**RAPORT Z KONSULTACJI Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI**

**na temat potencjału układów zbiorowych**

**METRYKA RAPORTU**

**Realizator reformy**

Wykonawca odpowiedzialny za realizację reformy w części Kamienia Milowego **A53G:** *Przeprowadzenie procesu konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych*:

**Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej**

**Wykonawca ekspertyzy**

Eksperci wyłonieni w drodze rozpisanego zapytania ofertowego, z którymi została podpisana umowa na wykonanie ekspertyzy w obszarze układów zbiorowych pracy, w zakresie uzgodnionym przez partnerów społecznych w Radzie Dialogu Społecznego:

**Pan Błażej Mądrzycki**, doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach,

**Pan Łukasz Pisarczyk**, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, radca prawny.

**Strony negocjacyjne**

Strony partnerów społecznych, biorące udział w konsultacji w zakresie realizacji Kamienia Milowego.

Organizacje związków zawodowych i organizacje pracodawców reprezentowane w Radzie Dialogu Społecznego.

**Reprezentatywne organizacje związkowe:**

* NSZZ „Solidarność”,
* Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
* Forum Związków Zawodowych.

**Reprezentatywne organizacje pracodawców:**

* Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
* Konfederacja „Lewiatan”,
* Związek Rzemiosła Polskiego,
* Związek Pracodawców Business Centre Club,
* Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
* Federacja Przedsiębiorców Polskich

**Wykaz skrótów**

Kp – kodeks pracy

uzp – układy zbiorowe pracy

RDS – Rada Dialogu Społecznego

**DANE ŹRÓDŁOWE**

**Reforma: A4.1.** Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy.

**Kamień Milowy A53G:** *Przeprowadzenie procesu konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych*

**Opis Kamienia Milowego:**

Celem konsultacji z partnerami społecznymi było określenie roli i potencjału układów zbiorowych na polskim rynku pracy w celu zapewnienia nowych elastyczności zgodnie z nową i szybko zmieniającą się rzeczywistością.

**Mechanizm weryfikacyjny**:

Dokument podsumowujący należycie uzasadniający, w jaki sposób kamień milowy (w tym wszystkie elementy konstytutywne) został osiągnięty w sposób zadowalający.

Dokument ten zawiera jako załącznik następującą dokumentację dowodową: raport konsultacyjny przygotowany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej z wyszczególnieniem uczestników i streszczenia wypowiedzi oraz z określeniem sposobu ich uwzględnienia, a także z linkiem do strony internetowej, na której udostępniono konsultowane dokumenty.

**Zakres czasowy reformy**: I kw. 2021 r. - III kw. 2024 r.

**Etapy:**

* Wyłonienie grupy eksperckiej (układy zbiorowe pracy) - 1 kw.2022;
* Przekazanie do Rady Dialogu Społecznego (RDS) wyników prac grupy eksperckiej - konsultacje z przedstawicielami reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców (układy zbiorowe pracy) – 3 kw. 2022-4 kw. 2022;
* Publikacja wyników konsultacji (rekomendacji, zaleceń) na stronie internetowej RDS i https://www.gov.pl/web/rodzina/dialog-spoleczny po konsultacji w ramach dialogu, wyników prac ekspertów (układy zbiorowe pracy) – 4 kw. 2022;

**AUTOR I CEL DOKUMENTU**

Niniejszy dokument przygotowany jest przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, odpowiedzialnego za realizację reformy.

Celem raportu jest przede wszystkim udokumentowanie i potwierdzenie osiągnięcia Kamienia Milowego oraz przedstawienie procesu jego realizacji na poszczególnych etapach, aż do finalnego wypełnienia.

Pomimo, że raport obok charakteru ilościowego, zawiera również wyniki jakościowe, to w dokumencie starano się unikać sformułowań wartościujących zarówno sam proces dochodzenia do ostatecznego porozumienia, jak i efekt prac badawczych, jakim jest ekspertyza. Starano się przedstawić obiektywnie sytuację wyjściową (powszechne opinie) oraz w faktograficzny sposób przybliżyć sam proces negocjacji, przyczyniający się do realizacji reformy. Raport opiera się na danych opublikowanych i powszechnie dostępnych (elementy wprowadzające) oraz na podstawie protokołów, sprawozdań i nagrań cyfrowych z posiedzeń Rady Dialogu Społecznego w zakresie układów zbiorowych pracy.

**PO CO REFORMA?**

Zbiorowe stosunki pracy w polskim porządku prawnym były i są skodyfikowane. Dział XI Kodeksu pracy (art. 238–24130) określa zasady, warunki i tryb zawierania układów zbiorowych pracy. Oczywiście porozumienia takie nie są i nie mogą być narzucone - układy zbiorowe pracy są tym samym dobrowolnymi porozumieniami, zawieranymi pomiędzy pracodawcą (lub organizacjami pracodawców), a związkami zawodowymi, a ich celem jest określenie wzajemnych praw i obowiązków w ramach stosunku pracy.

