



SPLIN Policy Brief #2

Wspólne egzekwowanie standardów pracy w budownictwie i międzynarodowej żegludze morskiej – zdobyte doświadczenia i możliwość ich wykorzystania w innych branżach



Luty 2021

W ramach Projektu SPLIN przeanalizowano wyróżniające się praktyki stosowane przez partnerów społecznych i reprezentujące ich instytucje we współpracy z inspekcjami pracy, które przyjęły podejście polegające na wspólnym egzekwowaniu standardów pracy. Wspólne egzekwowanie standardów można zdefiniować jako stałe skoordynowane wysiłki państwowych organów regulacyjnych oraz partnerów społecznych, których celem jest wspólne egzekwowanie standardów pracy. W Projekcie wybrano obiecujące przykłady w dwóch branżach: budownictwie i żegludze morskiej. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwa stosują strategie pozbawiania pracowników ich praw, stosują skomplikowane i ponadnarodowe modele biznesowe, aby wykorzystywać luki prawne i utrudniać uczciwą konkurencję, jak ma to miejsce w obu branżach, innowacyjne praktyki kontrolne mogą zwiększyć skuteczność egzekwowania standardów pracy. Poniżej przedstawiamy wnioski i doświadczenia dotyczące wspólnego egzekwowania standardów pracy oraz propozycje ich wykorzystania w innych branżach, w oparciu o następujące przypadki:

- Fundusz Wypoczynkowy i Rozliczeniowy Pracowników Budowlanych (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse, BUAK), Austria
- Komisja ds. Bezpieczeństwa Pracy i Zapobiegania Zagrożeniom oraz ds. Rekrutacji Pracowników (Comisión de Seguridad y Prevención de Riesgos Laborales y Contratación, COPREVAS), Hiszpania
- Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie (ASC), Porozumienie w sprawie stawki minimalnej w budownictwie (AMW) oraz Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi (AOSOC), Polska
- Sieć inspektoratów Międzynarodowej Federacji Pracowników Transportu (ITF)

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE DZIAŁAŃ NA RZECZ WSPÓLNEGO EGZEKWOWANIA STANDARDÓW

1. Analizowane przez nas dobre praktyki wspólnego egzekwowania standardów wynikają z **długotrwałych, nieprzerwanych i starannyh wysiłków** tych instytucji, zmierzających do osiągnięcia określonych celów na poziomie politycznym, organizacyjnym i wykonawczym: zabezpieczenia i poprawy standardów pracy w swoich sektorach oraz doprowadzenia do tego, by konkurencja między przedsiębiorstwami, z uwzględnieniem dobrego zatrudnienia, była uczciwsza. Jeśli chodzi o BUAK, COPREVAS czy ITF, instytucje te ewoluowały stając się silnymi organizacjami, które zbudowały duże zasoby i nauczyły się stanowczości w realizowaniu swojej polityki.
2. Partnerzy społeczni (instytucje) i organy państwowe współpracują nie tylko przy pojedynczych wspólnych kontrolach, ale **razem określają cele i procedury stosowania narzędzi służących do egzekwowania standardów**, zarówno na poziomie politycznym, gdzie celem jest zmiana lub wprowadzenie regulacji prawnych, jak i na poziomie praktycznym, gdzie chodzi o konkretną formę wdrażanych działań. Inspekcje pracy korzy-

stają z dodatkowych zasobów kadrowych, a także ze specjalistycznej wiedzy i znajomości branży przez partnerów społecznych.

