

Sławomir Adamczyk

10 lat Dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych

kilka uwag na temat przechodzenia od idei do praktyki

We wrześniu tego roku mija 10 rocznica przyjęcia przez Radę UE Dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych. Ta decyzja stanowiła prekursorską próbę włączenia pracowników w proces kontroli procesu globalizacji i jako takiej towarzyszyło jej wiele znaków zapytania. Nie zniknęły one do dzisiaj. Pojawiły się też nowe. Zróżnicowane w swych funkcjach i wciąż mające problemy z identyfikacją własnych zadań wobec firmy i tych których reprezentują, europejskie rady zakładowe stanowią przedmiot ożywionej dyskusji w środowiskach związków zawodowych i naukowców, zajmujących się naukami społecznymi oraz nareszcie - zarządów korporacji wielonarodowych. Te ostatnie zaczęły bowiem oswajać się z trudną myślą, że pojawił się nowy, często wymagający, partner w mechanizmie korporacyjnego ładu.

Drepcząc w miejscu

Potrzeba uwzględnienia wymiaru socjalnego w rozwoju integracji gospodarek europejskich została dostrzeżona już we wczesnych latach siedemdziesiątych. Zaczęto wówczas także analizować nie zawsze pozytywne reperkusje społeczne działania korporacji globalnych na europejskim rynku. Wtedy też Komisja EWG podjęła pierwsze działania nad wypracowaniem modelu, zapewniającego możliwość stworzenia procedur informacji i konsultacji dla pracowników zatrudnionych w korporacjach ponadnarodowych. Trudno powiedzieć, by zbyt szybko z tym spieszono. Pierwotnie prace studialne skupiały się na zagadnieniu stworzenia ram prawnych do funkcjonowania tzw. europejskiej spółki akcyjnej (SE). Wspólnotowy charakter jej działania pociągał za sobą konieczność określenia miejsca reprezentacji pracowniczej. W tym kontekście pojawiło się pytanie o partycypację pracowników w organach zarządzających SE jako naturalna konsekwencja istnienia takich rozwiązań w systemach prawnych Niemiec i Holandii. Dalszy rozwój wypadków był łatwy do przewidzenia. Rozbieżności dotyczące tej kwestii spowodowały praktyczne zahamowanie prac nad wdrożeniem SE na okres ponad 20 lat. Dopiero w zmienionych realiach integracji po utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej, oraz co ważniejsze - pozytywnych doświadczeniach z funkcjonowaniem ERZ, udało się doprowadzić do przyjęcia europejskiej regulacji w tej dziedzinie.

Odsuwając ideę SE na boczny tor jako zbyt ambitną dla ówczesnych europejskich polityków podjęto działania w kierunku stworzenia minimalnych standardów w dziedzinie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach wspólnotowych. Holenderski komisarz Henk Vredeling przedstawił w 1983 r. projekt dyrektywy, która miała regulować uprawnienia pracowników filii koncernów europejskich wobec ich centralnych zarządów. Był to jednak dokument bardzo kontrowersyjny. Zwłaszcza dla środowiska pracodawców. Bardzo sztywno i szczegółowo określał ich obowiązki, na dodatek wprowadzał procedurę konsultacji, powodującą wstrzymanie podejmowania decyzji w pewnych istotnych sprawach, do czasu otrzymania opinii przedstawicielstw pracowniczych z filii, których miało to dotyczyć. Z punktu widzenia związków zawodowych niepokojący był natomiast fakt, że tego typu konsultacje miały się odbywać tylko z bezpośrednio dotkniętymi ewentualnymi następstwami planowanych decyzji. Stwarzało to potencjalne zagrożenie możliwością manipulacji ze strony pracodawców. Projekt dyrektywy nie przewidywał ponadto ustanowienia żadnych form stałej współpracy między przedstawicielami pracowników z krajów, w których operował dany koncern. Ponieważ poza autorem nikt nie czuł się związany z tą koncepcją, trudno się dziwić, że w pewnym momencie umarła śmiercią naturalną.