Z obowiązujących przepisów (Kp) wynika, że postanowienia uzp i porozumień zbiorowych nie mogą być mniej korzystne dla pracowników, niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych aktów wykonawczych. Zazwyczaj polega to na rozszerzeniu praw pracowników w ściśle określony sposób, poza normy wyrażone w innych źródłach prawa pracy. Postanowienia te, nie mogą również naruszać praw osób trzecich.Ponadto uzp są jednym ze źródeł prawa pracy. Już te przesłanki powinny budzić zainteresowanie po stronie pracowników i determinować

organizacje do zawierania porozumień. Praktyka natomiast jest zupełnie inna. O ile brak zainteresowania pracodawców do zawierania uzp można zrozumieć większymi kosztami po ich stronie (co było dotychczas dominującym elementem uzp), to wydaje się również, że jest zauważalna niewystarczająca determinacja organizacji związkowych do ich zawierania.

W efekcie za obowiązujące obecnie można uznać 76 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, a od 2014 roku dynamika zupełnie ustała. Ponadto większość porozumień zawarły organy samorządu terytorialnego. Są to przede wszystkim układy dla pracowników szkół niebędących nauczycielami i mających status pracowników samorządowych. Jedynie 13 uzp zostało zawarte przez organizacje pracodawców działające poza sferą budżetową. Aktywność wykazywana jest jedynie w stosunku do negocjowania protokołów dodatkowych, do obowiązujących porozumień.

Sytuacji nie poprawiła zmiana w polskim prawodawstwie (ustawa o związkach zawodowych art. 21 ust. 3) rozszerzająca zakres podmiotowy rokowań zbiorowych, obejmując nim osoby wykonujące pracę zarobkową, nawet jeśli nie są pracownikami. Warunkiem skorzystania z obrony zbiorowej jest osobiste wykonywanie pracy zarobkowej na rzecz innego podmiotu i posiadanie interesów zbiorowych, które mogą być reprezentowane przez związki zawodowe. Podobnie na poprawę nie wpłynął zapis w ustawie *o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, która w art. 15 mówi, że strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy (…). Pomimo, że ustawa daje taką możliwość, nie było inicjatywy w tym zakresie.

Ocena istniejącego (pasywnego) stanu rzeczy była od lat przedmiotem dyskusji, czy to wśród związków zawodowych i organizacji pracodawców, czy w środowisku naukowo-badawczym. Ostatecznie zrodziła się potrzeba przeprowadzenia fachowych i rzetelnych badań, które wskazałyby na przyczyny braku aktywności w zakresie porozumień i możliwości wyjścia z impasu, zachęcając strony do rokowań. Odpowiedzią na to miała być ekspertyza, która analizując obecny stan (prawny, społeczno-gospodarczy, a także psychologiczny i socjologiczny) oraz potencjał układów zbiorowych w Polsce, w kontekście nowych wyzwań, stawiałaby diagnozę i propozycje rozwiązań.

Wydaje się, że nowemu otwarciu pola negocjacyjnego sprzyjać powinna dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Jednym z jej celów jest promocja rokowań zbiorowych w sferze wynagrodzeń. Mając na uwadze, że sprawy płacowe mają kluczowe znaczenie w rokowaniach zbiorowych, należy oczekiwać, że przyszła regulacja może mieć istotny wpływ na cały system układów zbiorowych pracy.

Przy okazji nie można zapominać, że Europejska Karta Społeczna (w art. 6), w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych zobowiązała strony, aby popierały,

kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji stron stosunku pracy, dla uregulowania w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia.

**PRZEBIEG REALIZACJI KAMIENIA MILOWEGO I WERYFIKACJA**

**Kontekst Europejski (UE)**

W październiku 2020 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych. Rada przyjęła swoje stanowisko w sprawie tego aktu w grudniu 2021 r. Uwzględniając różnice w modelach rynku pracy poszczególnych państw członkowskich, projekt ustanawia ramy proceduralne mające na celu promowanie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w całej UE. Obok założeń dot. minimalnego wynagrodzenia, dyrektywa przewiduje dodatkowe mechanizmy takie jak:

* promowanie rokowań zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń;
* promowanie adekwatnych poziomów ustawowych wynagrodzeń minimalnych;
* poprawę skutecznego dostępu wszystkich pracowników do ochrony wynagrodzenia minimalnego;
* zapewnienie sprawozdawczości państw członkowskich na temat zakresu i adekwatności wynagrodzeń minimalnych.

Zdaniem Komisji wzmocnienie rokowań zbiorowych jest sposobem zwalczania ubóstwa osób pracujących i poprawy warunków pracy. Zauważono, że w państwach, w których powszechnie

stosowane są rokowania zbiorowe, odsetek pracowników nisko uposażonych jest niższy, a wynagrodzenia minimalne wyższe w porównaniu z państwami, w których rokowania zbiorowe nie są powszechne. Dlatego, zgodnie z założeniem, państwa członkowskie powinny promować zdolność partnerów społecznych do prowadzenia rokowań zbiorowych, a te w których zasięg rokowań zbiorowych jest niski (poniżej 80%) powinny opracować plan działania na rzecz promowania takich rokowań.

