

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

MACIEJ PAŃKÓW
DOMINIK OWCZAREK

WITAJCIE EUROPEJSKIE STANDARDY PRACY!

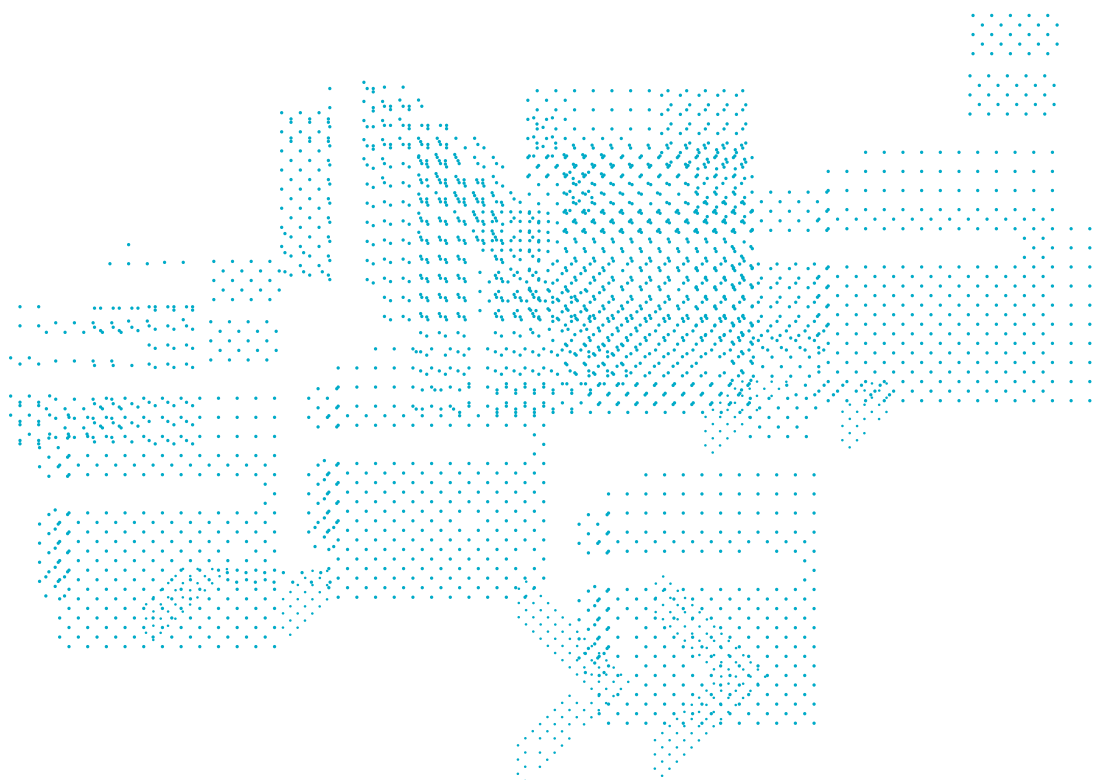
MIRAŻE CZŁONKOSTWA W EUROPEJSKICH
RADACH ZAKŁADOWYCH

RAPORT KRAJOWY – POLSKA

WELCOME TO EUROPEAN WORK STANDARDS!

MIRAGES OF MEMBERSHIP
IN EUROPEAN WORKS COUNCILS

NATIONAL REPORT – POLAND



**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

MACIEJ PAŃKÓW, DOMINIK OWCZAREK

WITAJCIE EUROPEJSKIE STANDARDY PRACY! MIRAŻE CZŁONKOSTWA W EUROPEJSKICH RADACH ZAKŁADOWYCH RAPORT KRAJOWY – POLSKA



This publication is part of the following project: “Improving the quality and level of the representation of employees through organizational assimilation and the efficient use of the EWC instrument by parties interested in industrial relations” ref. VS/2020/0040 which has received financial support from the European Commission through DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

The information contained in this publication does not necessarily reflect the official position of the European Commission.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Polityki Społecznej

Raport powstał w ramach projektu „Improving the equality and level of the representation of employees through organisational assimilation and the efficient use of the EWC instrument by parties interested in industrial relations” realizowanego w partnerstwie z Institute for Public Policy.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2021

Zarządzanie projektem: Dominik Owczarek

Redakcja językowa: Marcin Grabski (mesem.pl)

Proszę cytować tę publikację w następujący sposób:

Pańków M., Owczarek D. (2021). *Witajcie europejskie standardy pracy! Miraże członkostwa w europejskich radach zakładowych. Raport krajowy – Polska.* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

ISBN: 978-83-7689-368-6

Realizacja:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”

ul. Orzechowa 2, 05-077 Warszawa

e-mail: owpsim@post.pl

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22

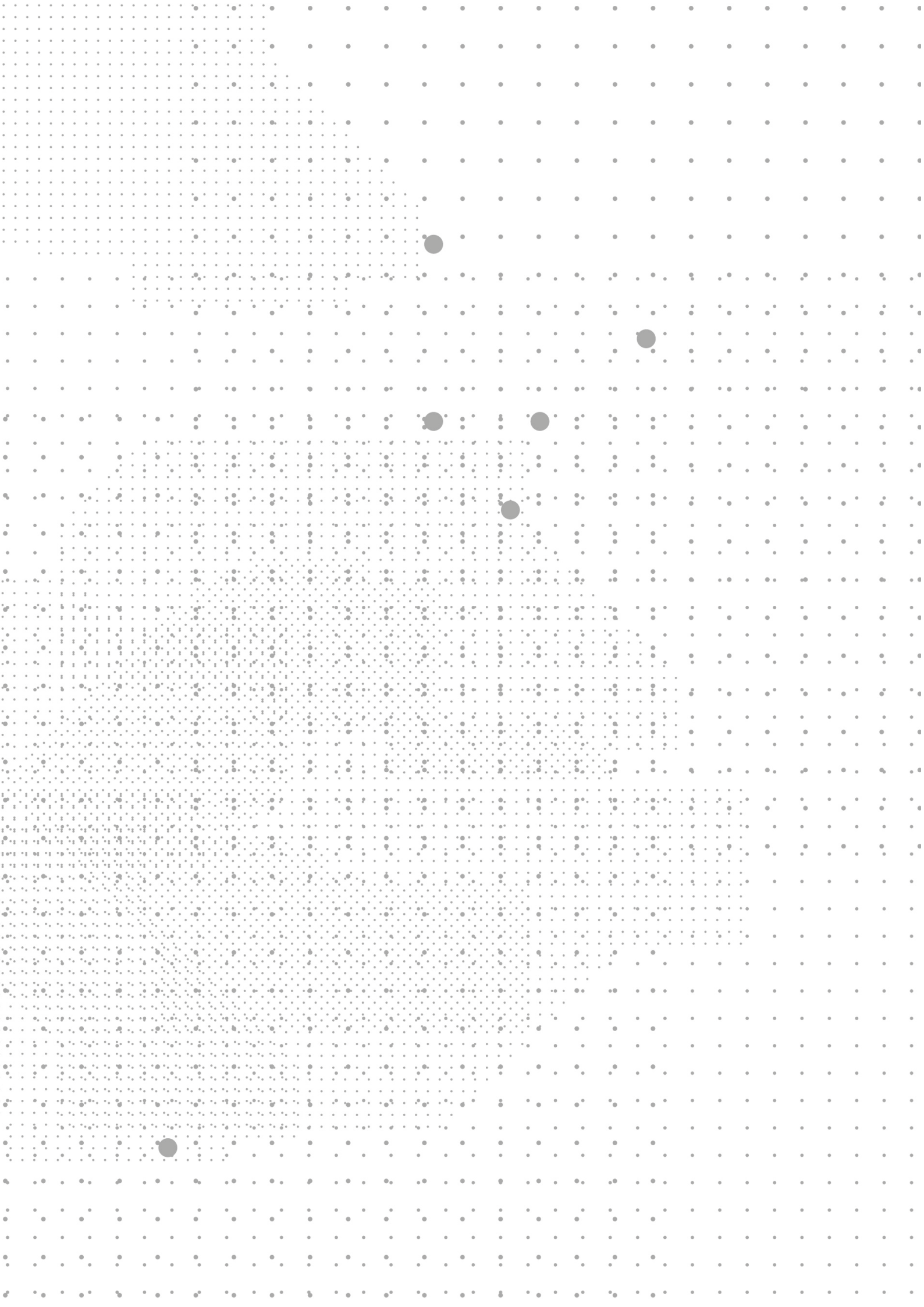
tel.: (22) 55 64 260, fax: (22) 55 64 262

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl



Publikacja powstała przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej z linii budżetowej VP/2019/007 DG Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne. Za jej treść odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Streszczenie	5
1. Wstęp. Uzasadnienie projektu	9
2. Europejskie rady zakładowe i ich wartość dodana dla dialogu społecznego – krótki przegląd	13
3. Uwarunkowania krajowe	15
Omówienie obecnego statusu prawnego europejskich rad zakładowych w Polsce	17
Charakterystyka europejskich rad zakładowych z przedstawicielami polskich załóg	19
4. Oceny partnerów społecznych dotyczące użyteczności dyrektywy o europejskich radach zakładowych	21
Związki zawodowe	21
Organizacje pracodawców	26
Przykłady sukcesów w utworzeniu europejskich rad zakładowych	26
Przykłady nieudanych wdrożeń europejskich rad zakładowych	29
5. Główne wnioski z badania i rekomendacje dla interesariuszy zmierzające do poprawy funkcjonowania europejskich rad zakładowych	35
Główne wnioski z badania	35
Rekomendacje dla związków zawodowych	37
Rekomendacje dla organizacji pracodawców	39
Rekomendacje dla organizacji na poziomie europejskim	39
Bibliografia	41



Europejskiej rady zakładowe powstały w odpowiedzi na umiędzynarodowienie przedsiębiorstw i w swoim założeniu miały wprowadzać elementy zbiorowych stosunków pracy na poziomie ponadnarodowym w korporacjach transnarodowych. Prawodawstwo dające podstawę ich działania w Unii Europejskiej zostało ustanowione w latach dziewięćdziesiątych (dyrektywa 94/45/WE), następnie było kilkakrotnie modyfikowane, a ostatecznie zostało skodyfikowane w dyrektywie 2009/38/WE.

W Polsce prawodawstwo dotyczące europejskich rad zakładowych zostało wprowadzone już w 2002 roku, jeszcze przed przystąpieniem kraju do Unii Europejskiej, co umożliwiło zaistnienie zbiorowych stosunków pracy w wymiarze ponadnarodowym w korporacjach coraz częściej inwestujących w Polsce. Duży udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych korzystających z relatywnie taniej i dobrze wykwalifikowanej siły roboczej w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, dostarczających półprodukty i usługi (poddostawca) na potrzeby bardziej rozwiniętych ogniw w łańcuchu produkcji, wpłynął na kształtowanie się modelu zależnej gospodarki rynkowej w Polsce po 1989 roku. W momencie wprowadzania europejskich rad zakładowych w Polsce związki zawodowe oczekiwały, że wraz z pełnym otwarciem granic dla inwestorów z innych państw Unii Europejskiej (głównie z zachodniej Europy) po maju 2004 roku polscy pracownicy uzyskają adekwatną reprezentację w zbiorowych stosunkach pracy w korporacjach ponad narodowych. Wraz z istnieniem tego mechanizmu miało nastąpić dynamiczne równanie standardów pracy między oddziałami firm w zachodniej Europie i Polsce (oraz na terytorium innych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej).

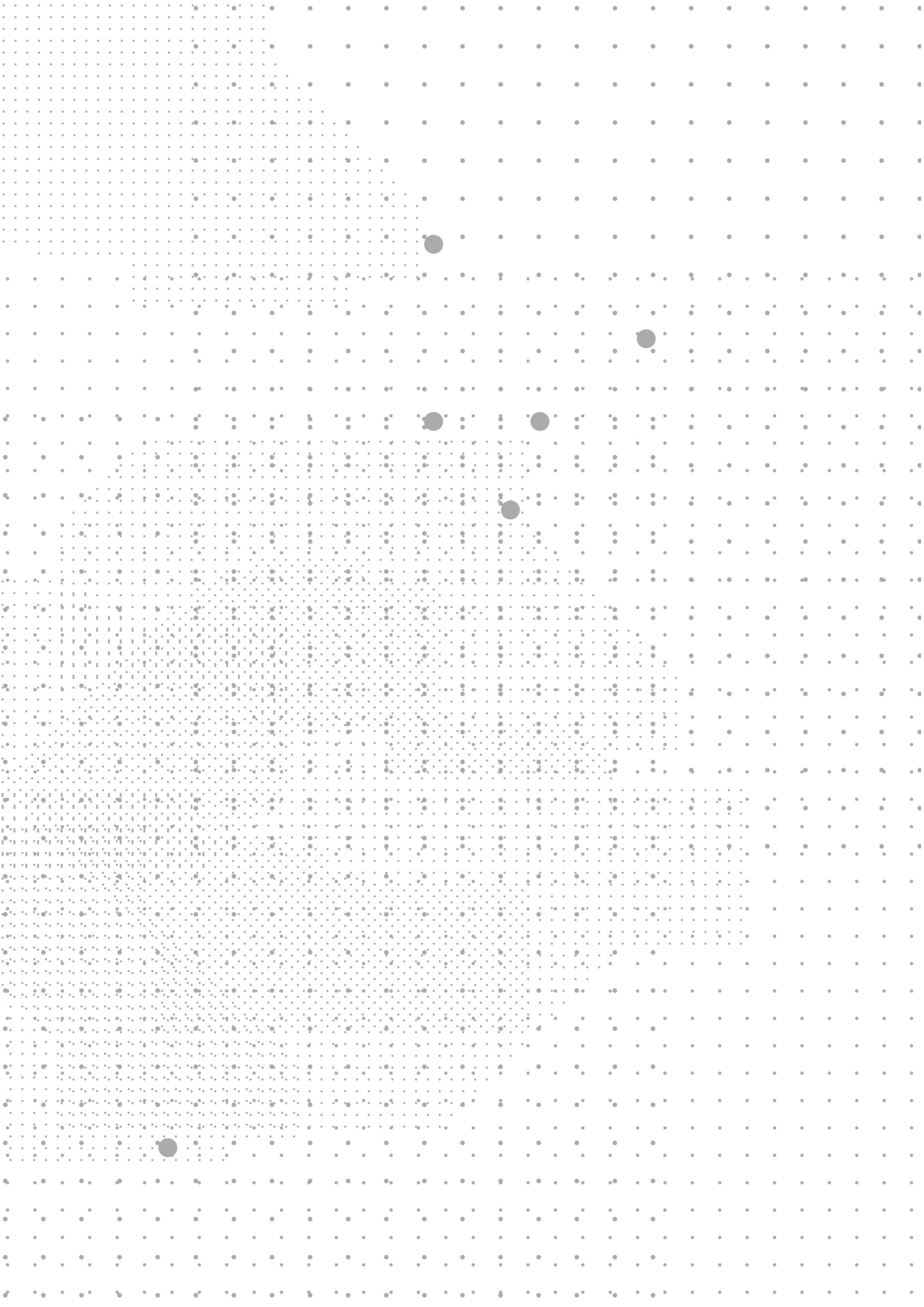
Obecnie spośród około tysiąca stu europejskich rad zakładowych działających w Unii Europejskiej polscy pracownicy reprezentowani są w około dwustu z nich. Tylko w jednym międzynarodowym przedsiębiorstwie z główną siedzibą w Polsce istnieje obecnie europejska rada zakładowa, a w kolejnym ciało to jest właśnie tworzone (co jest raczej wskaźnikiem niewielkiego umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw, a nie niewielkiego zainteresowania po stronie pracujących w polskich korporacjach). Po niemal dwóch dekadach funkcjonowania europejskich rad zakładowych w polskich oddziałach korporacji ponadnarodowych początkowe oczekiwania związków zawodowych zostały (w większości) negatywnie zweryfikowane. Ponieważ porozumienia zawierane przez europejskie rady zakładowe nie dotyczą kwestii płac i innych trzonowych elementów warunków pracy, mechanizm rad nie odgrywa większej roli w zakresie konwergencji standardów pracy między państwami Unii Europejskiej, co rodzi niezadowolenie i frustrację części ich członków pochodzących z Polski.

Wprawdzie pojawia się nowy poziom procesów informowania i prowadzenia konsultacji, który przynosi namacalne korzyści, lecz w dłuższym horyzoncie nie prowadzi on do ożywienia rokowań zbiorowych na poziomie europejskim i krajowym, nie przekłada się na podniesienie uzwiązkowienia i pokrycie układami zbiorowymi pracy, a także w niewielkim stopniu podnosi standardy warunków pracy i ochrony praw pracowniczych. Utrzymają się zatem różnice w poziomie płac i w zakresie innych warunków nawet wewnątrz jednej korporacji, a także różnorodność systemów stosunków przemysłowych (z akcentem na słabość standardów demokracji pracowniczej w nowych państwach członkowskich). Rezultaty istnienia narzędzia dialogu, jakim są europejskie rady zakładowe, nie wpłynęły do tej pory znacznie na zmianę charakterystyki środkowoeuropejskich gospodarek z typu zależnego ani półperyferyjnego.

Mimo to jednak europejskie rady zakładowe są postrzegane przez polskie związki zawodowe pozytywnie w aspekcie wymiany informacji i konsultowania wewnątrz przedsiębiorstw spraw, które dotyczą wymiaru ponadnarodowego, a standardy dialogu społecznego w korporacjach ponadnarodowych najczęściej uznawane są za wyższe niż firmach z rodzimym kapitałem. Związki zawodowe widzą w europejskich radach zakładowych źródło podnoszenia własnych kompetencji w zakresie prowadzenia dialogu i poszukiwania inspiracji dla rozwiązań krajowych. Nadal także upatrują w radach narzędzia europeizacji stosunków pracy. Podczas gdy zachodni związkowcy akceptują pierwotne założenia dotyczące roli europejskich rad zakładowych, a rozszerzanie ich koncepcji traktują wręcz jako potencjalne zagrożenie dla autonomii związków zawodowych i ich pozycji kluczowych organizacji reprezentujących stronę pracowniczą, związkowcy z naszej części Europy nierzadko chcieliby większych kompetencji dla tej instytucji. Chcieliby także, aby sprawy trudne do przeprowadzenia na poziomie krajowym, w związku ze słabością krajowego dialogu społecznego, stały się przedmiotem negocjacji na poziomie ponadnarodowym w europejskich radach zakładowych – szczególnie w odniesieniu do tych standardów pracy, które zostały już osiągnięte w zachodnich oddziałach. W tych dążeniach jednak nie zawsze spotykają się ze zrozumieniem i z solidarną postawą po stronie kolegów z krajów starej piętnastki, ponieważ zmniejszenie zysków we wschodnich oddziałach mogłoby stanowić zagrożenie dla finansowania uprawnień tych drugich. Przedstawiciele pracowników – szczególnie niezrzeszonych w związkach zawodowych – podkreślają niedostatecznie rozpowszechnioną wiedzę na temat istnienia i szczegółów funkcjonowania mechanizmu europejskich rad zakładowych i postulują uzupełnienie tej luki. Dla części respondentów w niniejszym badaniu ich członkostwo w europejskich radach zakładowych było pierwszym zetknięciem z reprezentacją pracowniczą i instytucją zbiorowych stosunków pracy.

Polscy pracodawcy do tej pory byli tylko w niewielkim stopniu zainteresowani tematyką europejskich rad zakładowych, ponieważ liczba międzynarodowych korporacji z rodzimym kapitałem, w których pracownicy mają uprawnienie

nia do ustanowienia europejskiej rady zakładowej, jest niewielka. Jednocześnie rola zarządów polskich oddziałów międzynarodowych korporacji w mechanizmie europejskich rad zakładowych jest marginalna. Aktywność organizacji pracodawców widoczna była przede wszystkim na etapie transponowania prawaodawstwa europejskiego w kraju. Obecnie organizacje te podkreślają istotną rolę europejskich rad zakładowych w kształtowaniu korporacyjnego dialogu społecznego i widzą potrzebę budowania swoich zasobów w zakresie wiedzy i praktyk dotyczących europejskich rad zakładowych.



Globalizacja przepływu kapitału i działania międzynarodowych przedsiębiorstw, które zaczęły przybierać na sile w ostatnich dekadach XX wieku i umocniły się na początku XXI stulecia, były jednym z kluczowych czynników naruszających równowagę między kapitałem i pracą (Castells 2010). Międzynarodowe przedsiębiorstwa zyskują coraz większą przewagę gospodarczą i polityczną, przenosząc część swojej działalności do krajów o niższych kosztach pracy i produkcji oraz często charakteryzujących się słabszymi niż w centralach strukturami demokracji pracowniczej czy bardziej permissywnymi przepisami BHP i ochrony środowiska. Są to przede wszystkim kraje określone jako gospodarki peryferyjne lub półperyferyjne. Wśród nich znajdują się między innymi nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej, które poszerzyły dostęp kapitału do wykwalifikowanych zasobów pracy w ramach europejskiego jednolitego rynku. Korporacje stają się często silniejsze od państw narodowych, co jest widoczne między innymi w ich wpływie na politykę gospodarczą państw, w których działają, i regulacje krajowe, w tym dotyczące dialogu społecznego i praw pracowniczych (Gardawski 2009; Zarycki 2016; Adamczyk 2019).

Wraz z przeniesieniem funkcjonowania kapitału i gospodarczych ośrodków decyzyjnych w sferę ponadnarodową po stronie organizacji reprezentujących pracowników pojawiła się potrzeba, aby ukształtować symetryczne zbiorowe stosunki pracy również w wymiarze międzynarodowym i przywrócić równowagę między kapitałem i pracą w ujęciu globalnym. Temu celowi miały służyć różne instrumenty, w tym między innymi europejskie rady zakładowe (ERZ), reprezentacje pracowników w ciałach zarządzających korporacjami czy działania polegające na ponadgranicznej koordynacji rokowań zbiorowych, prowadzone przez międzynarodowe organizacje partnerów społecznych. Na początku lat dziewięćdziesiątych ukształtowało się prawodawstwo – dyrektywa 94/45/WE – obowiązujące w krajach ówczesnej Unii Europejskiej, dające uprawnienie pracownikom do uzyskiwania informacji i prowadzenia konsultacji w międzynarodowych przedsiębiorstwach działających w co najmniej dwóch krajach członkowskich. Europejskie rady zakładowe zyskały także prawo do sygnowania europejskich układów ramowych (*European framework agreements*, EFA), które miały dotyczyć różnych aspektów pracy w tych korporacjach. Regulacje europejskie przeszły wiele zmian, spośród których najważniejsze znalazły się w dyrektywie 2009/38/WE (*recast*) i utrwaliły prawodawstwo w tym zakresie w ostatniej dekadzie z okładem.