Wejście Delorsa

Niewątpliwie silnym impulsem do wypracowania właściwego rozwiązania było objęcie przewodnictwa w Komisji Europejskiej przez Jacquesa Delorsa. Ten prospołecznie nastawiony polityk francuski stworzył podwaliny wspólnotowego dialogu społecznego, inicjując wspólne spotkania europejskich pracodawców i związkowców. Legitymację do forsowania prac nad systemem wspólnotowej reprezentacji pracowniczej dały mu natomiast przyjęte w owym czasie zapisy Europejskiej Karty Podstawowych Praw Pracowników (1989 r.). Wtedy to pojawiła się koncepcja europejskiej rady zakładowej jako instytucjonalnej formy reprezentacji pracowników. Projekt nowej dyrektywy spotkał się ze wstępną akceptacją związków zawodowych i zdecydowanie negatywną reakcją środowisk pracodawców. Fiaskiem zakończyły się próby skorzystania z nowego mechanizmu wspólnotowego – dobrowolnych negocjacji partnerów społecznych, mających doprowadzić do zawarcia porozumienia, które zostałyby przekształcone w dyrektywę. Na dodatek nad storpedowaniem prac w tej dziedzinie usilnie pracował konserwatywny rząd Wlk Brytanii, pełen obaw o „zainfekowanie” rodzimego systemu stosunków pracy. W tej sytuacji Komisja Europejska przejęła inicjatywę we własne ręce. Zmodyfikowano pierwotny projekt dyrektywy, niestety w większości przypadków w kierunku postulowanym przez pracodawców (m.in. wydłużono maksymalny okres negocjacji porozumień z 1 roku do 3 lat oraz zaostrożono kryteria

dotyczące liczebności pracowników) i przedstawiono go Radzie UE do akceptacji. Nastąpiło to 22 września 1994 r. Dyrektywa miała obowiązywać na obszarze Wspólnoty oraz 3 krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandii, Norwegii i Lichtensteinu) i dotyczyć wszystkich przedsiębiorstw, zatrudniających na tym obszarze co najmniej 1000 pracowników w tym po 150 w dwóch różnych krajach. Wielka Brytania wyłączona na swoje życzenie spod rygorów dyrektywy rychło przekonała się, że wpadła we własne sidła. Korporacje brytyjskie operujące na kontynencie tak czy inaczej zmuszane były do tworzenia ERZ, w których pracownicy z kraju macierzystego nie mieli prawa głosu. Ta anormalna sytuacja uległa zmianie dopiero w 1997 r., po zmianie rządów w Wlk Brytanii.

Dyrektywa nowego podejścia

Cechą charakterystyczną tej regulacji było elastyczne podejście. Polegało ono na stworzeniu warunków brzegowych do osiągnięcia założonego celu, za który uznano wzmocnienie prawa do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach o zasięgu europejskim. Aby tego dokonać można było tworzyć ERZ, ale niekoniecznie - inne rozwiązania też były dozwolone.

Dyrektywa porządkowała w niezbędnym zakresie logikę działań. Szczególnie istotną, gdy uświadomimy sobie, że w grę wchodziło zgranie, nieraz bardzo odmiennych krajowych systemów reprezentacji pracowniczej. Szczegóły przyjętych rozwiązań, również merytorycznych, miały być uzgadniane między zainteresowanymi stronami. Aby jednak pracodawcy nie czuli się zbyt pewnie, stworzono zabezpieczenie w postaci przepisów pomocniczych, które miały być stosowane w przypadku nieosiągnięcia porozumienia. Dano też możliwość całkowitego odstąpienia od tworzenia ERZ – jeśli pracodawcy i pracownicy wspólnie uznają za zbędne wprowadzenie europejskich mechanizmów dialogu.

Było to rozwiązanie prekursorskie, przecierające ścieżki dla następnych regulacji wspólnotowych w dziedzinie społecznej – przyjmowania dyrektyw o charakterze ramowym, z dużym naciskiem na dobrowolność w kształtowaniu ostatecznych rozwiązań. Ale każdy kij ma dwa końce. W przypadku Dyrektywy o ERZ takie podejście stało się także źródłem poważnych nieporozumień przy praktycznym jej stosowaniu...

