



Ślawomir Adamczyk,
Institute of Public Affairs

Správa:

Neistá budúcnosť kolektívneho vyjednávania v krajinách strednej a východnej Európy

Zhrnutie

Táto správa, vypracovaná v rámci projektu CEECAW na základe správ národných výskumníkov, analyzuje stav kolektívneho vyjednávania a odborového organizovania v dvanástich krajinách strednej a východnej Európy (SVE). Skúma, ako štrukturálne nedostatky, inštitucionálna roztrieštenosť a nedostatok podporných politických rámcov obmedzujú rozvoj mechanizmov vyjednávania v celom regióne. Analýza je zasadená do kontextu smernice EÚ 2022/2041 o primeraných minimálnych mzdách, ktorá právne zaväzuje členské štáty podporovať kolektívne vyjednanie v prípadoch, kedy je pokrytie kolektívnymi zmluvami pod 80 %.

V úvodnej časti sa zdôrazňuje ústredná úloha kolektívneho vyjednávania v európskom sociálnom modeli. V mnohých starších členských štátoch EÚ vyjednanie medzi viacerými zamestnávateľmi historicky prispelo k ochrane práce a sociálnej stabilite, pričom sa dosiahla rovnováha medzi konkurencieschopnosťou a právami zamestnancov. Od finančnej krízy v rokoch 2008 - 2009 sa však kolektívne vyjednanie často zmenilo z aktívneho nástroja na zlepšenie podmienok na obrannú stratégiu zameranú na zachovanie existujúcich noriem. Túto zmenu sprevádzal nárast koncesného vyjednávania a decentralizácie, najmä vo verejnom sektore, čo oslabilo solidárny rozmer kolektívnych akcií.

Krajiny strednej a východnej Európy čelia ďalším výzvam v dôsledku neochoty zamestnávateľov, roztrieštenej koordinácie odborov a obmedzenej účasti štátu. Kolektívne vyjednanie sa zvyčajne vyskytuje na podnikovej úrovni s malou vertikálnou alebo horizontálnou koordináciou. Nadnárodné korporácie ďalej obmedzujú činnosť odborov hrozbou presunu výroby alebo investícií, pričom využívajú globálnu mobilitu kapitálu na oslabenie mechanizmov stanovovania miezd.

Správa tiež skúma teoretické rámce na pochopenie rozmanitosti modelov pracovnoprávných vzťahov v strednej a východnej Európe. Na základe konceptov ako „odrody kapitalizmu“ a „závislé trhové ekonomiky“ ukazuje, že krajiny SVE nemožno jednoducho klasifikovať. Zatiaľ

čo Slovinsko si zachováva črty koordinovanej ekonomiky, Maďarsko a Rumunsko sa posunuli k anglosaským liberálnym modelom. Poľsko kombinuje prvky kontinentálneho a stredomorského typu. Táto nestálosť sťažuje uplatňovanie jednotných riešení.

Národné správy umožnili porovnať súčasné postupy v oblasti pracovnoprávných vzťahov v krajinách regiónu. Tu je stručný prehľad hlavných bodov, ktoré výskumníci prezentovali, v abecednom poradí.

Bulharsko má rozsiahle tripartitné štruktúry a napriek tlaku zahraničného kapitálu sa sektorové vyjednávanie hodnotí ako pomerne silné. Chorvátsko vykazuje stabilitu v počte kolektívnych zmlúv, ale neochota zamestnávateľov rokovať a nepružnosť pracovného práva sú dôvodom na obavy do budúcnosti. V Česku pri kolektívnom vyjednávaní dominuje podniková úroveň a zamestnávatelia, najmä nadnárodné korporácie, sa vyhýbajú odvetvovým rokovaniám. V Estónsku nízka odborová organizovanosť a reštriktívne podmienky rozširovania kolektívnych zmlúv bránia činnosti malých odborov. Pre Maďarsko je od roku 2010 charakteristický konfliktný pluralizmus a marginalizácia sociálneho dialógu zo strany štátnych orgánov, ktorú sprevádza zvýšená flexibilita trhu práce. Lotyšsko a Litva majú nízku úroveň odvetvového vyjednávania; v prvej z nich môžu vyjednávať aj neodboroví zástupcovia, čo sa vníma ako kontroverzné, zatiaľ čo v druhej krajine súkromný sektor nemá prakticky žiadne kolektívne zmluvy. Poľsko má hybridný model so silným tripartitným dialógom na centrálnej úrovni, ale dramaticky nízkym pokrytím kolektívnym vyjednávaním (približne 13%). Dohody sa nahrádzajú mzdovými predpismi a nedostatočnou aktivitou štátu, čo sa označuje ako „nepriateľská neutralita“. Rumunsko prešlo po roku 2011 neoliberalnou dereguláciou, ktorá zničila sektorové vyjednávanie, ale nedávne reformy, aj vďaka podpore EÚ, naznačujú postupné zlepšovanie. V Srbsku platné predpisy umožňujú kolektívne vyjednávanie bez účasti odborov, čo navyše oslabuje sociálny dialóg, ktorý vláda napriek štatútu kandidátskej krajiny na členstvo v EÚ nijako zvlášť nepodporuje. Slovensko udržiava štruktúry bilaterálneho dialógu aj na odvetvovej úrovni, ale ich účinnosť je obmedzená používaním klauzúl o vylúčení zo strany zamestnávateľov. Slovinsko naďalej vyniká vysokým pokrytím kolektívneho vyjednávania vďaka povinnému členstvu zamestnávateľov v obchodných komorách, hoci aj tu tento model eroduje.