Polska przyjęła regulacje o ERZ już w okresie przedakcesyjnym (w 2002 roku), w którym działały już w naszym kraju liczne korporacje transnarodowe (*transnational corporations*, TNC), a kilka lat później, po przystąpieniu Polski do Unii

Europejskiej w 2004 roku, międzynarodowy kapitał stał się jeszcze bardziej obecny w gospodarce dzięki zniesieniu wielu barier legislacyjnych. Można zatem mówić już o niemal dwóch dekadach działania ERZ z reprezentantami pracujących w Polsce. W tym ujęciu należy postawić pytania:

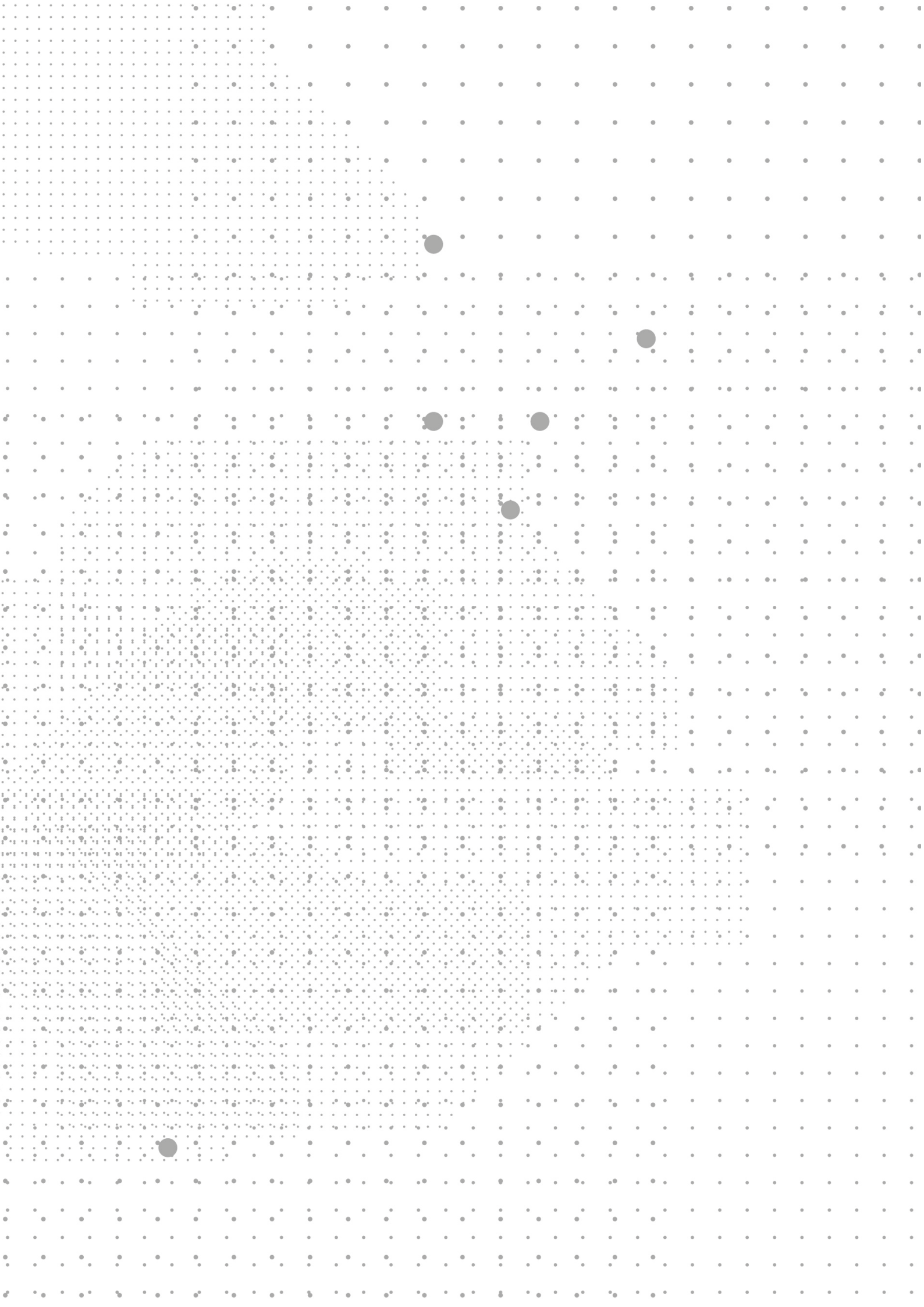
- ▶ Jakie są doświadczenia polskich pracowników będących członkami tych instytucji, jakie widzą oni szanse dialogu w korporacjach transnarodowych, a jakie jego ograniczenia?
- ▶ Czy ERZ stają się realną przeciwwagą w dialogu z korporacjami działającymi w Unii Europejskiej i czy rady przyczyniają się do europeizacji stosunków przemysłowych w państwach członkowskich, przede wszystkim zaś – czy spełniają pokładane w nich nadzieje co do ich roli w przywróceniu równowagi między globalizującym się kapitałem i pracą?

Niniejszy raport jest poświęcony funkcjonowaniu europejskich rad zakładowych (ERZ), w których zasiadają przedstawiciele polskich pracowników. Został on opracowany na początkowym etapie realizacji projektu „Dążenie do równości w dostępie do reprezentacji pracowników poprzez efektywne wykorzystanie instrumentu europejskich rad zakładowych przez interesariuszy stosunków przemysłowych”. Przedsięwzięcie to, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach linii budżetowej „Improving Expertise in the field of Industrial Relations”, jest realizowane w ramach międzynarodowego partnerstwa pod przewodnictwem rumuńskiego Instytutu Polityki Publicznej. Poza Polską i Rumunią badaniem objęte są jeszcze: Bułgaria, Chorwacja i Macedonia Północna. Dzięki składowi partnerstwa możliwe będzie skoncentrowanie się na perspektywie nowych państw członkowskich i kraju znajdującego się w procesie akcesyjnym, które uznawane są za gospodarki półperyferyjne ze słabiej niż w państwach starej Unii Europejskiej rozwiniętymi strukturami demokracji pracowniczej. Głównym celem projektu jest poprawa efektywności systemu ponadnarodowej reprezentacji pracowniczej przez propagowanie wiedzy o europejskich radach zakładowych i dobrych praktykach związanych z ich funkcjonowaniem w korporacjach transnarodowych działających na terenie Unii Europejskiej.

Dane i wnioski w zawarte w niniejszym raporcie oparte są na badaniu przeprowadzonym latem i jesienią 2020 roku, na które składały się dwa główne elementy. Po pierwsze, została przeprowadzona analiza danych zastanych, takich jak krajowe i europejskie akty prawne, literatura przedmiotu (książki, artykuły naukowe, *policy papers*, teksty publikowane w serwisach internetowych partnerów społecznych) oraz dane statystyczne. Jej celem było zapoznanie się z kształtem regulacji dotyczących ERZ, stanem wiedzy na temat funkcjonowania tej instytucji, praktykami związanymi z uczestnictwem w niej oraz opiniami formułowanymi w przestrzeni publicznej przez przedstawicieli organizacji dialogu społecznego. Na drugą fazę badania złożyło się przeprowadzenie piętnastu indywidualnych wywiadów pogłębionych z byłymi i obecnymi członkami ERZ, a także po jednym zogniskowanym wywiadzie grupowym z przedstawicie-

lami związków zawodowych oraz organizacji pracodawców i ekspertów. Dodatkowo lider projektu, w ramach działań służących upowszechnianiu wiedzy o ERZ wśród działaczy związkowych, zorganizował wirtualną wizytę studyjną w Niemczech – cykl wideokonferencji, w trakcie których związkowcy z państw objętych projektem wysłuchiwali wystąpień reprezentantów strony pracowniczej mających bogate doświadczenie z uczestnictwa w ERZ funkcjonujących u naszego zachodniego sąsiada. Wystąpieniom tym towarzyszyły również obszernie sesje pytań i odpowiedzi. W raporcie zostanie wykorzystana wiedza, którą uzyskali polscy badacze przysłuchujący się dyskusjom toczonym w trakcie wizyty studyjnej.

Przeprowadzone badanie potwierdziło zasadność uczestnictwa organizacji z Polski w projekcie służącym pogłębieniu wiedzy na temat ERZ oraz jej upowszechnianiu wśród partnerów społecznych. Przemawia za nim zarówno specyfika polskiego modelu gospodarczego i systemu zbiorowych stosunków pracy, która będzie opisana w rozdziale trzecim, jak i określone praktyki czy postawy działaczy związkowych wobec badanej instytucji. Chodzi tu przede wszystkim o oczekiwania wobec jej roli w ponadnarodowym dialogu społecznym, nie zawsze zgodne z zapatrywaniami zachodnioeuropejskich związkowców. To czyni z ERZ zagadnienie wymagające dalszej wnikliwej analizy i rzetelnego informowania jego potencjalnych interesariuszy o możliwościach, jakie stwarza, ale także o ograniczeniach, którym podlega.



2. Europejskie rady zakładowe i ich wartość dodana dla dialogu społecznego – krótki przegląd ◀◀◀

Europejskie rady zakładowe są instytucją wprowadzoną w państwach Unii Europejskiej na podstawie dyrektywy 94/45/WE, mają więc już dwudziestopięcioletnią tradycję, a zarazem wciąż się kształtują i wywołują wiele kontrowersji, zwłaszcza w szeregach przedstawicieli europejskich związków zawodowych. Wprowadzone jako mechanizm konsultacji i informowania załóg korporacji transnarodowych działających na obszarze Unii Europejskiej, ERZ były po-myślane przede wszystkim jako sposób obniżania kosztów transakcyjnych towarzyszących transgranicznym procesom restrukturyzacyjnym. Chodziło o łagodzenie konfliktów związanych z takimi przekształceniami, coraz częściej zachodzącymi w warunkach integrującej się, jednocześnie zaś trapionej coraz częstszymi kryzysami gospodarki europejskiej (Adamczyk 2019). Zarazem instytucja ERZ stanowiła projekt mający służyć wzmocnieniu pozycji strony pracowniczej po tym, jak wzmagające się od lat siedemdziesiątych procesy globalizacyjne destabilizowały krajowe systemy zbiorowych stosunków pracy w państwach Europy Zachodniej, uformowane po drugiej wojnie światowej, przechylając układ sił na stronę coraz bardziej mobilnego kapitału. Wśród badaczy dominuje jednak pogląd, że jak dotąd ERZ nie zdołały istotnie wzmocnić ponadgranicznego dialogu społecznego, pełniąc dość ograniczoną funkcję, wynikającą nie tylko z przyjętego założenia, że ma być to ciało jedynie konsultacyjno-informacyjne. Część zarządów podporządkowała sobie ERZ w stopniu czyniącym nawet konsultacje jedynie formalnością, realizowaną z niewielką częstotliwością (raz w roku), tak aby spełnione zostały minimalne wymogi wynikające z prawa unijnego i krajowego. Ponadto pojawiają się głosy, że rady mogą stanowić mechanizm ograniczający rolę związków zawodowych jako tradycyjnie głównego aktora zbiorowych stosunków pracy reprezentującego załogę (*ibidem*, s. 19).

Obecnie istnieje ponad tysiąc sto przedsiębiorstw działających na terenie Unii Europejskiej, w których funkcjonują europejskie rady zakładowe. Przedstawiciele polskich pracowników zasiadają w przeszło dwustu spośród nich (EWADB). Jednocześnie tylko jedna firma międzynarodowa mająca swoją centralę w Polsce dysponuje tego rodzaju ciałem informacyjno-konsultacyjnym. Oznacza to, że z zaledwie jednym wyjątkiem Polacy we wszystkich ERZ są gośćmi, a nie gospodarzami, jednocześnie zaś sprawia, że przedstawiciele umiędzynarodowionych polskich dużych przedsiębiorstw nie są stroną dyskusji w sytuacjach, w których poruszane są zagadnienia związane z funkcjonowaniem rad. Instytucja ta jest poza zakresem ich zainteresowania (co miało również wpływ

na realizację niniejszego badania – zrekrutowanie do wywiadów grupowych przedstawicieli biznesu było bardzo trudne).

Polscy związkowcy, jak wynika zarówno z literatury (Adamczyk 2019, s. 21), jak i z wywiadów przeprowadzonych w trakcie badania, a także dyskusji odbytych w toku wizyty studyjnej, mają zazwyczaj pozytywny stosunek do ERZ i wiążą z tą instytucją wysokie oczekiwania, wykraczające poza pierwotną jej koncepcję. Podczas gdy ich zachodni koledzy akceptują pierwotne założenia dotyczące roli rad, a rozszerzanie ich koncepcji traktują wręcz jako potencjalne zagrożenie dla autonomii związków zawodowych i ich pozycji kluczowych organizacji reprezentujących stronę pracowniczą, związkowcy z naszej części Europy nierzadko chcieliby większych kompetencji dla europejskich rad zakładowych. Liczą przede wszystkim na ujednolicanie warunków zatrudnienia (w tym płacowych) na poziomie całych korporacji dzięki umożliwieniu zawierania przez rady ponadnarodowych układów ramowych (*transnational co-operation agreement*, TCA). Dodatkowo słabość dialogu społecznego w Polsce, opisywana w kolejnym rozdziale, skłania ich do poszukiwania innych metod załatwiania z krajowym zarządem istotnych dla załogi spraw. Taką metodą może być właśnie przeniesienie określonych zagadnień na forum międzynarodowe.

Polska jest krajem znajdującym się na średnim poziomie rozwoju ekonomicznego, z produktem krajowym netto *per capita* wynoszącym w 2018 roku około 30 tysięcy dolarów. Jednocześnie w wyniku przemian ustrojowych po 1989 roku ukształtował się specyficzny model gospodarczy kraju, a wraz z nim model zbiorowych stosunków pracy. Transformacja ekonomiczna, przeprowadzana w duchu ekonomii neoklasycznej, przebiegała żywiołowo, radykalnie zmieniając sposób funkcjonowania przedsiębiorstw, spośród których do początku lat dziewięćdziesiątych wszystkie duże podmioty były własnością państwa. Dążąc do szybkich przemian niewydolnej gospodarki opartej na centralnym planowaniu, projektanci reform zapoczątkowali szybką prywatyzację przedsiębiorstw oraz zapewnili szeroki dostęp kapitału zagranicznego. Nastąpił wieloletni okres, w którym intensywnym procesom komercjalizacji i prywatyzacji firm państwowych towarzyszyły na wielką skalę prowadzone bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). W 1990 roku ich skumulowana wartość wynosiła 109 milionów dolarów, podczas gdy w 2000 roku – 34 miliardy dolarów, a w 2008 roku – już 183 miliardy dolarów. Skumulowana wartość BIZ w 2013 roku osiągnęła 49% PKB Polski (Gromada, Janyst, Golik 2015). Należy jednak podkreślić, że na tle innych krajów w Europie Środkowo-Wschodniej wartość ta jest na względnie niższym poziomie. Na przykład w 2013 roku wynosiła ona w Bułgarii około 100% PKB, a w Republice Czeskiej – około 70% PKB. Połowa podmiotów zagranicznych zarejestrowana jest w województwie mazowieckim, w którym znajduje się stolica kraju. W największym stopniu zaangażowany w Polskę jest kapitał pochodzący z Holandii (17,11%), Francji (16,62%), Niemiec (16,41%) i Luksemburga (11,54%) (dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2014 rok za: Gromada, Janyst, Golik 2015). Tak duży udział kapitału zagranicznego, a tym samym rola korporacji transnarodowych w krajowej gospodarce, są w ocenie niektórych badawczy istotnym elementem charakterystyki polskiego modelu gospodarczego. Andreas Nölke i Arjan Vliegenthart (2009) wyodrębnili osobny model tak zwanej zależnej gospodarki rynkowej (*dependent market economy*), uzupełniając tym samym szerszą koncepcję różnorodności kapitalizmu (*varieties of capitalism*), reprezentowaną przez takich badaczy jak Peter A. Hall i David Soskice (2001). Propozycja ta, choć krytykowana między innymi za jednostronność i ahistoryczność (por. na przykład: Jasiecki 2013, s. 280–281), wydaje się trafnie podkreślać istotne znaczenie korporacji ponadnarodowych dla polskiej gospodarki, których liczna obecność na terenie kraju wpływa na wiele cech systemu gospodarczego. W grę wchodzi takie kwestie jak struktura zapotrzebowania na zawody i kwalifikacje, determinowana przez pozycję, jaką krajowe spółki córki mają w międzynarodowym łańcuchu tworzenia wartości dodanej. Ponie-

waż firmy te zajmują się głównie montażem gotowych, częściowo standaryzowanych podzespołów, opracowanych na terenie państw wyżej rozwiniętych gospodarczo (Nölke, Vliegenthart 2009, s. 679), poszukiwani są głównie pracownicy o średnim poziomie kwalifikacji. Także ich dochody nie mogą być równie wysokie, jak w krajach pochodzenia korporacji. Istotną cechą opisywanego modelu jest również lokalizacja głównych ośrodków decyzyjnych korporacji poza granicami kraju. Powoduje to, że zarząd dysponuje z reguły ograniczoną swobodą w podejmowaniu decyzji, w tym istotnych z perspektywy załogi. Stąd dialog społeczny na poziomie krajowym – nawet jeśli toczyłby się na szczeblu typowym dla państw Europy Zachodniej – nie przynosiłby wiążących dla krajowego przedsiębiorstwa rozstrzygnięć. Wkraczając do Polski, inwestorzy starali się marginalizować rolę związków zawodowych w prywatyzowanych firmach, czemu sprzyjał klimat polityczny w kraju i przeświadczenie, że kwestie społeczne muszą być podporządkowane efektywności ekonomicznej, której tak bardzo brakowało w okresie gospodarki centralnie planowanej. W wypadku inwestycji typu *greenfield* z reguły inwestorzy zagraniczni zakładali, że takie organizacje w ogóle mają nie powstawać w nowych zakładach (Adamczyk 2019).

Słabość dialogu społecznego wynika nie tylko z opisanej ścieżki procesów prywatyzacyjnych. W toku transformacji ustrojowej gwałtownie słabła siła związków zawodowych, masowo tracących członków. Jeszcze w 1991 roku członkostwo w tych organizacjach deklarowała blisko jedna piąta badanych Polaków, podczas gdy w ostatnich dziesięciu latach wskaźnik ten kształtował się na poziomie 5–6%, a w grupie pracowników najemnych wynosił 12,9% (CBOS 2019, s. 2). W 2019 roku jedynie 35% badanych deklarowało, że w ich zakładzie pracy obecna jest co najmniej jedna organizacja związkowa, a tylko 22% spośród nich oceniało, że związki skutecznie bronią interesów załogi (*ibidem*, s. 6). Ogólnie dobrą opinię o związkach zawodowych miało 38% respondentów, podczas gdy aż 41% nie miało zdania na ich temat (*ibidem*, s. 8). Badanie Magdy Matysiak, Piotra Ostrowskiego i Dominika Owczarka (2019) na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie pokazało, że osoby młode w wieku od dwudziestu pięciu do trzydziestu czterech lat częściej należą do związków (14,8%) i lepiej je oceniają (79,5% wobec średnio 62,6%) niż respondenci z pozostałych grup wiekowych, co pozwala postawić pytanie o to, czy mamy do czynienia z odwróceniem dotychczasowej tendencji spadkowej w uzwiązkowieniu i ocenie związków. Słabej pozycji związków zawodowych towarzyszy niewielki zasięg rokowań zbiorowych. W toku transformacji i przekształceń przedsiębiorstw wypowiedziano wiele układów zbiorowych pracy. Zanikła niemal zupełnie praktyka rokowań zbiorowych na poziomie sektorowym. Według różnych szacunków układy zbiorowe pracy, zawierane głównie na poziomie zakładowym, obejmują jedynie 10–15% pracowników w Polsce (ETUI), część z nich jest nieaktywna, a treść większości układów zbiorowych powtarza zapisy Kodeksu pracy, nie wprowadzając żadnych modyfikacji warunków pracy (co można interpretować jedynie jako potwierdzenie zobowiązania do przestrzegania obowiązującego

w kraju prawa). Niezwykle rzadkie są także zapisy układów zbiorowych pracy, które dotyczyłyby innych wątków podstawowych – płac i czasu pracy.

Deficyty w zakresie dialogu na poziomie krajowym, jak sugerowano już w poprzednim rozdziale, część związkowców zasiadających w ERZ próbuje niwelować, poddając określone zagadnienia dyskusji na forum międzynarodowym – nawet jeśli nie dotyczą one kwestii ponadnarodowych. Oprócz forum ERZ należy wymienić także wpływ na kształt prawodawstwa (dyrektywy) i inicjatywy Unii Europejskiej (na przykład Europejski filar praw socjalnych) czy wyroki sądów Unii Europejskiej (na przykład Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), a także wspomniane ponadgraniczne układy ramowe i skoordynowane ponadgraniczne działania związków zawodowych (na przykład rokowania zbiorowe, protesty/strajki w korporacjach ponadnarodowych w kilku krajach jednocześnie). Jak przyznawali niektórzy respondenci w trakcie wywiadów, nie wszystkie te strategie rozwiązywania krajowych kwestii na arenie ponadnarodowej są mile widziane przez ich zachodnich kolegów, którzy niekiedy próbują temperować skłonność do podejmowania tematów nieleżących w kompetencjach rady oraz wytykają polskim związkowcom nadmierną aktywność.

Omówienie obecnego statusu prawnego europejskich rad zakładowych w Polsce

Pierwotna dyrektywa o ERZ została wprowadzona do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych, przy czym zawierała ona przepis, zgodnie z którym w życie wchodziła w dniu akcesji Polski do Unii Europejskiej, a więc 1 maja 2004 roku. Następnie była ona kilkakrotnie nowelizowana, a za kluczową nowelizację należy uznać tę dostosowującą ją do nowej dyrektywy 2009/38/WE, uchwaloną 22 października 2011 roku.

Treść obowiązującej ustawy ściśle koresponduje z kluczowymi zapisami dyrektywy 2009/38/WE, zawierając wiele szczegółowych regulacji, choć zakres uszczegółowień w stosunku do samej dyrektywy należy uznać za skromny – doprecyzowano kwestie, co do których europejski prawodawca dopuścił taką możliwość. Należy do nich procedura wyłaniania członków specjalnego zespołu negocjacyjnego czy zasady przewodniczenia zebraniom europejskiej rady zakładowej. Polska ustawa podaje między innymi definicję przedsiębiorstwa o zasięgu wspólnotowym, czyli takiego, które zatrudnia łącznie minimum tysiąc osób, w tym co najmniej po sto pięćdziesiąt osób w co najmniej dwóch państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zarząd jest zobowiązany do poinformowania organizacji reprezentującej pracowników o osiągnięciu takiej wielkości zatrudnienia, a następnie do zapewnienia warunków umożliwiających utworzenie europejskiej rady zakładowej. O powstaniu rady musi być poinformowany minister właściwy do spraw pracy. Przepisy krajowe regulują również

proces negocjowania porozumienia o ERZ, które rozpoczyna się z inicjatywy zarządu centralnego korporacji lub co najmniej stu pracowników bądź ich przedstawicieli zatrudnionych w co najmniej dwóch przedsiębiorstwach lub zakładach pracy w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Na wniosek tej samej liczby pracowników umowa może być później renegocjowana, jeśli nastąpią istotne zmiany w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa.

Członków zespołu negocjacyjnego mianuje organizacja związkowa, która jest reprezentatywna na podstawie kryteriów obowiązujących na mocy Ustawy o związkach zawodowych. W sytuacji, gdy jest więcej niż jedna taka organizacja, muszą one wspólnie wystawić przedstawicieli, a przy braku porozumienia w tej kwestii wybierani są oni przez całą załogę spośród kandydatów wskazanych przez związki. Przepisy krajowe regulują również tryb wyłaniania specjalnego zespołu negocjacyjnego, jeśli istnieje więcej niż jeden oddział firmy w kraju. Reprezentatywne związki mają obowiązek zawiadomić zarząd centralny o wyłonionych przedstawicielach do zespołu negocjacyjnego, a zarząd informuje o składzie tego ciała europejskich partnerów społecznych, których opinii zasięga Komisja Europejska na mocy art. 154 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Uregulowany w ustawie jest również tryb negocjowania porozumienia o ustanowieniu ERZ, które powinno rozpocząć się nie później niż trzydzieści dni po ustaleniu składu zespołu negocjacyjnego. Zarząd centralny pokrywa koszty tych obrad i stwarza warunki je umożliwiające. Zespół podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, a większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów może podjąć decyzję o niekontynuowaniu negocjacji w sprawie powoływania europejskiej rady zakładowej.

