

Koszty etycznego biznesu: niemiecka ustawa o kontroli łańcuchów dostaw

Sebastian Płóciennik

Od początku 2023 r. niemieckie firmy muszą uwzględniać w swojej współpracy z dostawcami zagranicznymi postanowienia ustawy o dochowaniu należytej staranności w łańcuchach dostaw (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG). Jej celem jest ochrona szeroko pojmowanych praw człowieka, w szczególności zapobieżenie pracy przymusowej, zatrudnianiu dzieci, praktykom dyskryminacyjnym i zakazowi zrzeszania się pracowników. Ten akt prawny ma również przeciwdziałać złym warunkom socjalnym zatrudnienia oraz zaniedbywaniu przez biznes ochrony środowiska.

Na razie nowe regulacje obejmują duże przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 3 tys. pracowników. Już od 2024 r. zostaną im jednak podporządkowane także mniejsze podmioty, które zapewniają stanowiska pracy dla 1 tys. osób.

Ustawa LkSG zobowiązuje firmy do przeprowadzania oceny ryzyka naruszeń praw człowieka u dostawców, do podejmowania działań prewencyjnych oraz tworzenia procedur interwencji – włącznie ze ścieżką skarg na partnerów zagranicznych. Wszystkimi tymi zagadnieniami mają się zajmować wewnętrzni pełnomocnicy ds. praw człowieka. Przedsiębiorstwa objęte ustawą muszą ponadto dokumentować swoją aktywność oraz składać raporty Federalnemu Urzędowi Kontroli Gospodarki i Eksportu (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA). W razie stwierdzenia naruszeń LkSG może on nałożyć kary w wysokości do 8 mln euro lub do 2% obrotów firmy, a także zastosować inne sankcje, takie jak np. czasowe wykluczenie z przetargów publicznych.

Nacisk społeczny na regulacje

Kwestia przestrzegania standardów w globalnej gospodarce zajmuje ważne miejsce w niemieckiej debacie publicznej. Brak wiążących regulacji był już w latach dziewięćdziesiątych przedmiotem powszechnej krytyki. Postrzegano to jako czynnik z jednej strony pozwalający na osiągnięcie ogromnych zysków przez korporacje, z drugiej zaś – prowadzący do naruszeń praw człowieka, degradacji praw socjalnych i niszczenia środowiska naturalnego. Wynikające stąd straty społeczne zaczęto z czasem wiązać z ekspansją ruchów populistycznych i antysystemowych, dlatego argumenty za regulacją tej kwestii coraz częściej trafiały do programów wyborczych partii głównego nurtu. Sygnałem do podjęcia działań instytucjonalnych było uchwalenie przez ONZ w 2011 r. katalogu zasad etycznego biznesu podkreślających konieczność ochrony praw człowieka w działalności gospodarczej. W Niemczech przekuto go w 2016 r. na Narodowy plan działania dla gospodarki i praw człowieka (Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der

Bundesregierung) – rodzaj memorandum, które miało zachęcić firmy do samodzielnego sformułowania w tym zakresie zasad i metod ich egzekwowania. Nie przyniosło ono jednak oczekiwanego rezultatu, dlatego rząd Angeli Merkel zdecydował się na uchwalenie w czerwcu 2021 r. odpowiedniej ustawy. Weszła ona w życie na początku stycznia 2023 r.

Opór biznesu

Tak długi okres *vacatio legis* nie był przypadkiem. Pomimo popularności regulacji w społeczeństwie rząd wsłuchiwał się także w głosy organizacji przedsiębiorców, ostrzegających przed kosztami i ryzykiem utraty konkurencyjności. Szczególnie wrażliwa na ten argument była CDU/CSU, która długo nie mogła znaleźć porozumienia z bardziej radykalną w tej kwestii SPD. Ostateczny kompromis dał firmom więcej czasu na dostosowanie się do nowych regulacji – ustalono, że w pierwszym etapie ustawa obejmie jedynie duże podmioty zatrudniające więcej niż 3 tys. osób. Spór o wchodzący w życie akt prawny został odziedziczony przez obecną koalicję, choć tym razem rolę „hamulcowego” w rządzie przejęła FDP. Liberalowie przekonywali, że ustawa wchodzi w życie w wyjątkowo niesprzyjającym czasie, gdy firmy zmagają się z reperkusjami kryzysu pocovidowego, wojny na Ukrainie oraz szoku energetycznego. Propozycję, by LkSG obowiązywała dopiero od 2024 r., odrzuciła jednak socjaldemokratyczna minister rozwoju Svenja Schulze.

