

Zaangażowanie partnerów społecznych w europejski semestr Aktualizacja informacji na rok 2016

Wprowadzenie

Europejski semestr jest kluczowym elementem zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, ukierunkowanym na koordynację polityki fiskalnej i gospodarczej państw członkowskich. Choć rola partnerów społecznych w tym procesie nie jest określona w europejskich przepisach z zakresu zarządzania gospodarczego, instytucje europejskie uznają je za kluczowe podmioty i wezwały je do ściślejszego zaangażowania. Udział partnerów społecznych ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia poczucia odpowiedzialności za polityki europejskie i zapewnienie ich efektywnego wdrażania, jak wskazano w wytycznych w sprawie zatrudnienia.

Kontekst polityki

Zaangażowanie krajowych partnerów społecznych w europejski semestr zmieniało się stopniowo od jego rozpoczęcia w 2010 r., przy czym w ostatnich latach odnotowano pewną poprawę. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2015 r. podkreślono jednak konieczność wzmocnienia roli partnerów społecznych w zarządzaniu gospodarczym zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Dnia 5 marca 2015 r. na konferencji wysokiego szczebla pt. „Nowy początek dla dialogu społecznego” zorganizowanej przez Komisję Europejską zapowiedziano, że sprawozdania dotyczące poszczególnych państw za 2015 r. będą publikowane wcześniej, aby zapewnić partnerom społecznym i rządowi więcej czasu na omówienie krajowych programów reform.

W następstwie zaleceń zawartych w sprawozdaniu pięciu przewodniczących wydany w czerwcu 2015 r. Komisja zaproponowała w październiku 2015 r. wznowienie procesu europejskiego semestru oraz zachęciła do większego zaangażowania partnerów społecznych podczas opracowywania krajowych programów reform. Międzybranżowi europejscy partnerzy społeczni (ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP i UEAPME) przyjęli wspólną deklarację w dniach 26–27 stycznia 2016 r., w której podkreślono znaczenie zaangażowania partnerów społecznych w europejskie zarządzanie gospodarcze i europejski semestr. Deklaracja ta została zatwierdzona dnia 27 czerwca 2016 r. czterostronnym oświadczeniem, które

zostało również podpisane przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej.

Kluczowe ustalenia

W większości państw członkowskich zaangażowanie partnerów społecznych w europejski semestr przebiega stosunkowo sprawnie. W wielu państwach członkowskich nastąpiła poprawa pod względem procedur angażowania partnerów społecznych. Utrzymują się jednak znaczące różnice pod względem jakości i efektywności zaangażowania partnerów społecznych w proces europejskiego semestru.

Ogólnie rzecz ujmując, partnerzy społeczni nie zgłosili żadnych istotnych zmian w swoim zaangażowaniu w opracowywanie i przyjmowanie krajowych programów reform w ciągu ostatnich dwóch cykli europejskiego semestru. Ocena ta obejmuje te państwa, w których już sam proces był niezadowolający. Ponadto w dalszym ciągu istnieje możliwość osiągnięcia bardziej zinstytucjonalizowanego podejścia do zaangażowania partnerów społecznych w europejski semestr, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których obecnie brak jest takiego podejścia.

Choć partnerzy społeczni w niektórych państwach zgłosili pewną poprawę w zakresie różnych aspektów procesu zaangażowania, inni wyrazili obawę, że nastąpiło pogorszenie w cyklu w 2016 r. Przytaczano różnorodne przyczyny takiej negatywnej oceny, które wymagają bardziej szczegółowych informacji kontekstowych. Ponadto wśród partnerów społecznych w obrębie tego samego państwa członkowskiego istnieją różne podglądy.

W niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni uznają, że ich zaangażowanie ma raczej charakter informacyjny niż konsultacyjny. Jak wynika z ich uwag, gdy przeprowadzane są szeroko zakrojone konsultacje oraz istnieje możliwość wyrażenia opinii i przedstawienia stanowiska na piśmie, nie dochodzi do faktycznej wymiany pomiędzy partnerami społecznymi a rządem. Większość partnerów społecznych jest zdania, że proces ten nie stanowi rzeczywistych konsultacji, w odróżnieniu od procesów, w których mogą oni brać udział w ramach dialogu społecznego na poziomie krajowym.

Opinie partnerów społecznych nie są dostatecznie zauważalne

Liczba opinii partnerów społecznych formalnie załączonych do ostatecznego krajowego programu reform wzrosła od okresu 2011–2014. Lista ta jest jednak nadal zbyt krótka i nie wszystkie praktyki załączania takich opinii są realizowane w tak samo skuteczny sposób.