Jak podsumowano, układy zbiorowe pracy wpływają na ogólny rozwój wynagrodzeń i tym samym zapewniają wynagrodzenia powyżej minimalnego poziomu określonego w przepisach i prowadzą do poprawy tego poziomu. Przyczyniają się one również do wzrostu wydajności.

Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej została przyjęta przez Radę UE 4 października 2022 r. Dyrektywa w art. 4 zobowiązuje państwa członkowskie do promowania rokowań zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń. Państwa członkowskie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, powinny wprowadzić co najmniej następujące środki: a) wspieranie budowania i wzmacnianie zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe w sprawie ustalania wynagrodzeń na poziomie sektorowym lub międzysektorowym; b) zachęcanie partnerów społecznych do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie wynagrodzeń. Państwa członkowskie mają także, jeśli to konieczne, podjąć działania chroniące prawo do rokowań zbiorowych w sprawie wynagrodzeń oraz chronić przed wszelkimi aktami dyskryminacji w stosunku do osób uczestniczących (chcących uczestniczyć w takich rokowaniach), a także chronić przed wszelkimi aktami ingerencji partnerów społecznych w swoje sprawy – bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie struktur, ich działalność oraz zarządzanie nimi.

Państwa, w których zasięg rokowań zbiorowych wynosi mniej niż 80 % pracowników, są zobowiązane stworzyć ramy sprzyjające prowadzeniu negocjacji zbiorowych po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z partnerami społecznymi oraz ustanowić plan działań na rzecz wspierania negocjacji zbiorowych. Plan działań ma zostać ustanowiony po konsultacjach z partnerami społecznymi, w porozumieniu z nimi albo w drodze porozumienia partnerów społecznych, jeśli wystąpią z takim wspólnym wnioskiem. Plan powinien określać wyraźne ramy czasowe oraz konkretne działania, które zwiększyłyby zakres objęcia układami zbiorowymi, jednak z pełnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych. Plan działania poddaje się przeglądowi przynajmniej raz na pięć lat. Plan działania i jego wszelkie aktualizacje podaje się do wiadomości publicznej i zgłasza Komisji Europejskiej.

Państwa członkowskie UE mają 2 lata na wdrożenie dyrektywy.

**NEGOCJACIE NA POZIOMIE KRAJOWYM**

**Etap konsultacji wstępnych:** **maj** **2021-styczeń 2022**

W omawianym okresie odbyło się szereg posiedzeń Rady Dialogu Społecznego (zespołów problemowych oraz Prezydium) w zakresie roli układów zbiorowych pracy oraz aktualnego stanu. Na bazie wstępnych dyskusji w Radzie Dialogu Społecznego (Zespół ds. rozwoju dialogu społecznego), Prezydium Rady Dialogu kierunkowo przychyliło się do wniosku partnerów społecznych o wykonanie ekspertyzy. Otwartym zostało uzgodnienie jej zakresu przedmiotowego, który miał zostać wypracowany w porozumieniu przewodniczących trzech Zespołów problemowych: ds. rozwoju dialogu społecznego, ds. prawa pracy oraz ds. budżetu wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Ekspertyza natomiast winna odpowiadać na pytania: dlaczego w Polsce obserwujemy odchodzenie od regulacji układowej (zakładowej, ponadzakładowej), czy i jakie powinny być stosowane zachęty na rzecz powszechniejszego stosowania układów, a także przedstawiać rekomendacje i wnioski legislacyjne. Ponadto wystąpiono do Państwowej Inspekcji Pracy o przekazanie danych dotyczących zakładowych układów zbiorowych pracy.

Partnerzy społeczni dostrzegli związek pomiędzy układami zbiorowymi pracy a Dyrektywą ws. adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w UE. Uznali, że należy dokonać szczegółowej analizy dot. stanu układów zbiorowych pracy w Polsce, w tym ustalenia rzeczywistej jakości wynikającej z negocjowania układów oraz wpływu zawieranych układów na podnoszenie standardów zatrudnienia. Zauważono, że zalecenie dyrektywy dot. promowania rokowań zbiorowych wiąże się również z zadaniem dla władz publicznych, szczególnie w zakresie monitoringu, podjęcia starań do objęcia umowami zbiorowymi określonej liczby podmiotów, czy wprowadzając obowiązek sprawozdawczy.

***Podsumowanie etapu*:**

Po analizie zebranych materiałów Prezydium Rady Dialogu Społecznego 9 grudnia2021 r. roku wyraziło zgodę na wykonanie ekspertyzy dotyczącej zasięgu, jakości i potencjału układów zbiorowych pracy w Polsce oraz możliwości wzmocnienia ich rangi, jako instrumentu regulującego stosunki pracy w naszym kraju. Ekspertyza miała zostać przeprowadzona w oparciu o materiały Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie. Koordynatorem prac związanych z wykonaniem ekspertyzy, zostało Biuro RDS.