Wymogi i procedury

Nowe prawo zostało przyjęte przez firmy bez entuzjazmu. Biznes zwraca uwagę przede wszystkim na problem nadmiernej biurokracji i kosztów organizacyjnych. Zgodność z literą ustawy oznacza konieczność prześwietlenia niekiedy setek, a w przypadku bardzo dużych firm – nawet tysięcy partnerów handlowych. Nie uda się tego przeprowadzić bez zwiększenia zatrudnienia, w tym specjalistów IT, których na rynku od lat brakuje. Ponadto kryteria szacowania ryzyka naruszenia praw człowieka są, zdaniem biznesu, sformułowane w sposób niejasny i nazbyt ogólny. Trudno również ustalić, w jaki sposób reagować na naruszenia zasad u dostawców zagranicznych, by uniknąć *ultima ratio* – zerwania współpracy. Aby rozwiać wątpliwości, BAFA opublikował w październiku 35-stronicową ankietę, która miała ułatwić firmom sporządzenie sprawozdań. Ministerstwo Rozwoju odpierało zarzuty przedsiębiorstw, twierdząc, że istotą ustawy jest „ograniczone, elektroniczne postępowanie raportujące, a nie tworzenie biurokratycznych barier”.

Kolejne uwagi ze strony biznesu dotyczą wyłączenia mniejszych firm spod reżimu aktu prawnego. Ustawodawca nie wziął pod uwagę faktu, że wiele z nich współpracuje z dużymi koncernami aktywnymi na rynku międzynarodowym i w praktyce będą musiały one ponieść koszty dostosowania się do nowych reguł. Lepszym rozwiązaniem byłoby uproszczenie wymogów w taki sposób, by mogły sobie z nimi poradzić także podmioty sektora MŚP, których nie stać na tworzenie procedur i osobnych działów personalnych zajmujących się kontrolą przestrzegania praw człowieka przez partnerów gospodarczych.

Trzeci problem podnoszony przez organizacje przedsiębiorców to wpływ LkSG na konkurencyjność firm z RFN na rynku międzynarodowym. Ogólne koszty związane z dostosowaniem się do reguł mogą sięgnąć – według badań Handelsblatt Research Institute – 1% obrotów, a część z nich będą także ponosić dostawcy zagraniczni. Może to ich zniechęcić do współpracy z niemieckimi partnerami, co zapewne skrzętnie wykorzystają konkurenci państw nieprzywiązujących wagi do standardów ochrony praw człowieka. Ponadto w niektórych krajach – np. w Katarze – egzekwowanie ustawy może stać w

sprzeczności z prawem miejscowym, co przy restrykcyjnej wykładni może postawić przedsiębiorców przed trudnymi do rozwiązania dylematami.

Wyzwanie dla polityki

Ustawa jest jednak wyzwaniem nie tylko dla biznesu, lecz także dla polityki zagranicznej i gospodarczej rządu. W obliczu pandemii i wojny na Ukrainie władze w Berlinie uznały za ważny cel dywersyfikację powiązań gospodarczych i obniżenie w ten sposób ryzyka związanego z nadmierną koncentracją łańcuchów podaży. Tymczasem LkSG tworzy zachęty w odwrotnym kierunku – ograniczenia kręgu dostawców do listy „sprawdzonych” podmiotów. Koszty transakcyjne nawiązywania współpracy z nowymi firmami i państwami wzrosną, ponieważ będzie ono każdorazowo wiązało się z koniecznością uruchomienia oceny ryzyka naruszeń.

LkSG może stać się również problemem dla polityki rozwojowej, której celem jest wsparcie najbiedniejszych krajów świata – także przez angażowanie ich firm do współpracy z podmiotami z RFN. Może się jednak okazać, że wymogi ustawy wykluczą je z kręgu zainteresowania niemieckiego biznesu. W ten sposób pod znakiem zapytania staną ambitne cele Berlina, by rozwijać relacje gospodarcze z państwami Globalnego Południa. Przedsmakami problemów były wizyty kanclerza Olafa Scholza w Ameryce Południowej i w Indiach, w trakcie których pojawiały się zarzuty o mnożenie barier w wymianie handlowej przez państwa Unii Europejskiej, w tym Niemcy.

Jest jednak mało prawdopodobne, by Berlin próbował wycofać się z przepisów LkSG lub osłabić niektóre jej rygory. Bardziej prawdopodobne wydaje się dążenie do większej koordynacji działań na poziomie UE i doprowadzenie do finału prac nad europejską dyrektywą o łańcuchach dostaw. Odpowiedni projekt został już przedstawiony przez Komisję Europejską i w niektórych kwestiach idzie dalej niż niemiecka ustawa – np. obejmuje firmy zatrudniające ponad 500 osób i osiągające obrót 150 mln euro (w określonych branżach z wysokim ryzykiem naruszeń te zasady są nawet jeszcze ostrzejsze). Może on stać się zarzewiem sporów w UE, ale niekoniecznie w kontekście samej istoty regulacji. Większym problemem będzie np. ogłoszenie w bardziej zamożnych państwach członkowskich wsparcia finansowego dla „własnych” firm, skonfrontowanych z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z implementacją dyrektywy. Wspólnocie groziłby w takiej sytuacji podobny konflikt do tego, który miał miejsce w trakcie rozmów o europejskiej reakcji na amerykańską ustawę IRA. Ostatecznie dała ona rządowi więcej swobody w polityce subwencyjnej, co nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia spójności wspólnego rynku.