3. Partnerzy społeczni (instytucje) dysponują uprawnieniami kontrolnymi i mogą **wnieść do procesu kontroli swoją branżową wiedzę fachową**. Podmioty prowadzące inspekcje posiadają **kompetencje ukierunkowane** (np. branżowe) ale **jednocześnie wszechstronne** (np. do kontroli, weryfikacji i zgłaszania nadużyć). Na przykład BUAK, instytucja będąca partnerem społecznym, nie tylko prowadzi inspekcje na placach budowy, ale zaczęła też funkcjonować jako punkt kontaktowy dla ubiegających się o świadczenia socjalne. Dzięki temu instytucja ta jest dobrze znana i ma opinię wiarygodnej i łatwo dostępnej dla pracowników i pracodawców.
4. Organizacje pracodawców mają świadomość swojej roli polegającej na aktywnym promowaniu zgodnego ze standardami zachowania pracodawców. Kiedy organizacje pracodawców aktywnie uczestniczą we wspólnym egzekwowaniu standardów pracy, na przykład współfinansując je, oficjalnie deklarują, że ich celem jest zapewnienie, by **wszyscy pracodawcy przestrzegali tych standardów**.
5. Działania sieci inspektoratów ITF to doskonały przykład pokazujący, jak **siłę organizacji związkowej** (np. w formie nakładania

embarga na obsługę statku) można **skutecznie połączyć z działaniami kontrolnymi**, w tym inspekcjami organów państwowych, aby doprowadzić do przestrzegania i poprawy standardów pracy na statkach.

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ W INNYCH BRANŻACH

W ramach serii warsztatów dla interesariuszy na poziomie krajowym i unijnym, oceniliśmy możliwości wykorzystania doświadczeń Projektu SPLIN w dziedzinie wspólnego egzekwowania standardów w innych instytucjach i sektorach. W celu zbadania tych możliwości wybrano dwa sektory: transportu drogowego (Polska i Austria) oraz branżę hotelarstwo-turystyczną (HORECA, Hiszpania).

PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE W ZAKRESIE ZACHWAŃ NIEZGODNYCH Z PRZEPISAMI PRAWA PRACY W POSZCZEGÓLNYCH SEKTORACH

W budownictwie najważniejszym i najbardziej powszechnym naruszeniem prawa pracy jest fikcyjne samozatrudnienie, zaniżanie płac, w tym zaniżanie płac pracownikom delegowanym, niewłaściwe stosowanie przepisów o czasie pracy, nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, praca nierejestrowana, nieprawidłowa klasyfikacja pracowników w umowach zbiorowych i zakładanie fikcyjnych spółek, także w obrocie międzynarodowym.

W **transportie drogowym** uwypuklono dwa problemy: nieprzestrzeganie norm bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących czasu pracy (w tym czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku) w Polsce oraz zaniżanie wynagrodzeń w transgranicznym transporcie towarowym w Austrii.

W **austriackim sektorze transportu drogowego (towarowego) do dumpingu płacowego i socjalnego** przyczyniają się podobne czynniki jak w sektorze budowlanym: obchodzenie przepisów dyrektywy o delegowaniu pracowników, skomplikowane transgraniczne struktury spółek umożliwiające omijanie standardów pracy, złożone regulacje branżowe oraz silnie zdecentralizowane kompetencje władz i organów nadzorczych. W przeciwieństwie do branży budowlanej, transgraniczny transport drogowy charakteryzuje się wysokim stopniem mobilności pracowników oraz silnymi zagranicznymi powiązaniami biznesowymi spółek. Podczas gdy austriackie przed-

siębiorstwa transportowe koncentrują swoją działalność gospodarczą głównie na transporcie krajowym, transport transgraniczny realizowany jest przez przedsiębiorstwa zagraniczne, które mogą być również spółkami zależnymi lub podwykonawcami przedsiębiorstw austriackich.

W **polskim sektorze transportu drogowego**, podobnie jak w budownictwie, **zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa kierowców wynikają z braków w zakresie wyposażenia i infrastruktury oraz zbyt długich godzin pracy**. Choć w branży transportowej istnieją szczegółowe regulacje (w tym te dotyczące czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku), problem leży w ich egzekwowaniu. Lepsza infrastruktura (miejsca do odpoczynku, spożywania posiłków i noclegu) przyczyniłaby się do poprawy zdrowia i bezpieczeństwa kierowców. Motorem działań na rzecz poprawy warunków pracy w polskiej branży budowlanej były duże firmy, które kładły nacisk na stosowanie standardów oraz poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy u swoich podwykonawców. Takiego „odgórnego” mechanizmu nie da się jednak przenieść na bardziej rozdrobnioną branżę transportu drogowego.