*Źródło – Wyciąg z notatki z posiedzenia Prezydium Rady Dialogu Społecznego z dnia 9 grudnia 2021 r. – załącznik nr 1.*

**Etap wykonawczy: styczeń 2022- sierpień 2022**

Biuro RDS, w styczniu 2022 r. wystosowało zapytania ofertowe na zlecenie wykonania ekspertyzy *na temat zasięgu, jakości i potencjału układów zbiorowych w Polsce oraz możliwości wzmocnienia ich rangi*. Termin składania ofert wyznaczono do 2 lutego 02.2022 r. 28 lutego2022 r. wyłoniony został Wykonawca i podpisana została umowa RDS z podmiotem (pracownikami naukowymi Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Śląskiego) na wykonanie ekspertyzy. Termin na wykonanie ekspertyzy uzgodniono na 90 dni.

*Źródło – Zapytanie ofertowe Centrum Partnerstwa Dialog na realizację usługi – sporządzenie ekspertyzy na temat zasięgu, jakości i potencjału układów zbiorowych w Polsce oraz możliwości wzmocnienia ich rangi- załącznik nr2.*

Pierwsze, obszerne merytoryczne konsultacje w oparciu o projekt ekspertyzy miały miejsce 2 czerwca 2022.

Wykonawca projektu przybliżył podstawowe założenia, jakie brane były pod uwagę w kontekście badań na temat autonomicznych układów prawa pracy w polskim porządku prawnym. Zwrócił uwagę na 4 podstawowe aspekty: potrzeby autonomicznego prawa pracy i

korzyści z tego wynikających; odwzorowanie stanu prawnego; diagnozę i przyczyny kryzysu; propozycje rozwiązań.

Pierwotnie przyjęta **metodologia pracy** obejmowała cztery obszary badawcze: odniesienie do ram prawnych; analiza danych; dynamika zawierania uzp; regulacje na poziomie międzynarodowym.

Autor wskazał na małą liczbę zawartych uzp, a od 2014 r. dynamika spadła do zera. Brak jest tego typu autonomicznych porozumień w zakładach zatrudniających do 50 pracowników.

**Przyczyny kryzysu** znajdują się zarówno po stronie organizacji związkowych, pracodawców, jak i państwa.

**Związki zawodowe**: niski stopień uzwiązkowienia; mała ilość organizacji międzyzakładowych; funkcjonowanie związków tylko w określonych typach podmiotów; rozdrobnienie związków zawodowych; konkurencja, a nawet konflikty pomiędzy organizacjami; dominacja struktur regionalnych, a słabość branżowych; brak zaplecza eksperckiego i finansowego.

**Pracodawcy**: minimalny poziom zrzeszania (brak partnera do rozmów); model zarządczy w korporacjach (trudność z identyfikacją pracodawcy); pasywna postawa wobec braku korzyści, usztywnionych procedur, mały potencjał mobilności (reakcji na zmiany).

**Państwo**: brak promocji; niski poziom wsparcia szkoleniowego; brak wsparcia eksperckiego; brak zachęt stymulujących zainteresowanie; nieprecyzyjna nowela w zakresie prawa koalicji (dylemat: strona, czy podwykonawca w umowach cywilno-prawnych).

**Prawo**: rokowania nie spełniają roli, rozbudowa prawna negocjacji, konkurencja autonomicznych rozwiązań; likwidacja komisji uzp (mogłaby stanowić bazę ekspercką); model ustaw nie daje preferencji dla uzp.

**Wstępne propozycje**: promocja; jednolity uzp (np. w zakładzie gdzie funkcjonują związki zawodowe może obowiązywać tylko układ zbiorowy pracy); uproszczenie procedur (np. zamiast rejestracji – notyfikacja); odblokowanie reprezentacji pracodawców w przypadku grup kapitałowych; zwiększenie elastyczności przepisów prawa pracy (np. zbyt sztywne regulacje w zakresie czasu pracy); nadanie uzp mocy powszechnie obowiązującej; dopuszczenie do uzp organów administracji publicznej; nowy zakres obowiązku prowadzenia rokowań; możliwość korzystania z delegatów u pracodawcy, gdzie nie funkcjonuje związek zawodowy.

**Strona społeczna** zaakceptowała wstępnie kierunek prac dot. ekspertyzy, postulując elementy, o jakie powinna być poszerzona. Ich zdaniem należy dostosować uzp do obecnego modelu ekonomicznego i nowych wyzwań, oraz nadać im ogólnospołeczny celu.

Pracodawcy zwrócili uwagę na potrzebę wypracowania zachęt dla nich oraz odejście od zbyt socjalnego charakteru uzp.

Po uwzględnieniu wyników dyskusji z dnia 2 czerwca 2022 r. wstępna wersja ekspertyzy 7 czerwca 2022 została przekazana Radzie Dialogu Społecznego, celem dokonania pogłębionej analizy przez parterów społecznych i zgłoszenia uwag do Wykonawcy do 5 lipca 2022 r.

6 lipca 2022 roku dokonane zostało podsumowanie prac wersji ekspertyzy i na posiedzeniu Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego RDS, Wykonawca przedstawił szczegółową informację na temat głównych założeń i wniosków płynących z opracowanego dokumentu.

