

# PONOWNA ANALIZA KWESTII RESTRUKTURYZACJI, PRZEWIDYWANIA ZMIAN I UDZIAŁU PRACOWNIKÓW W ŚWIECIE CYFROWYM

PONOWNA ANALIZA KWESTII RESTRUKTURYZACJI,  
PRZEWIDYWANIA ZMIAN I UDZIAŁU  
PRACOWNIKÓW W ŚWIECIE CYFROWYM





# **PONOWNNA ANALIZA KWESTII RESTRUKTURYZACJI, PRZEWIDYWANIA ZMIAN I UDZIAŁU PRACOWNIKÓW W ŚWIECIE CYFROWYM**

– RAPORT DLA EUROPEJSKIEJ KONFEDERACJI  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH (ETUC) –

LUTY 2016

przygotowany w ramach projektu ETUC, związanego z inicjatywą Workers Participation 2015/16,  
na podstawie rozmów przeprowadzonych z reprezentantami oddziałów ETUC i ETUF  
(Europejska Federacja Związków Zawodowych) podczas warsztatów w Lizbonie, w maju 2015 roku.

ECKHARD VOSS

# SPIS TREŚCI

<b>1</b>	<b>WSTĘP</b>	3
<b>2</b>	<b>TRENDY I ZMIANY W RESTRUKTURYZACJI PO KRYZYSIE W 2008 R.</b>	
2.1	Restrukturyzacja wynikająca z kryzysu zniszczyła miliony miejsc pracy w UE	5
2.2	Restrukturyzacja w MŚP oraz sektorze publicznym	8
2.3	Trendy i wzorce jakościowe w restrukturyzacji: rosnąca polaryzacja na rynku pracy	8
2.4	Różnice pomiędzy państwami wzrosły znacząco	9
2.5	Unikanie regionalnych wykluczeń cyfrowych w Europie	11
<b>3</b>	<b>STRACONA DEKADA W KONTEKŚCIE UDZIAŁU PRACOWNIKÓW ORAZ DIALOGU SPOŁECZNEGO NA TEMAT RESTRUKTURYZACJI</b>	
3.1	Erozja europejskiego społecznego modelu uczestnictwa pracowników	13
3.2	Pobożne życzenia i przykre realia procedur informowania i konsultowania oraz uczestnictwa	14
3.3	ERZ i transnarodowa restrukturyzacja przedsiębiorstw: sytuacja ogólna ciągle rozczarowująca	15
3.4	Wskazówki na temat dobrych praktyk i łagodne przepisy prawa nie działają	17
<b>4</b>	<b>PODSTAWY UCZCIWEGO MODELU POSTĘPOWANIA W PRZYPADKU RESTRUKTURYZACJI ORAZ PRZEWIDYWANIA ZMIAN</b>	
4.1	Podążając w kierunku zintegrowanych zasad ramowych określających udział pracowników oraz demokracji przemysłowej	19
4.2	Podstawy udoskonalenia istniejących zasad ramowych	20
<b>5</b>	<b>LITERATURA</b>	23

# 1. WSTĘP

W ciągu minionych dwudziestu lat organizacje ETUC oraz ETUF aktywnie uczestniczyły w prowadzonej na szczeblu europejskim debacie na temat sposobu poprawy ramowych praw związków zawodowych, przedstawicieli pracowników oraz indywidualnych pracowników w obliczu restrukturyzacji przedsiębiorstw – w odniesieniu do przewidywania sytuacji oraz postępowania i zarządzania procesami restrukturyzacji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Wielokrotnie w badaniach prowadzonych przez związki zawodowe oraz we wspólnych projektach – w ramach dialogów dwustronnych, jak i trójstronnych oraz wydarzeń na poziomie UE – europejskie związki zawodowe podkreślały i akcentowały konieczność istotnego zwiększenia praw pracowników w celu wprowadzenia zmian i ukształtowania uczciwego postępowania w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz zwiększenia przewidywalności zmian.

Kluczowe stanowiska oraz żądania ETUC i europejskich federacji związkowych zostały podkreślone w rozporządzeniu wykonawczym ETUC z marca 2012 r., które kładzie szczególny nacisk na pięć elementów mających krytyczne znaczenie dla działań UE w kontekście przewidywania zmian i zarządzania nimi (ETUC 2012):

1. Przygotowanie i wsparcie pracowników: kluczowa rola wykształcenia i szkoleń;
2. Utrzymywanie i tworzenie miejsc pracy: kluczowa rola polityki branżowej;
3. Udzielenie głosu pracownikom oraz zapewnienie im udziału w strategicznych decyzjach: kluczowa rola informacji, konsultacji i uczestnictwa;
4. Zagwarantowanie europejskich ram prawnych: kluczowa rola układów zbiorowych;
5. Zapewnienie sieci bezpieczeństwa: kluczowa rola polityk rynku pracy, ochrony socjalnej oraz środków pomocy.

W kontekście ponadnarodowej restrukturyzacji przedsiębiorstw, wspólny projekt ETUC i organizacji industriALL, UNI Europa, EFFAT oraz EFBWW realizowany pomiędzy grudniem 2012 a czerwcem 2014 wykazał, że istniejące zasady ramowe przewidywania oraz łagodzenia skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw zbyt często się nie sprawdzały w praktyce ze względu na

ich charakter, zakładający dobrowolność działania, „wrodzone” wady oraz inne braki. Zbyt często nie przestrzegano istniejących zasad lub były one nawet czynnie kwestionowane przez pracodawców i zarządy przedsiębiorstw (ETUC/SDA 2014).

Jednocześnie społeczne i gospodarcze zmiany w Europie, wynikające z kryzysu w 2008 roku oraz kryzysu euro po 2010 r., programy pomocowe i reformy strukturalne nie tylko przyspieszyły procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw, ale również zwiększyły konieczność zadbania o prawa pracowników, zbiorowe stosunki pracy oraz udział pracowników w tych procesach w całej Europie.

Aby zapobiec tym negatywnym zmianom oraz mając na uwadze przegląd przez Komisję Europejską dokumentu „Quality Framework for Anticipating Change and Restructuring” (Jakościowe zasady ramowe przewidywania zmian i restrukturyzacji) w 2016 roku i konsultacje w sprawie konsolidacji trzech dyrektyw dotyczących informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami, które odbyły się w kwietniu 2015 roku, oraz przegląd przekształconej dyrektywy w sprawie europejskich rad zakładowych w 2016 roku, ETUC w kontekście inicjatyw związanych z uczestnictwem pracowników aktualnie podejmuje wiele działań dotyczących problemów restrukturyzacji i przewidywania zmian. Celem tych działań jest weryfikacja oraz ponowne przemyślenie stanowisk w sprawie restrukturyzacji w świetle bardziej aktualnych trendów restrukturyzacyjnych (między innymi już widoczne i prawdopodobne skutki cyfryzacji naszych gospodarek) oraz nowych potrzeb i wyzwań wynikających z tej nowej rzeczywistości dla procesów informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji, a także udziału pracowników w przewidywaniu zmian i zarządzaniu nimi oraz porównanie z niewystarczającymi efektami ponad dziesięć lat bezowocnych rozmów i „symbolizmu” polityk tak charakterystycznych dla działań instytucji europejskich oraz międzysektorowego dialogu społecznego.

Niniejszy dokument informacyjny, przygotowany w Lizbonie w maju 2015 roku po spotkaniu na wysokim szczeblu reprezentantów oddziałów ETUC i ETUF dotyczącym restrukturyzacji i przewidywania zmian, ma na celu przekazanie podstawowych materiałów i informacji

na temat bieżących trendów i zmian w restrukturyzacji przedsiębiorstw, podsumowanie najważniejszych mankamentów europejskich zasad ramowych i rozporządzeń dotyczących udziału pracowników w procesie restrukturyzacji oraz, w części końcowej, naszkicowanie najważniejszych aspektów, które charakteryzowałyby uczciwy model postępowania w przypadku restrukturyzacji oraz lepsze przewidywanie zmian na poziomie przedsiębiorstwa i nie tylko.

Jak przedstawiono w kolejnych rozdziałach, w ciągu kilku ostatnich lat restrukturyzacja i zmiany przebiegają coraz szybciej, stając się wręcz elementem, z którym przedsiębiorstwa stykają się codziennie. Wzrosły również wymagania i konieczność udzielenia wsparcia przedstawicielom pracowników na poziomie przedsię-

biorstw, reprezentujących ich w instytucjach krajowych oraz europejskich. Mając na uwadze powyższe oraz zainteresowanie na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz europejskim, pozytywne doświadczenia instytucji reprezentacji pracowników wyraźnie wskazują na istotną rolę koordynacji, komunikacji, zapewnienia wiedzy fachowej oraz wskazówek, a także zasobów w celu wymiany doświadczeń i konsultacji pomiędzy reprezentantami pracowników. Na tym polu europejskie związki zawodowe odgrywają kluczową rolę i muszą – w obliczu wysokiego tempa restrukturyzacji i zmian – znaleźć rozwiązania problemów związanych ze sposobami angażowania i inwestowania większych zasobów i czasu na pomoc i działania ułatwiające pracę instytucji reprezentacji pracowników.

## 2. TRENDY I ZMIANY W RESTRUKTURYZACJI PO KRYZYSIE W 2008 R.

### 2.1 RESTRUKTURYZACJA WYNIKAJĄCA Z KRYZYSU ZNISZCZYŁA MILIONY MIEJSC PRACY W UE

Pomimo że Europa od zawsze przechodziła fazy przyspieszonej restrukturyzacji w niektórych sektorach (np. stalowym, tekstylnym) lub w niektórych gospodarkach (np. procesy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej), restrukturyzacja, która nastąpiła po kryzysie w 2008 roku, była odmienna. Kryzys ten zakończył relatywnie długą fazę tworzenia miejsc pracy netto, przynosząc nagły i utrzymujący się wzrost bezrobocia w większości państw członkowskich. W 2014 roku było o 6 milionów mniej zatrudnionych Europejczyków niż na początku kryzysu finansowego i ekonomicznego w 2008 roku (Eurofound 2015a).

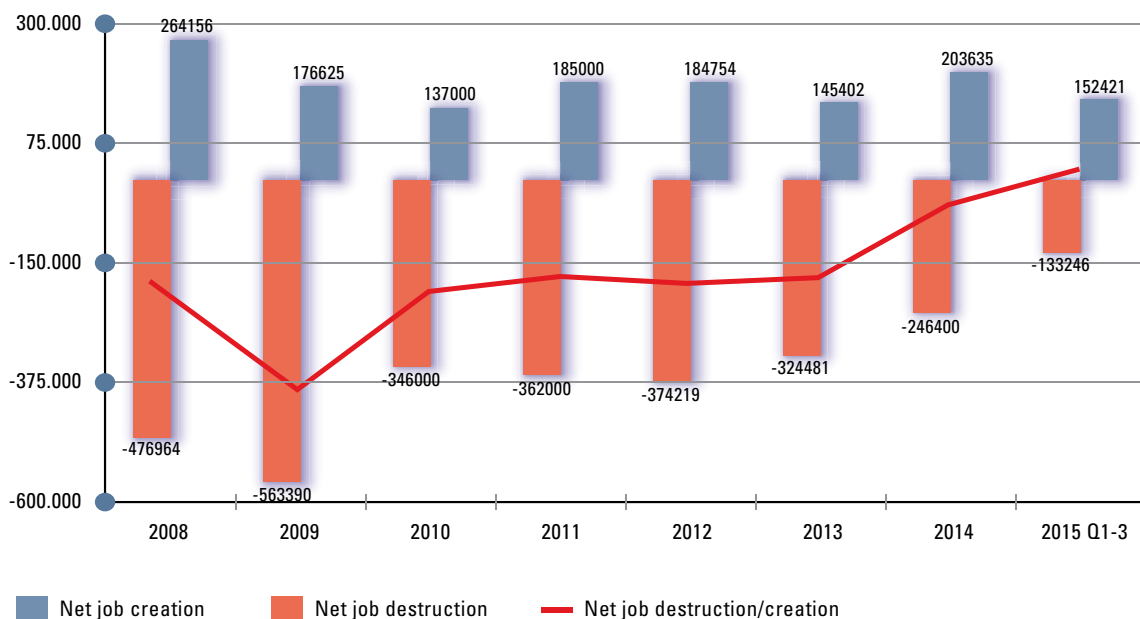
Ponadto kryzys ten przyspieszył upadek przemysłu w Europie. Restrukturyzacja stała się nieodłączną cechą

gospodarki, wynikającą z postępu technicznego i innowacji oraz zmian społeczno-politycznych wpływających w szczególności na rynek pracy i politykę społeczną.