Ustawa szczegółowo określa, jakie postanowienia powinny znaleźć się w porozumieniu o ustanowieniu europejskiej rady zakładowej. Jednocześnie porozumienie może dotyczyć wprowadzenia innych, alternatywnych sposobów informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji, bez ustanawiania rady. Jeśli jednak ERZ jest tworzona, powinien być określony zakres podmiotowy obowiązywania porozumienia oraz skład rady odzwierciedlający zrównoważoną reprezentację pracowników pod względem działalności zawodowej, kategorii pracowników i płci. Należy również określić liczbę członków rady, podział mandatów czy czas trwania kadencji europejskiej rady zakładowej.

Powołana już rada, której skład powinien być proporcjonalny do liczby pracowników w poszczególnych państwach (przez przyznanie jednego miejsca dla każdej grupy pracowników danego kraju, równej 10% ogółu pracowników ze wszystkich krajów), na pierwszym zebraniu powołuje przewodniczącego, prezydium oraz uchwała regulamin. Jak stwierdza ustawa, jest ona ciałem uprawnionym do uzyskiwania informacji i uczestnictwa w konsultacjach dotyczących całości korporacji lub co najmniej dwóch przedsiębiorstw z różnych krajów wchodzących w jej skład. Wskazano dziewięć głównych kwestii, które powinny być przedmiotem informowania i konsultacji w trakcie spotkania zarządu

z radą, przeprowadzanego nie rzadziej niż raz w roku. Kwestie te obejmują między innymi strukturę przedsiębiorstwa, sytuację gospodarczą i finansową oraz perspektywy dalszego rozwoju, sytuację zatrudnieniową, zwolnienia grupowe oraz istotne zmiany organizacyjne (w tym łączenie i podział przedsiębiorstw). W wypadku wystąpienia konieczności nagłych zmian zarząd ma obowiązek powiadomić o tym prezydium europejskiej rady zakładowej. W ustawie wskazano także obowiązki zarządu, między innymi związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania rady, uregulowano ponadto zasady nieujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz ochrony przedstawicieli pracowników.

Charakterystyka europejskich rad zakładowych z przedstawicielami polskich załóg

Obecnie (stan na luty 2021 roku) wyszukiwarka ERZ na stronie www.ewcdb.eu sugeruje istnienie dwustu trzynastu rad, w których uczestniczą przedstawiciele polskich załóg. Nie jest znana dokładna liczba osób zaangażowanych w działalność europejskich rad zakładowych. Można przypuszczać, bazując na przykładowych liczebnościach reprezentacji podanych w wywiadach, że od pięciuset do tysiąca przedstawicieli pracowników z Polski zasiada w radach.

Na tle stosunków pracy dominujących w przedsiębiorstwach działających w Polsce korporacje ponadnarodowe charakteryzują się zazwyczaj utrzymywaniem nieco wyższych standardów pracy i dialogu społecznego. Wyniki badań Jana Czarzastego (2014) pokazały, że zarówno poziom przynależności do związków zawodowych oraz obecność w firmie rady pracowników, jak i pokrycie układami zbiorowymi pracy jest w nich większe niż w firmach prywatnych z rodzimym kapitałem i w sektorze publicznym. Tym samym tworzą one swoistą enklawę zbiorowych stosunków pracy, które jednak nie przenoszą się na inne firmy z ich bezpośredniego otoczenia. Niemniej jednak to autokratyczny styl zarządzania jest wskazywany przez respondentów jako najczęściej występujący (70,5%), podobnie jak dzieje się to w sektorze małych i średnich rodzimych przedsiębiorstw. Styl autorytarny deklarowany jest zwłaszcza w korporacjach o pochodzeniu skandynawskim i holenderskim (81,8%) oraz niemieckim (75,7%). Demokratyczny styl zarządzania, który sprzyja różnym formom partycypacji pracowniczej, wskazywany był jedynie przez 28% respondentów – najczęściej pracujących dla korporacji o pochodzeniu francuskim i belgijskim (39%). Stosunki pracy panujące w polskich oddziałach korporacji ponadnarodowych z centralami w krajach zachodniej Europy, mimo że są bardziej zaawansowane niż w firmach z polskim kapitałem, to jednak znacznie odbiegają od standardów przyjmowanych w centralach tych korporacji. Szczególnie ta różnica dostrzegana jest w wypadku przedsiębiorstw w korporacjach ponadnarodowych o pochodzeniu skandynawskim. Ten woluntaryzm w podejściu do przenoszenia standardów stosunków pracy z central do spółek w Polsce (lub innych

krajów Europy Środkowo-Wschodniej czy poza Unię Europejską) Jan Czarzasty komentuje następująco: „[...] firmy ponadnarodowe w większości ulegają pokusie oportunistycznej adaptacji w otoczeniu zewnętrznym, które charakteryzuje się skłonnościami do autorytarnego zarządzania” (Czarzasty [red.] 2014, s. 180).

To samo badanie pokazało, że w połowie korporacji ponadnarodowych polskie załogi były reprezentowane w europejskich radach zakładowych – szczególnie w firmach z kapitałem anglosaskim (69,4%) i frankofońskim (62,5%) oraz w największym stopniu w sektorze metalowym (63,6%). W firmach z europejską radą zakładową respondenci najczęściej deklarowali, że strategiczne decyzje w korporacji podejmowane są w zagranicznej centrali we współpracy z polskim zarządem i z uwzględnieniem jego pomysłów (66,3%), nieco mniejsza grupa wskazywała, że decyzje podejmowane są w centrali, a polski zarząd przyjmuje je jedynie do wiadomości (51,7%), a najmniej respondentów przyznało, że decyzje podejmowane są na miejscu i wymagają jedynie akceptacji zagranicznej centrali (44,7%). Im wyższe uzwiązkowienie w polskich oddziałach korporacji, tym większe zaangażowanie polskich przedstawicieli w ERZ: w firmach z ponad sześćdziesięcioprocentowym uzwiązkowaniem aż 69% respondentów deklaroowało posiadanie swojego przedstawiciela w radzie, podczas gdy w firmach z uzwiązkowaniem poniżej 20% jedynie 41% załóg miało w niej swojego przedstawiciela. Jan Czarzasty (2014) zauważa także związek między stosunkiem zarządu do działalności związków zawodowych a obecnością polskich przedstawicieli w ERZ: w grupie respondentów deklaruujących wspierające związki nastawienie zarządu aż 55,5% ekip posiada swoich reprezentantów. Posiadanie przedstawicielstwa w radzie koreluje także z większą częstotliwością osobistych kontaktów ze związkami z innych krajów.

4. Oceny partnerów społecznych dotyczące użyteczności dyrektywy o europejskich radach zakładowych



Związki zawodowe

Prace nad dyrektywą i jej wdrożeniem w prawie krajowym

Zgodnie z wypowiedziami uczestników wywiadu grupowego z przedstawicielami związków zawodowych pierwszą dyrektywę 94/45/WE wprowadzono w Unii Europejskiej w warunkach z polskiej perspektywy bardzo odmiennych niż te, które towarzyszyły później pracom nad aktem ją zmieniającym. Polscy związkowcy mieli wówczas (połowa lat dziewięćdziesiątych) niewielką wiedzę o tym, co dzieło się w państwach unijnej piętnastki, nie byli także zaangażowani w prace merytoryczne nad dyrektywą. Do Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (European Trade Union Confederation, ETUC) należał wówczas jedynie związek NSZZ „Solidarność”. Jednocześnie nieliczni polscy związkowcy mający świadomość, że prowadzone są prace nad tym dokumentem, byli nim żywotnie zainteresowani (być może udzieliła im się „fascynacja” europejskimi radami zakładowymi – by zacytować określenie użyte przez naszego rozmówcę – przedstawicieli związków z Europy Zachodniej). Szybko także wdrożono działania mające na celu informowanie polskich reprezentantów załóg o możliwościach, jakie stwarza nowe rozwiązanie. Prowadzono między innymi szkolenia, a pomocne okazało się wsparcie przede wszystkim francuskich związkowców. Juliusz Gardawski (2007) przytacza przykłady firm, w których załogi oraz reprezentujące ich interesy organizacje nie miały wiedzy na temat ERZ, a zarządy nie zamierzały się nią z nimi dzielić, powołując we własnym zakresie przedstawicieli pracowników do rad, zwykle z grona menedżerów.

Inne były okoliczności uchwalenia i następnie implementacji w Polsce drugiej dyrektywy o europejskich radach zakładowych (*recast* z 2009 roku). Polska była już wtedy częścią Unii Europejskiej, a polskie związki zawodowe miały już pewne doświadczenie z uczestnictwa ich członków w radach, aktywnie włączyły się więc w prace merytoryczne, ale także lobbing na rzecz uchwalenia dyrektywy. W działaniach tych uczestniczyli przedstawiciele nie tylko NSZZ „Solidarność”, ale także innej reprezentatywnej centrali – Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ). Z badania Jana Czarastego (2014) wynika, że w korporacjach ponadnarodowych działających w Polsce dużo częściej pracownicy są reprezentowani przez NSZZ „Solidarność” niż przez jakiegokolwiek inne centrale. Związek ten był obecny niemal we wszystkich przebadanych korporacjach z polskimi członkami ERZ, związki afiliowane w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych występowały w połowie z nich, związki

zrzeszone w Forum Związków Zawodowych – w co czwartej, a inny związek niezrzeszony w żadnej z reprezentatywnych central – w niemal co trzeciej. Związki prowadziły zakrojone na szeroką skalę badanie i były w stanie przedstawić wiele szczegółowych postulatów dotyczących pożądanego przez nich kształtu rozwiązań. Postulowano między innymi zwiększenie roli związków w radach czy likwidację art. 13 (obecnie art. 12) dyrektywy, dopuszczającego tworzenie w okresie przejściowym różnych ciał przedstawicielskich, które nie musiały spełniać niektórych zapisów dyrektywy. Związki chciały również doprecyzowania definicji procesu informowania, konsultowania, a także możliwości przekazywania informacji na poziom krajowy. W trakcie przygotowań do uchwalenia dyrektywy kontaktowały się regularnie z zagranicznymi związkami i Europejską Konfederacją Związków Zawodowych. Problemy wystąpiły jednak później na etapie transpozycji do prawa krajowego. Znacznie, ponieważ o niemal dwa lata, opóźniły się prace nad nowelizacją ustawy, która ostatecznie została uchwalona w 2011 roku. Dodatkowo organizacje pracodawców chciały uniemożliwić wprowadzenie zapisów dających uprawnienia związkom do wyboru członków specjalnego zespołu negocyjacyjnego, sugerując niekonstytucyjność takiego rozwiązania. Ich zdaniem, te uprawnienia powinni mieć wszyscy pracownicy. Powoływano się przy tym na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2008 roku, w którym zanegowano uprawnienie związków zawodowych do wskazywania członków rady pracowników, wprowadzone Ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, transponującą dyrektywę 2002/14/WE. Zagadnienie to było szeroko dyskutowane w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych¹ w Zespole problemowym do spraw prawa pracy i układów zbiorowych, gdzie negocjowano przedmiotowe przepisy. W kwestii tej miała być w ramach Komisji zlecona ekspertyza prawna, zabrakło tu jednak konsensusu partnerów społecznych. Ostatecznie ministerstwo nie uwzględniło powyższych zastrzeżeń, opierając się na ekspertyzie opracowanej na zlecenie NSZZ „Solidarność”. Organizacje pracodawców nie chciały także zgodzić się na przyjęcie na siebie obowiązku finansowania i organizowania prac europejskich rad zakładowych. Ostatecznie, chociaż jeden z uczestników wywiadu grupowego w gronie związkowców określił proces implementacji dyrektywy w polskim prawie słowem „horror”, nie doszło do skargi pracodawców przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącej trybu wyłaniania członków specjalnego zespołu negocyjacyjnego, i udało się dojść do porozumienia w kluczowych kwestiach – ustawa została pomyślnie zmieniona.

¹ Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych była centralną instytucją dialogu społecznego toczącego przez reprezentatywne centrale związkowe i organizacje pracodawców na poziomie krajowym. W 2015 roku została zastąpiona przez Radę Dialogu Społecznego, o podobnej strukturze i zbliżonych kompetencjach.

Ocena funkcjonowania europejskich rad zakładowych w świetle wymogów dyrektywy

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się obraz w wielu wypadkach poprawnego funkcjonowania ERZ w przedsiębiorstwach reprezentowanych przez respondentów. Choć część z nich sygnalizowała problemy z ustanowieniem rad bądź utrudnienia ze strony pracodawców w funkcjonowaniu rad w innych niż ich macierzyste przedsiębiorstwach, to osobiste doświadczenia są pozytywne, zwłaszcza w odniesieniu do formalnoprawnych aspektów funkcjonowania. Korporacje przeważają zapewniając przynajmniej minimalne, wynikające z dyrektywy i krajowej ustawy, warunki działania ERZ, takie jak częstotliwość obrad (minimum raz do roku, choć zdarzają się harmonogramy uwzględniające dwa lub nawet cztery spotkania plenarne). Pracodawcy spełniali wymóg dotyczący zapewnienia warunków przeprowadzania rozmów, pokrywając koszty strony pracowniczej związane z przejazdami, zakwaterowaniem i wyżywieniem w trakcie wyjazdów oraz tłumaczeniem obrad i przekazywanej dokumentacji. Niekiedy zapewniane są jeszcze dodatkowe udogodnienia, takie jak służbowy laptop i telefon komórkowy, a nawet finansowanie usług specjalistycznych firm doradczych, na przykład przygotowujących na zlecenie strony pracowniczej zestawienia finansowe spółki. Z kolei w niektórych korporacjach obrady ERZ łączono z wizytami studyjnymi, umożliwiając przedstawicielom różnych załóg zapoznanie się z funkcjonowaniem zagranicznych filii korporacji. Jeśli chodzi o tłumaczenia, to ekspert w trakcie wywiadu grupowego z przedstawicielami pracodawców sugerował, że w krajach takich jak Polska czy Rumunia praktyką jest ich niezapewnianie uczestnikom, co czyni aktywny udział w obradach praktycznie niemożliwym. Trudno odnieść się do tego spostrzeżenia, gdyż nie zostało podparte żadnymi konkretnymi przykładami. Być może dotyczyło ono wcześniejszego etapu implementacji ERZ w Europie Środkowo-Wschodniej. Juliusz Gardawski (2007) podaje między innymi przykład przedsiębiorstwa, w którym zapewniono tłumaczenie, ale osoba za nie odpowiedzialna nie posiadała dostatecznych umiejętności, co skutecznie utrudniało załodze uczestnictwo w radzie. W wywiadach ze związkowcami odnotowano pojedynczy przykład dotyczący wczesnego etapu tworzenia rady (jeszcze przed właściwym etapem negocjowania porozumienia) – pracodawca rozesłał do strony pracowniczej pismo z odpowiedzią na wniosek o powołanie rady sporządzone w języku angielskim. Zostało to negatywnie odebrane przez związkowców, którzy przeznaczili znaczne środki na sfinansowanie tłumaczeń przysięgłych w językach przedstawicieli wszystkich krajów, na obszarze których działa koncern. Respondent liczy jednak na to, że w przyszłości zostanie zapewnione prowadzenie korespondencji we wszystkich językach ojczystych pracowników. W wywiadach indywidualnych związkowcy podkreślali, że język może stanowić istotną barierę dla sprawnego funkcjonowania w europejskiej radzie zakładowej. Dotyczy to nie tylko dostępności do dokumentów korporacyjnych i obiegu informacji w samej

radzie, ale także tak zwanych rozmów kuluarowych, które stanowią niewątpliwie wartość dodaną posiedzeń rad. Rozmówcy w badaniu posługiwali się językiem angielskim i niekiedy także językiem kraju, w którym znajduje się centrala korporacji, wskazywali jednak, że biegłość w posługiwaniu się językiem i pewna doza śmiałości komunikacji w języku obcym z innymi członkami rady w dalszym ciągu stanowi pewne wyzwanie dla części polskich reprezentantów. Badani deklarowali, opierając się na obserwacjach działania rad, że kwestia bariery językowej dotyczy częściej członków z krajów Europy Środkowo-Wschodniej niż z państw starej Unii Europejskiej.

Z wywiadów z reprezentantami załóg w ERZ wynika również, że zakres udzielanych w trakcie obrad informacji jest przeważnie dla nich zadowalający, a uzyskiwana wiedza użyteczna, co przekłada się na lepszą pozycję negocjacyjną pracowników w relacjach z zarządami krajowymi. Główną wartość dodaną stanowi możliwość bezpośredniego kontaktu z zarządem centralnym, podczas gdy nadal kultura organizacyjna w niektórych przedsiębiorstwach polega na ignorowaniu wielu postulatów strony pracowniczej przez lokalny management – tworzy się więc swoisty by-pass w łańcuchu zarządzania, dający załodze dodatkowe możliwości bycia wysłuchaną przez najważniejszych w korporacji decydentów. Zdarzają się jednak również sytuacje odwrotne: w jednym z wywiadów rozmówca przyznał, że dla pracodawcy rada stanowi wystarczający mechanizm informowania pracowników i przeprowadzania konsultacji, co prowadzi do zaniedbywania krajowych mechanizmów temu służących. W świetle wniosków z innych wywiadów jest to jednak raczej sytuacja wyjątkowa. W innej korporacji doszło wręcz do zaszczepienia w Polsce pewnego rozwiązania służącego dialogowi społecznemu na poziomie krajowym na wzór stosowanego w Niemczech, o czym mowa w części poświęconej historiom sukcesów we wdrażaniu europejskich rad zakładowych. Kilku reprezentantów pracodawców w badaniu wskazało, że obecność przedstawiciela pracowników w ERZ może stanowić cenne źródło informacji dla zarządów polskich oddziałów, którym te informacje są przekazywane przez polskich reprezentantów rad.

Oprócz otwarcia kanału komunikacji z zarządem centralnym i tym samym wzmocnienia reprezentacji pracowniczej w relacjach z zarządami krajowymi, ustanowienie ERZ w niektórych wypadkach pozwala również związkowcom wpływać w pewnym, zazwyczaj umiarkowanym zakresie na decyzje władz koncernu. Jak sądzi jeden z respondentów, głos zabierany przez przedstawicieli załogi w trakcie konsultacji jest brany pod uwagę, przez co nawet trudne do uniknięcia i niekorzystne dla pracowników procesy restrukturyzacyjne oraz związane z nimi zwolnienia mogą być rozłożone w czasie. Przedstawicielka związku działającego w innej korporacji podała przykład następującego rozwiązania: w sytuacji, gdy musi nastąpić redukcja zatrudnienia w jakimś oddziale firmy, przedstawiciele załogi identyfikują obszary działalności, w których jest potrzeba jego zwiększenia, a następnie przygotowują grunt pod przeniesienie pracowników (nie zawsze można ich o tym od razu poinformować w związku

z poufnością informacji o planach restrukturyzacyjnych). Zdarzyły się także nieliczne sytuacje, w których respondenci wskazywali na istotny komponent negocjacyjny działalności ERZ w ich korporacjach. Jeden przykład opisano szerzej w podrozdziale poświęconym przykładom udanych implementacji badanej instytucji. W innym wywiadzie zasugerowano wręcz, że koncern wstrzymuje wdrażanie określonych planów strategicznych, dopóki nie uzyskają one zgody rady. W razie trudności z osiągnięciem konsensusu stosowany jest arbitraż, a w proces negocjacji zarząd angażuje ekspertów.

W wywiadach z reprezentantami załogi w ERZ udało się również uzyskać wiedzę o postrzeganych przez nich skutkach istnienia badanej instytucji z perspektywy pracodawców – pytano zarówno o jej zalety, jak i o jej wady. Jako główną wadę wskazywano koszty związane z finansowaniem rady i umożliwianiem przedstawicielom załogi efektywnego uczestnictwa w niej. Jeden respondent, wysoko oceniający funkcjonowanie reprezentowanej przez siebie rady, oszacował roczny koszt pracodawcy na 1–2 miliony euro. Wśród innych mankamentów zasugerowano możliwość – raczej przypadkowego bądź omyłkowego – ujawnienia poufnych informacji. Jednocześnie respondenci nie uważali tej kwestii za istotny problem i nie byli im znane przykłady rzeczywistego złamania tajemnicy przedsiębiorstwa. Zarazem w ocenie jednego rozmówcy nawet planowe przekazanie załodze informacji dotyczących planów zarządu może spowodować napięcia lub protesty. Wśród zalet wynikających z istnienia ERZ dla korporacji wymieniano: sposobność budowy akceptacji załogi dla podejmowanych przez zarząd decyzji, poprawę świadomości strony związkowej i większe zrozumienie dla podejmowanych kroków niekorzystnych z perspektywy załogi. To z kolei może usprawniać procesy restrukturyzacyjne i je przyspieszać. Ważne jest również uzyskiwanie cennej informacji zwrotnej, na przykład na temat poglądów pracowników wobec wprowadzanych zmian, zwiększanie lojalności wobec firmy i zaangażowania pracowników w jej sprawy, a także poprawa wizerunku.

Przedstawiciele związków zawodowych deklarowali, że z reguły klauzule poufności nie stanowią istotnego utrudnienia w ich działalności. Z jednej strony pracodawcy nie nadużywają tajemnicy przedsiębiorstwa, aby odcinać reprezentantów załogi od określonych informacji, ani nie powołują się na nią w sytuacjach, których zasadność budziłaby wątpliwości. Z drugiej zaś strony – przedstawiciele związków uczą się odpowiedzialnie korzystać z tej wiedzy, podczas gdy inni związkowcy i pracownicy z reguły nie wywierają nacisków, aby udzielano im wrażliwych informacji – jak zauważył jeden z rozmówców, szeregowemu pracownikowi taka wiedza nie byłaby do niczego przydatna. Mogą jednak zdarzać się pewne sytuacje, w których uzyskiwanie poufnych informacji może być dla związkowców obciążające. W jednej z korporacji obowiązuje strategia zarządzania bardzo silnie włączająca największe związki zawodowe w procesy decyzyjne, przez co ich przedstawiciele przyjmują częściowo również perspektywę managementu, ważąc racje obu stron przy prezentowaniu swojego stanowiska. Zdarza się, że organizacje niereprezentatywne, niewłączy-

ne w procesy zarządzania, zarzucają im nadmierną ugodowość wobec strony zatrudniającej. Wymaga to umiejętnego prowadzenia działań informacyjnych skierowanych do załogi, ciągłego „balansowania” – jak określił to respondent – aby nie narażać się na zarzut serwilizmu. Należy jednak podkreślić, że jest to sytuacja raczej wyjątkowa, wynikająca z przyjętej kultury korporacyjnej.

W trakcie wywiadów nie narzekano również na realizację ochrony zatrudnienia członków europejskich rad zakładowych. Rozmówcy nie natrafili na sytuacje dyskryminacji czy wyciągania konsekwencji przez pracodawców wobec osób przedstawiających swoje stanowisko na forum międzynarodowym. Część rozmówców dodawała, że nie było również sytuacji, w której ktoś dawałaby powody do takich działań. W wypadku działaczy związkowych ochrona wynikająca z ustawy o ERZ dubluje się z ochroną wynikającą z Ustawy o związkach zawodowych.

Organizacje pracodawców

W związku ze, wspomnianym już, niemal zupełnym brakiem korporacji ponadnarodowych z zarządem głównym na terenie Polski, w których istniałyby ERZ, badanie siłą rzeczy w bardzo ograniczonym stopniu mogło objąć perspektywę strony pracodawców. Polscy menedżerowie nie są stroną zaangażowaną w uczestnictwo w radach (jeżeli już tak się dzieje, to reprezentują stronę pracowników w firmach, w których nie funkcjonują związki zawodowe), a organizacje pracodawców nie angażują się w działania w obszarze uczestnictwa w europejskich radach zakładowych. Wyjątek stanowiły tu działania lobbingsowe związane z implementacją dyrektyw o ERZ w prawie krajowym. Jak wskazano wyżej, organizacje pracodawców starały się osłabić rolę związków zawodowych, ostatecznie jednak w ustawie przyjętej w 2011 roku znalazły się zapisy, zgodnie z którymi związki zawodowe są głównym typem organizacji reprezentującym stroną pracowniczą. Jak ocenili przedstawiciele pracodawców i ekspertów w trakcie wywiadu grupowego, polscy menedżerowie przeważnie nie uzyskują żadnej wartościowej informacji zwrotnej od uczestników obrad. Z kolei z wywiadów ze związkowcami wynika, że z perspektywy polskich zarządów ERZ niekiedy są tym forum, na które reprezentanci polskich załóg wnoszą określone problematyczne kwestie, jeśli nie udaje się im zaradzić na poziomie krajowym. Można więc założyć, że rady w niektórych wypadkach mogą stanowić czynnik wzmacniający pozycję strony pracowniczej i skłaniający do respektowania jej postulatów, a tym samym prowadzący do poprawy dialogu społecznego w kraju.