*Źródło – Protokół z posiedzenia Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego z dnia 6 lipca 2022 r. pkt 3 str. 2-3 - załącznik nr3.*

Wykonawca ekspertyzy odniósł się do aktualnej sytuacji oraz przyszłej roli układów zbiorowych. Sporządzony dokument zawiera m.in. analizę aktualnych ram prawnych oraz rejestrów ponadzakładowych i zakładowych układów zbiorowych pracy, refleksję partnerów społecznych na temat kryzysu układów zbiorowych oraz propozycje zmian możliwych do wdrożenia w celu poprawy praktyki układowej w Polsce. Wykonawca ekspertyzy opisał rezultat prac w poszczególnych obszarach tematycznych.

1. Podjęte działania: **analiza aktualnych ram prawnych** – jako punkt wyjścia, **analiza rejestrów**, układów ponadzakładowych i zakładowych - dynamika niekorzystna, **rozmowy z partnerami społecznymi** – nastawienie psychologiczne, dlaczego dialog nie jest podejmowany, a także **ankiety**.
2. **Wnioski**: Biorąc pod uwagę aktualną, niekorzystną sytuację (kryzys – jako fakt), obowiązujące ramy prawne nie ułatwiają dialogu społecznego i nie można oczekiwać istotnych zmian w obecnym reżimie prawnym.
3. **Problemy:**
* **Konkurencja uzp z innymi źródłami zakładowego prawa pracy i porozumieniami autonomicznymi**. W sytuacji, gdy inne regulacje np. regulamin są bardziej elastyczne, a rokowania uzp mogą otwierać szeroki zakres konsultowanych przepisów, nastawienie do zawierania uzp jest negatywne (brak pozytywnych bodźców do rokowań uzp).
* **Skomplikowanie procedury układowej.** Procedura rejestracyjna – sama z siebie nie jest skomplikowana, bardziej sposób wyłaniania reprezentacji związkowej.
* **Sposób ukształtowania stron.** Wielozakładowe struktury (grupy kapitałowe) stwarzają trudność w określeniu strony rokowań (problem z identyfikacją pracodawcy).
* **Brak reprezentacji w administracji publicznej.**
* **Nadmierne ograniczenie przedmiotu rokowań zbiorowych.** Duża, szczegółowa regulacja ustawowa. Np. czas pracy objęty jest bardzo kazuistycznymi przepisami (obok sfery płacowej, czas pracy jest najważniejszą materią układową). Regulacja na poziomie ustawy ogranicza możliwości negocjacyjne.
* **Brak ustawowej promocji uzp**, i miękkich form wspierania dialogu społecznego ze strony państwa (np. zgodnie z nieratyfikowaną przez Polskę Konwencją MOP 154 państwo odpowiedzialne jest za stworzenie przyjaznych ram prawnych w tym zakresie).
* **Brak zachęt dla pracodawców**.
* **Brak obowiązku** prowadzenia rokowań zbiorowych w określonych sytuacjach (wzór - Francja).
1. **Podsumowanie**

Należy odpowiedzieć na pytanie, czym ma być uzp, który wymaga precyzyjnego i jasnego zdefiniowania. Sugeruje się, aby był aktem jednolitym i elastycznym, obejmującym wszystkie obszary negocjacyjne. Ponadto do rozważenia podano propozycje zaleceń naprawczych, m.in.: ograniczenie konkurencji ze strony autonomicznych porozumień; liberalizacja po stronie pracodawców w prowadzeniu rokowań wielozakładowych; stworzenie stabilnej reprezentacji dla sektora publicznego; dopuszczenie po zaistnieniu pewnych warunków, obowiązkowych, cyklicznych rokowań w określonych obszarach; wzmocnienie efektywności mediacji i arbitrażu, jako wspierających rokowania zbiorowe; deregulacja czasu pracy; ustawowa promocja rokowań – instytucja wspierająca (merytorycznie); preferencje dla pracodawców (np. w zamówieniach publicznych, dostęp do środków funduszu pracy na szkolenia itp.)

**Dyskusja**

W trakcie dyskusji partnerzy społeczni (przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych), wysoko ocenili ekspertyzę, jako kompendium wiedzy w obszarze oraz punkt wyjścia do dalszych prac. Zgodzili się z diagnozą obecnego stanu rzeczy, który jest dalece niezadawalający, a jego przyczyn (winy) należy upatrywać po obu stronach. Ponadto zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i pracodawców zgłosili swoje spostrzeżenia, uwagi, obawy i propozycje, jakie powinny zostać uwzględnione w kolejnych etapach negocjacji, czy już podczas merytorycznych prac nad ewentualnymi zmianami prawnymi i w otoczeniu prawnym. Zauważono jednak, że ścieżka dojścia do oczekiwanego poziomu będzie bardzo długa i niełatwa.