Według „Europejskiego Obserwatorium Restrukturyzacji” (ERM), prowadzonego przez finansowaną przez UE agencję Eurofound w Dublinie, od roku 2008 do końca 2015 zlikwidowano ponad 2,8 miliona miejsc pracy. Jednocześnie liczba tworzonych miejsc pracy zdecydowanie zmalała i sięgnęła zaledwie 1,4 miliona, skutkując stratą netto rzędu 1,3 miliona miejsc pracy.

Mówiąc o formie restrukturyzacji, jedna kategoria, potocznie zwana „restrukturyzacją wewnętrzną”, odpowiada za większość przypadków odnotowanych w bazie danych ERM przed kryzysem i po nim. Około 70% zlikwidowanych miejsc pracy przypisano restrukturyzacji wewnętrznej.

### ZLIKWIDOWANE I UTWORZONE MIEJSCA PRACY W LATACH 2008–2015 WEDŁUG EUROPEJSKIEGO OBSERWATORIUM RESTRUKTURYZACJI

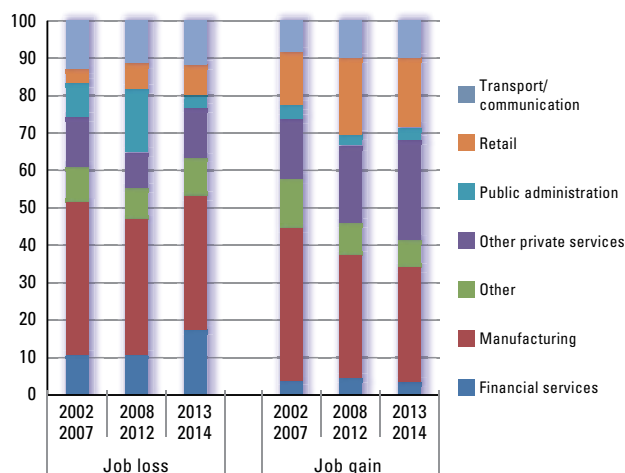


Źródło: Obliczenia własne oparte na raportach kwartalnych ERM, Eurofound.

Restrukturyzacja wynikająca z ogłoszenia upadłości lub zamknięcia działalności coraz częściej stanowi powód likwidacji miejsc pracy, znacznie częściej niż przed kryzysem (23% w porównaniu z 15%). Przypadki offshoringu, outsourcingu i/lub relokacji stanowią w rzeczywistości pokryzysowej skromne 4% zlikwidowanych miejsc pracy w porównaniu z 9% sprzed kryzysu. Podobnie niedawna liczba zlikwidowanych miejsc pracy w wyniku fuzji/przejęcia przedsiębiorstw sugeruje, że działalność związana z fuzjami przedsiębiorstw może być elementem wzmacniającym przedsiębiorstwa po upadku wywołanym kryzysem.

Przemysł wytwórczy to obszerny sektor, w którym w bazie działań restrukturyzacyjnych odnotowuje się najwięcej zlikwidowanych i utworzonych miejsc pracy. Ze względu na wielkość przypadków mieszczących się w progach kwalifikowalności, przemysł wytwórczy jest nadmiernie reprezentowany w bazie danych ERM przypadków restrukturyzacji oraz publikowanych danych liczbowych dotyczących zlikwidowanych miejsc pracy. Udział tej branży w zatrudnieniu ma tendencję spadkową już od lat. Trend ten jedynie przyspieszył po roku 2008, stanowiąc rażący kontrast wobec ambitnych celów UE dotyczących ponownej industrializacji Europy. Obecnie tylko jedno na sześć miejsc pracy w Europie przypada na przemysł wytwórczy w porównaniu z jednym na cztery miejsca (sytuacja z 1980 r.).

## UDZIAŁ OPUBLIKOWANYCH ZLIKWIDOWANYCH/UTWORZONYCH MIEJSC PRACY Z PODZIAŁEM NA SEKTORY, 2002 – 2014 [%]



Źródło: ERM 2002-2014

Po 2008 roku jednak nie tylko przemysł wytwórczy doświadczył masowej likwidacji miejsc pracy w wyniku restrukturyzacji. Po 2008 r. odnotowano także inne tendencje:

- wzrost udziału zlikwidowanych miejsc pracy w sektorze handlu detalicznego;
- zdecydowany wzrost udziału sektora administracji publicznej w puli zlikwidowanych miejsc pracy, szczególnie po 2010 roku w wyniku oszczędności

## ZATRUDNIENIE Z PODZIAŁEM NA SEKTORY W LATACH 2008–2013: PRODUKCJA

Sector	Employment (,000s)				Share of total emp	
	2008	2013	Diff	% change	2008	2013
<b>C - Manufacturing, of which</b>	<b>38143</b>	<b>33406</b>	<b>-4736</b>	<b>-12</b>	<b>17.1</b>	<b>15.4</b>
CA - Manuf: food, beverages and tobacco	5117	4871	-246	-5	2.3	2.2
CB - Manuf: textiles, clothing, leather	3255	2406	-849	-26	1.5	1.1
CC - Manuf: wood, paper and printing	3321	2548	-772	-23	1.5	1.2
CD - Manuf: coke, petroleum products	244	208	-36	-15	0.1	0.1
CE - Manuf: chemicals	1463	1286	-177	-12	0.7	0.6
CF - Manuf: pharmaceuticals	800	782	-18	-2	0.4	0.4
CG - Manuf: rubber, plastics etc	3396	2892	-504	-15	1.5	1.3
CH - Manuf: basic metals	5789	4765	-1024	-18	2.6	2.2
CI - Manuf: computers etc	1731	1580	-151	-9	0.8	0.7
CJ - Manuf: electrical equipment	1576	1357	-220	-14	0.7	0.6
CK - Manuf: machinery etc	3327	3181	-146	-4	1.5	1.5
CL - Manuf: transport	4312	3956	-356	-8	1.9	1.8
CM - Manuf: other and repair	3811	3573	-238	-6	1.7	1.6

Źródło: Ankieta Eurostat Labour Force



- oraz znaczący wzrost udziału branży usług finansowych w puli zlikwidowanych miejsc pracy w latach 2013–2014, prawdopodobnie jako skumulowany skutek procesów restrukturyzacji wynikających z kryzysu euro, fuzji przedsiębiorstw i koncentracji na rynku oraz trendów globalizacyjnych.

Reprezentatywne dane z EU LFS potwierdzają wiele z tych trendów na poziomie sektorów, zaobserwowanych na podstawie danych restrukturyzacyjnych ERM. Od początku kryzysu w 2008 roku największy spadek zatrudnienia odnotowano w przemyśle wytwórczym (4,7 mln) oraz budowlanym (prawie 3,6 mln).

W sektorze wytwórczym spadek zatrudnienia był najdotkliwszy (>15% całego zatrudnienia) w podstawowych oraz nisko zaawansowanych technologicznie podsektorach, takich jak: przemysł metalurgiczny, tekstylny, odzieżowy i skórzany oraz drzewny, papierniczy i drukarski; natomiast przemysł maszynowy, spożywczy

oraz farmaceutyczny odnotował jedynie umiarkowany spadek zatrudnienia (<5%).

Dane prezentują bardziej niekorzystny ogólny obraz zatrudnienia w przemyśle wytwórczym w Europie: od roku 2008 odnotowano spadek zatrudnienia w praktycznie każdym z głównych podsektorów. Jak pokazują poniższe dane, nawet po wykluczeniu lat największego nasilenia kryzysu (2008–2010) i uwzględnieniu tylko zmiany od 2010 roku, jedynie trzy branże przemysłu – maszynowy, motoryzacyjny/transportowy i komputerowy – odnotowały wzrost zatrudnienia netto.

W kontekście bilansowania strat zatrudnienia jedyny sektor, który odnotował wzrost zatrudnienia netto na poziomie ponad miliona miejsc pracy, to działalność w zakresie domów opieki oraz opieki społecznej (+1,3 mln). Większość sektorów usługowych odnotowała jednak wzrost zatrudnienia z kilkoma znaczącymi wyjątkami, uwzględniającymi między innymi usługi

## ZATRUDNIENIE Z PODZIAŁEM NA SEKTORY W LATACH 2008–2013: INNE SEKTORY

Sector	Employment (,000s)				Share of total emp	
	2008	2013	Diff	% change	2008	2013
D - Electricity, gas, steam and air conditioning	1559	1631	72	5	0.7	0.8
E - Water supply: sewerage, waste management	1601	1659	59	4	0.7	0.8
F - Construction	18660	15032	-3628	-19	8.4	6.9
G - Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motor cycles	31657	30669	-988	-3	14.2	14.1
H - Transportation and storage	11584	11143	-441	-4	5.2	5.1
I - Accommodation and food service activities	9400	9715	316	3	4.2	4.5
JA - Publishing, broadcasting	2005	1919	-86	-4	0.9	0.9
JB - Telecomms	1435	1121	-314	-22	0.6	0.5
JC - IT and info services	2805	3217	412	15	1.3	1.5
K - Financial and insurance activities	6613	6467	-146	-2	3.0	3.0
L - Real estate activities	1666	1769	103	6	0.7	0.8
MA - Legal, accounting, architecture, engineering	7408	8038	630	9	3.3	3.7
MB - Scientific research and development	856	902	46	5	0.4	0.4
MC - Other prof scientific, technical	2173	2532	359	17	1.0	1.2
N - Administrative and support service activities	8067	8786	720	9	3.6	4.0
O - Public administration and defence; compulsory social security	15737	14962	-774	-5	7.1	6.9
P - Education	15492	16107	615	4	7.0	7.4
QA - Human health services	12740	13328	589	5	5.7	6.1
QB - Residential care and social work activities	8456	9763	1307	15	3.8	4.5
R - Arts, entertainment and recreation	3442	3547	104	3	1.5	1.6
S - Other service activities	5405	5432	26	0	2.4	2.5
T - Activities of households as employer	2543	2583	40	2	1.1	1.2

państwowe (takie jak administracja publiczna i obrona), które odnotowały 5% spadek zatrudnienia oraz sektor telekomunikacji, który stracił 22% miejsc pracy w porównaniu do danych sprzed kryzysu.

Najszybszy wzrost odnotowano w sektorze IT i usług informacyjnych (+15%) oraz innych sektorach związanych z działalnością profesjonalną, naukową i technologiczną, a także w zakresie domów opieki oraz opieki społecznej.

## **2.2 RESTRUKTURYZACJA W MŚP ORAZ SEKTORZE PUBLICZNYM**

Restrukturyzacja przebiega nieco odmiennie w przypadku MŚP niż w dużych przedsiębiorstwach, jednak niewiele wiadomo na temat procesów restrukturyzacji w MŚP oraz ich skutków. W niedawno przeprowadzonym ogólnoeuropejskim badaniu (Eurofound 2013 oraz patrz również Eurofound 2016) sprawdzono znaczenie różnych form restrukturyzacji MŚP, takich jak katalizatory zmian, główne cechy, czynniki powodzenia oraz ograniczenia restrukturyzacji MŚP, a także skutki restrukturyzacji dla firm i pracowników. Wyciągnięto następujące główne wnioski:

- W perspektywie krótkoterminowej sytuacja ekonomiczna i kadrowa w mniejszych firmach jest bardziej stabilna niż w większych przedsiębiorstwach, jednakże z biegiem czasu skutki mogą być dotkliwsze dla mniejszych firm, a także mogą utrzymywać się dłużej.
- W przypadku MŚP restrukturyzacja najczęściej przyjmuje formę restrukturyzacji wewnętrznej, ekspansji biznesowej i upadłości/zamknięcia działalności.
- Restrukturyzacja w MŚP zwykle przeprowadzana jest w reaktywny i nieplanowany sposób oraz bez formalnych planów restrukturyzacji. W procesie restrukturyzacji MŚP właściciel/menedżer firmy odgrywa kluczową rolę. Jest on wspierany przez różnych interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Rzadko kiedy zdarza się, aby w procesie restrukturyzacji uczestniczyli reprezentanci pracowników, ponieważ w większości MŚP nie ma formalnej struktury reprezentacji załogi.

