

Osiński, Joachim

Znaczenie administracji publicznej i partnerów społecznych we wdrażaniu nowej strategii lizbońskiej

Mazowsze. Studia Regionalne 1, 23-46

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZNACZENIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PARTNERÓW SPOŁECZNYCH WE WDRAŻANIU NOWEJ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Joachim Osiński

Wstęp

Przyjęta w 2000 roku i w założeniu konsekwentnie wprowadzana w życie *Strategia Lizbońska* miała doprowadzić do przebudowy Unii Europejskiej w „*najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarke na świecie, zdolną do utrzymywania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej*”. Jej przyjęcie wynikało ze zróżnicowanych przesłanek, wśród których istotna była – narastająca w latach 90. XX w. – dywergencja w tempie wzrostu gospodarczego pomiędzy USA a liczącą wówczas 15 członków Unią Europejską. „*W Stanach Zjednoczonych wysokiemu tempu wzrostu gospodarczego towarzyszyło jednoczesne obniżanie się inflacji, bezrobocia, wzrost produktywności i duże inwestycje w sektor technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Taka sytuacja frustrowała zmierzającą z uporem do ekonomicznej i politycznej potęgi unię państw starego kontynentu*” [Radło 2004, 34-35]. Upowszechniało się przekonanie, że gospodarka amerykańska działa głównie dzięki coraz powszechniejszemu zastosowaniu ICT („nowa gospodarka”) – część teoretyków zaczęła określać ją mianem „gospodarki opartej na wiedzy”. Inni wskazywali jednak na „tradycyjne” źródła amerykańskiego wzrostu gospodarczego – niskie podatki, elastyczny rynek pracy i daleko posuniętą deregulację gospodarki. „*Powyższy kontekst jest o tyle istotny, iż Strategię Lizbońską przyjmowano w szczytowym okresie zachwytu nad „nową gospodarką”. Okres ten cechowały powszechne, dość bezkrytyczne sądy na temat źródeł wzrostu gospodarczego, których cechą było entuzjastyczne podejście do rozwoju Internetu i ICT, którym przypisywano kluczową rolę w rozwoju ekonomicznym lat dziewięćdziesiątych. Kontekst ten miał bardzo istotny wpływ na priorytety Strategii, a także używaną w niej retorykę*” [Radło 2004, 35]. Priorytetem stały się większe nakłady na badania i rozwój, większe inwestycje w kapitał ludzki i technologie informacyjne, dzięki czemu gospodarka UE miała się rozwijać szybciej, być bardziej konkurencyjną, ale jednocześnie miała uniknąć istotnej korekty dominującego w Unii modelu ekonomiczno-społecznego, opartego m.in. na bar-

dzo wysokich podatkach, dużych wydatkach na transfery dochodowe oraz rosnącą konsumpcję publiczną.

Strategia, w moim przekonaniu, nie identyfikowała dostatecznie **podmiotów odpowiedzialnych za jej wdrażanie**. Podstawowymi podmiotami były, oczywiście, instytucje unijne oraz państwa członkowskie i ich naczelné organy władzy wykonawczej, jednakże zbyt mało miejsca poświęcono innym podmiotom. Dotyczyło to przede wszystkim **władz regionalnych i lokalnych** (przede wszystkim organów administracji publicznej – samorządowej na tych szczeblach) oraz **instytucji i organizacji partnerów społecznych** zarówno na szczeblu europejskim, jak i poszczególnych państw członkowskich. W zasadzie poprawnie zidentyfikowano słabości gospodarki europejskiej, jednakże nie dobrano właściwych lub wystarczających podmiotów realizacyjnych do przeprowadzenia stosownych zmian. Wiara w omnipotencję rządów w tym względzie okazała się zwodnicza.

Po pięciu latach stało się jasne w praktyce, iż osiągnięcie zamierzonego celu jest niemożliwe przynajmniej z trzech powodów, ważnych z punktu widzenia niniejszego opracowania. Po pierwsze, tempo wzrostu gospodarczego w USA po 2000 roku spadło, a dodatkowo stało się jasne, iż dotychczasowy wzrost w dużym stopniu gospodarka ta zawdzięczała nie tylko, a może nie przede wszystkim tym czynnikom, które w *Strategii Lizbońskiej* uznano za najważniejsze. Po drugie, w coraz szerszym stopniu torowało sobie drogę przekonanie, że bez istotnych reform „europejskiego modelu społecznego”, w tym szczególnie rynków pracy i poziomu zabezpieczeń społecznych, nie uda się realizacja zmienionych priorytetów *Strategii*. Po trzecie ważnym faktem stało się kolejne rozszerzenie w 2004 roku UE o 10 członków, o zróżnicowanym poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego, którzy nie przeszli „pierwszego etapu” wdrażania *Strategii Lizbońskiej* i którzy nie byli beneficjentami częściowych, pozytywnych zmian w dziedzinach uznanych za priorytetowe w pierwotnej *Strategii*.