Bonus dla pracodawców

Należy tu wspomnieć o jednym z rozwiązań, które spotkało się z ciepłym przyjęciem ze strony pracodawców. Dyrektywa dawała w swoim art. 13 bonus wszystkim, którzy chcieli wzmocnić jakość dialogu, przed upływem czasu wyznaczonego na ostateczne jej wejście w życie. Przez 2 lata można było negocjować porozumienia, które nie musiały być zgodne z

zapisami dyrektywy, a mimo to po 22 września 1996 r. nadal zachowywały swoją ważność. Część koncernów ponadnarodowych skwapliwie skorzystała z tej okazji, wychodząc z inicjatywą negocjacyjną. W okresie tym utworzono prawie 400 ERZ, bazujących na art. 13 dyrektywy. Warto zauważyć, że związki zawodowe też chętnie przystępowały do tego typu negocjacji - odbywały się one w sposób mało sformalizowany, bez potrzeby wyłaniania specjalnego zespołu negocjacyjnego i trzymania się sztywnych reguł, które trzeba było stosować później.

Co do jakości tego typu porozumień opinie są różne. Zawsze trzeba pamiętać o potencjale negocjacyjnym zaangażowanych związków zawodowych. W tym okresie powstawały zarówno ERZ będące „kieszonkowymi” twórcami pracodawców, jak i takie które wybiły się ponad przeciętność w swoich relacjach z zarządami koncernów. Warto zwrócić uwagę na wysoki odsetek udziału związków zawodowych w parafowaniu porozumień z art. 13 – ponad 45%, a faktycznie znacznie wyższy, gdyż często pośrednikiem były krajowe rady zakładowe. Niestety ten wysoki udział nie do końca przekłada się na uzysk negocjacyjny, czego przykładem jest fakt, że 87% z tych porozumień nie przewidywało więcej niż jednego spotkania w roku. Charakterystyczny jest też znaczny odsetek (40%) specjalnych regulacji dotyczących desygnowania członków ERZ. Nie zawsze są one sprzyjające dla związków zawodowych. W późniejszych porozumieniach powszechne jest odwołanie do praktyki i prawa danego kraju, co jest jednak zdecydowanie bezpieczniejsze.

Stagnacja czy stabilizacja?

Gdy nadeszła pora na stosowanie wymogów, dyrektywy spadła zdecydowanie intensywność negocjacji. Przez następne 7 lat liczba ERZ została zaledwie podwojona - do ok. 800. Ze względu na to, że w niektórych koncernach mających strukturę konglomeratową utworzono 2, a nawet gdzieś 3 rady, liczba samych korporacji jest mniejsza i nie przekracza 700. Gdy weźmie się pod uwagę, że według ocen ekspertów na obszarze UE działało w 2003 r. prawie 1900 firm podlegających działaniu dyrektywy, oznacza to, że w ponad 65% z nich nie ma europejskiej reprezentacji pracowniczej. Z kolei gdy uwzględni się kryterium wielkości zatrudnienia, warto zauważyć, że swoją reprezentację uzyskało ponad 11 mln pracowników czyli ok 65% zatrudnionych w koncernach europejskich. Świadczy to o tym, że problem nieobecności ERZ dotyczy firm mniejszych, zapewne bardzo często nie zdających sobie sprawy ze wspólnotowego charakteru własnego funkcjonowania. Brak zdecydowanego postępu w tworzeniu nowych ERZ może też być częściowo spowodowany niechętnym podejściem do dzielenia się uprawnieniami krajowych reprezentacji pracowniczych w firmach

o niskim poziomie „umiędzynarodowienia”, co potwierdziły badania przeprowadzone w Holandii.