Pomimo że zewnętrzne czynniki wywołujące restrukturyzację są wspólne bez względu na rozmiar przedsiębiorstwa, w MŚP czynniki wewnętrzne są odmiennie – mogą to być ambicje osobiste właściciela, ograniczone zasoby i zależność od kilku klientów lub dostawców.

Kryzys finansowy z 2008 roku, a w szczególności kryzys finansów publicznych, wpłynął znacząco na sektor publiczny i przyspieszył restrukturyzację sektora usług publicznych. Według Roczego raportu ERM 2014 (Eurofound 2015a, str. 1) odnotowano utratę ponad 800 tys. miejsc pracy netto w głównym sektorze publicznym (administracja publiczna), który kurczy się szybciej niż średnio wszystkie sektory łącznie od 2008 roku.

Według danych pochodzących z piątego badania warunków pracy w Europie (EWCS), więcej pracowników sektora publicznego niż prywatnego (41% w porównaniu do 35%, EU27) odczuło w poprzednich trzech latach „znaczącą restrukturyzację” w swoim miejscu pracy (badanie EWCS oparte na danych z 2010 roku) (Eurofound 2015a, str. 7).

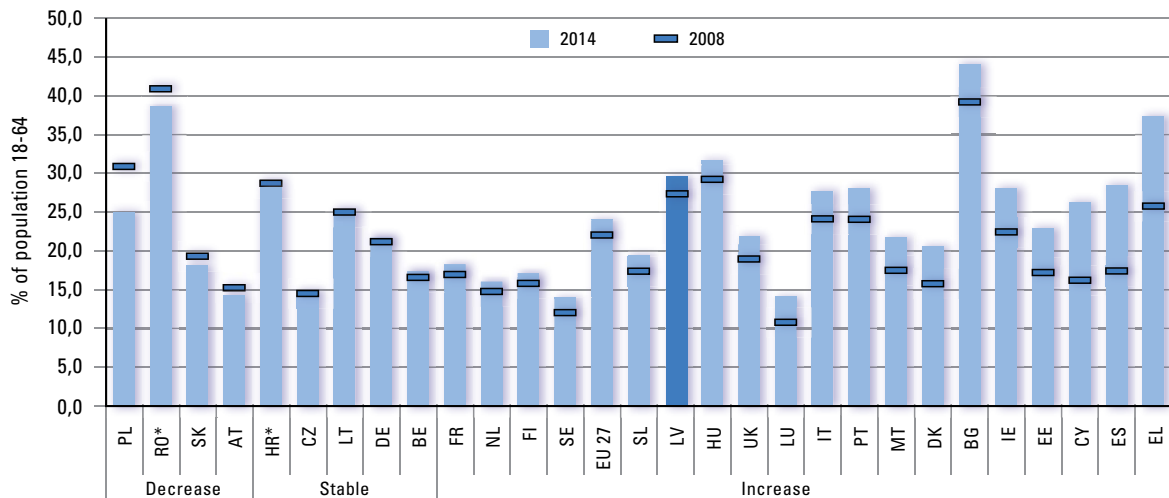
Jednakże w wielu państwach członkowskich restrukturyzacja sektora publicznego nie jest zjawiskiem nowym. Reformowanie i reorganizacja niektórych organów sektora publicznego w celu zracjonalizowania tych struktur oraz podniesienia wydajności kosztowej to zjawiska trwające od kilkudziesięciu lat, np. w wyniku wewnętrznej restrukturyzacji i outsourcingu zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego (New Public Management, Wild/Voss 2010, Naumann/Naedenoen 2013, Vaughan-Whitehead 2013).

## **2.3 TRENDY I WZORCE JAKOŚCIOWE W RESTRUKTURYZACJI: ROSNĄCA POLARYZACJA NA RYNKU PRACY**

Oprócz likwidacji miejsc pracy kryzys z 2008 roku spowodował rosnącą polaryzację oraz asymetrię pomiędzy poszczególnymi kategoriami stanowisk na rynku zatrudnienia w UE. Jak podkreślono w niedawnej analizie długoterminowych zmian w strukturze zatrudnienia (Eurofound 2015b), przez okres trzech lat (2011–2014) tworzenie miejsc pracy w UE było „asymetrycznie spolaryzowane” – odnotowano wzrost zatrudnienia na stanowiskach bardzo dobrze i najniżej opłacanych oraz spadek zatrudnienia na stanowiskach ze średnią płacą. Dalszy skutek zmian w strukturze zatrudnienia jest następujący: w sytuacji lekkiego ożywienia gospodarczego wzrost zatrudnienia odnotowywany jest głównie w obszarze słabo opłacanych miejsc pracy.

Zmiana ta również odzwierciedla tendencję bardzo szybkiego wzrostu udziału tymczasowego oraz niepełnowymiarowego zatrudnienia od kryzysu 2008 r. W ciągu trzech lat, od 2011 do 2014 roku, liczba osób

## ZMIANY W LICZBIE OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM LUB WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM W LATACH 2008 DO 2012



Źródło: Eurostat, dane IE 2011. \*Rumunia: 2008/2013; Chorwacja 2010/2014.

zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy stale rosła i osiągnęła wartość 2,3 mln nowych miejsc pracy netto, natomiast liczba osób zatrudnionych na pełny etat cały czas spadała, osiągnąwszy liczbę 1,7 miliona zlikwidowanych miejsc pracy (Eurofound 2015b, str. 26). Liczba niepełnych etatów wzrosła szczególnie mocno w takich krajach, jak Austria, Niemcy (obecnie stanowiąc około jednej czwartej liczby wszystkich niepełnowymiarowych pracowników w UE) i Holandia (w której od 2014 roku liczba pracowników niepełnowymiarowych przekroczyła po raz pierwszy w historii liczbę osób zatrudnionych na pełny etat). Nawet w krajach charakteryzujących się silnym i ciągłym wzrostem bezrobocia, takich jak Grecja czy Hiszpania, odnotowano przyrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Takie zmiany na rynku pracy mają destrukcyjny wpływ na pracowników, ponieważ wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin odnotowuje się głównie w grupie osób z najniższymi dochodami oraz w najgorzej opłacanych zawodach. Takie dramatyczne pogorszenie na rynku pracy przyniosło poważne skutki społeczne, ponieważ liczba obywateli zagrożonych ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym wzrosła od 2008 roku o ponad 6 milionów, osiągając poziom 123 milionów w 2013 r. (Komisja Europejska 2015, str. 17), co stanowi około jednej czwartej całej populacji UE. Oznacza to, że cel strategiczny Europy na 2020 rok, zakładający wyciągnięcie przynajmniej 20 milionów osób z sytuacji zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, stał się kolejnym, bardzo odległym pragnieniem.

Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wzrósł od 2008 roku w większości państw członkowskich, ale szczególnie mocno w tych krajach, w których po kryzysie z 2008 roku wprowadzono programy reform strukturalnych i programy pomocowe, tj. w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i na Cyprze. Tylko w kilku krajach *względny poziom* ubóstwa spadł (np. w Polsce, Rumunii, Austrii i na Słowacji). Od 2008 roku w dwóch trzecich państw członkowskich UE wzrósł poziom ubóstwa. Natomiast w tych krajach (np. Europy Wschodniej i Południowej), w których przed kryzysem odnotowywano spadek ubóstwa, tendencja ta została odwrócona po 2008 roku.

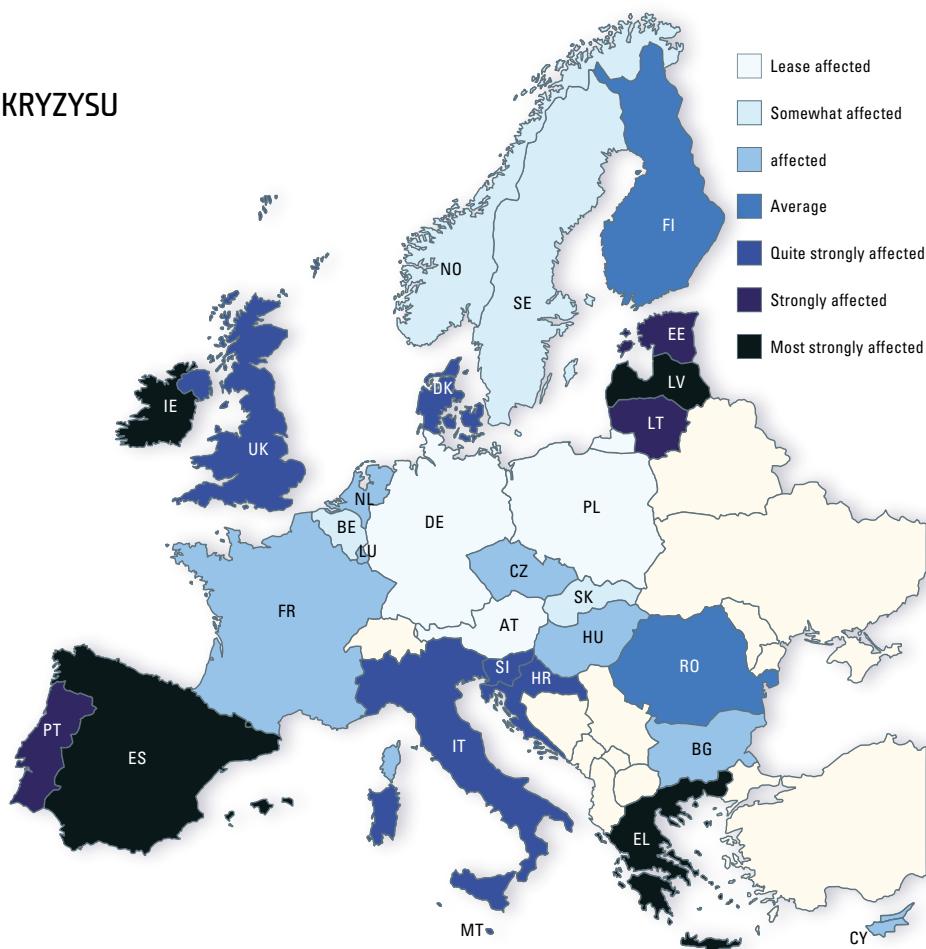
W związku z powyższym, oprócz likwidacji miejsc pracy, wzrost niepewności zatrudnienia oraz brak bezpieczeństwa należy w przypadku wielu osób traktować jako dodatkową trudność i przeszkodę w powrocie na zrównoważoną i społecznie sprawiedliwą ścieżkę zrównoważonego ożywienia gospodarczego i społecznego.

### 2.4 RÓŻNICE POMIĘDZY PAŃSTWAMI WZROSŁY ZNACZĄCO

Kryzys przyniósł rosnącą polaryzację sytuacji na rynku pracy z poziomem bezrobocia sięgającym od poniżej 5% zmiennym sezonowo, listopad 2015 (w Niemczech, Czechach i Austrii) do prawie 25% (w Grecji).

Obecnie widać ogromną przepaść pomiędzy krajami położonymi w centrum a krajami umiejscowionymi na

## WPŁYW EKONOMICZNY KRYZYSU (DANE Z ROKU 2011)



Źródło: Eurofound 2014.  
Uwaga: Klasyfikacja krajów oparta jest na rankingu w kontekście średniego wzrostu PKB w latach 2008–2011 oraz zmiany w poziomie bezrobocia w latach 2007–2011.

obrzeżach Europy. Podczas gdy kraje na peryferiach Europy (Europa Południowa i Wschodnia) doświadczają gwałtownego załamania, Europa Środkowa i Północna nadal pozostają stabilne. Procesy restrukturyzacji należy analizować w kontekście długotrwałego kryzysu oraz rosnącej polaryzacji na rynku pracy w Europie. Polaryzacja północ-południe oraz centrum-peryferie Europy jest również wynikiem obecnej polityki pomocowej oraz zarządzania ekonomicznego, będących następstwem kryzysu w 2008 roku.