**Strona pracodawców** zwróciła uwagę, że kryzys rokowań zbiorowych jest to problem nie tylko Polski, gdyż potencjał ten spada również w całej Europie. Obecne zmiany w gospodarkach (np. globalizacja, cyfryzacja) bardziej sprzyjają indywidualizacji stosunków pracowniczych (a nawet społecznych), aniżeli zbiorowym rokowaniom. Polska natomiast od wielu lat bazuje na nieprzystających rozwiązaniach prawnych, aktualizowanych pewnymi „hybrydami”, co w konsekwencji powoduje dużo luk prawnych, a przez to brak pewności obrotu prawnego. Nawet doktryna prawna ma dziś problem z jednoznacznym zdefiniowaniem uzp i porozumienia. W takim stanie pracodawcy niechętnie przystępują do inicjatyw w tym zakresie, mając obawy przed ewentualnym piętrzeniem problemów i starciem prawnym, nie mając przy tym żadnych korzyści, a jedynie dodatkowe koszty. Ponadto, zdaniem pracodawców, należy zauważyć, że obserwujemy zmianę optyki (wymiana pokoleniowa) i sposobu rozumienia mechanizmów rynkowych. Konieczna jest redefinicja uzp w kontekście nowych wyzwań, a co za tym idzie, jaki mają one nadać kształt nowemu ładowi społecznemu. Należy spojrzeć również przez pryzmat zakresu regulacji w uzp. Obecnie dotyczą one głównie

sfery finansowej, a istnieją inne formy wsparcia pracowników, jak benefity, karnety itp. Są również wysoce asymetryczne pod względem korzyści, nadając jedynie szeroki wachlarz uprawnień pracowniczych, przy zupełnym braku zachęt dla pracodawców. Ponadto, zdaniem pracodawców, należy odpowiedzieć na pytanie, co należy generalizować w prawie powszechnym, a co w uzp. Należy również wyeliminować niedookreśloną przestrzeń normatywną, gdyż brak pewności prawa nie może sprzyjać budowaniu wzajemnego zaufania.

Można rozważyć również uznanie wszystkich porozumień zbiorowych za uzp. Nie bez znaczenia jest także nastawienie stron. Bez dobrej woli stron, żadna regulacja nie wpłynie na zmianę podejścia do rokowań. Pierwszym papierkiem lakmusowym i jednocześnie krokiem w pracach byłaby deregulacja w obszarze czasu pracy (i w tym zakresie można rozpocząć negocjacje). Konieczne są przy tym zachęty dla pracodawców, przy obecnej asymetrii w korzyściach wynikających z zawartych uzp, gdyż celem porozumień jest stworzenie warunków do pokoju społecznego, przy korzyściach płynących dla obu stron stosunku pracy.

**Strona związkowa** przychyliła się do postulatu stosowania systemu wsparcia dla pracodawców, poprzez wypracowanie i wprowadzenie mechanizmów, jakich nie ma teraz w prawie, powiązanych jednocześnie z nowymi wyzwaniami, jak podnoszenie kwalifikacji, cyfryzacja, zielony ład. Partnerzy powinni określić co jeszcze należy zdiagnozować i szukać koncentracji na pewnych obszarach. Jedna ze ścieżek negocjacyjnych dotyczyłaby roli układów w czasie określonym, czyli oznaczenie pewnego pola negocjacyjnego i nadanie mu porządku: kiedy jest okres obowiązywania, okres negocjowania, porozumienia. Ponadto te etapy/okresy powinny zostać powiązane i zharmonizowane z możliwością wszczynania sporu zbiorowego, tak aby zasada pokoju społecznego miała głębszy wymiar i była zachowana. Kolejne pole negocjacyjne może dotyczyć możliwości i zakresu decentralizacji prawa. Można również rozważyć wprowadzenie opłaty za negocjowanie warunków zatrudnienia dla pracowników niezrzeszonych (model w USA). Najważniejsza jest przy tym promocja układów zbiorowych pracy w związku cyfryzacją i zielonym ładem. Strona dostrzega, że problem jest istotny, czego dowodem jest brak inicjatyw w ramach RDS pomimo, że ustawa daje takie uprawnienia. Konieczne jest wsparcie i pomoc publiczna.

**Strona rządowa (MRiPS)** również pozytywnie oceniła ekspertyzę, zgadzając się z diagnozą sytuacji. Dostrzegalna jest niechęć do zawierania uzp (głównie po stronie pracodawców, również w instytucjach publicznych). Przypomniano, że w ramach komisji kodyfikacyjnej były przygotowane projekty zmian kodeksu zbiorowego i indywidualnego prawa pracy. Nie przyniosło to efektu w postaci porozumienia. Doświadczenie pokazuje, że bardziej realne jest przeprowadzenie rozwiązań (zmian) cząstkowych, aniżeli wypracowanie całościowej (systemowej) zmiany.

**Wykonawca ekspertyzy** podsumowując zwrócił uwagę, żeuzp nie mogą funkcjonować w oderwaniu od społeczno-gospodarczego kontekstu, a przy tym muszą służyć celowi, czyli utrzymaniu ładu społecznego. Dlatego trzeba określić jaką rolę i cel ma spełnić uzp. A skoro ma kształtować ład społeczny, to należy przez to rozumieć utrzymanie harmonijnego współistnienia i funkcjonowania, ale również zapewnienie godziwego zatrudnienia. Nie można przy tym bagatelizować nowych nawyków, jak indywidualizm. Następnie należy naszkicować ścieżkę dojścia do celu, jak cele osiągnąć: indywidualnie czy zbiorowo. Jeżeli zbiorowo, to ustawą czy układem autonomicznym. Obecnie działania autonomiczne są ograniczane i zderzają się z tendencjami globalnymi i państwowymi. Powstaje tym samym pytanie, czy państwo wpiera i chce wspierać dialog społeczny (skoro nawet w publicznych zakładach dialog nie jest wspierany i prowadzony). Gdyby były zawierane uzp w spółkach Skarbu Państwa, byłoby to promocją i zachętą dla innych.