Rozszerzenie UE niesie za sobą szereg wyzwań związanych z rozwojem ERZ. Po pierwsze, pełne objęcie dyrektywą pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej może być impulsem do podejmowania negocjacji porozumień tam, gdzie ich do tej pory nie było. Dalej idąc, w zasięgu dyrektywy znajdują się też całe koncerny, zwłaszcza pozaeuropejskie, operujące dotychczas na obrzeżach UE. Logiczną konsekwencją tego faktu powinno być inicjowanie negocjacji przez związkowców z nowych krajów członkowskich.

Wydaje się zatem, że stagnacja nam nie grozi. A jeśli chodzi o stabilizację to warto wspomnieć o podstawowej łamigłówce czekającej wiele ERZ - jak wprowadzić nowych członków do istniejących rad, bez potrzeby renegocjowania sztywno nieraz ustalonych zapisów parytetowych dotyczących podziału miejsc.

Jakie rady - fasadowe czy partnerskie

W miarę upływu czasu, coraz częściej pojawiają się pytania o rolę jaką pełnią ERZ i czy nie są to przypadkiem instytucje fasadowe. Wątpliwości te związane są z wyzwaniami, jakie napotyka w swojej działalności wiele rad i dotyczą kwestii fundamentalnych. To co umożliwiło zaakceptowanie dyrektywy przez pracodawców – pewna jej ogólnikowość, stało się zarazem źródłem perturbacji w jej praktycznym stosowaniu. Zastrzeżeń jest wiele, poczynając od trybu przekazywania informacji. Początkowo wiele ERZ było pod wrażeniem wielowątkowych prezentacji przygotowywanych na doroczne spotkania przez zarządy korporacji. Z czasem okazywało się jednak, że zakres i natłok przekazywanych danych prowadził często do przekształcania spotkań w cykl wykładów ze strony pracodawców. Trudno, by duże ilości danych nie poddane wcześniejszej obróbce i analizie przy pomocy ekspertów, mogły być pomocne w prowadzonej dyskusji na forum bieżącego spotkania rady. Pojawiło się zatem pytanie o jakość i czas otrzymywania informacji. Bardzo często jest ono związane z zasadą poufności. Za pomocą formuły zapisanej w art. 8 dyrektywy można skutecznie ubezwłasnowolnić ERZ w jakimkolwiek działaniu, a także utrudnić jej korzystanie ze wsparcia zewnętrznego, gdyż to członkowie rady muszą czuwać nad lojalnością własnych ekspertów. Lub z nich nie korzystać. Okazało się także, iż zarządy koncernów mimo że często dumnie przyznają się do hasła: „myślimy globalnie, działamy lokalnie”, wcale nie mają zamiaru stosować tej oczywistej zależności na forum ERZ. Przy próbach poruszania tematów o wymiarze krajowym, z reguły wskazują, że na spotkaniu tego szczebla nie przystoi zajmować się kwestiami pozostającymi w gestii lokalnego dyrektora. W tym miejscu z kolei

warto wspomnieć o agendzie posiedzeń ERZ, gdyż okazuje się, że ostateczny jej kształt bardzo często narzuca dyrekcja.

Sprawą wywołującą najwięcej emocji stała się definicja konsultacji. Zasada: „konsultacja jest to proces, który następuje po podjęciu ostatecznej decyzji” aczkolwiek może brzmieć nielogicznie dla zwykłego obywatela, jest z całą powagą rozwijana przez wiele korporacji ponadnarodowych. Muszę tu przypomnieć sprawę Vilvoerde z 1997 r., kiedy ERZ koncernu Renault dowiedziała się z mediów o planowanym zamknięciu belgijskiej fabryki. Kilka lat później taki sam manewr wykonał koncern Danone.

Kolejnym bolesnym doświadczeniem stały się dla wielu ERZ przejęcia lub fuzje między korporacjami - zamiast aktywnie uczestniczyć w tych procesach, bardzo często stawały przed pytaniem, czy jeszcze istnieją w sytuacji zmian własnościowych.

Tego typu problemy stały się przyczyną narastających wezwań europejskich związków zawodowych do zasadniczych zmian w dyrektywie.