Jednakże od 2008 roku większość wskaźników zatrudnienia i społecznych wskazuje na rosnącą rozbieżność pomiędzy państwami członkowskimi na południu i obrzeżach Europy a państwami położonymi na północy i w centrum. Najbardziej uderzająca rozbieżność zauważalna jest pomiędzy północą i głównymi krajami strefy euro a południem i krajami na obrzeżach kontynentu europejskiego. Rozbieżności te oznaczają, że UE nie spełnia swojego podstawowego założenia, jakim jest działanie w interesie wszystkich swoich państw członkowskich poprzez promowanie współpracy społecznej i gospodarczej oraz poprawianie standardu życia wszystkich obywateli.

W tym kontekście dość uderzający jest fakt, że ani Komisja Europejska, ani „Europejskie Obserwatorium Restrukturyzacji” (ERM) nie przedstawiają żadnych zbiorczych danych ani informacji na temat wybranych grup krajów, zatem fakt, że niektóre kraje poważniej doświadczają obecnych zmian niż inne, jest traktowany marginalnie. Choć Eurofound przygotował kilka cennych analiz na temat tej kwestii (patrz mapa poniżej), potrzebna byłaby jednak dogłębniejsza analiza, umożliwiająca poznanie powiązań pomiędzy kryzysem, trudną sytuacją ekonomiczną i likwidacją/tworzeniem miejsc pracy w kontekście restrukturyzacji. Ważne kwestie, które należy tutaj szczególnie wziąć pod uwagę:

- zbadanie procesów restrukturyzacji związanych z kryzysem lub wynikających z niego;
- powiązanie pomiędzy restrukturyzacją przedsiębiorstw a wzrostem niepewnych form zatrudnienia;
- różnice w restrukturyzacji przedsiębiorstw pomiędzy krajami, które przetrwały kryzys z 2008 roku względnie dobrze oraz tymi, które nadal borykają się z problemami ekonomicznymi i społecznymi;
- różnice pomiędzy tymi grupami krajów w kontekście zmian strukturalnych w sektorze wytwórczym, przejścia na gospodarkę cyfrową itp.

Ze względu na kryzys finansowy oraz narzucone programy pomocowe koszty społeczne restrukturyzacji nie tylko były ogromne, ale również nierównomiernie rozłożone między krajami europejskimi. Stało się jasne, że niektóre państwa odczuły dotkliwiej niż inne nałożone środki skutkujące obniżeniem płacy, cięciami wydatków na cele publiczne oraz zmniejszeniem świadczeń społecznych i emerytur, co doprowadziło do likwidacji kolejnych miejsc pracy i wzrostu niepewności zatrudnienia oraz braku bezpieczeństwa odczuwanego przez wielu pracowników i ich rodziny. W konsekwencji doszło do wciąż powiększającej się różnicy stopnia rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy krajami europejskimi, co sygnalizuje brak możliwości promowania przez UE społecznej spójności i konwergencji pomiędzy krajami członkowskimi.

## 2.5 UNIKANIE REGIONALNYCH WYKLUCZEŃ CYFROWYCH W EUROPIE

Stoimy w tej chwili w obliczu przyspieszonej fazy zmian strukturalnych, której motorem są przełomowe technologie oraz cyfryzacja naszych gospodarek i życia zawodowego, co wiąże się z zakłóceniem modeli biznesowych, łańcuchów wartości oraz całego sektora przemysłu i usług, wywołanym przez nowe możliwości technologii informacyjnych i komunikacyjnych, tworzenie sieci (networking, Internet przedmiotów) oraz szybko rosnące możliwości przetwarzania informacji i danych oraz ich przechowywania (w chmurze). Cyfryzacja to nie tylko nowa technologia czy też zjawisko zmieniające rynek, to również czynnik powodujący przemianę pracy tradycyjnej w cyfrową w sektorze przemysłu i usług, to kwestia wpływająca na przyszłość społeczeństwa i jego spójność. Cyfryzacja to megatrend w świecie pracy, który wiąże się z wieloma kwestiami. Niektórzy badacze sugerują, że cyfryzacja będzie pierwszą rewolucją przemysłową bez wzrostu gospodarczego i w tym kontekście pojawia się wiele pytań dotyczących przyszłości pracy i zatrudnienia:

- Czy cyfryzacja przyniesie wzrost zatrudnienia, ustabilizuje je na określonym poziomie, czy też spowoduje likwidację miejsc pracy?
- W których sektorach i zawodach miejsca pracy będą zniknąć, a w których powstaną nowe?
- Jakie pojawią się potrzeby w kontekście edukacji, rozwoju umiejętności i kształcenia ustawicznego oraz przekwalifikowania?
- Jaki rodzaj zatrudnienia, w kontekście umów o pracę i relacji z pracodawcą, pojawi się w efekcie nastania

gospodarki sieciowej oraz przyspieszenia rozprężenia czasu i przestrzeni w świecie cyfrowym (tj. rosnącej tendencji do „crowd-workingu” i „zatrudnienia w chmurze”)?

- Jak można zapewnić bezproblemowe przejście do cyfrowego modelu pracy w przemyśle i usługach bez ponoszenia wszystkich kosztów społecznych przez pracowników?

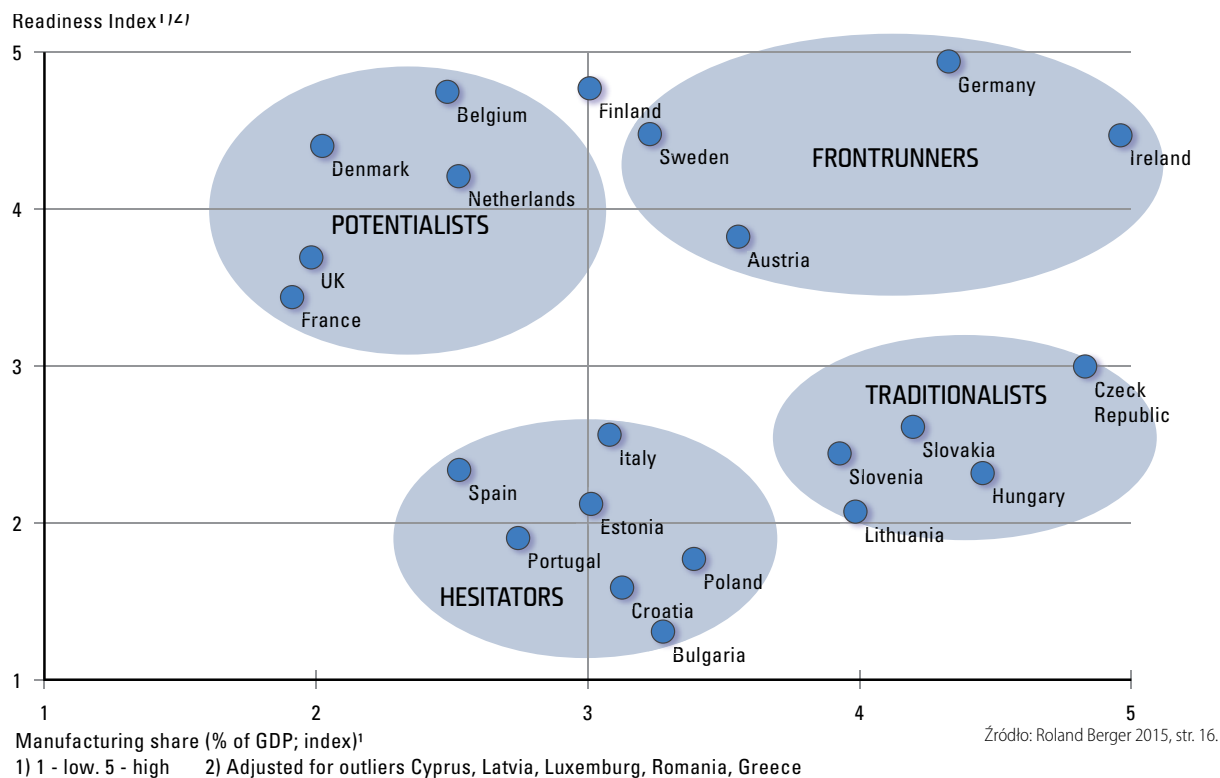
Bez wątplenia takie bezproblemowe przejście do wykorzystania potencjału cyfryzacji w kontekście zapewnienia dobrostanu, tworzenia miejsc pracy i korzystnych warunków pracy będzie wymagać aktywnego wsparcia publicznego, inwestycji w umiejętności i wiedzę oraz aktywnych polityk zatrudnienia i postępowania w danej branży.

Jednakże inwentaryzując inicjatywy na poziomie UE, takie jak agenda cyfrowa lub krajowe podejście do wsparcia i promocji cyfryzacji, projekty lub umiejętności czwartej rewolucji przemysłowej oraz polityki edukacyjne, natychmiast okazuje się, że kraje i regiony centralne są dużo bardziej aktywne na tym polu niż te zlokalizowane na obrzeżach Europy. Pomimo inwestycji, aktywnych polityk promujących zmiany i zintegrowanych polityk publicznych pogłębiają się już istniejące przepaści pomiędzy krajami UE. W przyszłości taka sytuacja będzie dalej przyczyniać się do rozpadu spójności ekonomiczno-gospodarczej Europy na linii północ-południe, wschód-zachód oraz centrum-obrzeża.

Mając na względzie możliwości krajów UE w zakresie zarządzania procesami przemian przemysłowych oraz dostępność warunków ramowych, takich jak polityka innowacyjności i sieci oraz obecność wykwalifikowanej siły roboczej, niedawne analizy doradców biznesowych zidentyfikowały cztery grupy krajów w Europie: Według tego badania istnieje relatywnie niewielka grupa „przodowników” (Szwecja, Austria, Niemcy i Irlandia), charakteryzująca się dużą bazą przemysłową i nowoczesnymi, przyszłościowymi warunkami biznesowymi i technologiami (Szwecja, Austria i Niemcy). Kraje te wydają się najlepiej przygotowane do zbliżających się zmian technologiczno-gospodarczych.

Na drugim krańcu stoi grupa „wahających się” (najliczniejsza), do której zalicza się takie kraje jak Hiszpania, Portugalia i Włochy. Grupa ta, a w szczególności wymienione powyżej kraje, cierpi z powodu poważnych problemów finansowych i według badania „nie jest w stanie przygotować swoich gospodarek na wyzwania przyszłości”. (Roland Berger 2015, str. 17).

## PRZYGOTOWANIE NA CYFRYZACJĘ – ROZŁAM W EUROPIE



W związku z powyższym organizacja ETUC, komentując „agendę cyfrową” Komisji Europejskiej, wezwała do postawienia kwestii przyszłości zatrudnienia w centrum debaty na temat cyfryzacji:

Niezwykle ważne jest, aby zdążyć skierować cyfryzację w zrównoważonym i sprawiedliwym kierunku, zanim

zdąży zagrozić milionom miejsc pracy w Europie, podnosząc już i tak wysoki poziom bezrobocia oraz zanim zdąży poważnie wpłynąć na warunki pracy. Już najwyższy czas rozpocząć dialog europejski na temat cyfryzacji. (Agenda cyfrowa Komisji Europejskiej: wstępna ocena ETUC, przyjęta przez Komitet Wykonawczy w dniach 17–18 czerwca 2015 r.)

# 3. STRACONA DEKADA W KONTEKŚCIE UDZIAŁU PRACOWNIKÓW ORAZ DIALOGU SPOŁECZNEGO NA TEMAT RESTRUKTURYZACJI

## 3.1 EROZJA EUROPEJSKIEGO SPOŁECZNEGO MODELU UCZESTNICTWA PRACOWNIKÓW

Przyspieszone i przebiegające według coraz bardziej asymetrycznych wzorców procesy restrukturyzacji w Europie po roku 2008 nie tylko stworzyły przesłanki do coraz większej polaryzacji gospodarczej i społecznej oraz nasilających się różnic pomiędzy państwami, ale także wpłynęły niekorzystnie na prawa pracowników i związków zawodowych oraz dostępne im narzędzia do radzenia sobie ze zmianami, torując również drogę dla rosnących nierówności w zakresie możliwości i dostępności zasobów do poradzenia sobie z kwestią restrukturyzacji w Europie.