Większość partnerów społecznych jest zdania, że ich opinie mają pewien wpływ na krajowe programy reform, chociaż w ograniczonym stopniu. Takie postrzeganie osiągnięcia wpływu jest podatne na szereg interpretacji, czasem mieszanych, ponieważ krajowe systemy stosunków pracy oraz struktury i praktyki dialogu społecznego w dużej mierze warunkują wyniki procesów.

Potrzebne jest bardziej całościowe zaangażowanie

Czas przewidziany na konsultacje z partnerami społecznymi nieznacznie wydłużył się w niektórych państwach członkowskich. Partnerzy społeczni podkreślają jednak konieczność poprawy tego aspektu w celu zwiększenia ich zaangażowania w proces europejskiego semestru. Chcieliby oni, aby możliwie najwięcej czasu zostało przeznaczone na dyskusję oraz aby ich zaangażowanie w cykl europejskiego semestru rozpoczęło się wcześniej.

W przypadku procesów realizowanych w niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni mogą być zaangażowani na większej liczbie etapów europejskiego semestru, co oznacza wcześniejszy udział i rozwijanie wymian na różnych etapach.

Komisja odgrywa obecnie aktywniejszą rolę

Głównie poprzez wyznaczanie urzędników ds. europejskiego semestru Komisja Europejska odgrywa obecnie aktywniejszą rolę, informując partnerów społecznych i zainteresowane strony o zmianach w zakresie europejskiego semestru.

Wskazówki dotyczące polityki

- W związku z ukierunkowaniem na zaangażowanie partnerów społecznych oraz czterostronne porozumienie w sprawie nowego początku dla dialogu społecznego, zapowiedzianym przez przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera, ściślejsza koordynacja międzyinstytucjonalna pomiędzy rządami krajowymi, partnerami społecznymi i Komisją Europejską powinny pomóc w poprawie efektywności europejskiego semestru. Właściwe zaangażowanie oznacza przeprowadzanie faktycznych dyskusji i wymianę poglądów, które można monitorować. Nie powinno to być formalne i biurokratyczne działanie, lecz raczej sposób na wspólne tworzenie legitymacji i zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych, które może prowadzić do lepszych i skuteczniejszych reform.

- Poczucie wspólnej odpowiedzialności za proces i wyniki wśród wszystkich zaangażowanych podmiotów powinno być pożądanym celem koordynacji polityki europejskiego semestru. Podkreślałoby ono trójstronną relację i koordynację pomiędzy głównymi podmiotami. Możliwość ta powinna również uwzględniać specyfikę krajową w dialogu społecznym oraz niezależność partnerów społecznych.
- Korzystne dla zaangażowania partnerów społecznych może być podejście zakładające pełny cykl, które stanowi element europejskiego semestru jako takiego. Tego rodzaju podejście zakładające roczny cykl mogłoby determinować harmonogram i etap udziału partnerów społecznych. Jeśli partnerzy społeczni będą się czuli bardziej zaangażowani w wydarzenia następujące na poszczególnych etapach procesu, a nie tylko podczas jednego konkretnego okresu przeznaczonego na przegląd krajowych programów reform, mogłoby to zwiększyć ich poczucie odpowiedzialności za wyniki.
- Przejrzystość i rozliczalność mogą wesprzeć zarządzanie społeczne procesem. Opinie partnerów społecznych wyrażane w trakcie konsultacji w zakresie krajowych programów reform mogłyby być w większym stopniu udostępniane zainteresowanym stronom i obywatelom.
- Lepsze i powszechniejsze zarządzanie czasem przez cały proces pomogłoby w podniesieniu jakości ogólnego zaangażowania partnerów społecznych, a zarazem w poprawie jakości i zarządzania społecznego europejskiego semestru.
- Zwiększenie zaangażowania w całym procesie wzmocniłoby zaufanie oraz poprawiłoby zrozumienie wspólnych poglądów, a jednocześnie przyczyniłoby się do zbudowania zdolności instytucjonalnych i technicznych w tych organizacjach, które twierdzą, że brakuje im takich zdolności.
- Chociaż zaangażowanie partnerów społecznych powinno się odbywać z poszanowaniem praktyk krajowych, stosowanie uznanych norm w zakresie informowania i konsultacji, zdefiniowanych w unijnym prawie pracy, pomogłoby w zwiększeniu wydajności procesu.
- Zagadnienia uwzględnione dzięki zaangażowaniu partnerów społecznych można by rozszerzyć poza zakres spraw związanych bezpośrednio z zatrudnieniem i kwestiami społecznymi, ponieważ inne polityki i reformy są nie tylko ściśle z nimi powiązane, lecz również wywierają na nie duży wpływ.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Involvement of the social partners in the European Semester: 2016 update* jest dostępne pod adresem: www.eurofound.europa.eu/publications

Dalszych informacji udziela Ricardo Rodriguez Contreras, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: rrc@eurofound.europa.eu.