Podľa Globálneho indexu práv 2024 boli Maďarsko a Srbsko klasifikované ako krajiny so systematickým porušovaním pracovných práv, zatiaľ čo Poľsko, Bulharsko a Rumunsko boli klasifikované ako krajiny s pravidelným porušovaním.

Smernica o primeraných minimálnych mzdách predstavuje významný posun v politike EÚ. Jej článok 4 ods. 1 zaväzuje členské štáty vytvoriť podmienky priaznivé pre kolektívne vyjednávanie vrátane ochrany činnosti odborov a podpory zmysluplných mzdových rokovaní. Hoci smernica ukladá povinnosti týkajúce sa činnosti, nie výsledkov, vytvára právny a politický mandát na posilnenie rozsahu vyjednávania. V článku 4 ods. 2 sa od štátov, ktoré nedosahujú 80% prah vyžaduje, aby vytvorili rámce priaznivé pre vyjednávanie a pripravili akčné plány s konkrétnymi krokmi a časovým harmonogramom. Tieto plány sa musia prehodnocovať najmenej každých päť rokov a vypracovať v konzultácii so sociálnymi partnermi. Hoci smernica ukladá povinnosti konať, nie dosahovať výsledky, vytvára právny a politický mandát na posilnenie pokrytia vyjednávaním.

Napriek tejto príležitosti boli reakcie jednotlivých štátov v strednej a východnej Európe nerovnomerné. Z analýzy národných správ vyplýva, že vo väčšine krajín regiónu sa politická a odborová pozornosť sústredila predovšetkým na ustanovenia smernice o odmeňovaní týkajúce sa mechanizmov stanovovania miezd, zatiaľ čo vypracovanie akčných plánov na podporu kolektívneho vyjednávania (ako to vyžaduje článok 4 smernice) sa oneskorilo. Podľa údajov, ktoré výskumníci zozbierali ku koncu novembra 2024 (t. j. po uplynutí lehoty na implementáciu smernice), bol súčasný stav nasledovný:

V Bulharsku nedošlo k žiadnemu pokroku v oblasti akčného plánu, hoci sociálni partneri navrhujú, aby budúce legislatívne návrhy obsahovali päťročný plán. V Chorvátsku bola vytvorená pracovná skupina na vypracovanie akčného plánu, ale následné opatrenia boli len malé. Česko dosiahlo najväčší formálny pokrok: sociálni partneri predložili návrhy a vláda ich kategorizovala podľa uskutočniteľnosti, avšak v blízkej dobe sa neočakávajú žiadne významné legislatívne kroky. Estónsko a Maďarsko neiniciovali žiadne akčné plány a ich aktivity sa obmedzili na diskusie o úpravách minimálnej mzdy.

V Lotyšsku sa na podnet odborových zväzov začali diskusie o vypracovaní právnych predpisov v prospech kolektívnych zmlúv. Litva plánuje pripraviť svoj akčný plán v rámci širšieho projektu o sociálnom dialógu, hoci chýba konsenzus a podrobnosti sú nejasné. Poľsko začalo konzultácie začiatkom roka 2023, ale legislatívny proces sa zastavil. Odbory načrtli ambiciózne odporúčania vrátane kritérií reprezentatívnosti a stimulov pre verejné obstarávanie, ale do polovice roka 2025 sa do parlamentu nedostal žiadny návrh zákona.

Rumunsko zahrnulo do svojho návrhu právnych predpisov požiadavku na akčný plán s cieľom zvýšiť pokrytie kolektívnymi zmluvami na 80%, ale konkrétne kroky ešte neboli prijaté. Slovinsko, ktoré uvádza vysoké pokrytie kolektívnymi zmluvami (78%), nevidí potrebu ďalších opatrení napriek tomu, že mu chýbajú oficiálne údaje. Na Slovensku sa akčný plán napriek zákonnému mandátu odkladá a odbory vyzývajú na silnejšie zapojenie vlády a nábor členov. Srbsko, hoci je kandidátskou krajinou, neprejavilo žiadnu aktivitu smerom k implementácii smernice.