W niektórych krajach, szczególnie w państwach w Europie Południowej polityka oszczędnościowa i „reformy strukturalne” również osłabiły systemy. Wcześniej można było przewidzieć zmiany w sposób akceptowalny społecznie, a pracownicy mogli zostać przygotowani i ochronieni przed najbardziej niekorzystnymi skutkami restrukturyzacji. Ataki na umowy zbiorowe i prawa związków zawodowych, a także zmniejszenie ochrony przed zwolnieniami i świadczeń rekompensacyjnych dla zredukowanych pracowników wpłynęły na sposoby radzenia sobie ze skutkami restrukturyzacji oraz łagodzenia negatywnych skutków dla pracowników.

Komentując tę „erozję uczestnictwa pracowników” w procesie restrukturyzacji, organizacja *industriALL* w ostatniej rezolucji na temat restrukturyzacji i przewidywania zmian oświadcza:

*W rezultacie widzimy coraz większe nierówności w traktowaniu procesów restrukturyzacji w Europie, gdzie w wielu krajach rola przedstawicieli pracowników i związków zawodowych, podczas prób wpłynięcia na zmiany i ich negocjowania, jest nieustannie kwestionowana. Jednocześnie w innych krajach widzimy również pozytywne efekty silniejszej współpracy i ugruntowanego dialogu społecznego. Nierówności te są bardzo mocno odczuwane w Europejskich Radach Zakładowych (ERZ)*

*w firmach międzynarodowych, które przechodzą procesy restrukturyzacji ponadnarodowej (industriAll 2015, str.2).*

Podobnie organizacja ETUC w swoim Programie działań na lata 2015–2019 (ETUC 2015), przyjętym podczas Kongresu w październiku 2015 roku w Paryżu, podkreśliła coraz większe przepaście w istniejących ramach prawnych dotyczących możliwości pracowników w zakresie zrozumienia pełnego wymiaru zmian oraz zaangażowania się w konstruktywne konsultacje i przewidywanie procesów restrukturyzacji.

*Doświadczenia rad zakładowych, zarówno dobre, jak i złe, pokazują, że stronicze lub częściowe procedury informacyjne i konsultacyjne zagrażają możliwości zrozumienia przez pracowników pełnego wymiaru zmian oraz zaangażowania się w konstruktywne konsultacje i przewidywanie procesów restrukturyzacji. Istniejące ramy prawne są niewystarczające ze względu na ogromne różnice pomiędzy państwami członkowskimi (ETUC 2015, str. 28).*

Od 2008 roku, i w szczególności w sytuacji nagłego wzrostu bezrobocia oraz rosnących przepaści ekonomiczno-społecznych pomiędzy państwami UE, kryzys ten spowodował również poważne załamanie się europejskiego modelu społecznego, co zostało opisane przez brytyjskiego socjologa w następujący sposób:

*Europejski model społeczny to w rzeczywistości mieszanina wartości, osiągnięć i aspiracji przenikających się w różnych kontekstach i z różnym stopniem powodzenia w poszczególnych krajach. Wartości te uwzględniają współdzielenie ryzyka w postaci ubezpieczeń społecznych, ograniczanie nierówności ekonomiczno-społecznych, promowanie praw pracowników oraz pielęgnowanie poczucia współodpowiedzialności lub solidarności w całym społeczeństwie (Giddens 2014, str.88).*

Koncentrując się na ogromnych wydatkach na ratowanie sektora finansowego i „reformy strukturalne”, które obejmują cięcia w wydatkach publicznych, prywatyzację, obniżenie płac i świadczeń społecznych

oraz podważając ramy prawne umów zbiorowych i bezpieczeństwa pracy, Unia Europejska przyjęła podejście zarządzania ekonomicznego i finansowego, które wykazuje tendencję do postrzegania postępu i wcześniejszych osiągnięć społecznych w najlepszym wypadku jako luksusowy zbytek.

### **3.2 POBOŻNE ŻYCZENIA I PRZYKRE REALIA PROCEDUR INFORMOWANIA I KONSULTOWANIA ORAZ UCZESTNICTWA PRACOWNIKÓW W PROCESACH RESTRUKTURYZACJI I PRZEWIDYWANIA**

Od końca lat 90. XX w. europejskie prawo pracy ugruntowało wiele ramowych zasad, mających na celu wprowadzenie jednolitego, minimalnego standardu praw pracowniczych oraz obowiązków pracodawców w razie restrukturyzacji. W 1997 roku Komisja Europejska najpierw skonsultowała tę kwestię formalnie z europejskimi międzysektorowymi partnerami społecznymi, zwracając szczególną uwagę na sposób, w jaki można by konsultować się z reprezentantami pracowników oraz zaangażować ich w proces restrukturyzacji. Motorem tych działań był znany przypadek restrukturyzacji przeprowadzonej przez francuskiego producenta samochodów Renault w 1997 roku, kiedy to firma ta zdecydowała się na zamknięcie swojej fabryki w Vilvoorde w Belgii bez wcześniejszego poinformowania załogi ani skonsultowania się z nimi. Po tych konsultacjach na szczeblu UE Komisja przygotowała projekt nowej dyrektywy w sprawie informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami.<sup>1</sup> Dyrektywa ta zapewnia ramowe zasady dotyczące informowania pracowników we wszystkich firmach zatrudniających co najmniej 50 pracowników i konsultowania z nimi wielu kwestii, między innymi procesów restrukturyzacji, które mogą mieć wpływ na pracowników (dyrektywa 2002/14/WE).

Inne dyrektywy europejskie nakreślające zasady dotyczące restrukturyzacji w kontekście informowania pracowników oraz konsultowania z nimi wszelkich planów restrukturyzacyjnych potencjalnie ważnych dla załogi, np. takich jak redukcje zbiorowe, relokacja firmy lub niewypłacalność:

- Dyrektywa w sprawie zwolnień zbiorowych z 1975 roku (znowelizowana przez dyrektywę 1998/59/WE);
- Dyrektywa w sprawie ochrony praw pracowników w razie przenoszenia lub fuzji przedsiębiorstw, zakładów pracy lub części zakładów pracy z 1977 roku (znowelizowana przez dyrektywę 2001/23/WE).
- W 1980 roku dyrektywa 80/987/EWG (znowelizowana przez dyrektywę 2002/74/WE) zobligowała państwa członkowskie do powołania instytucji gwarantującej pracownikom wynagrodzenia i inne świadczenia w razie niewypłacalności firmy, ogłoszenia upadłości lub likwidacji.
- W 1994 roku dyrektywa ERZ (znowelizowana przez dyrektywę 2009/38/WE) zdefiniowała minimalne prawa do informacji i konsultacji w firmach ponadnarodowych w Unii Europejskiej, które zatrudniają przynajmniej 1000 pracowników w państwach członkowskich oraz co najmniej 150 pracowników w każdym z przynajmniej dwóch państwach członkowskich.
- W 2002 roku dyrektywa 2002/14/WE ustanowiła ogólne warunki informowania pracowników we wszystkich firmach zatrudniających co najmniej 50 pracowników i konsultowania z nimi pewnych kwestii, między innymi procesów restrukturyzacji.
- Ostatecznie udział pracowników jest gwarantowany w firmach, które przyjęły statut spółki europejskiej (dyrektywa 2001/86/WE), statut spółdzielni europejskiej (dyrektywa 2003/72/WE) lub które powstały w wyniku połączeń międzygranicznych (dyrektywa 2005/56/WE).

Jednakże ten tygiel przepisów prawnych nie zapobiegł sytuacjom, w których prawa pracowników do informacji i konsultacji zostały zignorowane, szczególnie w przypadku procesów restrukturyzacji i zwolnień grupowych. Głośny przypadek, który porównywano do przypadku zakładu w Vilvoorde w 1997 roku, miał miejsce w Grecji w 2013 roku, kiedy państwowa spółka nadawcza ERT ogłosiła zwolnienie ponad 2500 pracowników bez wcześniejszego poinformowania o tym fakcie przedstawicieli pracowników ani członków rady pracowniczej oraz bez skonsultowania z nimi tego zamiaru.<sup>2</sup>

Przypadek ERT nie tylko ilustruje wielką słabość dyrektywy 2002/14 ustanawiającej warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami, jaką jest wykluczenie usług publicznych z zakresu jej stosowania, ale również pokazuje, że szczególnie w przypadkach zwolnień ramy prawne, takie jak rozporządzenie

<sup>1</sup> Inną konsekwencją „przypadku Renault”, wspomnianego wcześniej, było powołanie w 2001 roku Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian przy Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w celu monitorowania i raportowania przypadków restrukturyzacji.

<sup>2</sup> Więcej informacji na ten temat oraz wspólnego działania europejskich związków zawodowych w ramach solidarności z pracownikami ERT znajduje się tutaj: <http://www.epsu.org/a/9566>.



w sprawie zwolnień zbiorowych (które również ma zastosowanie do sektora publicznego), zbyt często są naruszane i w efekcie dochodzi do łamania fundamentalnych praw pracowników.

Wobec powyższego ETUC zdecydowanie domaga się poprawienia ram prawnych w zakresie informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami w związku z przewidywaniem zmian i zarządzaniem nimi w razie fuzji, przejęć, zamknięcia fabryk, masowych zwolnień czy innych ważnych zmian, takich jak reorganizacja czy restrukturyzacja (ETUC 2013). Żądanie to zostało dodatkowo podkreślone w świetle tak zwanej „kontroli przydatności” tych trzech dyrektyw, które dotyczą informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami, przeprowadzonej przez Komisję Europejską w latach 2012–2013.<sup>3</sup> Opierając się o doświadczenia oddziałów ETUC i ich współpracowników na poziomie przedsiębiorstw, organizacja ETUC uwypukliła luki (np. dotyczące objęcia zakresem MŚP, marynarze, administracja publiczna), obszary niepewności oraz problemy w praktycznym zastosowaniu tych przepisów prawa. W ocenie ogólnej stwierdzono, że przepisy te są niewystarczające i wymagają aktualizacji. W rezolucji z 2013 roku organizacja ETUC pokreśliła również niespójności pomiędzy treścią tych dyrektyw, na przykład dotyczące definicji informacji i prowadzenia konsultacji, i w związku z tym zasugerowała, aby zastosować jedną definicję informacji i prowadzenia konsultacji, a mianowicie tę uwzględnioną w przekształconej dyrektywie ERZ lub dyrektywie SE, i używać jej we wszystkich dyrektywach.

Kolejne i bardziej podstawowe żądania ETUC dotyczące poprawek w przepisach ramowych w sprawie informowania i prowadzenia konsultacji zawartych w tych trzech dyrektywach i nie tylko to:

- *Poprawa skuteczności egzekwowania prawa.* Te trzy dyrektywy polegają jedynie na działaniu państwa członkowskiego w zakresie określenia skutecznych i odstraszających sankcji w razie naruszenia praw do informowania i prowadzenia konsultacji. Takie założenie jest niewystarczające, ponieważ obowiązek informowania i prowadzenia konsultacji w odpowiednim terminie jest często w praktyce ignorowany. W związku z powyższym każda z dyrektyw powinna spójnie określić

sankcje za ich nieprzestrzeganie. Tutaj organizacja ETUC domaga się, aby w przypadku rażącego i/lub wielokrotnego naruszenia prawa UE kwestionowana decyzja została zawieszona do momentu przeprowadzenia całej procedury informowania i prowadzenia konsultacji.

- *Procedury informowania i prowadzenia konsultacji muszą obejmować cały łańcuch wartości.* Należy zbadać mechanizmy, takie jak solidarna odpowiedzialność pomiędzy odpowiednimi przedsiębiorstwami w łańcuchu wartości (dostawca surowców, podwykonawcy i zależne przedsiębiorcy na szczeblu niższym). Dyrektywa 2001/23/WE mogłaby zakładać wspólne spotkania pomiędzy reprezentantami pracowników w firmie przejmującej i przejmowanej.
- *Prawo pracowników do zasięgnięcia porady eksperta zewnętrznego.* Wszystkie te trzy dyrektywy zyskałyby na jakości poprzez uwzględnienie w nich prawa do zasięgnięcia profesjonalnej porady przez reprezentantów pracowników oraz do ochrony przez zwolnieniami.