Mając powyższe na uwadze, a także dostrzegając inne podejście do podmiotów ważnych dla wdrażania *Strategii*, należy podjąć próbę bardziej precyzyjnego określenia roli partnerów społecznych oraz organów administracji publicznej (regionalnej i lokalnej, a w mniejszym zakresie administracji szczebla centralnego), jako tych, którym wyznaczono w *Strategii* ważną rolę i które ponosić będą część odpowiedzialności za jej realizację. W przypadku administracji publicznej, jej pozycję w omawianym procesie określić można jako dualistyczną. Z jednej bowiem strony w bardzo dużym stopniu nowe priorytety związane są z jej zadaniami i uprawnieniami na poszczególnych poziomach (dotyczy to zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej), i to na organy administracji spada zasadniczy ciężar decyzyj-

ny i „działaniowy”. Z drugiej jednak strony ona sama, jej organy, zasoby kadrowe, zaplecze doradcze i eksperckie, a także infrastruktura materialna, z których administracja publiczna korzysta, muszą zostać w znacznym stopniu unowocześnione, zmodyfikowane i udoskonalone. Administrację publiczną czeka w procesie realizacji *Strategii Lizbońskiej* swoisty test, na ile będzie potrafiła być „organizacją uczącą się” w trakcie rozstrzygania i decydowania o wielu kwestiach zawartych w priorytetach *Strategii* i szczegółowo określonych w kolejnych dokumentach unijnych.

Rola administracji publicznej i partnerów społecznych w państwach Unii Europejskiej w kontekście wdrażania *Strategii Lizbońskiej*

Wpływ administracji publicznej na gospodarkę każdego kraju jest ewidentny i powszechnie odczuwany przez obywateli, ale najczęściej mówi się i analizuje politykę gospodarczą centralnej władzy wykonawczej (rządu) i związanych z nią instytucji. W Polsce także ewentualne dyskusje dotyczą najczęściej zakresu i narzędzi prowadzenia takiej polityki przez Radę Ministrów lub poszczególne resorty. Jednakże w ramach **priorytetu 1 *Strategii Lizbońskiej***, dotyczącego **inwestowania w kapitał ludzki i modernizacji rynku pracy**, należy bezsprzecznie uznać zasadniczy charakter działań organizatorskich i przedsięwzięć realizowanych przede wszystkim przez regionalne i lokalne organy administracji publicznej, a szczególnie administrację jednostek samorządu terytorialnego na poziomach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Podobnie rzecz się ma z zagadnieniem **relacji organów administracji samorządowej do podmiotów gospodarczych, funkcjonujących w gospodarce regionalnej i lokalnej (występujące w priorytecie 2: pobudzanie i umacnianie małych i średnich przedsiębiorstw), które ma zasadnicze znaczenie dla procesów rozwoju regionalnego i lokalnego**. Analiza tych zagadnień wymaga interdyscyplinarnego i całościowego podejścia, a co za tym idzie – uwzględnienia różnorodnych czynników, istotnych dla określenia roli wspomnianych organów dla uwalniania przedsiębiorczości w sektorze MŚP i ich znaczenia dla gospodarki regionalnej i lokalnej. Stąd analiza nie może zmierzać jedynie do szukania odpowiedzi na proste pytanie, czy jest to rola ważna, znacząca, czy raczej drugoplanowa i malejąca. Powinna zmierzać do określenia uwarunkowań i sformułowania zaleceń istotnych z punktu widzenia realizacji *Strategii Lizbońskiej*, nie tylko zresztą w odniesieniu do wspomnianego priorytetu, ale także pozostałych. Powinna dać uargumentowaną odpowiedź w kwestii **skutecznego udziału administracji samorządowej w realizacji *Strategii***, a jednocześnie wskazywać na elemen-

ty **modernizacji strukturalnej, funkcjonalnej i proceduralnej dotyczącej samej administracji**. Odpowiedzieć na pytanie: jak zmienić i unowocześnić się powinna ona sama w procesie wdrażania *Strategii*?