Przykłady sukcesów w utworzeniu europejskich rad zakładowych

Należy ocenić, że w toku przeprowadzonych wywiadów udało się zidentyfikować znaczną liczbę przykładów przynajmniej umiarkowanego sukcesu we

wdrożeniu ERZ w firmach, w których wśród przedstawicieli załogi są pracujący w Polsce. Jak wskazano wyżej, według relacji respondentów reprezentujących związki zawodowe normą jest zapewnienie przez pracodawców wynikających z prawa warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych do uczestnictwa w funkcjonowaniu rad. Pokrywane są wszelkie koszty, w tym tłumaczeń obrad, choć to od członków rad zależy, czy zdołają porozumieć się z zagranicznymi kolegami w trakcie kuluarowych rozmów i nieformalnych spotkań. Zazwyczaj nie było również skarg związanych z procesem negocjowania porozumień w sprawie ERZ (niekiedy rozmówcy wspominali, że słyszeli o utrudnianiu tego procesu przez pracodawcę w innych przedsiębiorstwach), spełnianiem wymogów prawnych związanych z częstotliwością obrad czy nadużywaniem klauzuli poufności – na przykład sytuacji, w których nakazywano bezzasadnie dochowanie tajemnicy spółki. Zarazem duża część respondentów uznaje, że uczestnictwo w ERZ przynosi załodze i reprezentującym ją związkowi korzyści – przede wszystkim pozwala przygotować się z odpowiednim wyprzedzeniem na działania restrukturyzacyjne krajowych zarządów. Przykładowo, planuje się odpowiednio wcześniej przesunięcie do innych jednostek organizacyjnych pracowników pionów przewidzianych do likwidacji bądź redukcji.

W wywiadach pojawiły się jednocześnie historie szczególnie udanych implementacji ERZ w przedsiębiorstwie. Warto przytoczyć jedną z nich, gdyż interesująca jest tu nie tylko skala sukcesu polskich przedstawicieli załogi w radzie, ale także okoliczności, które – w opinii respondenta – się do niego przyczyniły. Mowa tu o spółce wywodzącej się z Niemiec, mającej również zakłady w Polsce. Związkowcy z naszego kraju zainteresowali się problematyką ERZ stosunkowo wcześniej, już bowiem w okresie akcesji do Unii Europejskiej. Skontaktowali się w związku z tym z zagranicznymi kolegami, którzy jednak nie byli entuzjastycznie nastawieni do pomysłu powoływania rady. Początkowo więc szanse na szybkie powołanie tego ciała nie były duże. Sytuacja zmieniła się jednak, gdy przedsiębiorstwo zaczęło ekspandować za wschodnie granice Unii Europejskiej, a inwestycje te prowadziła polska spółka córka. Jak wskazał rozmówca, niemieccy związkowcy utracili dostęp do kluczowych informacji o przyszłych planach spółki. Według respondenta, byli oni przyzwyczajeni, żeby „mieć wszystko pod kontrolą”, co zapewniał im krajowy system zbiorowych stosunków pracy: mieli zapewnione uczestnictwo w radzie nadzorczej, a także radach pracowników w rodzimej spółce. Aby odzyskać wgląd w przebieg transgranicznych procesów restrukturyzacyjnych, musieli powołać ERZ.

Ale tutaj nawet na radzie nadzorczej nie dostawali informacji o tym, co robi polski zakład w związku z inwestycjami na wschodzie. Byli zainteresowani szerszym dostępem do informacji i pilnowaniem swoich miejsc pracy w Niemczech.

Proces negocjowania porozumienia przebiegał sprawnie i w dobrej atmosferze. Pracodawca nie utrudniał go, związki zawodowe z obu krajów były zdeterminowane, aby powołać radę, dodatkowo procesowi temu patronowała

duża niemiecka federacja branżowa. W efekcie wynegocjowano umowę o ERZ z zapisami korzystniejszymi niż wynika to z ustawowych minimalnych wymogów obowiązujących w Polsce. Spotkania miały odbywać się dwa razy w roku, a zakres otrzymywanych przez polskich związkowców informacji był niemal tak szeroki, jak ten wynikający z niemieckiej ustawy o ERZ czy w wypadku niemieckich krajowych rad pracowników.

[Informacje są] dosyć rzetelnie przedstawiane na posiedzeniach, a biorąc pod uwagę polskie prawo, to bardzo rzetelnie. Zgodnie z polskim prawem rada pracowników prawie nic nie może uzyskać [...] Początkowo byliśmy zaskoczeni, że mamy dostęp do takich informacji, zwłaszcza że było to przed wprowadzeniem dyrektywy o informowaniu pracowników.

Porozumienie z pracodawcą zapewniło również szeroki zakres kosztów refundowanych stronie pracowniczej w związku z funkcjonowaniem rady. Zaliczyć do nich można przejazdy, noclegi, wyżywienie, laptop czy służbowy telefon komórkowy. Jakość tłumaczeń w trakcie obrad jest wysoka, a okresowo dofinansowywano także kursy językowe. Członkowie ERZ mają również dostęp do serwera pracodawcy. W późniejszym czasie doszło do istotnych przekształceń struktury korporacji: polska spółka dokonała odwrotnego przejęcia spółek niemieckich, stając się spółką matką. Chociaż ERZ nadal działa na podstawie prawa niemieckiego, a spotkania odbywają się na przemian w Polsce i Niemczech, wynegocjowano zwiększenie krajowej reprezentacji – obecnie każdy z czterech polskich zakładów ma co najmniej jednego przedstawiciela – a także zwiększenie częstotliwości obrad do czterech razy w roku. Przedmiotem dyskusji jest szeroki wachlarz spraw, wyjątek to kwestie płacowe, podjęcia których pracodawca konsekwentnie odmawia. Jednocześnie konsultacje przyniosły pewne wymierne korzyści dla pracowników, na przykład ustalono utrzymanie w mocy regulaminów pracy po wspomnianych przekształceniach struktury korporacji. Interesującym sukcesem polskich związkowców było wynegocjowanie utworzenia na poziomie krajowym ciała informacyjno-konsultacyjnego na wzór podobnego istniejącego w Niemczech. Zbiera się ono co kwartał, a koszty udziału w nim pokrywa pracodawca. Jest to również przykład dyfuzji dobrych praktyk w obszarze dialogu społecznego, do której niewątpliwie przyczyniło się istnienie europejskiej rady zakładowej. O użyteczności takiej krajowej rady może świadczyć fakt, że koledzy niemieccy niekiedy narzekali na nadmierną aktywność polskich związkowców, odbierających im w trakcie spotkań z zarządem centralnym cały czas przeznaczony na omawianie spraw koncernu – obecnie, jak przyznał rozmówca, zdarza się to rzadziej.

W ocenie respondenta, przy renegocjowaniu porozumienia o ERZ po przekształceniach struktury korporacji ponownie zwyciężyła pragmatyka niemieckich partnerów: rada nadzorcza swoimi działaniami kontrolnymi nie mogła objąć obecnie przewodniej spółki polskiej, dlatego zdecydowano się wzmocnić pozycję ERZ, by mieć większą wiedzę o jej planowanych działaniach. Przykład ten pokazuje, że nie wszystkie korporacje ponadnarodowe postępują według

wcześniej już wspomnianej logiki postępowania wskazanej przez Jana Czarzastego (2014) – którą Sławomir Adamczyk (2019, s. 18) przyrównał do zasady „czyń, jak Rzymianie czynią” – polegającej na obniżaniu standardów zatrudnienia i dialogu społecznego w kraju, w którym prowadzą inwestycje, do minimalnych panujących w nim wymogów. Jednocześnie jeszcze raz należy podkreślić, że ważnym czynnikiem popychającym polskich i niemieckich związkowców do ponadnarodowej współpracy były inwestycje prowadzone poza granicami Unii Europejskiej. Nie można również pomijać wsparcia udzielonego załodze przez dużą sektorową federację związków zawodowych (nie jest to jedyny przytoczony w toku wywiadów przykład wsparcia procesu tworzenia ERZ przez sektorowe krajowe lub unijne federacje).

Wart wspomnienia jest przykład jeszcze jednej korporacji, w której funkcjonowanie ERZ – zgodnie z deklaracjami reprezentującego ją związkowca – należy oceniać bardzo wysoko. W wywiadzie, poza takimi kwestiami, jak między innymi duża częstotliwość obrad rady i aktywność jej członków (wynikająca również z silnej pozycji związków zawodowych), wskazano na szeroki zakres udogodnień finansowanych lub dofinansowanych ze środków koncernu. Poza typowymi kosztami pracodawcy wymieniono organizację szkoleń dla przedstawicieli pracowników czy nawet zlecenie pracy ekspertom wskazanym przez związek. Co chyba jeszcze istotniejsze, rozmówca zadeklarował, że działalność rady obejmuje również negocjacje dotyczące takich obszarów, jak wynagrodzenia i premie roczne, bezpieczeństwo i higiena pracy czy restrukturyzacja. Zadeklarował również, że uczestnicy ERZ podejmują wysiłki na rzecz wyrównywania standardów zatrudnienia oraz przełamywania logiki gry o sumie zerowej na rzecz ponadnarodowej solidarności pracowników. Polega to między innymi na staraniach na rzecz równego rozkładania ciężarów wynikających z restrukturyzacji czy wręcz brania na siebie większego ciężaru przez załogi z państw zamożniejszych. W świetle wiedzy z innych wywiadów jest to raczej rzadka sytuacja, o czym więcej można przeczytać w kolejnym podrozdziale. Notabene, taka strategia członków ERZ – w ocenie respondenta – nie zawsze spotyka się ze zrozumieniem pracowników, oczekujących niekiedy bardziej partykularystycznego podejścia i bardziej doraźnych korzyści z istnienia tego ciała.

Przykłady nieudanych wdrożeń europejskich rad zakładowych

W trakcie wywiadów przeprowadzonych w ramach badania nie uzyskano pogłębionej wiedzy o konkretnych sytuacjach, w których nie udało się powołać do życia ERZ w danej korporacji bądź funkcjonowanie takiego ciała było oceniane przez rozmówcę bardzo negatywnie. Ogólnie rady, w których uczestniczą lub uczestniczyli rozmówcy, o ile nie są na wczesnym etapie tworzenia (jak było w trzech wypadkach), funkcjonują prawidłowo. Nie oznacza to, że jest to instytucja działająca idealnie bądź przynosząca załodze korzyści dalece wykraczające poza te, które wynikają z dość w gruncie rzeczy skromnej jej roli,

sprowadzającej się do narzędzia konsultacji i informowania pracowników. Rozmówcy często zdawali sobie sprawę z jej ograniczeń i akceptowali je. Sytuacja, w której nie wszystko da się „załatwić” za pośrednictwem ERZ, a pewne zagadnienia nie są uznawane za właściwe do podejmowania przez rady w związku z ich lokalnym charakterem (mimo że są istotne zwłaszcza z perspektywy załóg w państwach o słabym dialogu społecznym), była dla nich czymś normalnym i zrozumiałym. Zarazem część rozmówców była zdania, że prerogatywy ERZ powinny zostać rozszerzone, przede wszystkim o elementy negocjacji. Szczególnie jedna rozmówczyni negatywnie oceniała badaną instytucję, argumentując to właśnie brakiem kompetencji wykraczających poza informowanie i konsultowanie. Choć przyznała, że członkostwo w radzie pozwala przedstawicielom pracowników rozwijać miękkie umiejętności związane z uczestnictwem w dialogu społecznym, to jednak nie przyczynia się do wyrównywania standardów zatrudnienia między krajami unijnej piętnastki i Europą Środkowo-Wschodnią. Co więcej, dawano do zrozumienia przedstawicielom naszego regionu, że powinni oni głównie koncentrować się na nauce demokracji pracowniczej od swoich bardziej doświadczonych kolegów z Europy Zachodniej i ograniczać zgłaszane postulaty (podobnie jak w kilku innych omawianych sytuacjach, sugerowano nadmierną aktywność i roszczeniowość polskich związkowców).

A poza tym nie wiemy, jak zgłaszać te postulaty, że robimy to za bardzo bezpośrednio, na forum i zbyt często (bez podejścia taktycznego), a to psuje atmosferę porozumienia. Byłam wielokrotnie uciszana i zagłaskiwana, sprowadzana na ziemię (na przykład spotkaniami w ładnych miejscach i okolicznościach).

Respondentka chciała wnieść na agendę kwestię nierównego traktowania pracowników z naszego regionu, wynikającego z niższych płac mimo porównywalnych – jak wykazała w toku obrad – kosztów życia. Nie wpłynęło to jednak na politykę płacową prowadzoną przez korporację. Rozmówczyni sądzi, że zabrakło ponadnarodowej solidarności związkowców, zamiast której dominuje logika konkurencyjności oraz gry o sumie zerowej:

W mojej opinii, brak było solidarności między członkami ERZ (i oddziałów z Zachodu) w warstwie ekonomicznej. To było podejście kolonialne: zachód korzystał z większych zysków na wschodzie i nie godził się na podniesienie płac na wschodzie, bo oznaczałoby to konieczność cięć (dodatków, bonusów) i zmniejszenie wzrostu płac na zachodzie. W momentach konfrontacji mówiono mi, że mam nie naciskać, bo pracownikom w zachodnich oddziałach się pogorszy.

Co ciekawe, w jednym z wywiadów opisano zabiegi związkowców zmierzające do wnoszenia na agendę rady kwestii dotyczących tylko jednego zakładu – polscy związkowcy, przy poparciu części kolegów z innych krajów, bywali tak zdeterminowani, że niekiedy ta sztuka im się udawała. Pewne istotne sprawy dotyczące ich lokalizacji byli w stanie przedstawić na forum międzynarodowym

w taki sposób, jakby dotyczyły także innych krajów. Zazwyczaj polegało to na przekonywaniu, że problemy występujące w polskiej fabryce wkrótce mogą wystąpić także w pozostałych należących do koncernu. Polscy członkowie tej samej ERZ próbowali również, choć tym razem bez powodzenia, inicjować dyskusję wokół zagadnień tradycyjnie będących przedmiotem krajowych rokowań zbiorowych. Tym samym można uznać to za próbę wprowadzania przez radę mechanizmów ustalających pewne minimalne standardy obowiązujące w całej korporacji. Pracodawca nie był jednak zainteresowany dyskusją na temat wynagrodzenia minimalnego czy prawa do dodatkowych płatnych urlopów, posiadanego przez wybrane kategorie pracowników w kraju, w którym zlokalizowany jest zarząd centralny.

W wywiadach pojawił się również przykład ERZ, która początkowo funkcjonowała w sposób satysfakcjonujący dla strony pracowniczej, ale restrukturyzacja przeprowadzona w korporacji zmieniła tę sytuację. Rada ta została odrodzona po okresie praktycznego braku aktywności, gdy chęć uczestnictwa w niej zadeklarowali polscy związkowcy. Przy poparciu kolegów z innego kraju doprowadzili do renegocjowania porozumienia. Następnie przez kilka lat ciało to funkcjonowało poprawnie. Gdy jednak dotychczasowy pracodawca został wchłonięty przez inny podmiot, stając się jedynie oddziałem w ramach większej struktury korporacyjnej, zaczęto kwestionować prawne umocowanie europejskiej rady zakładowej. Rada nadal działa, spotyka się jednak w okrojonym składzie (jedynie prezydium), a w sytuacjach konfliktowych przedstawicielom pracowników daje się niekiedy do zrozumienia, że jej dalsze istnienie po restrukturyzacji jest przejawem dobrej woli pracodawcy.

Formalnie nie powinniśmy... tak jak nam to zarząd przedstawia, tak jak mamy sytuacje podbramkowe i na ostrzu noża, to wyciągają nam to, że w zasadzie nas nie ma, jako ERZ formalnie, ale szanują, że jakiś wkład pracy włożyliśmy w powołanie tej rady i jakieś tam sprawy dotyczące naszego oddziału chcą nadal omawiać z przedstawicielami pracowników, i te spotkania są organizowane. Nie dotyczą one całości korporacji.

Zarząd korporacji nie jest również zainteresowany podjęciem negocjacji w sprawie powołania nowej rady. Trwa impas, którego związki zawodowe nie są w stanie przełamać. Dialog społeczny, w ocenie respondenta, nie występuje – pozostała funkcja informowania (brak konsultacji), a i to w ograniczonym zakresie. Władze firmy nie informują w porę o wielu istotnych kwestiach: związkowcy muszą dowiadywać się o planowanych posunięciach zarządu własnymi kanałami, a następnie nawiązywać do nich w pytaniach zadawanych w trakcie obrad. Sytuacji nie ułatwia mniejszy niż u kolegów z innych lokalizacji entuzjazm do uczestnictwa w ERZ reprezentantów załogi z kraju pochodzenia firmy. Niekiedy okazywało się również, że już wcześniej posiadali ważną z perspektywy pracowników wiedzę i nie dzielili się nią z kolegami z innych państw. Ten brak lojalności być może wynika z ich relatywnie lepszej sytuacji – bliskości zarządu centralnego. W grę wchodzi również (podobnie jak we wcześniej przy-

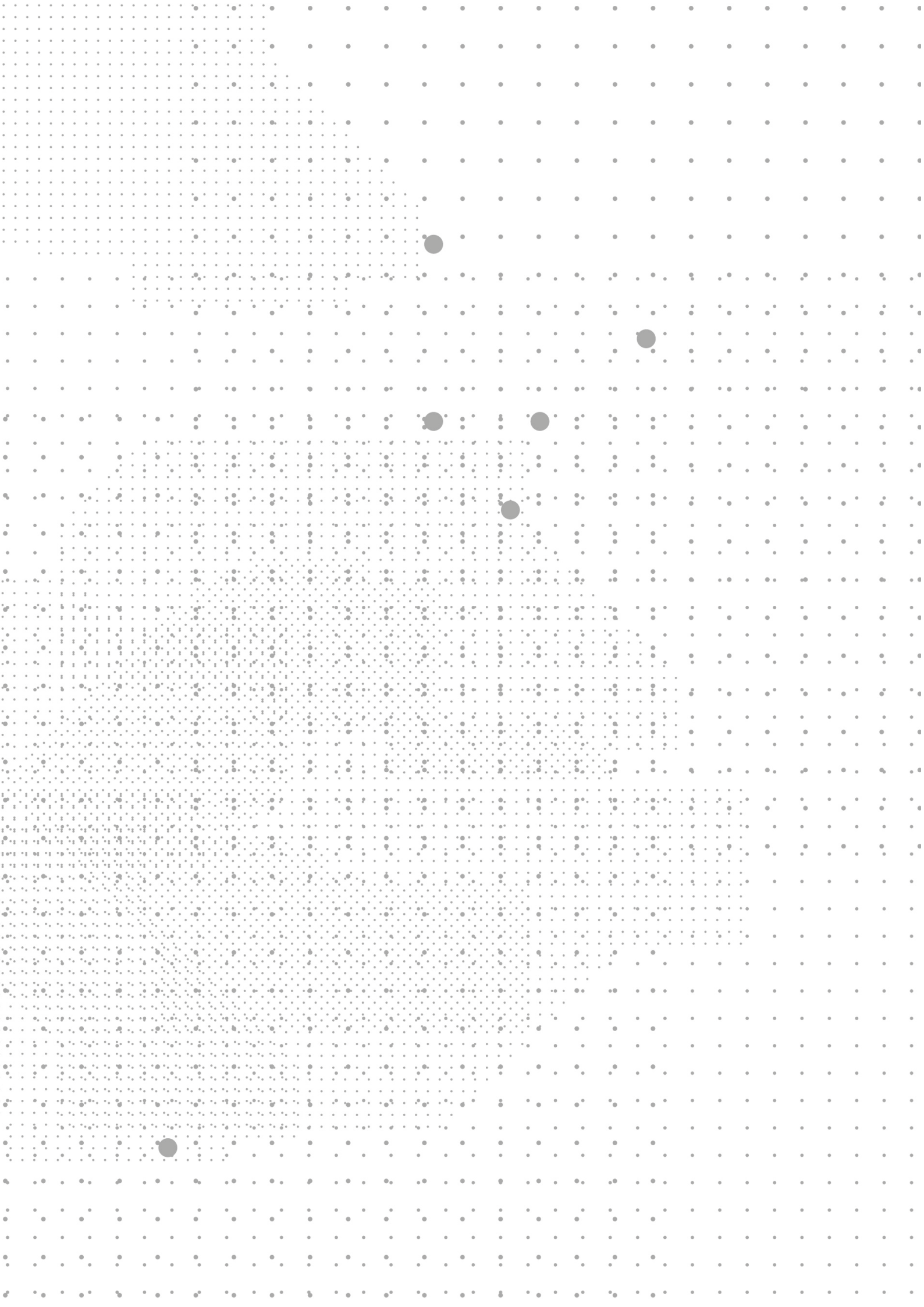
taczanym przykładzie napięć wokół kwestii płac) sukces – wskazywanej przez Juliusza Gardawskiego (2007, s. 25) jako często stosowanej przez korporacje – strategii zarządzania, polegającej na podtrzymywaniu konkurencji między zakładami zlokalizowanymi w różnych krajach. Być może to dlatego związkowcy z kraju pochodzenia koncernu wybierają raczej lojalność wobec zarządu centralnego niż kolegów z zakładów zlokalizowanych w innych państwach.

Przyszłe losy opisywanej ERZ wydają się niepewne w świetle bieżącej sytuacji: do momentu przeprowadzania badania pod koniec lata 2020 roku nie zostały jeszcze zwołane tegoroczne obrady (pandemia nie jest tutaj wystarczającym uzasadnieniem, biorąc pod uwagę możliwości, jakie dają rozwiązania telekomunikacyjne wykorzystywane, jak deklarują respondenci, przez inne rady). Dodatkowo przewodniczący rady przeszedł na emeryturę i rozmówca przyznał, że nie jest pewne, czy pracodawca pozwoli na wyłonienie nowego. Być może rada podzieli losy ERZ omawianej w trakcie innego wywiadu. Została ona rozwiązana również wskutek przekształceń struktury korporacji, ale w wyniku wystąpienia obiektywnych okoliczności: przestały występować przesłanki do utworzenia rady wynikające z dyrektywy.