Jednak po uruchomieniu w kwietniu 2015 roku przez Komisję Europejską pierwszej fazy konsultacji dotyczących „konsolidacji” tych trzech dyrektyw w sprawie informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami (Komisja Europejska 2015a) i zaprezentowaniu przez ETUC wspólnego stanowiska europejskich związków zawodowych w tej sprawie, zapadła zadziwiająca cisza ze strony Komisji; nie widać też żadnych oznak konkretnego działania.<sup>4</sup>

### **3.3 ERZ I TRANSNARODOWA RESTRUKTURYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW: SYTUACJA OGÓLNA CIĄGLE ROZCZAROWUJĄCA**

Pomimo że Europa od zawsze przechodziła fazy przyspieszonej restrukturyzacji w niektórych sektorach (np. stalowym, tekstylnym) lub w niektórych gospodarkach (np. procesy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej), restrukturyzacja, która nastąpiła po kryzysie w 2008 roku, była odmienna. Kryzys ten zakończył relatywnie długą fazę tworzenia miejsc pracy netto, przynosząc nagły i utrzymujący się wzrost bezrobocia w większości państw członkowskich. Przyspieszył również procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw, które stały się nieodłączną cechą gospodarki wynikającą

<sup>3</sup> Kontrola dotyczyła nie tylko dyrektywy 2002/14, ale również dyrektywy w sprawie zwolnień zbiorowych 98/59 i dyrektywy 2001/23 w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów. Patrz Komisja Europejska 2013a.

<sup>4</sup> Także Program prac Komisji Europejskiej 2016 nie wspomina nawet o kwestii informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami. Patrz ocena ETUC Programu prac Komisji Europejskiej 2016. Stanowisko przyjęte podczas spotkania Komitetu Wykonawczego ETUC w dniach 16–17 grudnia 2015 r. w Brukseli.

z postępu technicznego i innowacji oraz zmian społeczno-politycznych wpływających w szczególności na rynek pracy i politykę społeczną.

W kontekście transnarodowej restrukturyzacji przedsiębiorstw Europejskie Rady Zakładowe odgrywają ważną rolę. Są sercem europejskiej reprezentacji pracowników i dialogu społecznego w przedsiębiorstwach międzynarodowych, a także jedynym prawdziwym organem informacji i prowadzenia konsultacji w miejscu pracy. Przepisy o ERZ zostały przyjęte w 1994 roku i znolizowane w 2009 roku. Obecnie działa ponad 1050 ERZ. Komisja Europejska musi złożyć raport na temat ich funkcjonowania przed czerwcem 2016 roku w kontekście rewizji dyrektywy z 2009 roku.

Jak pokazują niedawne wspólne działania podjęte przez ETUC i europejskie związki zawodowe<sup>5</sup>, analizy ETUI (De Spiegelare/Jagodzinski 2015) oraz bieżące ankiety<sup>6</sup>, istniejące ramy prawne są niewystarczające ze względu na ogromne różnice pomiędzy państwami członkowskimi. Doświadczenia rad zakładowych, zarówno dobre, jak i złe, pokazują, że stronicze lub częściowe procedury informacyjne i konsultacyjne zagrażają możliwości zrozumienia przez pracowników pełnego wymiaru zmian oraz zaangażowania się w konstruktywne konsultacje i przewidywanie procesów restrukturyzacji.

Doświadczenia europejskich federacji związków zawodowych oraz koordynatorów ERZ podkreślają, że zdecydowanie zbyt często pracownicy są informowani o zmianach zbyt późno, często nie dochodzi w ogóle do żadnych konsultacji, a jeśli takie mają miejsce ich wpływ na ostateczny proces jest wielokrotnie marginalny.

Również okazało się, że sytuacja w europejskich przedsiębiorstwach transnarodowych jest złożona i niejednolita pod względem udzielania informacji i prowadzenia konsultacji, zaangażowania pracowników oraz możliwości kształtowania procesów restrukturyzacji i wpływania na nie. Taka sytuacja wymaga nie tylko

dużej koordynacji i bardziej zintegrowanego podejścia, które będzie uwzględniać konkretne warunki na poziomie lokalnym, ale także ogólnej nowelizacji ram prawnych.

Doświadczenia zebrane przez europejskie federacje związków zawodowych również zdecydowanie potwierdziły, że istniejące w tej chwili ramy prawne dotyczące przewidywania i łagodzenia skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw zbyt często nie działają w praktyce ze względu na ich charakter zakładający dobrowolność działania, „wrodzone” wady oraz inne braki. Zbyt często nie przestrzegano istniejących zasad lub były one nawet czynnie kwestionowane przez pracodawców i zarządy przedsiębiorstw.

Odnosząc się do doświadczeń ponad 550 Europejskich Rad Zakładowych zrzeszonych w *industriALL*, w niedawnej rezolucji organizacja ta oświadczyła, że w kontekście zapewnienia forum dla pracowników i zarządu w celu promowania podejścia zakładającego przewidywanie zmian i zarządzanie nimi w społecznie odpowiedzialny sposób, Europejskie Rady Zakładowe

*„(...) nie są informowane ani nie prowadzi się z nimi konsultacji na temat planowanych decyzji przedsiębiorstwa z odpowiednim wyprzedzeniem. Rady nie mają ani czasu, ani środków, aby przygotować propozycje alternatywne czy też rozwiązania opcjonalne wobec ogłaszanych planów restrukturyzacji” (industriALL 2015, str. 2).*

Taką rzeczywistość potwierdzają również doświadczenia w zakresie restrukturyzacji transnarodowej zebrane przez UNI Europa, EFFAT i EFBWW. Mając na uwadze główne tendencje charakteryzujące pokrywającą restrukturyzację przedsiębiorstw, organizacja ETUF podkreśliła w szczególności:

- wzrost krótkoterminowości strategii przedsiębiorstw oraz zmian, głównie finansowych i związanych z oszczędnościami;
- wzrost zwolnień bez konkretnego powodu;
- rosnącą tendencję do pojawiania się sytuacji, w której firmy się restrukturyzują, zamykają lub przenoszą do innych krajów, aby uniknąć „ciężaru konsultacji”;
- rosnącą tendencję do ogłaszania upadłości przez zarząd w celu wymiany pracowników zatrudnionych na relatywnie bezpiecznych umowach o pracę na pracowników tańszych i w celu obejścia prawa pracy;
- silny wzrost bardzo elastycznych i zbyt często niepewnych form zatrudnienia (np. pracy agencyjnej) jako skutek wewnętrznej restrukturyzacji;

<sup>5</sup> Chodzi o projekt „Przewidywanie zmian i restrukturyzacji w przedsiębiorstwach międzynarodowych poprzez silniejszą transnarodową koordynację działań związków zawodowych”, który był prowadzony od końca 2012 roku do czerwca 2014 roku wspólnie przez ETUC, *industriALL*, UNI Europa, EFFAT i EFBWW. Projekt ten, uwzględniający wiele spotkań i warsztatów na terenie całej Europy, miał na celu poprawę transnarodowej koordynacji działań związków zawodowych i przedstawicieli pracowników na różnych poziomach w przedsiębiorstwach międzynarodowych narażonych na lub przechodzących procesy restrukturyzacji. Założeniem było udzielenie tym podmiotom pomocy, aby uzyskać spójne, wspólne reakcje na wydarzenia związane z restrukturyzacją.

<sup>6</sup> W 2015 roku ETUC – we współpracy z europejskimi federacjami związków zawodowych – przeprowadziła ankietę wśród koordynatorów ERZ, której wyniki zostaną opublikowane wiosną 2016 roku.

- stałą obecność restrukturyzacji, która nasiliła się w ostatnich latach nie tylko w sektorach tradycyjnego przemysłu wytwórczego, ale również w sektorze usług, finansów czy IT, zwłaszcza w większych, międzynarodowych firmach.

Tak więc motorem większości działań restrukturyzacyjnych są cięcia kosztów, a przedsiębiorstwa po prostu zapominają lub przynajmniej nie radzą sobie w sposób zadowalający z przewidywaniem zmian i zarządzaniem nimi. W wielu przedsiębiorstwach nadal dominuje przestarzały sposób zarządzania cechujący się podejściem promującym interes udziałowców/akcjonariuszy. Zbyt często przedsiębiorstwa nie przestrzegają w sposób wystarczający zasad prowadzenia zrównoważonej działalności i troski o swoich wszystkich interesariuszy. Często pracownicy są pozostawieni „na pastwę losu” jako ofiary restrukturyzacji. Tego typu doświadczenia są bardzo powszechne wewnątrz firm, wśród tak zwanych „ocalałych”, jak i na zewnątrz, gdzie zwolnieni pracownicy dołączają do masy bezrobotnych.

Stanowią one silny kontrast wobec idei przewidywania zmian i zarządzania nimi w sposób odpowiedzialny społecznie, zakładającej nie tylko wczesne i odpowiednie informowanie pracowników i prowadzenie z nimi konsultacji, ale także udział pracowników i innych zainteresowanych organizacji w całym procesie.

Ponadto wykazały, jak bardzo błędne jest podejście Komisji Europejskiej do restrukturyzacji i przewidywania, zakładające jedynie wymianę dobrych doświadczeń, przekazanie wytycznych i wskazówek oraz dobrowolny charakter działania.

### **3.4 WSKAZÓWKI NA TEMAT DOBRYCH PRAKTYK I ŁAGODNE PRZEPISY PRAWA NIE DZIAŁAJĄ**

Po ponad dekadzie intensywnych badań nad procesami restrukturyzacji, inicjowanych na podstawie różnorodnych komunikatów i zielonej księgi Komisji Europejskiej, wspólnych działań sektorowych i międzysektorowych partnerów społecznych, w styczniu 2013 roku Parlament Europejski przyjął sprawozdanie ponagląjące Komisję Europejską do zaproponowania ogólnych ram prawnych dotyczących zarządzania zmianami i restrukturyzacji (sprawozdanie posła Cercasa). Propozycja Komisji ta powinna stanowić efekt wniosków wyniesionych z ogólnie frustrujących skutków różnorodnych działań opisanych powyżej.

W odpowiedzi na to sprawozdanie, pod koniec 2013 roku Komisja Europejska (Komisja Europejska 2013b) przedstawiła swoje propozycje w postaci dokumentu „Quality Framework for Anticipating Change and Restructuring” (QFR, Jakościowe zasady ramowe przewidywania zmian i restrukturyzacji). Te „jakościowe zasady ramowe”, które mają być zrewidowane w 2016 roku, to zbiór bardzo ogólnych zasad i zaleceń dotyczących najlepszych praktyk, które powinny być wdrażane przez wszystkich interesariuszy, partnerów społecznych, a w szczególności przez władze lokalne. Jak wynika z dokumentu QFR, Komisja Europejska ponownie przyjęła podejście zakładające całkowicie dobrowolny charakter uczestnictwa w procesach restrukturyzacji, ich kształtowania i zarządzania nimi w sposób odpowiedzialny społecznie.

Organizacja ETUC okazała głęboki sceptycyzm wobec praktycznych skutków takiego dobrowolnego charakteru zasad ramowych. W reakcji na ten komunikat ETUC wyraziła swój żal, oświadczając że *„mieliśmy do czynienia już z wystarczająco wieloma ocenami najlepszych praktyk”* 7 i wezwała do konkretnych działań politycznych.

W ocenie ETUC dokument QFR wzmocniłby jedynie frustrację i poczucie oszukania wśród europejskich pracowników, dla których restrukturyzacja to nie wyjątkowa sytuacja, lecz codzienność.

Organizacja ETUC razem z europejskimi federacjami związków zawodowych podkreśliła, że taki dobrowolny charakter zasad oraz utworzenie oddzielnego mechanizmu informowania, prowadzenia konsultacji i uczestnictwa w procesie restrukturyzacji nie sprawdzą się w praktyce, szczególnie w świetle bieżącej sytuacji kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego oraz rosnących nierówności pomiędzy państwami członkowskimi, a także samymi przedsiębiorstwami ponadnarodowymi.