Nie znaczy to jednak, że jej wdrażanie wiąże się z samymi niepowodzeniami. Wręcz przeciwnie, wiele rad mimo formalnych ograniczeń, utrzymuje sprawną komunikację z zarządami koncernów, próbując przełożyć to na korzyści dla pracowników na poziomie poszczególnych filii. Z drugiej jednak strony pozostaje uczucie niedosytu. Według większości badań tematyka spotkań związana jest w większości przypadków z przekazywaniem informacji. Ta, nawet najbardziej przydatna, może służyć oczywiście jako narzędzie do podejmowania działań przez związek zawodowy na poziomie krajowym. Ale gdzie jest ten twórczy dialog z pracodawcą ponadnarodowym? Czyżby miał polegać tylko na gaszeniu pożarów (czytaj: burzliwej reakcji na zamykanie zakładów, ograniczanie i przenoszenie produkcji)?

Misja restrukturyzacyjna

Pojawiające się głosy krytyczne paradoksalnie świadczą o tym, że członkowie ERZ dostrzegają potencjalne możliwości tkwiące w ciałach w których zasiadają. Chcieliby jednak bardzo często zwiększyć ich sprawność i możliwość rzeczywistego wpływu na wizję rozwoju firmy. A gra idzie o dużą stawkę czyli uczestniczenie ERZ w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw. To z kolei tworzy zupełnie nową jakość dialogu – wyjście poza tradycyjny schemat informacji i konsultacji, realne działanie na rzecz pracowników jako całości. Po szwedzkim Elektroluksie, który w 1997 r. był pionierem takiego przedsięwzięcia i to o wymiarze transatlantyckim, pojawili się naśladowcy. Trudno napisać, że była to droga usłana różami. Ale osiągnięto pewne rezultaty. Przykładem może być koncern Ford. Zaczęło się od

znanego już scenariusza. O zamiarze znaczącej redukcji zatrudnienia w europejskich filiach, rada dowiedziała się, a jakże, równocześnie z prasą. Ale podjęta błyskawicznie europejska akcja protestu doprowadziła dyrekcję do stołu rokowań. W ich wyniku podpisano w marcu 2000 r. ramowe porozumienie restrukturyzacyjne, uwzględniające interesy pracowników w procesie niezbędnych zmian. Z kolei w koncernie Unilever, uprzedzając ewentualny bieg wypadków, ERZ wynegocjowała tzw. protokół restrukturyzacyjny zawierający podstawowe gwarancje odpowiedzialnego zachowania pracodawcy na wypadek problemów firmy. Taki kierunek jest zatem możliwy. Oczywiście niezbędne są pewne warunki brzegowe. Trudno sobie wyobrazić radę nie powiązaną w żaden sposób z krajowymi reprezentacjami pracowniczymi (zwłaszcza związkami zawodowymi), która mogłaby być poważnym partnerem podobnej operacji. Potrzebna jest także odpowiednia koordynacja na poziomie europejskim. Wiele tu zależy od samych związków zawodowych - na ile będą w stanie utrzymać łączność i współpracę w integrującej się Europie. Być może rozwiązaniem jest sygnalizowane ostatnio zainteresowanie ideą ponadgranicznych związków zawodowych. Niewątpliwie tego typu aktywność pomogłaby europejskim radom, zwłaszcza tym autentycznym, uwolnić się z pułapki maszyny do przerobu informacji. W przeciwnym razie grozi im, że staną się tylko zwykłym ornamentem na tarczy „pozytywnej kultury korporacyjnej” macierzystych koncernów.

Polski ślad

Na przekór enuncjacjom niektórych mediów o wstecznictwie i zacofaniu związków zawodowych, warto pamiętać, że to polscy związkowcy przecierali ścieżki do wspólnej Europy. Na długo przed politykami i biznesmenami byli pierwszymi pełnoprawnymi członkami unijnych instytucji, jakimi przecież są ERZ. A zaczęło się jeszcze w 1995 r. gdy przedstawiciele polskich pracowników z koncernów Benckiser i Thomson zaproszono w charakterze obserwatorów do tamtejszych rad. W ślad za nimi poszli inni. W nowo utworzonej radzie szwajcarsko-szwedzkiej korporacji ABB reprezentowali nas już pełnoprawni członkowie. A rozszerzenie w 1998 r. ERZ Heineken było przykładem przemysłanej i sprawnie przeprowadzonej akcji oraz zwiastunem podejmowania samodzielnych inicjatyw przez polskich związkowców.