Powyższy wątek antagonizmów i konkurencji między związkowcami z różnych krajów przewijał się również w niektórych innych wywiadach. Raczej dominujące podejście pragmatyczne stosowane przez związki zawodowe z różnych krajów, niekiedy skłaniające je do ustanowienia ERZ, kiedy jest ona dla nich użyteczna, w innych wypadkach mogą prowadzić do torpedowania pewnych konstruktywnych propozycji kolegów z innych krajów. Jedna rozmówczyni wskazała na przykład dominację w radzie przedstawicieli załogi z kraju macierzystego firmy, wynikającą ze znacznie większej liczby zatrudnianych tam pracowników. W jej ocenie, w sytuacjach spornych decydowała ich siła negocjacyjna, a nie interes całego koncernu. Zablockowana została między innymi korzystna z biznesowego punktu widzenia relokacja jednego z procesów do Polski, mimo zaproponowanych rozwiązań chroniących pracowników z tamtego kraju. Część opisywanych napięć wynika z różnic w poziomie kosztów pracy między Europą Zachodnią a Europą Środkowo-Wschodnią. Respondenci przyznawali niekiedy, że taniość siły roboczej w Polsce jest postrzegana negatywnie przez zachodnich kolegów. Nawet jeżeli niemieccy związkowcy popierają wzrost wynagrodzeń w oddziałach firmy zlokalizowanych na wschodzie, to wynika to raczej z chęci ochrony miejsc pracy w ich kraju (im wyższe koszty pracy w Europie Środkowo-Wschodniej, tym mniejsze korzyści wynikające z relokacji do niej). Zdarzają się jednak sytuacje odwrotne, w których górę bierze ponadnarodowa solidarność pracowników: polscy związkowcy zablockowali przeniesienie do swojego zakładu jednego z działów produkcyjnych z innego kraju naszego regionu, dopóki nie wynegocjowano korzystnych dla tamtejszych pracowników osłon socjalnych.

W przeprowadzonych wywiadach, a także w literaturze, przewijają się wzmianki jeszcze o innych sytuacjach, w których omawiana instytucja nie dzia-

ła prawidłowo lub wręcz nie może zostać zaimplementowana w konkretnych przedsiębiorstwach. W rozmowach wskazywano na uporczywe uchylanie się przez władze pewnej korporacji od poinformowania strony pracowniczej o lokalizacji zarządu głównego, przez co niemożliwe staje się zainicjowanie procesu negocjowania utworzenia europejskiej rady zakładowej. Z kolei Juliusz Gardawski (2007) opisywał przedsiębiorstwo, w którym pracodawca zdołał tak skonstruować zasady, na jakich rada działa, że praktycznie uniemożliwił skuteczne uczestnictwo w niej związku zawodowego. Początkowo unikano przekazania informacji o istnieniu tego ciała, a na przedstawiciela załogi wybierani byli menedżerowie. Gdy w końcu organizacja wywalczyła przekazanie tej funkcji swojemu członkowi, wyłoniono osobę, która nie miała etatu związkowego i była mocno obciążona pracą na określonym stanowisku w przedsiębiorstwie – nie miała więc dostatecznej ilości czasu, aby angażować się w działania europejskiej rady zakładowej. Przykład ten dotyczy wczesnego etapu funkcjonowania rad i być może trudna sytuacja reprezentacji pracowniczej w tej korporacji nie jest już aktualna. Weryfikacja tego nie jest jednak możliwa, gdyż prezentowane w opracowaniu studia przypadku są zanonimizowane.



5. Główne wnioski z badania i rekomendacje dla interesariuszy zmierzające do poprawy funkcjonowania europejskich rad zakładowych

Główne wnioski z badania

- ▶ **Niewystarczające upowszechnienie wiedzy** wśród pracujących w Polsce **o możliwości powoływania do życia europejskich rad zakładowych** w korporacjach ponadnarodowych działających na terenie Unii Europejskiej, możliwości dialogu w wymiarze ponadnarodowym stwarzanych przez ERZ i samym sposobie ich zawiązywania. Część ERZ powstaje w Polsce w związku z przekształceniem korporacji w spółkę europejską, co wiąże się z obowiązkiem powołania ERZ – jest to moment, kiedy pracownicy oddziału takiej korporacji dowiadują się o tym mechanizmie dialogu społecznego i stają przed koniecznością wyłonienia swoich reprezentantów – nawet w sytuacji braku związku zawodowego. Dla niektórych respondentów działanie w ERZ jest ich pierwszym kontaktem ze zbiorowymi stosunkami pracy i reprezentacją pracowniczą. Wniosek o niskiej wiedzy o istocie ERZ formułowany jest także przez organizacje pracodawców.
- ▶ Korzyścią wynikającą z istnienia ERZ jest **poszerzony dostęp do informacji i decyzji podejmowanych w centralach firm**, co pozwala lepiej i szybciej rozumieć zachodzące procesy, a także bardziej precyzyjnie i wcześniej formułować odpowiedź pracowniczą w samych radach lub w oddziałach korporacji (na przykład ze strony związków zawodowych). Efektywny dostęp do informacji pozwala także na **pogłębione rozumienie potrzeb i specyfiki poszczególnych oddziałów korporacji**. Dzięki temu proponowane w ramach procesów konsultacji rozwiązania mogą być lepiej dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Zaletą w tym zakresie jest także wprowadzenie i egzekwowanie **jednolitych standardów informowania i komunikacji** w całej korporacji, co często jest korzystnym rozwiązaniem dla oddziałów w Polsce i innych krajach regionu. Jako zaletę respondenci wskazują ponadto **skrócenie dystansu komunikacyjnego między pracownikami polskich oddziałów i zarządem korporacji**, a także dążenie do większej transparencji w obszarze informacji. Przedstawiciele organizacji pracodawców akcentowali zaś, że ERZ może stanowić istotny instrument, który umożliwia budowanie korporacyjnej identyfikacji pracowników z macierzystą spółką. Widzieli także korzyści polegające na dążeniu do bardziej wyważonego i skuteczniejszego procesu podejmowania decyzji oraz na zwiększaniu otwartości na zmiany i zaangażowania pracowników w realizację wspólnie podjętych decyzji.

- ▶ **Rozwój kompetencji w zakresie kultury dialogu społecznego** w postaci ustrukturyzowanej wymiany informacji, strategii i taktyk konsultacyjnych, zaawansowanych narzędzi negocjacji, a także lepsze rozumienie różnic kulturowych w podejściu do komunikacji, podejmowania decyzji i zarządzania pracą. Respondenci wskazują, że nabyte kompetencje w tym zakresie wykorzystywane są także w krajowym i zakładowym dialogu społecznym w Polsce, przez co wzorce z ERZ – uznawane jako dobre – dają szansę na podnoszenie standardów krajowego dialogu społecznego. Styl dialogu społecznego w Polsce, którego cechą są często siłowe, konfrontacyjne rozwiązania, zastępowany jest przez **podejście oparte na budowaniu zaufania i długotrwałej relacji, poszukiwanie konsensusu** z perspektywą długofalowego partnerstwa strategicznego.
- ▶ **Obecność w ERZ wzmacnia pozycję wyłonionych reprezentantów także w dialogu społecznym prowadzonym w krajowych oddziałach i w krajowym dialogu trójstronnym.** Dzięki temu coraz częściej w korporacjach z ERZ posiadających oddziały w Polsce związkowcy rozpoznawani są jako wiarygodni partnerzy, z którymi warto i należy rozmawiać. Prowadzi to także do przełamywania w tych miejscach powszechnego w Polsce negatywnego wizerunku związków zawodowych, którym przypisuje się roszczeniowość.
- ▶ Uczestnictwo przedstawicieli pracujących w Polsce w europejskich radach zakładowych pozwala także dogłębnie **poznać standardy socjalne w innych krajach** i poszerzyć horyzonty w zakresie tego, jakie postulaty mogą być zgłaszane przez polskie związki zawodowe. To, co wydaje się w polskiej debacie niemożliwe, w innych krajach, również w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, jak reprezentacja pracownicza w radach nadzorczych i zarządach spółek, jest standardem od wielu lat.
- ▶ **Wyzwaniem dla członków ERZ jest solidarność między pracownikami oddziałów w różnych krajach.** Szczególnie wyraźnie zarysowuje się różnica między pracownikami central korporacji i pracownikami oddziałów w innych krajach (zazwyczaj zlokalizowanych w Europie Środkowo-Wschodniej lub poza Unią Europejską). Często przedstawiciele zachodnich oddziałów pochodzących z trzonowych gospodarek dawali do zrozumienia, że priorytetem są interesy silniejszych krajów, a członkowie z krajów Europy Środkowo-Wschodniej powinni dostosować się do tych priorytetów i uczyć się standardów demokracji.
- ▶ **Istotną barierą są niekiedy kompetencje językowe** i związane z tym wycofanie w kontaktach z innymi członkami rady. Czynniki te jednak odgrywa coraz mniejszą rolę i jest związany raczej z indywidualnymi profilami kompetencyjnymi członków rad, choć można zauważyć pewną prawidłowość odnoszącą się do jego obecności wśród reprezentantów załóg z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.
- ▶ Niektórzy przedstawiciele pracujących w Polsce wskazują **brak uprawnień do negocjowania – szczególnie twardych warunków pracy: poziomu**

i składników wynagrodzeń, czasu pracy – jako jedno z głównych strukturalnych ograniczeń europejskich rad zakładowych. W tym zakresie napotykają oni opór ze strony innych członków rad, głównie z Europy Zachodniej, którzy woliliby widzieć rolę ERZ i europejskich układów ramowych jedynie w zakresie spraw doraźnych (jak międzynarodowe restrukturyzacje) lub mniej istotnych dla stosunków pracy, na przykład w zakresie szkoleń, BHP czy równości płci. Część respondentów deklaruowała swoje rozczarowanie i frustrację związaną faktem niewielkiego wpływu ERZ i ich samych na decyzje korporacji i możliwości negocjowania warunków pracy. Inna grupa członków ERZ godzi się z zakresem możliwości tej instytucji.

- ▶ W konsekwencji niepełnej wiedzy o istocie i roli ERZ **pracownicy polskich oddziałów często mylą funkcję rady z funkcją związków zawodowych** i przedstawiają członkom rad oczekiwania właściwe dla zakresu kompetencji związków, na przykład reprezentowanie interesów pracowników w sprawach lokalnych przed pracodawcą w Polsce. Takie nieporozumienia mogą prowadzić do frustracji wśród pracowników i członków rad oraz odwracania się pracowników od wszelkich form reprezentacji pracowniczej.
- ▶ W ocenie badanych **europeizacja stosunków przemysłowych następuje dzięki narzędziu, jakim są ERZ, jedynie w ograniczonym zakresie**. Wprawdzie pojawia się nowy poziom procesów informowania i prowadzenia konsultacji, który przynosi namacalne korzyści, ale w dłuższym horyzoncie **nie prowadzi on do ożywienia rokowań zbiorowych** na poziomie europejskim i krajowym, **nie przekłada się na podniesienie uzwiązkowienia i pokrycie układami zbiorowymi pracy**, a także **w niewielkim stopniu podnosi standardy warunków pracy i ochrony praw pracowniczych**. Utrzymają się zatem różnice w poziomie płac i w zakresie innych warunków nawet wewnątrz jednej korporacji, a także różnorodność systemów stosunków przemysłowych (z akcentem na słabość standardów demokracji pracowniczej w nowych państwach członkowskich). Efekty narzędzia dialogu, jakim są ERZ, nie wpłynęły do tej pory znacznie na zmianę charakterystyki środkowoeuropejskich gospodarek z typu zależnego czy półperyferyjnego.

Na podstawie analizy literatury i przeprowadzonych wywiadów sformułowano następujące rekomendacje działań na rzecz dalszego rozwoju ERZ, zwiększenia zasięgu ich występowania oraz większej efektywności jako narzędzia ponadgranicznego dialogu społecznego.

Rekomendacje dla związków zawodowych

Z perspektywy związków zawodowych (oraz innych ciał reprezentujących stronę pracowniczą) istotnym problemem może okazać się samo uzyskanie przychylności pracodawcy co do pomysłu powołania europejskiej rady zakładowej. Jak już wskazano wyżej, w skrajnych sytuacjach niechętna tworzeniu rady

strona zatrudniająca może przez długi czas blokować powołanie takiego ciała. Dlatego, jak sugerowała część respondentów, ważne jest zapewnienie **przygotowania strony związkowej do prowadzenia negocjacji** w sprawie powołania europejskiej rady zakładowej. Chodzi tu w pierwszej kolejności o **wiedzę na temat funkcjonowania tej instytucji oraz praw, jakie przysługują załogom przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym**, wynikającym z dyrektywy i ustawodawstwa krajowego. Kluczowa powinna być tutaj **doradcza rola krajowych i branżowych organizacji związkowych**. Muszą one stale angażować się w upowszechnianie wiedzy o ERZ wśród działaczy (między innymi przez organizowanie szkoleń oraz działania informacyjno-promocyjne) oraz wspierać organizacje zakładowe w ich dążeniu do ustanowienia rad. Związki nie powinny obawiać się zawiązywania partnerstw z organizacjami pracodawców w zakresie podnoszenia wiedzy o ERZ w Polsce, ponieważ organizacje te same widzą potrzebę uzupełnienia tej luki przez szkolenia, tworzenie partnerstw i sieci, publikowanie materiałów informacyjnych (na przykład przewodniki, strony internetowe).

W tym wymiarze istotna jest także rola związków zawodowych w **angażowaniu pracowników w proces wyborczy**. Niska frekwencja w wyborach członków ERZ wskazywana jest przez niektórych respondentów jako problem, który łącząc się z problemem właściwego rozumienia istoty i roli ERZ, daje efekt niewielkiego zainteresowania procedurami wyborczymi i później działalnością europejskich rad zakładowych.

Zagadnienie kompetencji reprezentantów załogi obejmuje również przygotowanie ich do odpowiedzialnego prowadzenia dialogu społecznego i wyważonego przedstawiania postulatów, z uwzględnieniem realnych możliwości pracodawcy i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. **Profesjonalna postawa strony związkowej** przynajmniej w niektórych wypadkach może sprawić, że pracodawca mniej będzie obawiał się potencjalnych ryzyk, związanych między innymi z bezpieczeństwem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, widząc po drugiej stronie odpowiedzialnego i kompetentnego partnera.

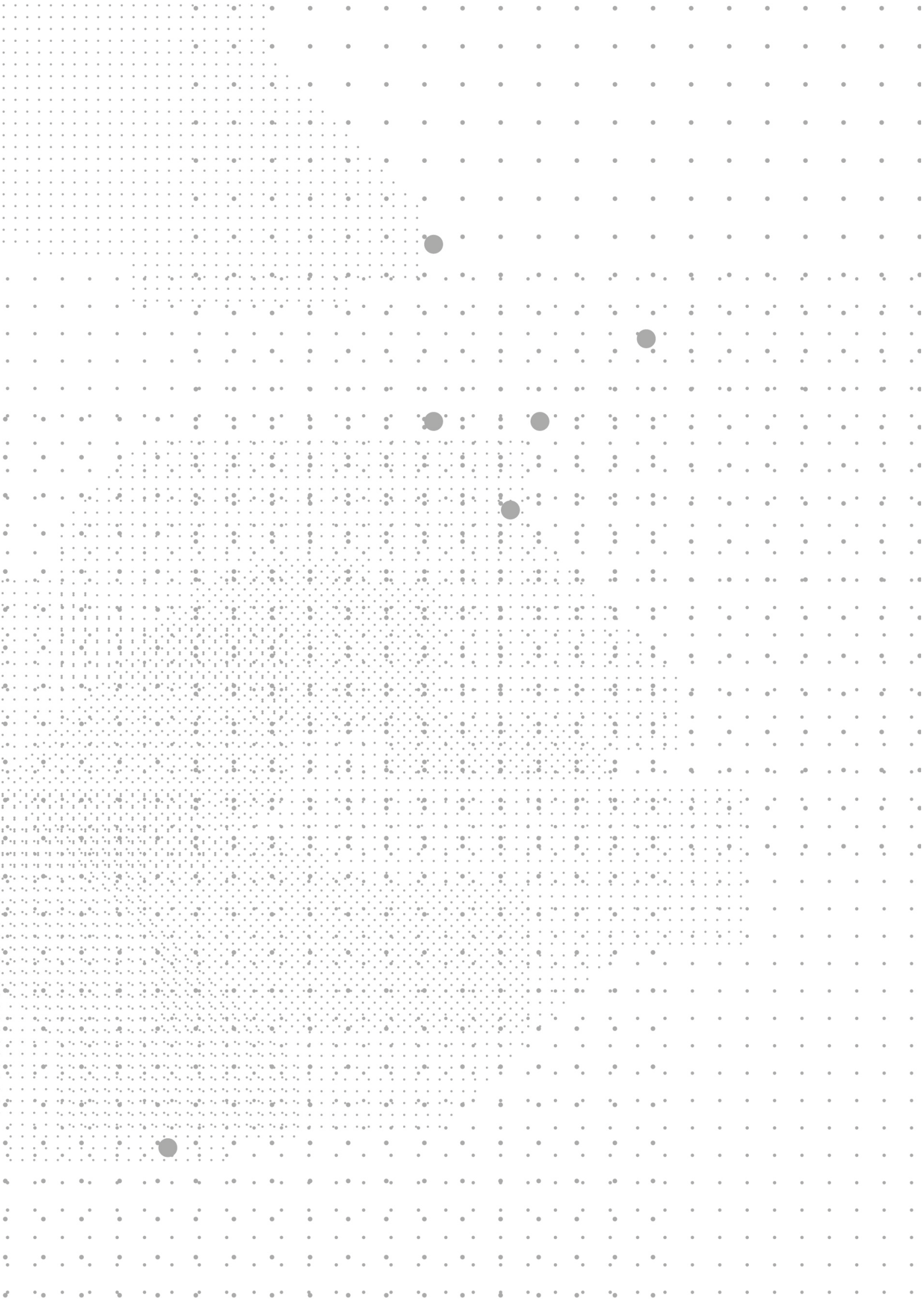
Europejskie rady zakładowe nie będą spełniać pokładanych w nich nadziei, jeśli nie pojawi się więcej skoordynowanych ponadnarodowo działań związków zawodowych motywowanych solidarnością ruchu pracowniczego. Reprezentanci wschodnich związków zawodowych deklarowali gotowość do obrony interesów zachodnich pracowników, jeśli poprą oni dążenia wschodnich związków w najważniejszych dla nich kwestiach: odczuwalnej poprawy warunków płacowych i wzmocnienia standardów dialogu społecznego (na przykład przez zawieranie w Polsce i innych krajach regionu układów zbiorowych pracy zapewniających zbliżone uprawnienia dla pracowników we wschodnich i w zachodnich oddziałach korporacji).

Rekomendacje dla organizacji pracodawców

Niechęć strony zatrudniającej do tworzenia ERZ może być szczególnie trudna do przełamania w polskim modelu gospodarki i krajowych zbiorowych stosunków pracy. Co więcej, istotna część organizacji pracodawców, zwłaszcza branżowych, nie jest zainteresowana rozwijaniem dialogu społecznego, a zwłaszcza takich rozwiązań, jak rokowania zbiorowe. Tworzenie ciał konsultacyjno-informacyjnych również bywa niemile widziane jako ingerowanie w wewnętrzne sprawy przedsiębiorstw. Rekomendować należy, mimo tych zastrzeżeń, **prowadzenie działań informacyjnych wśród tych organizacji reprezentujących środowisko biznesowe, które są bardziej otwarte na dialog społeczny**. Próby poprawy świadomości w tym obszarze, na przykład przez **pokazywanie korzyści**, jakie mogą wynieść korporacje z większego angażowania strony związkowej w zarządzanie i umożliwienia jej zabierania głosu (mniejsze napięcia społeczne towarzysząc przekształceniom, większe społeczne zaufanie, łagodzenie konfliktu, informacja zwrotna dla menedżerów), mogą jednak okazać się nieskuteczne. W dalszym ciągu wśród przedsiębiorstw międzynarodowych działających na obszarze Polski dominują firmy mające zarząd centralny poza granicami naszego kraju. Jeżeli nie jest on zainteresowany tego rodzaju formami dialogu społecznego, utworzenie i utrzymanie ERZ, a zwłaszcza uczynienie z nich realnego mechanizmu konsultacji i informowania, może być niemożliwe.

Rekomendacje dla organizacji na poziomie europejskim

Przykłady sukcesów we wdrożeniu europejskich rad zakładowych sugerują, że wsparcie ze strony organizacji na poziomie europejskim może bardzo istotnie przyczynić się do poprawy funkcjonowania tej instytucji i jej rozpowszechnienia w państwach Unii Europejskiej. Zalecana jest ścisła współpraca **organizacji krajowych** z tymi podmiotami i utrzymanie ich aktywnej roli we wspieraniu dążeń załóg chcących utworzyć ERZ w swoim przedsiębiorstwie. Ważny jest również **monitoring korporacji o zasięgu wspólnotowym**, tak aby umożliwić identyfikację podmiotów spełniających kryteria dyrektywy, a zwłaszcza tych z nich, które z różnych powodów utrudniają podjęcie przez stronę pracowniczą negocjacji w sprawie powołania europejskiej rady zakładowej. Należy również prowadzić działania sprzyjające rozpowszechnianiu wiedzy o dobrych praktykach i historiach sukcesu w zakresie powołania i funkcjonowania rady oraz kierować te działania zarówno do związków zawodowych, jak i do organizacji pracodawców. Europejscy partnerzy społeczni odgrywają także kluczową rolę w procesie koordynacji rokowań zbiorowych, na przykład – podobnie jak ERZ – są stroną w zawiązywaniu europejskich układów ramowych. Powinny zatem w większym stopniu podejmować wysiłek zmierzający w kierunku tworzenia stosunków pracy w wymiarze ponadnarodowym.



- Adamczyk S. (2019), *Niewyśniony sen o europejskich radach zakładowych: jak związki przegrywają z korporacjami ponadnarodowymi*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 10.
- CBOS (2019), *Związki zawodowe w Polsce*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Castells M. (2010), *Społeczeństwo sieci*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czarzasty J. (red.) (2014), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dyrektywa Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 roku w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (<https://bit.ly/3aC8edn>).
- Dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 roku w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (wersja przekształcona) (<https://bit.ly/3aB6lop>).
- European Trade Unions Institute (2016), *National Industrial Relations – Country Profile Poland* (<https://bit.ly/37scAS4> [dostęp: 18 stycznia 2021 roku]).
- EWcdb (b.d.w.), Baza danych europejskich rad zakładowych, serwis ETUI (<http://www.ewcdb.eu> [dostęp: 18 stycznia 2021 roku]).
- Gardawski J. (2007), *Korporacje transnarodowe i europejskie rady zakładowe*, Warszawa.
- Gardawski J. (red.) (2009), *Pracujący Polacy a kryzys fordyzmu*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Gromada A., Janyst T., Golik K. (2015), *Kapitał zagraniczny w Polsce: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Warszawa: Fundacja Kaleckiego.
- Hall P., Soskice D. (red.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Jasiecki K. (2013), *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Matysiak M., Ostrowski P., Owczarek D. (2019), *Związki zawodowe w odbiorze społecznym*, Warszawa: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

- Nölke A., Vliegenthart A. (2009), *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, t. 61, nr 4, s. 670–702.
- Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1832 ze zm.).
- Zarycki T. (red.) (2016), *Polska jako peryferie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

MACIEJ PAŃKÓW, DOMINIK OWCZAREK

WELCOME TO EUROPEAN WORK STANDARDS! MIRAGES OF MEMBERSHIP IN EUROPEAN WORKS COUNCILS NATIONAL REPORT – POLAND



This publication is part of the following project: “Improving the quality and level of the representation of employees through organizational assimilation and the efficient use of the EWC instrument by parties interested in industrial relations” ref. VS/2020/0040 which has received financial support from the European Commission through DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

The information contained in this publication does not necessarily reflect the official position of the European Commission.

INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Social Policy Programme

This report has been prepared under the project entitled: „Improving the equality and level of the representation of employees through organisational assimilation and the efficient use of the EWC instrument by parties interested in industrial relations” carried out in partnership with the Institute for Public Policy

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warsaw 2021

Project Management: Dominik Owczarek

Translation & Proof reading: Anna Dzięgieł

Please refer to this publication as follows:

Pańków M., Owczarek D. (2021). *Welcome to European work standards! Mirages of membership in European Works Councils. National Report – Poland*. Warsaw: Institute of Public Affairs.