Należałoby zamiast tego przyjąć społecznie zrównoważone i odpowiedzialne podejście zakładające przewidywanie i planowanie zmian, zarządzanie nimi oraz restrukturyzacją, które wymagałoby całkowitego odejścia od bieżącego, krótkoterminowego systemu zarządzania przedsiębiorstwem, priorytetyzującego interesy udziałowców/akcjonariuszy oraz w którym pracownicy ponoszą koszty zmian (utrata zatrudnienia, utrata dochodów, umiejętności, możliwości

7 <http://www.etuc.org/press/eu-guidelines-restructuring-let-down-millions-workers-etuc-condemns-%E2%80%98wishesful-thinking%E2%80%99#.UzQjVldUfwb>

i często zdrowia...) na rzecz przyjęcia nowego podejścia opartego na udziale wszystkich interesariuszy, długoterminowej wizji zrównoważonej firmy, która rozwija się, zapewniając wysoką produktywność i wysoką jakość. Podstawowym celem procesów restruktury-

zacji obejmujących fazę przewidywania, aktywnego działania i dobrego zarządzania musi być zagwarantowanie uczciwego traktowania, a przede wszystkim zadbanie, aby nikt nie został pozbawiony pracy czy wykluczony społecznie po zakończeniu całego procesu.

## 4. PODSTAWY UCZCIWEGO MODELU POSTĘPOWANIA W PRZYPADKU RESTRUKTURYZACJI ORAZ PRZEWIDYWANIA ZMIAN

### 4.1 PODĄŻAJĄC W KIERUNKU ZINTEGROWANYCH ZASAD RAMOWYCH OKREŚLAJĄCYCH UDZIAŁ PRACOWNIKÓW ORAZ DEMOKRACJI PRZEMYSŁOWEJ

W kontekście powiększających się różnic w Europie pod względem warunków gospodarczych i społecznych, możliwości przewidywania i zarządzania restrukturyzacją i zmianami strukturalnymi oraz w świetle rosnących nierówności pomiędzy prawami pracowników oraz ich możliwościami wpływu na zmiany i restrukturyzację, tak aby procesy te przebiegały w sposób zrównoważony i odpowiedzialny społecznie, zapewnienie pracownikom większych praw do informacji i prowadzenia konsultacji musi być potraktowane priorytetowo przez europejskie związki zawodowe. W związku z powyższym dyrektywy dotyczące informowania i prowadzenia konsultacji wymagają nowelizacji oraz wzmocnienia, szczególnie w sytuacji, gdy restrukturyzacja stała się nieodłącznym elementem prowadzenia działalności gospodarczej. Jak dotąd, dyrektywy te nie zajmowały się restrukturyzacją i przewidywaniem zmian. Przede wszystkim potrzebne są wytyczne dotyczące zarządzania przewidywaniem zmian, a także większe prawa do informacji i prowadzenia konsultacji w perspektywie osiągnięcia porozumienia na drodze konstruktywnego dialogu społecznego przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji. Procedury informacyjno-konsultacyjne muszą uwzględniać cały łańcuch wartości: dostawców surowców, podwykonawców i zależnych przedsiębiorców na szczeblu niższym. Przedstawiciele pracowników powinni bezwzględnie mieć prawo do zasięgnięcia porady biegłego, jeśli zajdzie potrzeba, a cały ten proces powinien być finansowany przez pracodawcę. Ponadto pracownicy sektora publicznego powinni mieć równe prawa do informacji i prowadzenia konsultacji.

To jednak nie wszystko. Kryzys finansowy, gospodarczy i społeczny oraz jego skutki dla społeczeństwa i warunków życia i pracy pokazały, że zachodzi pilna potrzeba ponownego zrównoważenia krótkoterminowych interesów

gospodarczych z długoterminowymi celami społecznymi. Oznacza to pilne wezwanie do zapewnienia praw wszystkim interesariuszom oraz w szczególności do wzmocnienia zaangażowania pracowników.

Brak równowagi społecznej i ekonomicznej oraz rosnące różnice w poszanowaniu praw pracowników do informacji, prowadzenia konsultacji i uczestnictwa w tych procesach, a także trudności wynikające z cyfryzacji naszych gospodarek wymagają bardziej fundamentalnej reformy przepisów. Należy skorygować dominującą w tej chwili krótkoterminowość zarządzania przedsiębiorstwami, która preferuje interesy udziałowców/akcjonariuszy i pozwala, aby pracownicy ponosili koszty zmian. Niezbędne jest wzmocnienie dialogu społecznego, większe zaangażowanie i włączenie pracowników oraz struktur reprezentacji pracowniczej, aby pomóc ukształtować społecznie odpowiedzialny schemat zarządzania zmianami i restrukturyzacją. Ponadto wczesne i odpowiednie informowanie pracowników, prowadzenie z nimi konsultacji oraz ich udział w całym procesie mają kluczowe znaczenie dla odpowiedzialnego i zrównoważonego przewidywania zmian.

Wydajna i społecznie wyważona antycypacja zmian oraz zarządzanie restrukturyzacją wymaga dużo szerszej wymiany informacji i opinii. Poza tym wykracza ona poza nadal dominującą koncepcję, zakładającą że przedstawiciele pracowników i związki zawodowe są głównie odpowiedzialni za zarządzanie skutkami społecznymi restrukturyzacji lub „opiekę nad pracownikami po całym procesie”. Wymaga bardziej fundamentalnego podejścia do zarządzania przedsiębiorstwami oraz demokracji przemysłowej, która uwzględni nie tylko praktyki wczesnego i odpowiedniego informowania i prowadzenia konsultacji, lecz będzie również „zagnieżdżona w kulturze angażowania pracowników na co dzień” na podstawie podejścia zakładającego współpracę oraz wzajemne zaufanie.

Taka szersza interpretacja zaangażowania pracowników oraz udziału wymaga silniejszej i odnowionej struktury

demokracji w pracy, która będzie łączyć rozbudowane standardy informowania i prowadzenia konsultacji z wprowadzeniem bardziej innowacyjnego podejścia zakładającego dodatkowe możliwości pracowników do wywierania wpływu. W tym kontekście wykonano ważny krok, a mianowicie Komitet Wykonawczy ETUC w październiku 2014 roku przyjął rezolucję *Towards a new framework for more democracy at work* (W stronę nowych zasad ramowych definiujących większą demokrację w pracy), która zdefiniowała kluczowe kwestie, takie jak holistyczne podejście do zaangażowania pracowników (ETUC 2014).

#### 4.2 PODSTAWY UDOSKONALENIA ISTNIEJĄCYCH ZASAD RAMOWYCH

Restrukturyzacja stała się nieodłącznym elementem codzienności przedsiębiorstw. Zjawisko to nie jest nowe i powinno być oczywiste, że związki zawodowe nie są przeciwne restrukturyzacji jako takiej. Pomimo że z punktu widzenia pracowników restrukturyzacja w większości przypadków postrzegana jest jako zagrożenie dla bezpieczeństwa zatrudnienia i warunków pracy, pracownicy doskonale wiedzą, że zmiany są konieczne, aby przystosować się do nowych warunków na rynku, postępu technologicznego oraz innych wymagań.

Jednakże od 2008 roku, i jak pokazano ogólnie w tym dokumencie, doświadczamy nie tylko przyspieszonego tempa restrukturyzacji, ale również coraz częściej obserwujemy przypadki restrukturyzacji, które wynikają wyłącznie z chęci dokonania oszczędności krótkoterminowych oraz zorientowania na zysk, które wymuszane są przez politykę oszczędnościową lub inne czynniki, które nie są powiązane z tym, co tradycyjnie rozumie się pod pojęciem „zmian strukturalnych”. Ponadto obserwujemy wzrost asymetrii w Europie w odniesieniu do praw pracowników do informacji i prowadzenia konsultacji oraz rosnące nierówności w możliwościach wpływu na procesy restrukturyzacji na poziomie przedsiębiorstwa oraz poza nim. W konsekwencji koszty społeczne restrukturyzacji rosną, powodując coraz większe przepaście i podziały w Europie. Podczas gdy pracownicy w niektórych częściach Europy (którzy mają relatywnie dobrze rozwinięty system relacji biznesowych oraz silne i wpływowe organizacje) cieszą się całkiem dobrą sytuacją, pracownicy w innych krajach płacą nadmiernie wysoką cenę w postaci bezrobocia, braku pracy dla młodych ludzi, pogorszeniem się warunków społecznych oraz niesprawiedliwym traktowaniem.

W takiej sytuacji oczywiste jest, że istniejące przepisy prawa oraz zakładające dobrowolność działania zasady przewidywania i restrukturyzacji są niewystarczające i nieodpowiednie, aby spełniać swoje założenie. Zachodzi silna polityczna potrzeba wprowadzenia zmian.

Organizacja ETUC wskazała następujące elementy jako kluczowe w kontekście poprawy istniejących zasad ramowych dotyczących przewidywania zmian i zarządzania nimi oraz powrotu na ścieżkę, która łączy i lepiej równoważy cele społeczne i gospodarcze na poziomie przedsiębiorstwa oraz poza nim:

- Przede wszystkim konieczna jest **zmiana paradygmatu**, tak aby zastąpić stronnice i krótkoterminowe podejście udziałowców/akcjonariuszy do zarządzania ekonomiczno-społecznego nowym podejściem, opartym na udziale wszystkich interesariuszy oraz wizji przedsiębiorstwa zorientowanego na długoterminowy, zrównoważony rozwój. Takie podejście nie tylko odzwierciedlałoby normatywny kierunek demokracji gospodarczej, ale również cele polityki Europy zakładające utrzymanie zatrudnienia („nowe europejskie podejście skupione na ratowaniu sytuacji”) oraz odrodzenie się miejsc pracy.
- Mając na uwadze **jakość zatrudnienia**, konieczne będzie zmierzenie się z trudnością odwrócenia tendencji zastępowania pracowników pełnoetatowych osobami zatrudnionymi w niepełnym wymiarze czasu pracy. Obecna tendencja zmierzająca ku coraz większej ekonomiczno-społecznej różnicy pomiędzy państwami UE i w szczególności w strefie euro nie może stanowić podstawy dla przyszłej integracji Europy.
- Jak podkreślono w ocenie ETUC „Agendy cyfrowej Komisji Europejskiej” opublikowanej w czerwcu 2015 roku, zachodzi duża potrzeba przewidywania wyzwań, które wynikają z **cyfryzacji naszych gospodarek i społeczeństw**. Cyfryzacja już teraz kształtuje procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw we wszystkich sektorach, a jej wpływ będzie jeszcze większy w przyszłości. Organizacja ETUC oraz europejskie związki zawodowe wyrażają swoje zaniepokojenie, że do tej pory nie podjęto żadnej próby przeanalizowania wpływu społecznego cyfryzacji na przedsiębiorstwa ogólnie, jak i na pracowników w kontekście zatrudnienia, warunków pracy, równowagi pomiędzy życiem prywatnym a zawodowym lub na prawa społeczeństwa do informacji, ochrony danych osobowych, konsultacji i udziału na poziomie posiedzeń zarządu, umów zbiorowych, dialogu społecznego itp. Cyfryzacja, stanowiąca bezwzględnie powszechny trend w świecie

cie pracy, będzie również kształtować nasze przyszłe społeczeństwo w kontekście spójności społecznej, rozkładu dochodów i równości społecznej. Z punktu widzenia ETUC kwestie te są niezwykle ważne i należy się nimi zająć, tworząc nową, innowacyjną, cyfrową politykę pracy.

