsekwencji także zdolności pracowników i przedsiębiorstw.

Monitorowanie w przyszłości

Komisja, wraz z europejskimi partnerami społecznymi, będzie monitorowała skutki zaproponowanych środków, służących ożywieniu europejskiego dialogu społecznego, w ramach istniejących forów na rzecz dialogu społecznego (Komitet ds. Dialogu Społecznego, 43 komitety sektorowego dialogu społecznego). Zasady monitorowania i oceny zostaną przedstawione we wniosku dotyczącym zalecenia Rady. Komisja monitoruje również dialog społeczny na poziomie krajowym w ramach europejskiego semestru, wydając w stosownych przypadkach odnośne zalecenia.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

Nie przewiduje się oceny skutków w przypadku zalecenia Rady, ponieważ będą one w dużej mierze zależały od sposobu realizacji zaleceń przez państwa członkowskie.

Strategia konsultacji

Ogólnym celem jest zebranie opinii zainteresowanych podmiotów na temat potrzeby podjęcia działań na szczeblu UE, a także rodzaju, zakresu i istoty takich działań. W tym celu Komisja poczyniła już pewne kroki, które opisano poniżej, a publikacja niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag nie ma wpływu na szczegółowe konsultacje z partnerami społecznymi, które już się odbyły:

- ankieta wśród europejskich sektorowych partnerów społecznych dotycząca planowanego przeglądu sektorowego dialogu społecznego (maj–lipiec 2021 r.);
- trzy seminaria tematyczne z udziałem europejskich sektorowych partnerów społecznych, poświęcone następującym zagadnieniom: „Jak lepiej wykorzystać europejski sektorowy dialog społeczny w kształtowaniu polityki?”, „Jak osiągać lepsze rezultaty w ramach europejskiego sektorowego dialogu społecznego i wzmocnić jego wpływ?” oraz „Jak unowocześnić organizację europejskiego sektorowego dialogu społecznego?” (seminaria odbyły się 21 października, 18 listopada i 9 grudnia 2021 r.);
- dwa spotkania z partnerami społecznymi na poziomie technicznym poświęcone wymianie poglądów dotyczących planowanych ram wsparcia zawierania umów między partnerami społecznymi (spotkanie odbyło się 28 marca 2022 r.) oraz przeglądu sektorowego dialogu społecznego (spotkanie odbyło się 31 marca 2022 r.); oraz
- dwa specjalne wysłuchania partnerów społecznych w sprawie komunikatu Komisji (z 28 kwietnia 2022 r.) oraz wniosku Komisji dotyczącego zalecenia Rady (z 31 maja 2022 r.).

19 maja odbyły się również ukierunkowane konsultacje z Komitetem ds. Zatrudnienia.

W okresie od 14 stycznia do 30 listopada 2020 r. Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje na temat [Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Konsultacje te dotyczyły również zasady 8 poświęconej kwestiom dialogu społecznego oraz zaangażowania pracowników. Komisja szczegółowo przeanalizowała wszystkie odpowiedzi i podsumowała je w [dokumencie roboczym towarzyszącym Planowi działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Komisja uwzględni wyniki przeprowadzonych konsultacji, przygotowując swoją inicjatywę, która będzie składała się z wniosku dotyczącego zalecenia Rady oraz komunikatu Komisji.