ISBN: 978-83-7689-369-3

Typesetting and printing:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
ul. Orzechowa 2, 05-077 Warszawa
e-mail: owpsim@post.pl

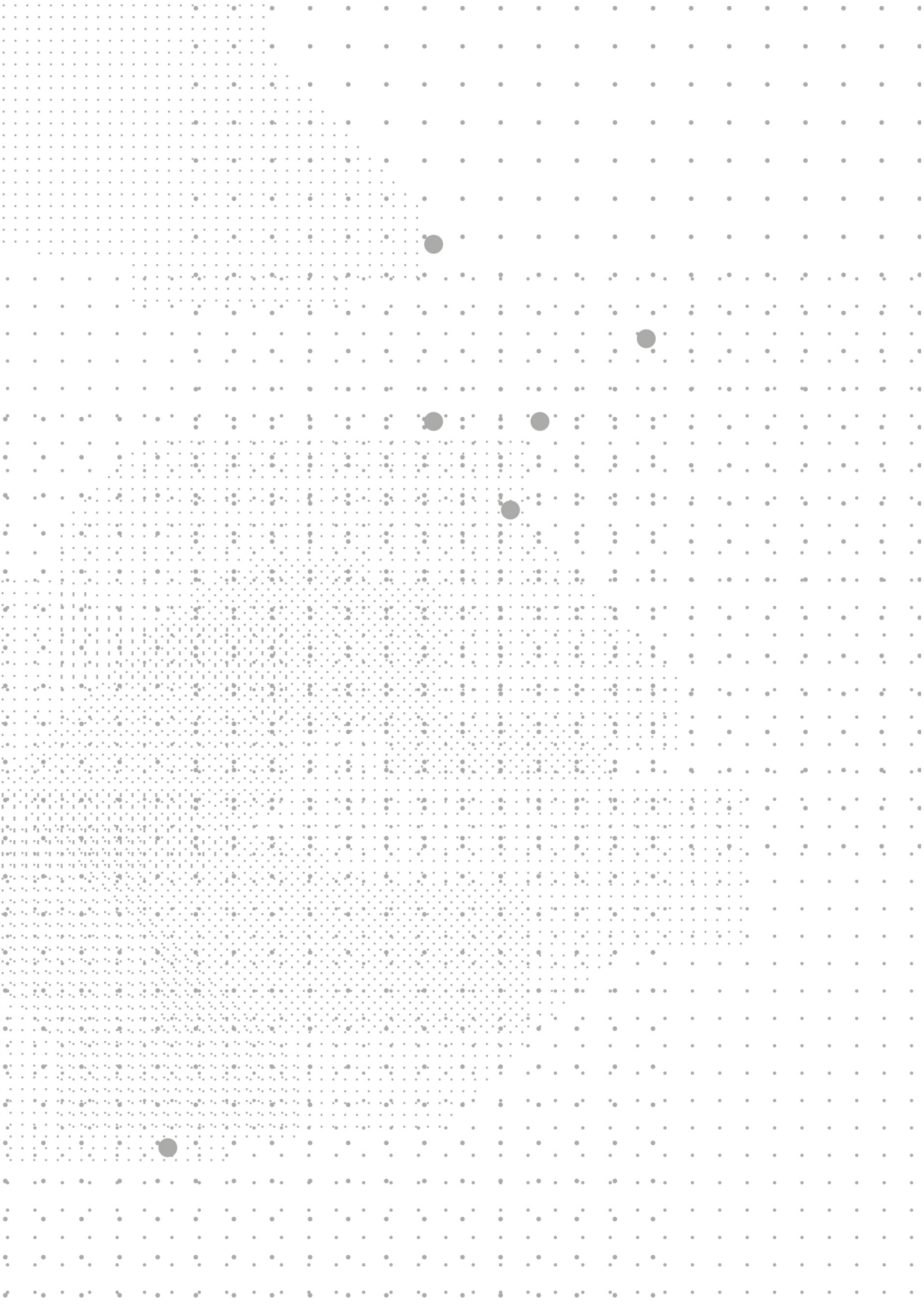
Publisher:
Foundation Institute of Public Affairs
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (22) 55 64 260, fax: (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl



This publication was produced for the project „The Adaptation of Industrial Relation towards the New Forms of Work”, which received funding under the call for proposals VP/2019/007 of the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission.

The opinions expressed in this report reflect only the authors’ view. The European Commission is not responsible for any use that can be made of the information contained therein.

Executive Summary	47
1. Introduction. Project background.	49
2. European Works Councils and the added value they bring into social dialogue – brief overview	53
3. National context	55
Discussion of the current legal status of EWCs in Poland	57
Description of EWCs with representatives of Polish employees	59
4. Social Partners' assessment of the usefulness of the EWC Directive	61
Trade unions	61
Employers organisations	66
Examples of successful establishment of EWCs	66
Examples of unsuccessful implementation of EWC	69
5. Main conclusions from the study and recommendations for stakeholders to improve the functioning of EWCs	73
Main conclusions from the study	73
Recommendations for trade unions	75
Recommendations for employers' organisations	76
Recommendations for European level organisations	77
Bibliography	79



European Works Councils (EWCs) were established in response to the internationalisation of companies, with an intention to introduce elements of collective industrial relations at the transnational level in transnational corporations (TNCs). The legislation providing the basis for their operation in the European Union was adopted in the 1990s in the form of Directive 94/45/EC, which was subsequently modified several times, finally taking the form of Directive 2009/38/EC.

In Poland, legislation on European Works Councils was introduced as early as 2002 – even before accession to the EU, which enabled the emergence of transnational collective industrial relations in corporations that were increasingly investing in Poland. A large share of foreign direct investment benefiting from the relatively cheap and well-qualified workforce in Poland and other countries of Central and Eastern Europe, providing semi-finished products and services (sub-suppliers) for the more advanced links in the production chain, influenced the formation of the dependent market economy model in Poland after 1989. At the time of EWC's establishment in Poland, trade unions were legitimately building the expectation that with the full opening of borders to investors from other EU countries (mainly from Western Europe) after May 2004, Polish employees would obtain adequate representation in collective industrial relations in TNCs. Together with the establishment of this mechanism, a dynamic levelling of labour standards between branches of companies in Western Europe and Poland (and other new EU members) was expected to occur.

At present, out of about 1100 EWCs operating in the EU, Polish employees are represented in about 200 of them. Only one multinational with its head office in Poland currently has an EWC, and another one is in the process of establishing one (which indicates a low level of internationalisation of Polish companies rather than a low level of interest on the part of employees in Polish corporations.) After almost two decades of functioning of EWCs in Polish branches of TNCs, the initial expectations of trade unions have been (mostly) negatively verified. Since the agreements concluded by EWCs do not address the issue of wages and other core elements of working conditions, the EWC mechanism does not play a significant role in the convergence of labour standards between EU countries, which gives rise to dissatisfaction and frustration among some of its members from Poland. While a new level of information and consultation processes is emerging, bringing tangible benefits, in the long run, it does not lead to a revival of collective bargaining at the European and national levels, nor does it translate into increased unionisation and coverage by collective bargaining agreements, and it does little to raise standards of

working conditions and protection of workers' rights. Therefore, the differences in wages and other conditions even within a single corporation, as well as the diversity of industrial relations systems (with emphasis on the weakness of standards of employee democracy in the new member states) will persist. The effects of the EWC dialogue tool have so far failed to significantly change the nature of Central European economies from a dependent or semi-peripheral type.

Nonetheless, EWCs are viewed positively by Polish trade unions as regards information exchange and consultation within companies on issues that involve a transnational dimension, whereas standards of social dialogue in TNCs are usually considered to be higher than in companies with domestic capital. Trade unions see EWCs as a resource for improving their own dialogue competence and for seeking inspiration for domestic solutions. They still see councils as a tool for Europeanisation of industrial relations. While their Western colleagues accept the original assumptions about the role of EWCs, and even consider expanding the concept of EWCs as a potential threat to trade union autonomy and their position as key organisations representing workers, trade unionists from our part of Europe often wish the institution had more competences. They would also like to see issues that are difficult to handle at the national level due to the weakness of the national social dialogue negotiated at the transnational level within the EWC – especially with regard to those labour standards that have already been achieved in Western branches. However, in these efforts they cannot always count on understanding and solidarity of their colleagues from the countries of the „old fifteen”, since a reduction of profits in the eastern branches could pose a threat to the financing of the rights of those from the West. Employee representatives – especially those not organised in trade unions – emphasise the inadequate knowledge of the existence of the EWC mechanism and of the details of its functioning and call for this gap to be filled. For some of the respondents, the EWC membership was their first contact with employee representation and the institution of collective industrial relations.

Polish employers have so far been only marginally interested in EWCs, as the number of multinational corporations with domestic capital in which employees have the right to establish an EWC is very small. At the same time, the role of management boards of Polish branches of multinational corporations in the EWC mechanism is marginal. The activity of employers' organisations in Poland was visible mainly at the stage of transposition of European legislation. At present, these organisations emphasise the important role of EWCs in building corporate social dialogue and see the need to develop their resources in terms of knowledge and practices concerning EWCs.

The globalisation of capital flows and the activities of multinational companies, which began to gain momentum in the last decades of the 20th century and have become stronger in the early 21st century, have been one of the key factors upsetting the balance between capital and labour (Castells 2009). Multinational companies are gaining an increasing economic and political advantage by relocating part of their activities to countries with lower labour and production costs, and often with weaker structures of employee democracy or more permissive occupational health and safety and environmental regulations than in the headquarters country. These are primarily countries identified as peripheral or semi-peripheral economies. They include the new member states of the European Union, which have broadened the access of capital to skilled labour resources within the European single market. Corporations are often becoming more powerful than nation states, which is reflected, among other things, in their influence on the economic policies of the countries in which they operate as well as on national regulations, including those relating to social dialogue and workers' rights (Gardawski 2009, Zarycki 2016, Adamczyk 2019).

With the shift of the capital and the economic decision-making centres into the transnational sphere, a need arose on the part of the organisations representing workers to establish symmetrical collective industrial relations also on an international scale and to restore the global balance between capital and labour. Various instruments have been designed to serve this purpose, including European Works Councils (EWC), employee representations on corporate governing bodies, or efforts to coordinate collective bargaining across borders by international social partner organisations. In the early 1990s, legislation was developed in the form of Directive 94/45/EC, applicable in the countries of the then European Union, giving employees the right to be informed and consulted in multinational companies operating in at least two Member States. EWCs also gained the right to sign European Framework Agreements (EFAs), which were to cover various aspects of work in these corporations. European regulations have undergone a number of changes, the most important of which took the form of Directive 2009/38/EC (the so-called recast version) and consolidated the legislation in this area in the last decade or so.

Poland adopted EWC legislation already in the pre-accession period (in 2002) when a number of transnational corporations (TNCs) had already been present in our country, whereas a few years later, after the accession to the European Union in 2004, the international capital gained even greater presence in the economy thanks to the abolition of many legislative barriers. So we can already talk about almost two decades of EWC operation with representatives of Polish

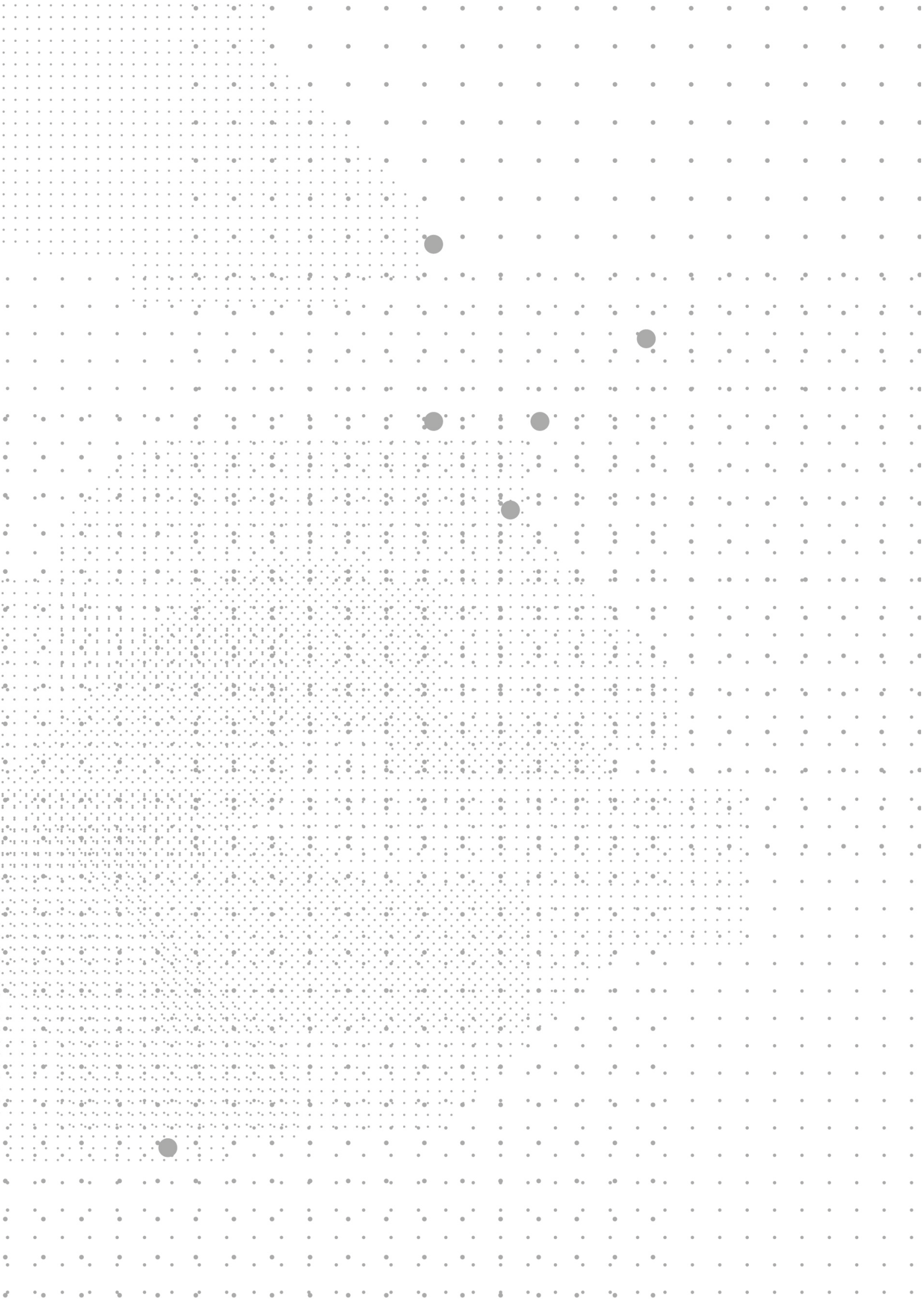
employees. In this context the following questions should be asked: what is the experience of Polish workers as members of these institutions, what opportunities and limitations do they see for dialogue within the TNCs, are EWCs becoming a real counterbalance in the dialogue with corporations operating in the European Union and do they contribute to the Europeanisation of industrial relations in the Member States, and above all, do they fulfil the hopes vested in them as to their role in restoring the balance between the ever more global capital and labour?

This report is focused on the functioning of European Works Councils (EWCs) which include representatives of Polish employees. It has been prepared at the initial stage of the project “Improving the equality and level of the representation of employees through organisational assimilation and the efficient use of the EWC instrument by parties interested in industrial relations”. The project is co-financed from the European Union Funds, budget heading “Improving Expertise in the field of Industrial Relations”; it is implemented in the form of an international partnership led by the Romanian Institute for Public Policy. Apart from Poland and Romania, the Project also covers: Bulgaria, Croatia and North Macedonia. With this composition of the partnership, it will be possible to focus the perspective on new Member States and on an accession state, which are all considered semi-peripheral economies with the employee democracy structures not as well developed as in the “old” EU Member States. The main goal of the Project is to improve the efficiency of the transnational employee representation system by promoting knowledge of European Works Councils (EWCs) and good practices related to their functioning in TNCs operating in the European Union.

The data and the conclusions included in this report are based on the research carried out in the summer and autumn of 2020, which consisted of two main elements. First, a desktop analysis was conducted to analyse existing data, such as national and European legislation, literature on the subject (books, academic papers, policy papers, texts published on social partners’ websites) as well as statistical data. It aimed to get an overview of the regulatory framework governing EWCs, the level of knowledge on the functioning of this institution, practices related to participation in EWCs and opinions formulated in the public space by representatives of social dialogue organisations. The second phase of the research consisted in conducting 15 individual in-depth interviews with former and current members of EWCs and one focus group interview with representatives of: 1) trade unions, 2) employers’ organisations and experts. In addition, as part of the efforts to disseminate knowledge about EWCs among trade union activists, the project leader organised a virtual study visit to Germany – a series of videoconferences during which trade unionists from countries covered by the project listened to speeches by employee representatives who have extensive experience in engaging in EWCs operating in this country. These interventions were accompanied by extensive question

and answer sessions. The report will also draw from the knowledge gained by Polish researchers listening in on the discussions held during the study visit.

The research has confirmed the rationale behind the participation of organisations from Poland in a project aimed at enhancing knowledge about EWCs and disseminating this knowledge among social partners. This is supported both by the specific features of the Polish economic model and the system of collective industrial relations, which will be described in Section 3, and by certain practices and attitudes of trade union activists towards the institution. This refers primarily to the expectations regarding its role in transnational social dialogue which are not always in line with the views of Western European trade unionists. Therefore, the EWC is an issue that requires further thorough analysis and provision of reliable information to its potential stakeholders about the opportunities it creates, but also about the limitations it is subject to.



2. European Works Councils and the added value they bring into social dialogue – brief overview



EWCs were introduced in the European Union Member States on the basis of the Directive 94/45/EC, so as an institution they have a quarter of a century of tradition and at the same time they are still gaining shape and raising controversy, especially among representatives of European trade unions. Introduced as a mechanism for consulting and informing the workforce of TNCs operating within the EU, it was intended primarily as a way of reducing transaction costs accompanying cross-border restructuring processes. The idea was to mitigate conflicts related to such transformations, increasingly occurring in the context of an integrating European economy, yet troubled by increasingly frequent crises (Adamczyk 2019). At the same time, it constituted a project aimed at strengthening the position of the employee side after the globalisation processes intensifying since the 1970s destabilised the national systems of collective industrial relations formed in Western European countries after World War II, tilting the balance of power to the side of ever more mobile capital. However, the dominant view among researchers is that EWCs have so far failed to significantly strengthen transnational social dialogue, as they have played a rather limited role not only because of the assumption that they should be merely consultative and informative bodies. Some company boards have controlled the EWCs to such an extent that even consultations are a mere formality, carried out with low frequency (once a year), to comply with the minimum requirements of EU and national legislation. In addition, it is argued that EWCs may constitute a mechanism that limits the role of trade unions as the traditionally main collective industrial relations actor representing the workforce (ibid: 19).

At present there are more than 1100 enterprises operating in the EU with functioning EWCs. Representatives of Polish employees have seats in more than 200 of them (EWCDB). At the same time only one international company with its head office in Poland has this kind of information and consultation body. This means that, with only one exception, Poles are guests rather than hosts in all EWCs – and at the same time it means that representatives of internationalised large Polish companies are not a party to discussions when issues related to the functioning of the councils are raised. This body is not within the scope of their interest (which also had an impact on this study – it was very difficult to recruit business representatives for the group interviews).

Polish trade union activists, as shown both in the literature (Adamczyk, op. cit., p. 21) and in the interviews conducted in the course of the research, as well as in the discussions held during the study visit, usually show a positive attitude towards EWCs and have high expectations regarding the institution,

which go beyond its original concept. While their Western colleagues accept the initial assumptions about the Councils' role, and even consider broadening the concept as a potential threat to trade unions' autonomy and their position as key organisations representing workers, their counterparts from our part of Europe often would like to see EWCs with more competences. They hope, above all, for unification of employment conditions (including wages) across the entire corporations thanks to the Councils' ability to conclude transnational company agreements (TCAs). Moreover, the weakness of social dialogue in Poland, described in the next section, makes them look for other ways to settle matters important for employees with the local management. Such a way may be to bring certain issues to the international forum.

Poland is a country at a medium level of economic development with a GDP per capita of about USD 30,000 in 2018. At the same time, as a result of the political transformation after 1989, the country has developed a specific economic model, and along with it, a model of collective industrial relations. The economic transformation, carried out in the spirit of neoclassical economics, proceeded in a spontaneous manner, radically changing the operation of enterprises, among which, until the early 1990s, all large entities were state-owned. Seeking a rapid transformation of the inefficient centrally planned economy, the reformers initiated a rapid privatisation of enterprises and provided broad access for foreign capital. There followed a period of many years during which the intensive processes of commercialisation and privatisation of state-owned companies were accompanied by large-scale foreign direct investment (FDI). In 1990 its cumulative value reached 109 million, while in 2000 it was 34 billion, and in 2008 – already 183 billion USD. The cumulative value of FDI in 2013 reached 49% of Poland's GDP (Gromada, Janyst, Golik 2015). However, it should be noted that compared to other countries in Central and Eastern Europe, this value is relatively lower. For example, in 2013 it was about 100% of GDP in Bulgaria and about 70% of GDP in the Czech Republic. Half of the foreign entities are registered in the Mazowieckie Voivodeship, where the capital of the country is located. The capital most involved in Poland come from the Netherlands (17.11%), France (16.62%), Germany (16.41%) and Luxembourg (11.54%) (2014 GUS [Central Statistical Office] data, after Gromada, Janyst, Golik 2015). Such a large share of foreign capital, and thus the role of TNCs in the national economy, is, in the opinion of some researchers, an important characteristic feature of the Polish economic model. Nölke and Vliegenthart (2009) distinguished a separate model of the so-called dependent market economy, thus complementing the broader concept of varieties of capitalism, represented by researchers such as Hall and Soskice (2001). This proposition, although criticised for, inter alia, being one-sided and ahistorical (cf. e.g. Jasiński 2013: 280-281), seems to be correct in emphasising the significance of TNCs for the Polish economy, whose numerous presence in the country has impact on a number of features of the economic system. At stake are such issues as the structure of demand for specific professions and qualifications, determined by the position that domestic subsidiaries have in the international value chain. As these companies are mainly involved in the assembly of finished, partly standardised components developed in the economically more advanced countries (Nölke, Vliegenthart 2009: 679), mainly workers with a medium skill level are sought after. Their income cannot be as high as in the countries of origin of the corporations, either. An important fea-

ture of the described model is also the location of the main decision-making centres of the corporation outside the country. As a result, the management board has, as a rule, limited freedom to make decisions, including those that are important from the perspective of employees. Hence, social dialogue at the national level – even if it were conducted to the extent typical for Western European countries – would not result in decisions binding for the national company. When investors entered Poland, they tried to marginalise the role of trade unions in privatised companies, something that was facilitated by the political climate in the country and the conviction that social issues had to be subordinated to economic effectiveness, which had been so lacking in the period of centrally planned economy. In the case of greenfield investments, as a rule, foreign investors assumed that in the new plants such organisations were not to be formed at all (Adamczyk, *op. cit.*).

The weakness of social dialogue results not only from the privatisation path described above. In the course of the systemic transformation, the power of trade unions was rapidly weakening and they were losing members *en masse*. As late as in 1991, membership in these organisations was declared by nearly one-fifth of all Poles surveyed, while in the last ten years this rate has been at the level of 5-6%, and in the group of employed persons – 12.9% (CBOS 2019: 2). In 2019, only 35% of respondents declared that at least one trade union organisation was present in their workplace, and only 22% of them assessed that unions effectively defended the interests of the workforce (*ibidem*: 6). Overall, 38% of respondents had a good opinion of trade unions, while as many as 41% had no opinion (*ibidem*: 8). A research study by Matysiak, Ostrowski, Owczarek (2019) involving a representative nationwide sample showed that young people aged 25-34 are more likely to belong to trade unions (14.8%) and to have a better opinion of them (79.5% vs. an average of 62.6%) than respondents from other age groups, which raises the question of whether we are seeing a reversal of the previous downward trend in unionisation and union evaluation. The weak position of trade unions is accompanied by very little coverage of collective bargaining. A number of collective agreements have been terminated in the course of the transformation of enterprises. The practice of collective bargaining at the sectoral level has almost completely disappeared. According to various estimates, collective agreements, concluded mainly at the company level, cover only 10-15% of employees in Poland (ETUI), some of them are inactive, and the content of most collective agreements repeats the provisions of the Labour Code without introducing any modifications pertaining to working conditions (which can only be interpreted as confirming the commitment to comply with the applicable national law). It is also extremely rare to find collective agreements that address other basic issues, such as wages and working hours.