Kolejny aspekt, to wola pracodawców. Jeżeli pracodawcy nie wykażą woli zawierania uzp, to ich nie będzie. Istnieją tym samym trzy możliwe teoretycznie rozwiązania: pracodawcy będą mieli korzyść, zostaną zmuszeni przez związki zawodowe albo zmuszeni ustawą (najgorsze rozwiązanie). W Europie Zachodniej mamy inne realia gospodarcze. Osiągnięto pewien poziom kartelowy, korporacje nie konkurują kosztami, toteż jest proces bardziej ujednolicony.

Odnośnie reprezentowania w negocjacjach tylko członków związków zawodowych zauważono, że takie rozwiązanie może wpłynąć na regres pozycji związków zawodowych. Ponadto byłyby różnice w zatrudnienia (problem prawny, ale i polityczny, i pragmatyczny).

Dążenia, aby uzp obejmował wszystkie porozumienia normatywne zbiorowe, kształtujące warunki zatrudnienia, jest podejściem zaczerpniętym z Konwencji MOP i należy brać pod uwagę tę propozycję.

Bezdyskusyjnym jest problem rejestracji (np. po długotrwałych negocjacjach i porozumieniu, odrzucona rejestracja), czy dostęp do nowych środków (jako zachęty dla pracodawców). Bez względu na wszystko, oczekiwana zmiana w funkcjonowaniu uzp w Polsce, to trudny i długotrwały proces i być może wyjściem jest podejście cząstkowe (regulacja pewnych aspektów).

12 sierpnia 2022 r. wykonawca przekazał Radzie Dialogu Społecznego ekspertyzę uwzględniającą uwagi partnerów społecznych.

*Źródło – Pismo Przewodniczącego Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego z dnia 28 października 2022 r. - załącznik nr4.*

Pismem z dnia 28 października 2022 roku Przewodniczący Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego potwierdził, że ekspertyza została wykonana, oraz przyjęta przez Radę Dialogu Społecznego. **Tym samym należy uznać, że Kamień Milowy A53G w części *Przeprowadzenie procesu konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych* został zrealizowany.**

Wnioski płynące z ekspertyzy będą przedmiotem dalszych prac, zarówno w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, jak i w ramach instytucji dialogu społecznego. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MRiPS opracuje propozycje zmian w zakresie układów zbiorowych pracy. Propozycje będą skorelowane z wynikami ekspertyzy oraz poddane konsultacjom z partnerami społecznymi w ramach Rady Dialogu Społecznego, co będzie jedocześnie zadaniem wypełniającym Kamień Milowy A54G - *Wejście w życie nowelizacji odpowiednich ustaw w celu wdrożenia priorytetów reformy określonych w konsultacjach dotyczących układów zbiorowych*.

Należy przy tym uznać, że uzgodnienie w sprawie dyskusji na temat ekspertyzy, na wspólnym posiedzeniu Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego oraz Zespołu problemowego ds. prawa pracy, będzie również punktem zwrotnym inicjującym lub uzupełniającym początkową fazę etapu realizacji Kamienia Milowego A54G.

**ANEKS**

***źródło – ekspertyzy na temat zasięgu, jakości i potencjału układów zbiorowych w Polsce oraz możliwości wzmocnienia ich rangi – załącznik nr 5.***

***Diagnoza i kierunki zawarte w ekspertyzie (wyciąg z ekspertyzy)***

Za najważniejsze i obiektywnie hamujące rozwój układów zbiorowych uznano przeszkody związane z kompozycją stron (ograniczanie kręgu podmiotów uczestniczących w rokowaniach), relacją układów zbiorowych do innych źródeł prawa pracy oraz zasady zawierania układów zbiorowych. Uznano, że zachowując zasadę wyłączności związkowej, należy rozszerzać krąg podmiotów (struktur) mogących negocjować układy zbiorowe, aby rzeczywiście uzyskały one powszechny potencjał regulacyjny (dzisiaj ograniczany m.in. przez konstrukcję zakładowej organizacji związkowej czy monopol organizacji pracodawców). Jak wykazuje ekspertyza, nie można oczekiwać przełomu, nie dając szansy na prowadzenie dialogu. Należy tym samym zwiększyć efektywność instrumentu, jakim są rokowania układowe, przewidując obowiązek ich inicjowania w określonych sytuacjach oraz eliminując mankamenty związane z ich prowadzeniem i finalizacją (m.in. obszar informacyjny, wymóg rejestracji w obecnym kształcie). Usunięcie (ograniczenie) innych dostrzeganych mankamentów również może się przyczyniać do poprawy sytuacji, choć być może nie ma charakteru kluczowego: w szczególności ograniczenia regulacji ustawowej w pewnych obszarach, ograniczonej zgody na niekorzystne dla pracowników odstępstwa od standardów ustawowych czy wreszcie różnych form promocji układów zbiorowych.