Celkovo zostáva vypracovanie akčných plánov v celom regióne okrajovým záujmom. Odborové zväzy presadzujú opatrenia len sporadicky, pričom často narážajú na odpor zamestnávateľov a ľahostajnosť alebo nečinnosť verejných orgánov. Zistenia naznačujú značný rozdiel medzi očakávaniami EÚ a vnútroštátnym implementačným úsilím, pokiaľ ide o posilnenie systémov kolektívneho vyjednávania.

Súčasný vývoj poukazuje na širší model inštitucionálnej zotrvačnosti a obmedzenú možnosť mobilizácie odborov. Mnohé odbory majú problémy s aktívnym požadovaním domácich reforiem týkajúcich sa oživenia kolektívneho vyjednávania. Odpor zamestnávateľov a nedostatok politickej vôle verejných orgánov ďalej obmedzujú pokrok.

Dôležitým a podnetným zistením je, že správa spochybňuje predpoklad, že hustota odborov priamo určuje rozsah kolektívneho vyjednávania. Vo viacerých krajinách EÚ-15 sa vysoké pokrytie udržiava prostredníctvom inštitucionálnych mechanizmov, ako je automatické rozširovanie dohôd (napr. Francúzsko, Španielsko), povinné zastúpenie zamestnávateľov (Rakúsko) alebo systémy nezamestnanosti spravované odbormi (Švédsko, Dánsko). Tieto

systemy kompenzujú klesajúci počet členov. Naopak, v krajinách strednej a východnej Európy podobná inštitucionálna podpora chýba, takže úroveň pokrytia kolektívnym vyjednávaním je krehká a závisí od dobrovoľnej angažovanosti. To znamená, že ak majú národné akčné plány v krajinách strednej a východnej Európy účinne rozšíriť pokrytie kolektívnymi zmluvami, musia byť podporené silnými inštitucionálnymi mechanizmami. Odbory by mali aktívne požadovať vytvorenie a implementáciu takýchto rámcov. To neznamená, že by tieto organizácie nemali myslieť na rozvoj svojej vnútornej moci - vyjednávacích kapacít a organizovanie nových členov. To by malo ísť ruka v ruke.

Správa ponúka niekoľko odporúčaní. Po prvé, odborové zväzy by mali podporovať oživenie kolektívneho vyjednávania, vrátane sektorového na rôznych úrovniach, napr. v službách miestnej správy, kde je koordinácia uskutočniteľnejšia a viditeľnejšia. Po druhé, mechanizmy rozširovania kolektívnych zmlúv by sa mali zjednodušiť a sprehladniť. Po tretie, pravidlá verejného obstarávania by sa mohli reformovať tak, aby zvýhodňovali zamestnávateľov, ktorí sa zapájajú do kolektívneho vyjednávania. Po štvrté, vlády by mali vytvoriť stimuly - právne, finančné alebo reputačné - pre účasť zamestnávateľov. A napokon, odbory musia zlepšiť svoj verejný imidž, najmä medzi mladšími zamestnancami, investovaním do komunikačných stratégií a aktívnym zapojením sa do digitálnych sociálnych médií.

Správa tiež poukazuje na štrukturálny paradox: v mnohých krajinách strednej a východnej Európy silná individuálna pracovná ochrana zdedená z komunistickej éry znižuje vnímanú hodnotu kolektívnych zmlúv. Odbory sa môžu obávať oslabenia tejto ochrany prechodom k rámcom vyjednávania, ktoré nemôžu ponúknuť väčšie výhody. Preto by sa budúce kolektívne vyjednávanie malo zaoberať aj novými otázkami, ako sú flexibilná práca, digitálne monitorovanie či algoritmickej manažment, aby sa preukázala jeho relevantnosť.

Správa napokon varuje, že rastúce populistické hnutie v strednej a východnej Európe, ako aj v celej EÚ, zrejme podkopáva dlhodobé úsilie o europeizáciu pracovnoprávných vzťahov. Znamená to napríklad, že vízia vedenia účinných cezhraničných rokovaní v nadnárodných korporáciách pôsobiacich v EÚ sa zdá byť v blízkej budúcnosti nemožná.

Napriek tomu článok 4 smernice o primeraných minimálnych mzdách zostáva jedinečnou príležitosťou na obnovenie kolektívneho vyjednávania ako kľúčového nástroja na dosiahnutie rovnováhy medzi hospodárskymi a sociálnymi cieľmi. Autor uzatvára, že aj keď sa bitka pred Súdnyim dvorom týkajúca sa samotnej smernice skončí oslabením (niektorých) jej ustanovení, príprava akčných plánov a diskusia o reformách ukáže, či iniciatívy na úrovni EÚ môžu významne a pozitívne ovplyvniť vnútroštátne systémy pracovnoprávných vzťahov.



Co-funded by
the European Union

Správa bola spolufinancovaná Európskou úniou. Vyjadrené názory a stanoviská sú však výlučne názormi autora (autorov) a nemusia nevyhnutne odrážať názory Európskej únie alebo Generálneho riaditeľstva pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie Európskej komisie. Európska únia ani poskytovateľ grantu za ne nenesú zodpovednosť.