Some trade union activists within the EWC try to overcome the deficits in social dialogue at the national level, as suggested in the previous section, by bringing certain issues up for discussion at the international forum, even if

they do not concern transnational matters. Apart from the EWC forum, one should mention influencing legislation (directives) and EU initiatives (e.g. European Pillar of Social Rights) or EU court rulings (e.g. CJEU), as well as the above-mentioned transnational collective agreements and coordinated transnational trade union actions (e.g. collective bargaining, protests/strikes in TNCs in several countries at the same time). As some respondents admitted during the interviews, not all of these strategies of addressing national issues in the transnational arena are welcomed by their Western colleagues, who sometimes try to temper the tendency to take up topics that are not in the council's remit and reproach Polish trade unionists for being too active.

Discussion of the current legal status of EWCs in Poland

The original EWC Directive was introduced into the Polish legal system by the Act of 5 April 2002 on European Works Councils, which contained a provision according to which it entered into force on the day of Poland's accession to the EU, i.e. on 1 May 2004. It was then amended several times, and the key amendment is the one adjusting it to the new Directive 2009/38/WE, passed on October 22, 2011.

The content of the current Act correlates closely with the key provisions of Directive 2009/38/EC, containing a number of detailed regulations, although the scope of detail in relation to the Directive itself should be considered modest – clarification has been provided for the issues where the European legislator allowed such a possibility. These include the procedure for selecting members of the special negotiating body and the rules of chairing EWC meetings. Thus, the Polish law provides, among others, a definition of a Community-scale undertaking, i.e. one that employs a total of at least 1,000 persons, including at least 150 persons in at least two EU Member States. The management board is obliged to inform the organisation representing the employees about reaching such level of employment and then to provide conditions enabling the establishment of an EWC. The minister responsible for labour matters must be notified of the establishment of the council. National legislation also regulates the process of negotiating an EWC agreement, which is initiated by the central management of the corporation or at least 100 employees or their representatives, employed in at least two companies or establishments in at least two Member States. At the request of the same number of employees, the agreement may be later renegotiated if there are significant changes in the organisational structure of the company.

The members of the negotiating body are appointed by the trade union organisation which is representative on the basis of the criteria applicable under the Trade Union Act. If there is more than one such organisation, they must jointly nominate representatives, and if there is no agreement on this point, the representatives are elected by all employees from among candidates nom-

inated by the unions. National legislation also regulates the procedure for appointing a special negotiating body if there is more than one company branch in a country. The representative trade unions are required to notify the central management of the representatives elected to the negotiating body, and the management informs the European social partners who are consulted by the European Commission under Article 154 of the Treaty on the Functioning of the European Union, of the composition of this body. The law also regulates the procedure of negotiating the agreement on establishing the EWC, which should begin no later than 30 days after the composition of the negotiating body has been decided. The central management covers the costs and provides the conditions for such deliberations. The negotiating body adopts resolutions by a simple majority, and by a qualified majority of 2/3 it may decide to discontinue negotiations on the establishment of an EWC.

The Act specifies in detail what provisions should be included in an agreement to establish an EWC. At the same time, the agreement may concern the introduction of other, alternative means of informing and consulting employees, without setting up a council. However, if an EWC is established, the subjective scope of the agreement should be defined, together with the composition of the council reflecting a balanced representation of employees in terms of professional activity, category of employees and gender. The number of members, the distribution of seats and the duration of the EWC's term of office should also be defined.

The established council, whose composition should be proportional to the number of employees in each country (by allocating one seat to each group of employees from a given country equalling 10% of the total number of employees from all countries), shall appoint the chairperson, the presidium and adopt rules of procedure at its first meeting. As the Act states, it is a body empowered to obtain information and participate in consultations concerning the corporation as a whole or at least two companies from different countries that are part of the corporation. Nine major issues have been identified that should be the subject of information and consultation at meetings between the management and the council, held at least once a year. These issues include the structure of the company, its economic and financial situation and prospects for future development, the employment situation, collective redundancies and major organisational changes (including mergers and divisions). If there is a need for immediate changes, the management board must notify the EWC presidium. The Act also specifies the duties of the management board, including those related to covering the costs of operation of the council, regulates the principles of non-disclosure of information constituting company secrets and protection of employee representatives.

Description of EWCs with representatives of Polish employees

At present, the EWC search engine at www.ewcdb.eu indicates that there are 213 councils with representatives of Polish staff members. The exact number of people involved in EWCs is not known. It may be assumed, based on the sample sizes of representation given in the interviews, that between 500 and 1000 employee representatives from Poland sit on the councils.

As compared to the industrial relations prevailing in companies operating in Poland, TNCs generally maintain slightly higher standards of labour and social dialogue. The results of a study by Czarzasty (2014) showed that both the level of trade union membership, the existence of a works council in the company and collective agreements coverage are higher in TNCs than in private companies with domestic capital and in the public sector. Thus, they create a kind of enclave of collective industrial relations, which, however, do not spill over to other companies in their immediate environment. Nevertheless, it is the autocratic style of management that is identified by respondents as the most prevalent (70.5%), as is the case in the sector of small and medium-sized domestic enterprises. In particular, the authoritarian style is reported in corporations of Scandinavian and Dutch (81.8%) and German (75.7%) origin. Democratic management style, which promotes various forms of employee participation, was identified by only 28% of respondents – most often working for corporations of French and Belgian origin (39%). Although the industrial relations in Polish branches of TNCs with headquarters in Western European countries are more advanced than in companies with Polish capital, they are still far from the standards adopted in the headquarters of these corporations. This gap is particularly noticeable in the case of TNCs of Scandinavian origin. Czarzasty comments on this wilfulness in the approach to transferring industrial relations standards from headquarters to companies in Poland (or other CEE or non-EU countries) in the following way “(...) transnational companies mostly succumb to the temptation of opportunistic adaptation in the external environment, which is characterised by tendencies to authoritarian management” (Czarzasty [ed.] 2014: 180).

The same survey showed that in half of the TNCs, Polish employees were represented on European Works Councils – especially in companies with capital from English-speaking countries (69.4%) and France (62.5%), and to the greatest extent in the metal sector (63.6%). In companies with a European Works Council, respondents most often stated that strategic decisions in the corporation were made at the headquarters abroad in cooperation with the Polish managers and taking into account their ideas (66.3%); a slightly smaller group claimed that decisions were made at the headquarters and the Polish management only acknowledged them (51.7%), and the fewest respondents stated that decisions were made locally and only required the approval of the headquarters abroad (44.7%). The higher the unionisation in Polish branches of corporations, the greater the involvement of Polish representatives in the EWCs: in companies

with the level of unionisation above 60%, as many as 69% of respondents reported having a representative on the council, while in companies with the level of unionisation below 20%, only in 41% of cases company staff had a representative in EWC. Czarzasty also notes a link between management's attitude towards trade unions and the presence of Polish representatives in the EWC: in the group of respondents reporting management's supportive attitude towards trade unions, even 55.5% of the company crews had their representatives. Having representation on the EWC correlates also with higher frequency of personal contacts with trade unions from other countries.

4. Social Partners' assessment of the usefulness of the EWC Directive



Trade unions

Work on the Directive and its implementation in the national legislation

According to the comments of participants in the group interview with trade union representatives, the first Directive 94/45/EC was introduced in the EU in conditions which, from the Polish perspective, were very different from those which accompanied later work on the amending legislation. At that time (mid-1990s), Polish trade unions had very little knowledge of what was happening in the EU-15, and were not involved in the work on the directive. At that time only the NSZZ “Solidarność” trade union was a member of the European Trade Union Confederation (ETUC). At the same time, the few Polish trade unionists who were aware that work on the document was underway were very interested in it (perhaps they were affected by the same “fascination” with EWC, to quote the term used by our interlocutor, as representatives of trade unions from Western Europe). Steps were also taken quickly to inform the Polish employee representatives about the possibilities offered by the new concept. For example, training sessions were organised and the support of French trade unions was particularly helpful. Meanwhile, Gardawski (2007) cites examples of companies in which employees and the organisations representing their interests did not know about EWC and the management had no intention to share that knowledge with the staff, appointing their own employee representatives to the councils usually from among the managers.

The circumstances were different when the second EWC Directive (the so-called recast of 2009) was passed and then implemented in Poland. By that time, Poland had already been part of the European Union and Polish trade unions had already had some experience with the participation of their members in councils, so they actively participated in the work on the content of the directive, as well as in lobbying for the adoption of the directive. It was not only NSZZ Solidarność that participated in those activities, but also another representative trade union federation, the All-Poland Alliance of Trade Unions (OPZZ). Czarzasty's (2014) study shows that in TNCs operating in Poland, workers are much more often represented by NSZZ Solidarność than by any other trade union. ‘Solidarność’ was present in almost all surveyed corporations with Polish EWC members, the unions affiliated with the All-Poland Alliance of Trade Unions in half of them, the unions affiliated with the Trade Union Forum in one fourth, and other unions, not affiliated with any of the representative trade

union umbrella organisations – in almost one third of all such corporations. The trade unions conducted an extensive survey and were able to present many detailed proposals for their desired solutions. They called, for instance, for increasing the role of trade unions in the councils and for abolishing Article 13 (now 12) of the Directive, which allowed the creation of various representative bodies during the transition period which did not have to comply with certain provisions of the Directive. The unions also wanted more precise definitions of the information and consultation processes, as well as the possibility to transfer information to the national level. In the course of preparations for adoption of the Directive, they were in regular contact with foreign trade unions and the ETUC. However, problems occurred later, at the stage of transposition into national law. There was a significant delay of almost two years in amending the law, which was eventually adopted in 2011. Moreover, employers' organisations wanted to prevent the introduction of provisions empowering trade unions to select members of the special negotiating body, suggesting that such a solution was unconstitutional. In their view, all employees should have these rights. The employers' organisations referred to the Constitutional Tribunal ruling of 2008, which negated the right of trade unions to appoint members of the workers' council introduced by the Act of April 7, 2006 on informing and consulting employees, transposing Directive 2002/14/EC. The issue was widely discussed within the Tripartite Commission for Social and Economic Affairs² in the Team for Labour Law and Collective Agreements, where the regulations in question were negotiated. The Commission was to request a legal opinion on this issue, but no consensus was reached by the social partners. Ultimately, the Ministry did not take these reservations into account, relying instead on the expert study commissioned by NSZZ "Solidarność". The employers' organisations were also unwilling to agree to take on the obligation to finance and organise the work of the EWCs. Eventually, even though one of the participants in the trade union group interview described the process of the Directive's implementation in the Polish law as a "horror", no complaint was filed by the employers to the Constitutional Tribunal concerning the procedure of selecting the members of the special negotiating body and an agreement was reached on the key issues – the law was successfully amended.

Assessment of the functioning of EWC in the light of the Directive requirements

What emerges from the interviews is a picture of EWCs generally functioning well in the companies represented by our respondents. Although some of them reported problems with establishing EWCs or obstacles on the employers' side hampering their functioning in undertakings other than their parent under-

² The Tripartite Commission for Social and Economic Affairs was the central institution of social dialogue held by representative trade union federations and employers' organisations at the national level. In 2015, it was replaced by the Social Dialogue Council, with a similar structure and competencies.

takings, the personal experience has been positive, especially with respect to formal and legal aspects of the EWCs' operation. Corporations usually provide at least the minimum conditions, required by the Directive and national law, for the functioning of EWCs, such as the frequency of meetings (at least once a year, although there are also schedules that include two or even four plenary meetings). Employers have complied with the requirement to provide the conditions for the discussions by covering the costs of the employees' side in terms of travel, accommodation and meals during the trips, as well as the translation of the proceedings and the provided documentation. Sometimes additional amenities are provided, such as a company laptop and cell phone, or even funding the services of specialised consulting firms, such as those that prepare company financial statements at the request of the employee side. In some corporations, EWC sessions were combined with study visits, enabling representatives of various crews to learn about the functioning of foreign subsidiaries of corporations. As far as translation is concerned, an expert during an employers group interview suggested that it is a common practice in countries such as Poland or Romania not to provide translation to participants, which makes active participation in deliberations practically impossible. It is difficult to comment on this observation, as it was not supported by any specific examples. Perhaps it referred to an earlier stage of EWC implementation in Central and Eastern Europe. Gardawski (2007), gives an example of a company where translation was provided, but the person responsible for it did not have sufficient skills, which effectively made it difficult for the staff to participate in the council meeting. In interviews with trade unions, a single case was reported in the early stages of establishing a council (before the actual stage of negotiating an agreement) where the employer sent out a letter to employees responding to a request for establishing a council in English. This was negatively perceived by the trade unions, which had to spend considerable amounts to pay for certified translation into the languages of all the countries where the company operated. However, the respondent hopes that in the future correspondence will be provided in all native languages of the employees. In individual interviews trade union representatives stressed that language can be a significant barrier to efficient functioning in EWCs. This concerns not only the access to corporate documents and the circulation of information within the EWC itself, but also the so-called behind-the-scenes conversations, which are undoubtedly an added value of council meetings. Interviewees in the survey spoke English and sometimes the language of the country where the corporation's head office is located, but they indicated that fluency in a language and a certain degree of boldness in communicating in a foreign language with other council members is still a challenge for some Polish representatives. The respondents declared, based on their observations of the councils' operations, that the language barrier is more frequently an issue for members from Central and Eastern Europe than for those from the old EU countries. Interviews with employees' represen-

tatives in EWCs also show that the scope of information provided during the sessions is usually satisfactory to them, and the knowledge gained is useful, which translates into a better negotiating position of employees in relations with national management boards. The main added value is the possibility of direct contact with the central management, while the organisational culture in some companies still means that a lot of employees' demands tend to be ignored by the local management – thus they create a certain bypass in the management chain, giving the staff additional opportunities to be heard by the most important decision-makers in the corporation. However, the opposite is also true: in one of the interviews, an interviewee admitted that for the employer, the council is a sufficient mechanism for informing and consulting employees, which leads to neglecting other, national mechanisms serving this purpose. However, in the light of the findings of other interviews, this is rather an exceptional case. In another corporation, there was even a case of transferring into Poland of a solution for national-level social dialogue, similar to that used in Germany, as discussed in the section on success stories of EWC implementation. Several employer representatives in the survey stated that the presence of an employee representative in an EWC can be a valuable source of information for the management of Polish subsidiaries, who receive this information from the Polish representatives of the EWC.

Apart from opening a channel of communication with the central management and thus strengthening the employee representation in relations with the national management, the establishment of EWCs in some cases also allows trade unions to influence the decisions of the company's governing bodies to a certain, usually moderate, extent. According to one of the respondents, the voice of employee representatives during consultations is taken into account, so that even difficult to avoid restructuring processes, adversely affecting employees, and the related redundancies, can be distributed in time. A representative of a union operating in another corporation gave an example of another solution: in a situation when employment has to be reduced in some branch of the company, employee representatives identify areas of activity where there is a need to increase employment, and then prepare the ground for the transfer of employees (they cannot always be informed about this right away due to the confidentiality of restructuring plans). There were also some rare cases in which respondents pointed to an important negotiation component of EWC activities in their corporations. One example is described in more detail in the subsection devoted to examples of successful implementation of the institution under study. In another interview, it was even suggested that the corporation withholds implementation of certain strategic plans until they have received the approval of the EWC. If consensus is difficult to reach, arbitration is used, and the management board involves experts in the negotiation process.

During interviews with staff representatives in EWCs, it was also possible to learn how they perceived the effects of the existence of the councils from

the employers' perspective – both in terms of advantages and disadvantages. As the main disadvantage, the respondents identified the costs associated with financing the council and enabling employee representatives to effectively participate in it. One respondent, who highly valued the operation of the council he represented, estimated the annual cost to the employer between 1 and 2 million EUR. Other disadvantages included the possibility – rather accidentally or by mistake – of disclosure of confidential information. At the same time, the interviewees did not consider this issue to be a significant problem and they were not aware of any cases of actual breach of company secrets. However, in the opinion of one interviewee even a deliberate disclosure of information to the staff regarding management plans may cause tensions or protests. Among the advantages of EWCs for corporations, the following were mentioned: an opportunity to build acceptance of the staff for decisions taken by the management, increased awareness of the trade union side, and greater understanding of the steps taken that are disadvantageous from the workforce perspective. This in turn may facilitate and accelerate restructuring processes. Obtaining valuable feedback is also important, e.g., on the views of employees regarding the implemented changes, enhancing loyalty to the company and employee involvement in the company's affairs, as well as improvement of the company's image.

Trade union representatives stated that, as a rule, confidentiality clauses do not represent a significant impediment to their activities. On the one hand, company secrecy is not abused by employers to cut off staff representatives from certain information or invoked in situations where its legitimacy would be questionable. On the other hand, trade union representatives learn to use such knowledge responsibly, while other trade union members and workers generally do not pressure them to share sensitive information – as one interviewee noted, such knowledge would be of little use to the rank and file worker. However, there may be some situations in which obtaining confidential information can be a burden for union representatives. One corporation has a management strategy to involve the largest trade unions very deeply in the decision-making process, so their representatives may also take a management perspective, weighing the arguments of both sides when presenting their views. It sometimes happens that non-representative organisations, not included in management processes, accuse them of being too conciliatory towards the employer. This requires skilful handling of information activities addressed to the staff, constantly “balancing” – as the respondent put it – in order not to be accused of servility. However, it should be emphasised that this is rather an exceptional situation, resulting from the adopted corporate culture.

During the interviews there were also no complaints about the employment protection for EWC members. The interviewees have not encountered any cases of discrimination or harassment by employers against persons presenting their position on the international forum. Some of the interviewees added that there

were no situations, either, when someone would give reasons for such actions. In the case of trade union activists, protection under the EWC Act duplicates that under the Trade Union Act.

Employers organisations

Due to the already mentioned almost complete lack of TNCs with central management located in Poland, that would have EWCs in place, the study could only cover the employers' perspective to a very limited extent. Polish managers are not involved in EWCs (if they are, they represent employees in companies without trade unions), while employers' organisations are not involved in EWCs. The only exception here were lobbying activities related to the implementation of EWC directives in the national legislation. As indicated above, employers' organisations tried to weaken the role of trade unions, but eventually the law adopted in 2011 included provisions according to which trade unions are the main type of organisation representing the employee side. As assessed by employers' representatives and experts during the focus group interviews, Polish managers generally do not get any valuable feedback from the participants of EWC deliberations. Whereas interviews with trade union representatives show that from the perspective of Polish management, EWCs are sometimes a forum where representatives of Polish employees bring up specific problematic issues if they cannot be resolved at the national level. Thus, one might assume that EWCs may in some cases constitute a factor strengthening the position of the employees' side and inducing respect for their demands, thus leading to improvement of social dialogue in the country.

Examples of successful establishment of EWCs

It should be noted that in the course of the interviews it was possible to identify a considerable number of cases of at least moderate success in the implementation of EWCs in companies where among the employee representatives are those working in Poland. As indicated above, according to accounts of the respondents representing trade unions, it is a standard practice for employers to provide organisational and technical conditions required by law for participation in the councils. All costs are covered, including translation of proceedings, although it is up to the members of the councils whether they manage to communicate with their foreign colleagues during backstage talks and informal meetings. Likewise, there were generally no complaints about the process of negotiating EWC agreements (occasionally interviewees mentioned that they had heard of this process being obstructed by the employer in other companies), meeting legal requirements related to the frequency of meetings, or the abuse of confidentiality clauses – e.g. situations where company secrecy would be imposed without justification. At the same time, a large number of

respondents recognise that participation in EWCs brings benefits to employees and their trade unions – above all, it allows them to prepare in advance for restructuring measures taken by national managements. For example, plans are developed, well in advance, to transfer employees from divisions to be liquidated or reduced to other organisational units.

In the interviews there were also stories of particularly successful EWC implementations in the company. It is worth quoting one of them, as it is interesting not only because of the scale of success of Polish employee representatives in the council, but also because of the circumstances which, in the opinion of the respondent, contributed to it. We are talking about a company originating from Germany, which also has plants in Poland. Trade unionists in our country became interested in EWC issues relatively early, during the period of accession to the European Union. Therefore they contacted their foreign colleagues who, however, were not enthusiastic about the idea of establishing the council. Initially, therefore, the chances for a quick establishment of this body were not high. The situation changed, however, when the company started to expand beyond the EU's eastern borders, and these investment projects were led by the Polish subsidiary. As the interviewee pointed out, German trade unionists lost access to key information on the company's future plans. According to the interviewee, they were used to having "everything under control", which was something that the national system of collective industrial relations had ensured: they were guaranteed participation in the supervisory board, as well as in works councils in the home company. To regain insight into cross-border restructuring processes, they had to set up a European Works Council.

But here even at a supervisory board meeting they couldn't get information about what the Polish management board was doing in connection with the investment projects in the east. They were interested in getting broader access to information and guarding their workplaces in Germany.

The process of negotiating the agreement went smoothly and in a good atmosphere. The employer did not hinder it, trade unions from both countries were determined to establish the council, and a large German industry federation additionally supported the process. As a result, the EWC agreement was negotiated with more favourable provisions than the statutory minimum requirements in Poland. Meetings were to be held twice a year, and the scope of information received by Polish trade unions was almost as broad as that resulting from the German law on the EWC or in the case of German national works councils.

[Information is] presented rather diligently and considering Polish law, even very diligently. Under Polish law, the workers' council can get next to nothing (...). At first we were surprised that we had access to such information, especially since this was before the introduction of the directive on informing employees.

The agreement with the employer also provides for a wide range of expenses to be reimbursed to the employee in connection with the operation of the council. These include travel, accommodation, meals, a laptop and a company cell phone. The quality of interpretation during meetings is high, and periodically language courses have also been subsidised. EWC members also have access to the employer's server. Later, there were significant transformations of the corporate structure: the Polish company made a reverse takeover of the German companies, becoming the parent company. Although the EWC still operates under German law and meetings are held alternately in Poland and Germany, an increase in national representation has been negotiated – currently each of the four Polish plants has at least one representative – as well as an increased frequency of meetings to four times a year. A wide range of issues are discussed – the exception being wage issues, which the employer consistently refuses to address. At the same time, the consultations have brought some tangible benefits to employees, e.g. it was agreed that the work regulations will remain in force after the above mentioned transformation of the corporate structure. An interesting success of the Polish trade unions was a negotiated establishment of an information and consultation body at the national level, similar to the one existing in Germany. It convenes every quarter, and the participation costs are covered by the employer. It is also an example of diffusion of good practices in the area of social dialogue, to which the existence of EWCs has undoubtedly contributed. The usefulness of such a national council may be evidenced by the fact that German colleagues sometimes complained about the excessive activity of Polish trade union activists, who took away all the time devoted to discussion of corporate matters during their meetings with the central management – nowadays, as the interviewee admitted, it happens less often.

According to the respondent, when renegotiating the EWC agreement after the transformation of the corporate structure, the pragmatic approach of the German partners again prevailed: the supervisory board could not extend its control activities to the Polish company currently playing the leading role, so it was decided to strengthen the position of the EWC in order to have more insight into its planned activities. This example shows that not all TNCs follow the previously mentioned logic of conduct indicated by Czarzasty (2014) – which Adamczyk (2019: 18) likened to the principle “do as the Romans do” – of lowering the standards of employment and social dialogue in the country of investment to the minimum requirements prevailing there. At the same time, it should be stressed once again that an important factor pushing Polish and German trade unionists to transnational cooperation were investments carried out outside the EU borders. The support given to the employees by a large sectoral trade union federation cannot be overlooked, either (this is not the only example cited in the course of the interviews of support for the EWC process provided by sectoral national or EU federations).