Odpowiedzią na zidentyfikowane problemy prawne postulowane są zmiany (również koncentrujące się przede wszystkim w obszarze samych układów zbiorowych pracy):

1. uznanie za układy zbiorowe wszystkich porozumień zbiorowych o charakterze normatywnym (kształtujących sytuację prawną osób trzecich, w tym pracowników i innych zatrudnionych) zawieranych z udziałem związków zawodowych, z zastrzeżeniem ewentualnych przepisów szczególnych;
2. ograniczenie konkurencji ze strony innych aktów – likwidacja regulaminów wynagradzania u pracodawców objętych zakresem działania związków zawodowych lub osłabienie ich charakteru (jednostronne wydawanie regulaminów przez pracodawcę w razie nieuzgodnienia treści regulaminu), integracja rokowań układowych z procedurą sporu zbiorowego, uznanie pierwszeństwa układów zbiorowych pracy przed innymi porozumieniami normatywnymi (w szczególności zawieranymi z przedstawicielstwem pozazwiązkowym);
3. odejście od zasady wyłączności organizacji pracodawców w rokowaniach wielozakładowych (w szczególności dopuszczenie rokowań z udziałem grup pracodawców);
4. stworzenie odpowiedniej i stabilnej reprezentacji dla pracodawców sektora publicznego;
5. stworzenie możliwie efektywnej procedury układowej i rezygnacja z wymogu rejestracji, którą można zastąpić wymogiem notyfikacji porozumień;
6. wprowadzenie obowiązku cyklicznych rokowań układowych na poziomie zakładu pracy lub przedsiębiorstwa w określonych obszarach (wybór materii powinien być determinowany przez rolę układów w budowie ładu społecznego);
7. wzmocnienie i zwiększenie efektywności mediacji oraz arbitrażu jako mechanizmów wspierających rokowania układowe (w tym uznanie wiążącego charakteru orzeczeń arbitrażowych);
8. ograniczenie regulacji ustawowej i uznanie wiodącej roli układów zbiorowych w regulowaniu niektórych materii (np. czasu pracy), co otworzyłoby też drogę do bardziej elastycznych form organizacji pracy (np. kont czasu pracy);
9. dopuszczenie pewnych odstępstw od standardów ustawowych – przede wszystkim w układach ponadzakładowych, zasadnicze wzmocnienie pozycji regulacyjnej układów zbiorowych w pewnych obszarach – w szczególności w zakresie czasu pracy;
10. ustawowa promocja rokowań układowych:
	1. stworzenie instytucji zapewniającej wsparcie podmiotom zainteresowanym prowadzeniem rokowań (możliwość integracji z działaniami RDS);
	2. preferencje dla pracodawców objętych układami zbiorowymi pracy (preferencje w procedurze zamówień publicznych, możliwość korzystania ze środków Funduszu Pracy w określonych celach);
	3. stosowanie „miękkich” środków promowania rokowań zbiorowych (np. kampanie informacyjne, publikacje, konferencje, itd.);
11. pewne zmiany w przepisach regulujących zakres podmiotowy rokowań:
	1. wyraźne przesądzenie bezpośredniej skuteczności układów zbiorowych w stosunku do osób wykonujących pracę zarobkową niebędących pracownikami;
	2. zniesienie części ograniczeń w zawieraniu układów zbiorowych dla osób zatrudnionych w administracji publicznej.
12. zmiany powinny uwzględniać potencjał i pozycję pracodawców, w tym faktyczne możliwości negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy – stąd konieczność dyferencjacji w szczególności z uwzględnieniem kryterium poziomu zatrudnienia.

Proponowane zmiany mogą przyczyniać się do poprawy sytuacji, choć można mieć obawy, czy również do osiągnięcia pożądanego zakresu objęcia pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową układami zbiorowymi pracy. Wydaje się, że osiągnięcie znaczącego zakresu objęcia układami zbiorowymi pracy byłoby możliwe dopiero wraz z ukształtowaniem się systemu rokowań wielozakładowych. Ich stymulacja wymagałaby jednak zasadniczych zmian w podejściu do kształtowania ładu społeczno-gospodarczego. Wobec słabości samych partnerów społecznych konieczne byłaby daleko idąca ingerencja państwa wymuszającego dialog wielozakładowy, a jego rezultatom nadającego walor powszechnego obowiązania.

Głębokie zmiany mogą okazać się konieczne w związku z przyjęciem dyrektywy o płacy minimalnej i potrzebą implementacji wynikających z niej mechanizmów (co jednak nie będzie łatwe).

Stwierdzono, że przebudowa ram prawnych, jakkolwiek potrzebna, nie zastąpi aktywności samych partnerów społecznych. To od ich determinacji będzie ostatecznie zależeć sytuacja rokowań zbiorowych. Nie ma wątpliwości, że stoimy przed koniecznością poszukiwania nowej tożsamości związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz budowania strategii dostosowanych do zmieniającej się rzeczywistości, a przy tym atrakcyjnych dla współczesnych ludzi pracy.