- Mając na uwadze zarządzanie procesami restrukturyzacji w sposób społecznie sprawiedliwy, odpowiedzialny i zrównoważony, kluczowe znaczenie ma wczesne **informowanie i prowadzenie konsultacji oraz udział pracowników**. Myśląc perspektywnie, musimy zapewnić antycypacyjne zarządzanie zmianami uwzględniające szkolenia dla pracowników w zakresie przewidywania zmian i aktywne podejście do nich oraz zagwarantowanie uczciwego przejścia z jednej pracy do drugiej z poszanowaniem bezpieczeństwa i uczciwości. Należy również poprawić sposób funkcjonowania związków zawodowych, w szczególności interakcję pomiędzy różnymi poziomami interwencji związków zawodowych (szczeblem lokalnym, narodowym, europejskim) oraz pomiędzy różnymi poziomami reprezentacji związkowej (rady pracownicze, ERZ, przedstawiciele pracowników w zarządzie, związki zawodowe, europejskie federacje związków zawodowych).
- Organizacja ETUC wyraża zaniepokojenie, że wciąż brak jest **równego traktowania** w kontekście procesów restrukturyzacji oraz zarządzania zmianami w Europie. W niektórych krajach i regionach widać wiele przykładów dobrze funkcjonujących procedur i mechanizmów, natomiast w innych dominują przypadki braku informacji, prowadzenia konsultacji i uczestnictwa pracowników lub nawet braku reprezentacji związkowych. Zlikwidowanie tych przepaści i zmniejszenie nierówności nie będzie możliwe tylko dzięki przygotowaniu wytycznych dotyczących dobrych praktyk lub zaleceń o czysto dobrowolnym charakterze. Zachodzi silna potrzeba lepszego monitoringu i wdrożenia istniejących zasad oraz sankcji w razie braku stosowania się do nich.
- Na poziomie przedsiębiorstwa kluczowe znaczenie ma opracowanie przekonującej i spójnej koncepcji alternatywnej, która będzie uwzględniać plan gospodarczy zawierający społecznie akceptowane, wynegocjowane i uczciwe środki zaradcze. Organizacja ETUC pragnie zagwarantować, że podstawowe decyzje biznesowe związane z restrukturyzacją podejmowane będą na podstawie wyłącznie oceny plusów i minusów rozwiązania, a także po rzetelnej konsultacji z przedstawicielami załogi oraz związkami zawodowymi. Przedstawiciele pracowników powinni mieć zagwarantowane **prawo do zasięgnięcia fachowej porady**.
- Również w reakcji na bieżące trendy w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw organizacja ETUC wzywa do **lepszego przewidywania zmian i zagwarantowania praw do właściwego informowania i prowadzenia konsultacji w całym łańcuchu podwykonawców**. Zachodzi konieczność dodania odpowiednich przepisów do wewnętrznych firmowych struktur dialogu społecznego, w którym wezmą udział pracownicy wszystkich firm podwykonawców, dzięki czemu możliwe będzie porządanie sobie z powszechnymi problemami. Aby wymagania te były realistyczne, należy w całym łańcuchu zagwarantować przejrzystość działania. Na głównych wykonawcach należy wymóc, aby udostępniali nazwy i adresy firm podwykonawców. Aby cel ten był możliwy do zrealizowania, należałoby wprowadzić ograniczenie dotyczące liczby podwykonawców. Ostatnim wymogiem, który należy wymienić, jest konieczność wyegzekwowania od wszystkich podwykonawców w całym łańcuchu i głównych wykonawców przyjęcia na siebie solidarnej odpowiedzialności za respektowanie praw pracowników. Przedstawiciele pracowników muszą mieć prawo do uzyskania danych pracowników delegowanych w ramach łańcucha podwykonawców oraz do kontaktu z nimi w celu przekazywania im odpowiednich informacji oraz udzielania porad. Jeśli w drugiej linii podwykonawstwa wykorzystywani są tymczasowi pracownicy agencyjni lub pracownicy samozatrudnieni, przedstawiciele pracowników głównego przedsiębiorstwa muszą o tym być również poinformowani.
- Organizacja ETUC chciałaby zagwarantować zastępowanie zlikwidowanych miejsc pracy nowymi posadami oraz zapewnienie personelowi możliwości **doskonalenia i uaktualniania swoich umiejętności**, co przełoży się na ich lepszą wartość na rynku zatrudnienia oraz możliwości awansu. Należy koniecznie zagwarantować inne zatrudnienie dla osób, które tracą pracę w wyniku redukcji oraz możliwości przekwalifikowania się jeszcze przed przewidywaną utratą pracy. Pracownicy powinni uzyskać pomoc w zmianie zatrudnienia w postaci umożliwienia im nauki i odświeżenia umiejętności, a ponadto powinni być sprawiedliwie traktowani. Wspólne podejście europejskie do procesów restrukturyzacji mogłoby pomóc zapobiec występowaniu wysokich kosztów społecznych i socjalnych takich wydarzeń. Bezpieczeństwo i sprawiedliwość w łagodzeniu procesów przejścia od jednego zatrudnienia do drugiego ma istotne znaczenie; podobnie jak dostęp do kształcenia ustawicznego, nauki i szkoleń dla możliwości zatrudnienia. Aktywne przewidywanie zmian jest możliwe jedynie, jeśli zostaną wprowadzone

procedury informowania, prowadzenia konsultacji i uczestnictwa pracowników i będą one dobrze funkcjonować, a ponadto przedsiębiorstwo będzie zarządzać restrukturyzacją i zmianami strukturalnymi w sposób wynegocjowany z pracownikami.

- **Należy wzmocnić powiązanie i spójność działania pomiędzy ERZ, związkami zawodowymi a przedstawicielami pracowników w radach przedsiębiorstw. Przedstawiciele pracowników zasiadający w radach nadzorczych lub administracyjnych często mają dostęp do pełnych informacji już na bardzo wczesnym etapie procesów. Konieczne jest wprowadzenie dużo regularniejszych wymian informacji oraz zasady sporządzania regularnych ogólnych sprawozdań zwrotnych.** Zawsze, gdy przedsiębiorstwo przygotowuje się do restrukturyzacji, odbywa się rozmowa na szczeblu zarządu firmy. Jeśli przedstawiciele pracowników będą zasiadać w takim zarządzie, będą mieć dostęp do informacji na wczesnym etapie i w efekcie będą mogli odpowiednio wcześniej poinformować przedstawicieli pracowników w radach zakładowych, ERZ i związkach zawodowych. Powyższe aspekty, jak również inne potrzebne zmiany dotyczące organizacji, codziennych zajęć oraz funkcjonowania ERZ (w tym zachowanie poufności, sankcje, rola związków zawodowych, prawo do szkoleń i zasięgnięcia fachowej porady, liczba spotkań, zakończenie starych umów) powinny zostać uwzględnione podczas oceny aktual-

nie obowiązującej przekształconej dyrektywy w sprawie ERZ w 2016 roku.

- Z związku z ogólnymi zasadami ramowymi dotyczącymi informowania i prowadzenia konsultacji organizacja ETUC przyjęła jasne stanowisko i sformułowała konkretne wymagania w zakresie wzmocnienia przepisów oraz zmniejszenia różnic. Organizacja ETUC opowiada się za **wzmocnieniem przedstawicielstwa pracowników na poziomie rad/zarządu** w celu uzyskiwania pełnych informacji dotyczących strategicznych wyborów przedsiębiorstwa, zanim zostaną podjęte konkretne decyzje, oraz w celu zwiększenia kontroli i wpływu pracowników na strategiczny proces podejmowania decyzji w ramach przedsiębiorstwa lub w sektorze usług publicznych.

Ostatecznie Komisja Europejska zdecydowała się na monitorowanie stosowania Jakościowych zasad ramowych dotyczących przewidywania zmian i zarządzania procesami restrukturyzacji i rozważy konieczność ich rewizji do roku 2016. W ramach tej rewizji Komisja chciałaby się dowiedzieć, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań, między innymi przygotowanie nowych aktów prawnych.

Jednakże organizacja ETUC nalega, aby Komisja Europejska nie czekała kolejnych dwóch lat przed podjęciem niezbędnych działań.



## 5. LITERATURA

- De Spiegelaere, Stan and Jagodzinski, Romuald 2015: *European Works Councils and SE Works Councils in 2015. Facts & figures* (Europejskie Rady Zakładowe i Rady zakładowe spółek europejskich w 2015 r. Fakty i dane), ETUI, Bruksela.
- ETUC / SDA 2014: „*Multinational company restructuring: tackling the impact of the crisis through stronger transnational trade union coordination*” (Restrukturyzacja w przedsiębiorstwie międzynarodowym: radzenie sobie z wpływem kryzysu poprzez wzmocnienie koordynacji działań międzynarodowych związków zawodowych), Bruksela 2014.
- ETUC 2012: Rezolucja: „*Anticipating change and restructuring: ETUC calls for EU action*” (Przewidywanie zmian i restrukturyzacji: ETUC wzywa UE do działania), Bruksela.
- ETUC 2013: *Strengthening information, consultation and participation rights for all workers* (Wzmocnienie praw wszystkich pracowników do informacji, prowadzenia konsultacji i uczestnictwa). Rezolucja przyjęta podczas spotkania Komitetu Wykonawczego w dniach 22-23 października 2013 r. w Brukseli.
- ETUC 2014: *Towards a new framework for more democracy at work* (W stronę nowych zasad ramowych definiujących większą demokrację w pracy). Rezolucja ETUC przyjęta podczas spotkania Komitetu Wykonawczego w dniach 21–22 października 2014 r. w Brukseli.
- ETUC 2015: *Programie działań na lata 2015–2019: Stand up in solidarity for quality jobs, workers’ rights and a fair society in Europe* (Solidarność w zakresie dobrych warunków pracy, praw pracowników oraz uczciwego społeczeństwa w Europie), Bruksela.
- Komisja Europejska 2013a: *‘Fitness check’ on EU law in the area of Information and Consultation of Workers* (Kontrola przydatności przepisów unijnych w zakresie informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji). Dokument roboczy personelu Komisji, Bruksela, 26.07.2013, SWD(2013) 293 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska 2013b: *Komunikat „EU Quality Framework for anticipating of change and restructuring”* (Jakościowe zasady ramowe przewidywania zmian i restrukturyzacji), Bruksela 13.12.2013, COM(2013) 887 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska 2015a: *Dokument konsultacyjny: pierwsza faza konsultacji z partnerami społecznymi na mocy artykułu 154 TFEU dotyczących konsolidacji dyrektyw unijnych w sprawie informowania i prowadzenia konsultacji z pracownikami*. Bruksela, 10.4.2015 C(2015) 2303 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska 2015b: *Employment and Social Developments in Europe 2014* (Zatrudnienie i rozwój społeczny w Europie w 2014 r), Luksemburg.
- Eurofound 2013: *Restructuring in SMEs in Europe* (Restrukturyzacja MŚP w Europie), Luksemburg.
- Eurofound 2014: *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe* (Wpływ kryzysu na relacje biznesowe i warunki pracy w Europie), Dublin.
- Eurofound 2015a: *Roczny raport ERM 2014*, Dublin.
- Eurofound 2015b: *Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: European Jobs Monitor 2015* (Awans zawodowy czy polaryzacja? Długoterminowe globalne zmiany w strukturze zatrudnienia: Europejskie Obserwatorium Zatrudnienia), Dublin.
- Eurofound 2016: *Roczny raport ERM 2015. Job Creation in SMEs*, (Tworzenie miejsc pracy w MŚP), Dublin.
- industriAll 2015: *Strengthening our capacity to anticipate and deal with change in national and multinational companies in the EU* (Wzmacnianie naszych możliwości w zakresie przewidywania i radzenia sobie ze zmianami w krajowych i międzynarodowych przedsiębiorstwach w UE). Dokument przyjęty przez siódme spotkanie Europejskiego Komitetu Wykonawczego organizacji industriAll dnia 2 grudnia 2015 roku.
- Naumann, R. and Naedenoen, F. 2013: *Restructuring in public services: more general considerations* (Restrukturyzacja w sektorze usług publicznych: rozważania ogólne), w Bussat, V., Carlino, J. i Triomphe, C-E. (red.) *Restructuring in Public Services, General considerations, job transitions and social dialogue* (Restrukturyzacja w sektorze usług publicznych, rozważania ogólne, zmiany w zatrudnieniu i dialog społeczny), Komisja Europejska, Bruksela.
- Roland Berger 2015: *Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed*.
- Vaughan-Whitehead, D. (red.) 2013: *Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment*, w: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Wild, A. and Voss, E. 2010: *Anticipation and Management of Change in Public Services* (Przewidywanie zmian i zarządzanie nimi w sektorze usług publicznych). Raport biegłego na potrzeby projektu CEEP, Bruksela, czerwiec.





The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.



**Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych**

Boulevard du Roi Albert II, 5

B-1210 Bruxelles

Tel: 00 32 2 224 04 11

E-mail: [etuc@etuc.org](mailto:etuc@etuc.org)

[www.etuc.org](http://www.etuc.org)



With the support of the European Commission