W przypadku obu nieprawidłowości (nieprzestrzeganie norm bezpieczeństwa i higieny pracy, zaniżanie wynagrodzeń), które występują również w sektorze transportu drogowego, partnerzy społeczni w sektorze budownictwa, wspólnie z instytucjami państwowymi, zdołali wypracować rozwiązania i sposoby postępowania pozwalające na lepsze egzekwowanie obowiązujących standardów i przepisów prawa pracy.

W **Asturii, w branży HORECA**, głównym problemem jest **obchodzenie przepisów o czasie pracy**. W porównaniu z branżą budowlaną, fikcyjne samozatrudnienie i problemy związane z podzlecaniem prac mają niewielkie znaczenie. Inna ważna różnica dotyczy przetargów publicznych: ponieważ w branży HORECA nie odgrywają one dużej roli, pracodawcy nie muszą przestrzegać kryteriów selekcji i nie są równie silnie zachęceni do konkurencji na uczciwszych zasadach, jak ma to miejsce w budownictwie. Jeśli chodzi o ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz działania prewencyjne, wydaje się, że inspekcja pracy skupia się raczej na branżach o wysokim („śmiertelnym”) ryzyku, takich jak budownictwo, zaniedbując jednocześnie poprawę kontroli i standardów w branży HORECA. O ile partnerzy społeczni wraz z inspekcją pracy w Asturii opracowali ukierunkowane narzędzia do walki z nieuczciwymi praktykami biznesowymi w budownictwie, w branży HORECA brakuje takiej strategii.

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ W INNYCH BRANŻACH

W **Polsce** udane porozumienia na rzecz lepszej ochrony pracowników w budownictwie zawarte pomiędzy partnerami społecznymi we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy (Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie, ASC, Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi, AOSOC) stały się punktem wyjścia do dyskusji nad możliwościami przeniesienia tych rozwiązań do sektora transportu drogowego. Przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców z branży budowlanej i transportu drogowego zastanawiali się, za pomocą jakich środków można osiągnąć poprawę zdrowia i bezpieczeństwa pracy kierowców (w zakresie bezpieczeństwa na drodze, żywienia podczas długich podróży, profilaktyki zdrowotnej). Największe zainteresowanie wzbudziły udane rozwiązania z branży budowlanej. Jednakże w kraju o ogólnie słabo rozwiniętych stosunkach pracy, sektor transportu drogowego wyróżnia się jako szczególnie słaby pod względem prowadzenia konsensualnego dialogu społecznego. W transporcie drogowym, zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców reprezentują stosunkowo niewielki segment branży, ponieważ dominują w nim małe firmy transportowe, które nie są dobrze reprezentowane przez partnerów społecznych. Co więcej, trójstronny dialog społeczny praktycznie nie istnieje.

Dlatego też głównym zaleceniem wynikającym z dyskusji prowadzonej wśród polskich interesariuszy z branży budowlanej i transportu drogowego było podjęcie ukierunkowanych, realistycznych i możliwych do sfinansowania inicjatyw skupiających się na profilaktyce zdrowotnej i bezpieczeństwie ruchu drogowego, angażujących nieliczne, ale silne organizacje partnerów społecznych.

Z jednej strony, przedstawiciele pracowników transportu drogowego muszą wykorzystać swoją siłę wynikającą z rozwoju sytuacji na rynku. W transporcie niedobór pracowników jest poważnym problemem, który powinien skłonić pracodawców do podjęcia **działań prozdrowotnych skierowanych do aktywnych kierowców, aby mogli zachować zdrowie i motywację do pracy w tym zawodzie**. Z drugiej strony przedsiębiorstwa powinny inwestować, a partnerzy

społeczni lobbować na rzecz stworzenia solidnej infrastruktury parkingowej i hotelowej wzdłuż **najważniejszych szlaków drogowych**. Jeśli chodzi o egzekwowanie przepisów dotyczących pracy (w tym czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku), należy poprawić współpracę między organami kontroli a partnerami społecznymi. W tej ostatniej kwestii można oczekiwać pewnego postępu po wprowadzeniu w ciężkich pojazdach użytkowych tzw. inteligentnych tachografów.