Od 2001 r. wraz z perspektywą zakończenia negocjacji akcesyjnych, drzwi zaczęły się uchylać coraz szerzej. Polskich przedstawicieli zapraszano do kolejnych rad, ale zaczęła psuć się jakość uczestnictwa. Coraz częściej okazywało się, że w polskich filiach koncernów ponadnarodowych nie ma związków lub nie są one w stanie przejąć inicjatywy. W ten sposób

w ERZ zaczęły pojawiać się osoby bez przełożenia związkowego. Co więcej, będące niejednokrotnie ściśle związane z lokalnymi zarządami. Jest to problem, którego nie można bagatelizować. Niewątpliwie pomocna w jego złagodzeniu będzie ustawa z kwietnia 2002 r., która w swych zapisach kładzie duży nacisk na procedury umożliwiające dobór rzeczywistych reprezentantów załóg. Nie zmienia to jednak faktu, że najlepszym rozwiązaniem dla związków zawodowych są aktywne działania na rzecz organizowania się pracowników w tego rodzaju firmach. Tak jak ma to miejsce w sieciach hipermarketów.

Z drugiej jednak strony pojawiły się symptomy pozytywne. Polscy związkowcy, przede wszystkim z NSZZ „Solidarność”, zaczęli odgrywać coraz aktywniejszą rolę na polu negocjacyjnym. Najlepiej to prześledzić na przykładach. W 1999 r. włączono „Solidarność” do rokowań nad odnowieniem porozumienia dla grupy Thomson Multimedia. Dwa lata później koledzy z energetyki negocjowali od podstaw utworzenie ERZ w potężnej Electricite de France. A pod koniec 2003 r. sekretariaty branżowe „Solidarności” rozpoczęły przygotowania do wyjścia z własną inicjatywą negocjacyjną wobec operujących w Polsce koncernów LNM Holdings i SABMiller.

Wpół drogi?

W 10 rocznicę przyjęcia dyrektywy, Komisja Europejska, czyniąc zadość naciskom płynącym z wielu stron, w tym również z Parlamentu Europejskiego, ogłosiła przystąpienie do I etapu konsultacji nad rewizją tej regulacji. Zrobiono to bardzo przemyślnie, gdyż pod sam koniec kadencji, a więc uruchomiono proces, którego kontynuację pozostawiono następnej ekipie. Nie wiadomo, czy ta będzie w stanie skutecznie sobie z tym poradzić.

Jest wiele znaków zapytania.

Jedno jest pewne. Niezależnie od tego jak oceniać samą dyrektywę i jej przyszłość, oblicze socjalnej Europy zostało przeobrażone. Do podróżujących menedżerów ustalających strategiczne plany rozwoju własnych korporacji dołączyli zwykli pracownicy. Kilkanaście tysięcy reprezentantów z poziomu zakładu pracy ma możliwość spotykania się, wymiany poglądów, prowadzenia wspólnych przedsięwzięć, podnoszenia własnej wiedzy i budowania europejskiej świadomości. Wśród nich w rosnącej liczbie będą też przedstawiciele polskich pracowników. Natomiast światowy kapitał, który „nie zna granic” zaczyna oswajać się ze świadomością społecznych ograniczeń własnych działań.

Jak zauważył kiedyś wybitny socjolog ekonomiczny pierwszej połowy XX w. Karl Polanyi, gospodarka z samej swojej natury powinna służyć społeczeństwu. Odwrócenie tej zależności i parcie w stronę realizacji utopii samoregulującego się rynku wydają się być coraz większym

zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego. Dlatego tak ważna jest każda praktyczna inicjatywa, nadająca globalizacji bardziej ludzkie oblicze. W ten nurt wpisuje się idea europejskich rad zakładowych. Dlatego warto śledzić jej dalsze losy.