Another example worth mentioning is that of a corporation where the functioning of the EWC – according to the statements of its trade union representative – should be assessed very highly. In the interview, in addition to such issues as high frequency of council meetings and the activity of its members (also resulting from a strong position of trade unions), a wide range of amenities financed or subsidised from corporate resources was pointed out. Apart from typical employer's costs, the respondent mentioned organisation of training for employee representatives or even commissioning experts indicated by the union. What is perhaps even more important, the interviewee stated that the council's activities also include negotiations in areas such as salaries and annual bonuses, occupational health and safety or restructuring. He also said that EWC participants make efforts to level employment standards and overcome the zero-sum game logic in favour of transnational employee solidarity. This includes efforts to evenly distribute the burden of restructuring or even to have staff from wealthier countries shoulder more of the burden. In light of the knowledge gained from other interviews, this is a rather rare situation, as can be seen in the next subsection. Incidentally, such a strategy of EWC members is not always appreciated by employees, who sometimes expect a more individualistic approach and more immediate benefits from the existence of this body.

Examples of unsuccessful implementation of EWC

During the interviews conducted in this study we did not obtain in-depth knowledge about specific cases where establishing an EWC in a particular corporation proved impossible or the functioning of such a body was assessed very negatively by the interviewee. In general, the councils in which the interviewees participate or participated, unless they are at an early stage of establishment (as it was in three cases), function properly. This does not mean that it is a perfect institution or that it brings benefits to the workforce that go far beyond its essentially modest role as a tool for consulting and informing employees. Interviewees were often aware of its limitations and accepted them. A situation in which not everything can be “settled” through the EWC, and certain issues are not considered appropriate to be taken up at the council due to their local character (even though they are important especially from the perspective of employees in countries with weak social dialogue), was normal and understandable for them. At the same time, some of the respondents felt that the EWC's prerogatives should be extended, especially to include negotiation elements. One person in particular had a negative opinion of the institution, arguing that it lacked competence beyond informing and consulting. Although she admitted that membership in the council allows employee representatives to develop soft skills related to participation in social dialogue, it did not contribute, for example, to equality of employment standards between the “old” EU 15 and Central and Eastern Europe. What is more, the representatives of our

region have been given to understand that they should mainly concentrate on learning employee democracy from their more experienced colleagues from Western Europe and limit their demands (as in several other discussed cases, it was suggested that Polish trade unionists were too active and demanding).

And besides, we don't know how to bring up these demands, that we are doing it in a too direct way, in the open forum and too often (without a tactical approach), and this spoils the atmosphere of consensus. I have been repeatedly silenced and constrained with kindness, brought down to earth (for example, by meetings in nice places and circumstances).

The respondent wanted to bring to the agenda the issue of unequal treatment of workers from our region resulting from lower wages despite comparable – as she showed in the course of the deliberations – cost of living. However, this did not affect the wage policy followed by the corporation. The interviewee believes that there was a lack of transnational solidarity among trade unions, replaced by a logic of competitiveness and a zero-sum game:

In my opinion, there was no solidarity among EWC members (and the branches from the West) regarding the economic sphere. It was a colonial approach: the West benefited from higher profits in the East and they did not agree to raise wages in the East because it would mean cuts (of allowances, bonuses) and reduce wage increases in the West. In moments of confrontation, I was told not to push, because the workers in the Western branches would get worse off.

Interestingly, in one interview, trade unionists were described trying to bring to the council agenda issues that concerned only one plant – Polish trade union activists, with the support of some of their colleagues from other countries, were sometimes so determined that they succeeded. They were able to present certain important issues concerning their location to the international forum as if they also concerned other countries. That usually involved arguing that problems in the Polish plant would soon be shared by other factories. Polish members of the same EWC also tried, unsuccessfully this time, to initiate discussion on issues traditionally covered by national collective bargaining. Thus, it can be seen as an attempt to introduce, through the council, mechanisms setting certain minimum standards applicable across the corporation. The employer, however, was not interested in discussing minimum wages or the right to additional paid leave, enjoyed by selected categories of employees in the country where the central management was located.

In the interviews, there was also an example of an EWC which initially functioned in a manner satisfactory for the employees, but the restructuring carried out in the corporation changed this situation. That council was revived after a period of practical inactivity, when Polish trade unions declared their willingness to participate in it. With the support of colleagues from another country, they succeeded in renegotiating the agreement. Then, for several years, the

body functioned properly. However, when the existing employer was acquired by another entity, becoming only a branch within a larger corporate structure, the legitimacy of the EWC began to be questioned. The council is still functioning, but it meets at a reduced scale (only the presidium), and in conflict situations, representatives of employees are sometimes given to understand that its continued existence after the restructuring is a sign of goodwill on the part of the employer.

Formally we shouldn't... the way the management board presents it to us, when we are in difficult situations, on a knife edge, they take it out on us that actually we don't exist formally as the EWC, but they respect that we have put some work into setting up this council and they still want to discuss some issues concerning our branch with employee representatives, and these meetings are organised. They do not concern the entire corporation.

The corporation's management is not interested, either, in negotiating the appointment of a new council. There is a stalemate, which trade unions are not able to break. According to the respondent, social dialogue is not taking place – the only remaining function is information (no consultation), and even that is limited. The company's governing bodies do not inform in time about many important issues: trade unions have to find out about the management board's planned moves through their own channels, and then refer to them in questions asked during the meeting. The situation is not helped by the lower level of enthusiasm for EWC participation among workers' representatives from the company's home country, compared with colleagues in other locations. In some cases it also appeared that they had already had knowledge that was important from an employee perspective, and had not shared it with colleagues from other countries. This lack of loyalty may be due to their relatively better situation – proximity to the central management. Another factor (similar as in the previously cited example of tensions over wages) is the success of the management strategy mentioned by Gardawski (2007: 25) as one that is frequently used by corporations, which is to sustain competition between plants located in different countries. Perhaps this is why trade unions from the corporation's country of origin tend to choose loyalty to the central management, rather than to colleagues from plants located in other countries.

The future of the described EWC seems uncertain in the light of the current situation: by the time of conducting the study in late summer of 2020, the annual meeting had not yet been convened (the pandemic is not a sufficient justification here, given the possibilities offered by telecommunication technology used by other councils according to interviewees' statements). Moreover, the chairman of the council has retired and the interviewee admitted that it is uncertain whether the employer will allow a new one to be elected. Perhaps the council will share the fate of the EWC discussed during another interview. It was also dissolved in the wake of the transformation of the corporate struc-

ture, but as a consequence of objective circumstances: the prerequisites for the establishment of the council under the Directive ceased to exist.

This theme of antagonism and competition between trade union activists from different countries also emerged in some other interviews. The generally prevailing pragmatic approach adopted by trade unions in different countries, sometimes prompting them to set up EWCs when it is useful for them, may in other cases lead to thwarting some constructive proposals from colleagues in other countries. For example, one interviewee pointed to the dominance of staff representatives from the company's home country in the EWC, due to the much larger number of workers employed there. In her opinion, in contentious situations their negotiating power was decisive, and not the interest of the whole corporation. For example, the relocation of one of the processes to Poland, which was beneficial from the business point of view, was blocked despite the proposed measures to protect employees from that country. Some of the described tensions arise from differences in the level of labour costs between Western Europe and Central and Eastern Europe. Respondents sometimes admitted that the low cost of labour in Poland is perceived negatively by their Western colleagues. Even if German trade unionists support wage increases in company branches located in the East, it is rather because they wish to protect jobs in their country (the higher labour costs in CEE, the lower the benefits of relocating there). However, there are situations in the opposite direction, in which transnational solidarity of employees prevails: Polish trade unions were blocking the relocation of one of the production departments from another country of our region to their plant until proper social protection for local employees was negotiated.

In the interviews, as well as in the literature, other situations are mentioned where the institution under discussion does not work properly or simply cannot be implemented in specific companies. The interviewees indicated that the authorities of a certain corporation persistently avoided informing the employees about the location of the central management, which made it impossible to initiate the process of negotiating the establishment of an EWC. Meanwhile, Gardawski (2007) described a company in which the employer managed to formulate the principles on which the council operated in such a way as to make it practically impossible for a trade union to effectively participate in it. Initially, they avoided providing information about the existence of the council while managers were chosen to represent the staff. When the organisation finally succeeded in having this function delegated to its member, a person was chosen who was not a trade union official and was heavily burdened with work at a specific position in the company – and therefore did not have enough time to engage in EWC activities. This instance relates to the early stage of the councils' functioning and perhaps the situation of employee representation in this corporation is no longer so difficult. However, it is not possible to verify this because the case studies presented in the paper have been anonymised.

5. Main conclusions from the study and recommendations for stakeholders to improve the functioning of EWCs



Main conclusions from the study

- ▶ **Insufficient dissemination of knowledge** among workers in Poland **about the possibility to establish EWCs** in TNCs operating in the EU, the opportunities for transnational dialogue offered by EWCs, and the very method of their establishment. Some EWCs are formed in Poland in connection with transformation of a corporation into a European company, which entails the obligation to establish an EWC – this is the moment when employees of a branch of such a corporation learn about this social dialogue mechanism and face the need to elect their representatives – even if there is no trade union in the branch. For some respondents, activity in the EWC is their first contact with collective industrial relations and employee representation. The conclusion pointing to poor knowledge about EWCs is formulated also by employers' organisations.
- ▶ One of the benefits from the existence of EWCs is **broadened access to information and decisions coming from company headquarters**, which facilitates better and faster understanding of the processes taking place there, as well as more precise and earlier formulation of employee response in the councils themselves or in corporate branches (e.g. from trade unions). Effective access to information also allows more **in-depth understanding of the needs and specificities of individual branches of the corporation**. Consequently, the measures proposed during consultation processes can be better adapted to local conditions. The advantage here is also the introduction and enforcement of **uniform information and communication standards across the corporation**, which is often beneficial for branches in Poland and other countries in the region. Another advantage identified by the respondents is the **shortening of the communication distance between the employees of Polish branches and the management of the corporation**, as well as striving for greater transparency in the field of information provision. Representatives of employers' organisations emphasise that EWCs can be an important instrument for building corporate identification of employees with the parent company. They also see the benefits of seeking a more balanced and effective decision-making process, as well as enhancing openness to change and involvement of employees in the implementation of jointly made decisions.
- ▶ **Developing skills of social dialogue culture** by means of well-structured exchange of information, consultation strategies and tactics, advanced ne-

gotiation tools as well as better understanding of cultural differences in approach to communication, decision making and labour management. Respondents point to the fact that the acquired skills are also used in national and company social dialogue in Poland, thus the EWC models – considered to be good – offer a chance to raise the standards of the national social dialogue. The style of social dialogue in Poland, where forcible, confrontational approach is often a characteristic feature, is being replaced by an **approach based on building trust and long-term relationship**, searching for consensus with a view to long-term, strategic partnership.

- ▶ **Presence in the EWC strengthens the position of elected representatives also in the social dialogue conducted in national branches and in the national tripartite dialogue.** Consequently, trade unions are more and more often recognised by corporations with functioning EWCs which have branches in Poland as reliable partners who are worth talking to, and should be talked to. This also contributes to overcoming the negative image they may have of Polish trade unions, which are commonly accused of entitlement attitude.
- ▶ Participation of representatives of Polish workers in EWCs helps them also to **learn more about welfare standards in other countries** and to expand their perspective on what kind of proposals can be put forward by Polish trade unions. What seems to be impossible in the Polish debate, such as employee representation on supervisory and management boards – has been a standard for many years in other countries – also in the region of Central and Eastern Europe.
- ▶ **One of the challenges for EWC members is the solidarity between employees of branches in different countries**, in particular the rift between employees of corporate headquarters and employees of branches in other countries (usually located in Central and Eastern Europe or outside the EU). Representatives of Western affiliates from the core economies have often made it clear that the interests of stronger countries are a priority, and that members from CEE countries need to adapt to these priorities and learn the standards of democracy.
- ▶ **A significant barrier in some cases is linguistic competence** and the related disengagement in dealing with other council members. This factor, however, is becoming less and less important and is rather linked to the individual skill profiles of council members, although a certain pattern can be observed with respect to the presence of this factor among employee representatives from CEE countries.
- ▶ Some representatives of Polish employees point to the **lack of negotiating power – particularly on core working conditions, i.e., wage levels and components, working time – as one of the main structural limitations of EWCs**. In this respect they come up against resistance from other council members mainly from Western Europe, who would prefer to see the role of

EWCs and European framework agreements only in ad hoc matters (such as cross-border restructurings) or in non-core areas of industrial relations, e.g. training, health and safety, gender equality, etc. Some respondents expressed their disappointment and frustration with the limited impact of EWCs and themselves on corporate decisions and the ability to negotiate working conditions. Other EWC members accept the scope of possibilities of this form of social dialogue

- ▶ Due to incomplete knowledge of the nature and role of EWCs, **employees in Polish branches often confuse the function of the council with that of a trade union** and put forward to the members of the councils demands appropriate to the remit of a trade union, such as representing employees' interests in local matters before the employer in Poland. Such confusion can lead to frustration among employees and council members and to the employees distancing themselves from all forms of employee representation.
- ▶ According to the respondents, **the Europeanisation of industrial relations through the EWC tool is taking place only to a limited extent**. While a new level of informing and consulting processes is emerging with tangible benefits, in the longer term it **does not lead to a revival of collective bargaining** at the European and national levels, **nor does it translate into increased unionisation and collective bargaining coverage**; and it **does little to raise standards of working conditions and protection of workers' rights**. The differences in pay and other conditions even within a single corporation will therefore persist, as will the diversity of industrial relations systems (with an emphasis on the weakness of standards of employee democracy in the new member states). The effects of the dialogue tool taking the form of EWCs have not yet significantly changed the profile of Central European economies away from a dependent or semi-peripheral type.

On the basis of the analysis of available publications and the conducted interviews the following recommendations have been formulated for further development of EWCs, for increasing their reach and for making them more effective as a tool for transnational social dialogue.

Recommendations for trade unions

From the viewpoint of trade unions (and other employee representative bodies), a significant problem may be to win the employer's support for the idea of setting up an EWC. As indicated above, in extreme cases an employer who is reluctant to have an EWC established may block the setting up of such a body for a long time. Therefore, as suggested by some of the respondents, it is important to ensure that **the trade union side is prepared to conduct negotiations on the EWC establishment**. It means, first of all, knowing how this institution

functions and what rights the employees of a Community-scale undertaking are entitled to under the Directive and national legislation. **The advisory role of national and sectoral trade union organisations** should be crucial here. They must constantly engage in promoting knowledge about EWCs among activists (e.g. by organizing training and information and promotion activities) and must assist company-level organisations in their efforts to set up such councils. Unions should not be afraid to enter into partnerships with employers' organisations in order to raise awareness of EWCs in Poland, as these organisations themselves see the need to fill this gap through training, building partnerships and networks, developing written information materials (e.g. guides, websites, etc.)

In this context the role of trade unions in **engaging employees in the election process** is also important. Low turnout in EWC elections is reported by some respondents as a problem which, combined with the issue of proper understanding of the EWC's nature and role, results in low interest in the election procedures and later in EWC's activities.

The question of the competences of employee representatives includes also their readiness to conduct social dialogue in a responsible way, to present demands in a balanced manner, taking into account the real capability of the employer and the economic situation of the undertaking. **Professional attitude of trade unions**, at least in some cases, may make the employer less apprehensive about potential risks related to, among others, security of information constituting company secrets, seeing the other side as a responsible and competent partner.

The EWC will not fulfil the hopes vested in it unless there is more internationally coordinated trade union action motivated by the solidarity of the labour movement. Representatives of eastern trade unions declared their readiness to defend the interests of western workers if they support the aspirations of eastern unions on the issues which are most important for them: a noticeable improvement in pay conditions and strengthening of social dialogue standards (e.g. by concluding collective agreements in Poland and other countries of the region which ensure similar rights for workers in eastern and western branches of corporations).

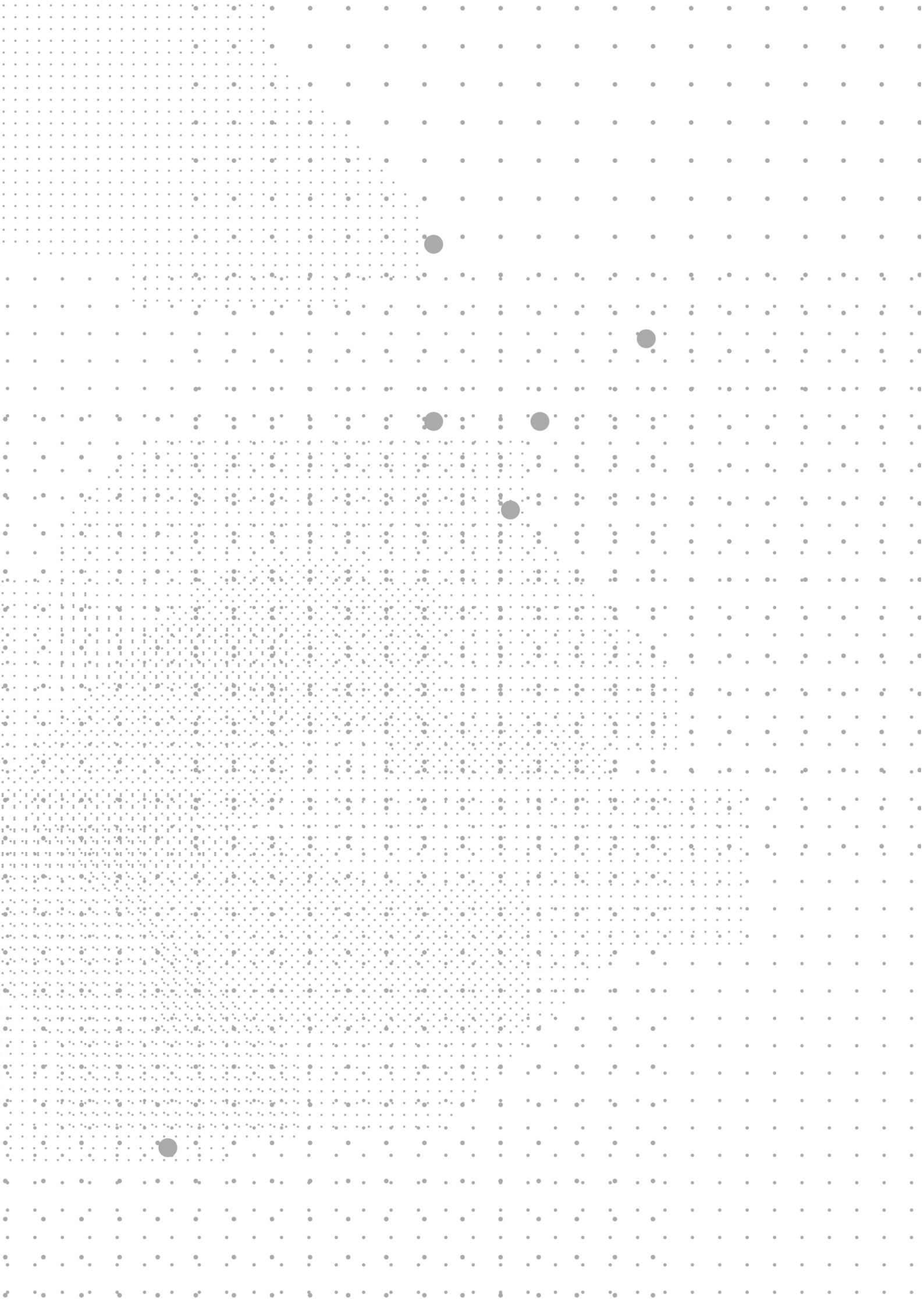
Recommendations for employers' organisations

Employer's reluctance towards establishment of EWCs may be particularly difficult to overcome in the context of the Polish model of economy and collective industrial relations. Furthermore, a considerable part of employers' organisations, especially sectoral ones, is not interested in developing social dialogue, especially instruments such as collective bargaining. Creation of consultative and informative bodies is also sometimes unwelcome and perceived as interference in enterprises' internal affairs. Despite these reservations, it

is recommended to conduct **information activities among those business organisations which are more open to social dialogue**. However, attempts to raise awareness in this area, e.g. by **showing benefits** that corporations can derive from greater involvement of trade unions in management and by giving them a voice (lower social tensions accompanying transformation, greater social trust, conflict mitigation, feedback for managers) may turn out to be ineffective. Among multinational companies operating in Poland, the ones with central management located outside our country are still the most numerous. If such central management is not interested in this form of social dialogue, establishing and maintaining EWCs, especially turning them into a true consulting and informing tool, may not be feasible.

Recommendations for European level organisations

Successful examples of EWC implementation suggest that support from organisations at the European level can significantly help to improve the functioning of EWCs and increase their presence in EU countries. It is recommended that **national organisations cooperate closely** with the European actors and maintain their active role in supporting the aspirations of employees to set up an EWC in their company. It is also important to **monitor Community-scale undertakings** in order to determine whether they meet the requirements of the Directive, especially those that, for various reasons, make it difficult for the employees to start negotiations on establishment of an EWC. Efforts should also be made to disseminate good practice and success stories of EWC establishment and operation, targeting both trade unions and employers' organisations. The European social partners also play a key role in the process of coordinating collective bargaining, e.g. like the EWCs, they are party to the conclusion of European framework agreements. They should therefore make a greater effort to develop industrial relations on a transnational basis.



- Adamczyk S. (2019). *Niewyśniony sen o europejskich radach zakładowych: jak związki przegrywają z korporacjami ponadnarodowymi* [Unfulfilled Dream of European Works Councils : How Trade Unions Lose to Multinational Corporations]. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, no. 10.
- CBOS (2019). *Związki zawodowe w Polsce* [Trade unions in Poland], Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Castells M. (2009). *The Rise of the Network Society. 2nd Edition*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Czarzasty, J. (red.) (2014). *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych* [Collective Bargaining in the Shadow of Globalisation. The Role of Trade Unions in Multinational Corporations]. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0045>
- Directive 2009/38/EC of the European Parliament and the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (recast) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32009L0038>
- European Trade Unions Institute (2016) National Industrial Relations – Country Profile Poland, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Poland> (Access on 18th January 2021).
- EWADB (undated). The European works councils database, a service of ETUI, available at: <http://www.ewadb.eu/> (access on 18th January 2021).
- Gardawski J. (2007). *Korporacje transnarodowe i europejskie rady zakładowe* [Transnational corporations and European Works Councils]. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Gardawski, J. (red. 2009). *Pracujący Polacy a kryzys fordyzmu* [Working Poles and the crisis of fordism]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gromada A., Janyst T., Golik K. (2015). *Kapitał zagraniczny w Polsce: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?* [Foreign Capital: is Poland an economy of a subcontractor?] Warszawa: Fundacja Kaleckiego.
- Hall P., Soskice D. (red. 2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

- Jasiecki K. (2013), *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej* [*Capitalism Polish style. Between modernisation and peripheries of European Union*]. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Matysiak, M., Ostrowski, P., Owczarek, D. (2019). *Związki zawodowe w odbiorze społecznym* [*Trade unions in social perception*]. Warszawa: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.
- Nölke, Vliegenthart 2009. *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*. *World Politics* 61, no. 4, p. 670-702.
- Act of 5th April 2002 on European Works Councils (Journal of Laws [Dz. U.] of 2019 item 1832 as amended).
- Zarycki T. (ed. 2016). *Polska jako peryferie* [*Poland as peripheries*]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.