W **Austrii** BUAK, instytucjonalny partner społeczny, był w stanie skutecznie przeciwdziałać problemom związanym z zaniżaniem wynagrodzeń w branży budowlanej dzięki działaniom, takim jak inspekcje na budowach, oraz nowemu zakresowi kompetencji. Ponieważ instytucji tej nie da się po prostu skopiować, konkretne propozycje rozwiązań w zakresie wspólnego egzekwowania standardów w transporcie drogowym koncentrują się przede wszystkim na **wzmocnionej współpracy partnerów społecznych w tej branży, której wynikiem są wspólne propozycje wprowadzenia nowych norm prawnych w celu zwalczania dumpingu płacowego i socjalnego**. W Austrii partnerzy społeczni często dostarczają informacji i służą fachową wiedzą przy opracowywaniu nowych polityk, kształtowaniu przepisów dotyczących gospodarki, spraw społecznych i rynku pracy oraz przy wdrażaniu przepisów prawa. Chociaż w ostatnich dziesięcioleciach wpływ partnerów społecznych w Austrii znacznie się zmniejszył, do dziś ich siła instytucjonalna jest postrzegana jako jeden z głównych zasobów umożliwiających wprowadzanie zmian.

Wspólne propozycje przedstawione przez partnerów społecznych z branży transportu drogowego w Austrii obejmują żądanie utworzenia jednolitego organu kontrolnego dla transportu towarowego, w którym wszystkie kompetencje kontrolne znajdują się w jednym ręku (państwa), jak to ma miejsce w przypadku BUAK, instytucji będącej partnerem społecznym, lub wprowadzenie wymogu odpowiedzialności klienta, jak to zostało ustawowo uregulowane w odniesieniu do branży budowlanej.

Wysoki stopień transgranicznej mobilności kierowców oraz silne powiązania międzynarodowe w sektorze transportu drogowego wymagają kompetencji regulacyjnych na poziomie UE, które zostały wdrożone w następstwie liberalizacji

międzynarodowego transportu drogowego w całej UE. Brakuje natomiast skutecznego egzekwowania całości przepisów oraz łączenia kompetencji w ramach kontroli transgranicznych. Dlatego też pewne wnioski dotyczące ponadnarodowego z natury wymiaru działań w zakresie wspólnego egzekwowania standardów można wyciągnąć z doświadczeń sektora żeglugi morskiej. Sieć inspektoratów ITF jest skutecznym transgranicznym instrumentem kontroli, który poprawia warunki pracy marynarzy w żegludze międzynarodowej. W tym przypadku **dekady międzynarodowej kampanii ITF przeciwko systemowi „tanich bander“, precyzyjne sformułowanie celów i opracowanie procedur inspekcji i szkoleń** oraz udana **transgraniczna i międzyzwiązkowa współpraca inspektorów** przyczyniły się do lepszego monitorowania problematycznych warunków pracy w żegludze morskiej. Ponadto, zarządy portów są uprawnione do monitorowania standardów pracy, między innymi na podstawie międzynarodowej konwencji - Konwencji Morskiej MOP z 2006 r. Podobieństwa problemów związanych z warunkami pracy pomiędzy tymi dwoma rodzajami transportu są oczywiste. Chociaż, podobnie jak w przypadku instytucji takich jak BUAK czy COPREVAS, tego typu rozwiązania instytucjonalne nie mogą być po prostu powielone w innej branży, odpowiedzi na podobne problemy można również czerpać z udanych działań i doświadczeń ITF.

W przypadku **sektora HORECA w Asturii (Hiszpania)** przeanalizowano dwie możliwości przeniesienia doświadczeń z branży budowlanej: (1) lepsza współpraca między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców w celu zapewnienia godnych warunków pracy, uczciwej konkurencji i egzekwowania standardów oraz (2) rozwój regularnej współpracy i wymiany informacji między partnerami społecznymi a inspekcją pracy.

Stosunki między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców w branży HORECA są raczej wrogie i niesprzyjające współpracy, brakuje łączącego dwie strony fundamentu, takiego jak w budownictwie, umożliwiającego finansowanie wspólnych strategicznych inicjatyw, nie istnieją też żadne regulacje ustawowe służące poprawie egzekwowania standardów w tym sektorze. Przedsiębiorstwa sektora HORECA (głównie małe firmy) mają mniejszą motywację do wspólnego wypracowywania działań mających na celu promowanie uczciwej konkurencji, częściowo dlatego, że przetargi publiczne odgrywają jedynie marginalną rolę w działalności przedsiębiorstw tej branży.

W związku z tym lepsza i ukierunkowana współpraca między partnerami społecznymi sektora HORECA wydaje się na razie nierealna, ponieważ ich wzajemne stosunki cechuje konkurencja i odmienne interesy, co nie sprzyja koncepcji branży działającej w oparciu o zasady konsensusu.

Jeśli chodzi o opcję ustanowienia regularnej współpracy i wymiany informacji między partnerami społecznymi a inspekcją pracy, można wyciągnąć dwa wnioski co do możliwości jej wykorzystania w innych branżach.

Organizacje pracodawców z zadowoleniem przyjmują i wspierają kampanie inicjowane przez inspekcję pracy w sektorze HORECA. Z kolei związki zawodowe w HORECA nie widzą większych możliwości efektywnej współpracy pomiędzy partnerami społecznymi a inspekcją pracy.

Chociaż organizacje pracodawców w branży HORECA pozytywnie oceniały współpracę z inspekcją pracy, nadal jest ona powierzchowna i ogranicza się do wymiany informacji na temat konkretnych kampanii, bez wkładu ze strony organizacji pracodawców. Związki zawodowe wskazały różne przyczyny słabej współpracy: niedobór kadr po stronie związków zawodowych do prowadzenia kontroli w zakładach pracy, słaba reakcja inspekcji pracy na formalne zgłoszenia składane przez związki zawodowe, niewielka wiedza inspekcji pracy na temat problemów BHP w sektorze HORECA.

DZIEDZICTWO SILNYCH INSTYTUCJI I KOMPROMISÓW MIĘDZY PRACOWNIKAMI I PRACODAWCAMI: GRANICE TRANSFEROWALNOŚCI ROZWIĄZAŃ.

Przykłady BUAK (jako silnego instytucjonalnego partnera społecznego w budownictwie), ITF (jako silnego związku zawodowego w transporcie) i COPREVAS (trójstronnego organu opartego na silnych stosunkach pracy w budownictwie) pokazują, że władze państwowe czerpią korzyści z dodatkowej wiedzy i kompetencji, które partnerzy społeczni (także instytucjonalni) wnoszą w proces egzekwowania standardów.

Egzekwowanie standardów oparte na współdziałaniu wymaga silnych stosunków pracy, partnerów społecznych lub instytucji reprezentujących partnerów społecznych .

Wprawdzie Austria jest często przywoływana jako przykład dobrze funkcjonujących stosunków pracy, jednak **sukcesy partnerów społecznych w zapewnianiu dobrych warunków pracy zależą również w dużej mierze od ich siły instytucjonalnej**. Owa siła instytucjonalna kształtuje się różnie w różnych branżach. W budownictwie znaczenie partnerów społecznych, między innymi dzięki dwustronnej instytucji reprezentującej partnerów społecznych BUAK, jest stosunkowo duże; w branży transportu drogowego taka instytucja po prostu nie istnieje. Wpływ partnerów społecznych zarówno na cele, jak i na konkretną realizację kompetencji kontrolnych organów władzy jest raczej niewielki. Tutaj rola partnerów społecznych w transporcie ogranicza się często do żądań wobec ustawodawcy. W Polsce dialog społeczny jest słabo rozwinięty, jednak **w budownictwie silne organizacje pracodawców i związki zawodowe utworowały drogę do konkretnych i ukierunkowanych propozycji zmierzających do poprawy warunków pracy**. W Hiszpanii sektor HORECA wydaje się być sektorem, w którym dialog społeczny i rokowania zbiorowe partnerów społecznych mają węższy zakres niż w budownictwie, skupiają się głównie na rokowaniach zbiorowych, brakuje też branżowego organu dwustronnego, który kształtowałby politykę dla tego sektora. W związku z tym wydaje się mało prawdopodobne, aby partnerzy społeczni branży

HORECA wypracowali podobne narzędzie wspólnego egzekwowania standardów, jak to wprowadzone w sektorze budowlanym (COPREVAS).

Interwencje oparte na partnerstwie społecznym mogą bazować na szerokim i dobrze wynegocjowanym konsensusie, ale muszą również przełamywać wewnętrzne sprzeczności kompromisu klasowego.

Pracodawcy i pracownicy mają różne interesy. W związku z tym istnieje ryzyko, że **gotowość do kompromisu w zakresie polityki egzekwowania standardów spowoduje rozmycie celów i instrumentów służących poprawie warunków pracy** lub że koncepcje realizacyjne będą tak odległe od siebie, że nie uda się osiągnąć porozumienia. Tę ostatnią sytuację można zaobserwować w hiszpańskim sektorze HORECA, w którym stosunki pracy są dość konfliktowe.

Jednak ITF **czepie swoją siłę i skuteczność swojej sieci inspektoratów także z podejścia bazującego na konflikcie, które wykorzystuje siłę związków zawodowych**, tj. siłę powiązań i struktur związków zawodowych marynarzy i dokerów. Groźba embarga uniemożliwiającego statkom wyładunek oraz strach przed nim, a także fakt, że ITF, z założenia, staje po stronie marynarzy, wszystko to razem stanowi skuteczną strategię uzyskania lepszych lub choćby przyzwoitych warunków pracy w tej branży.

WSKAZANIA DOTYCZĄCE POLITYKI

- Udział i zaangażowanie silnych podmiotów (pod względem liczby członków, siły instytucjonalnej, pozycji, posiadanych instrumentów) w działanie na rzecz wspólnego egzekwowania standardów sprzyja pomyślnemu i trwałemu wdrażaniu takiego działania i ma zasadnicze znaczenie dla jego powodzenia.
- Podejście branżowe pomaga w opracowaniu specjalnie dostosowanych rozwiązań służących lepszemu egzekwowaniu standardów pracy.
- Należy realizować strategię polegającą na podejmowaniu ukierunkowanych (np. dotyczących BHP, minimalnych standardów

pracy) i dających się sfinansować inicjatyw w zakresie wspólnego egzekwowania standardów, zwłaszcza w branżach o słabej instytucjonalizacji stosunków pracy.

- Współpraca ponadnarodowa i międzyinstytucjonalna musi wykraczać poza jednorazowe wydarzenia. Opracowanie i wdrożenie rozwiązań w zakresie wspólnego egzekwowania standardów tak, by stały się one trwałą praktyką, wymaga czasu.
- Przykłady analizowane w Projekcie SPLIN to interwencje „dojrzałych“ i dobrze zakorzenionych instytucji, których skuteczność wynika również z siły, wytrwałości i długotrwałego doświadczenia zaangażowanych podmiotów.



<http://splin.forba.at/>

SPLIN Policy Brief #2

Wspólne egzekwowanie standardów pracy w budownictwie i międzynarodowej żegludze morskiej – zdobyte doświadczenia i możliwość ich wykorzystania w innych branżach

Luty 2021

Projekt SPLIN (Uczciwe warunki pracy: badanie roli inicjatyw współpracy pomiędzy partnerami społecznymi oraz organami inspekcji pracy) jest finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach linii budżetowej „Improving Expertise in the field of Industrial Relations“ (GA VS/2019/0080). Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za możliwe wykorzystanie informacji zawartych w niniejszym dokumencie.