Zadania administracji publicznej w państwach członkowskich a *Strategia Lizbońska*

Odnowiona *Strategia Lizbońska*, jak wspomnieliśmy wyżej, zdecydowanie bardziej **doceniła rolę administracji publicznej we wdrażaniu jej priorytetów** i określonych w nich bardziej szczegółowych zadań. Jednakże punktem wyjścia do tej zmiany była ocena wdrażania *Strategii Lizbońskiej* przedstawiona w *Raporcie Komisji Europejskiej* na wiosenne spotkanie *Rady Europejskiej* w 2004 roku w Lizbonie¹. Jest to czwarty raport przedstawiający bilans postępów dokonanych od 2000 roku we wdrażaniu *Strategii*. Jego wyjściowa konstatacja zawarta jest w stwierdzeniu, iż „**przedsięwzięcia na poziomie europejskim nie wystarczą dla właściwej realizacji *Strategii Lizbońskiej***”[COM 2004/29]. Stąd wynikało zobowiązanie państw członkowskich do kontynuowania reform, co ma oczywisty związek także z nowymi państwami członkowskimi, które od 1 maja 2004 roku przystąpiły do UE. Skutkowało to przyjęciem krajowych programów reform na lata 2005-2008, na rzecz realizacji odnowionej *Strategii Lizbońskiej*.

Z punktu widzenia administracji publicznej, raport zawierał szereg kwestii pozostających w gestii organów administracji publicznej szczebla centralnego, ale także regionalnego i lokalnego. **Zalecenia dotyczące kontynuowania reform** w ramach *Strategii* odnosiły się więc do wszystkich jej poziomów, choć w zróżnicowanym stopniu, nadal jednak z przewagą działań i odpowiedzialności administracji rządowej. Zasadnicze jest więc pytanie, które ze wspomnianych kwestii można było uznać za najistotniejsze z punktu widzenia *Komisji Europejskiej*? Gdzie tkwiły największe rezerwy, które pozwolić miały w przyszłości osiągnąć założone priorytety i na co szczególnie państwa członkowskie powinny zwrócić uwagę? Ze wspomnianego raportu wynika, że były to:

1. Zapewnienie właściwego stanu finansów publicznych:

- utrzymanie stabilnych ram makroekonomicznych,
- reforma systemów emerytalnych.

¹ Wdrażanie *Strategii Lizbońskiej*. Reformy dla rozszerzonej Unii. Raport Komisji na wiosenny szczyt *Rady Europejskiej* 26 marca 2004 rok – raport ten był poprzedzony częściowymi opracowaniami dotyczącymi wdrażania różnych aspektów *Strategii*, np. *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej* czy *Wytycznych Polityki Zatrudnienia*.

2. Zwiększenie zatrudnienia i podniesienie produktywności gospodarki:

- zmniejszenie stopy bezrobocia, w tym poziomu zatrudnienia pracowników między 55 a 64 rokiem życia i stopy zatrudnienia kobiet,
 - wzrost produktywności na osobę zatrudnioną, poprzez zwiększenie udziału technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, wzrost poziomu inwestycji, szczególnie w dziedzinie badań naukowych i innowacji²,
 - inwestycje publiczne i prywatne w kapitał ludzki, poprzez rozwój edukacji i kształcenia zawodowego oraz poprawę efektywności tych inwestycji.
- [COM (2002) 779]

3. Poprawa rynku wewnętrznego i konkurencyjności:

- przyspieszenie procesów integracji na rynku produktów, a także pokonanie fragmentacji rynku wewnętrznego w sferze usług (transpozycja dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego),
- liberalizacja w dziedzinie przedsiębiorstw sieciowych (energia elektryczna, gaz, ropa naftowa),
- pokonanie fragmentacji rynków finansowych poprzez wprowadzenie *Planu działania w zakresie usług finansowych (FSAP)*,
- eliminacja dysproporcji podatkowych oraz tworzenie sprzyjającego otoczenia prawnego,
- utrzymywanie polityki silnej konkurencji.

4. Utrzymanie trwałego wzrostu pozwalającego poprawiać standard i jakość życia:

- wzmocnienie spójności społecznej poprzez zmniejszanie ryzyka ubóstwa,
- uwzględnianie zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym,
- wprowadzanie w życie strategii trwałego rozwoju.

Przedstawione działania nakładały liczne obowiązki i odpowiedzialność przede wszystkim na organy centralnej administracji: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także urzędy centralne.

W ramach poszczególnych problemów działania nie byłyby skuteczne, gdyby nie były zaangażowane w procesy ich realizacji organy administracji regionalnej i lokalnej na poziomie województw, powiatów i gmin, a także partnerzy społeczni.

² Liczba osób zajmujących się badaniami naukowymi w UE wynosiła w 2001 roku 5,7 na 1000 mieszkańców, zaś w USA – 8,1, a w Japonii – 9,1 na 1000 mieszkańców [por. *Trzeci Europejski Raport na temat Wskaźników w Nauce i Technologii*].

Sama aktywność centralnej administracji rządowej (ministra właściwego do spraw pracy i innych ministrów), działającej na podstawie *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia*, uchwalonego przez Radę Ministrów, byłaby z pewnością niewystarczająca. Przykładowo, w dziedzinie jakościowej poprawy na rynku pracy i funkcjonowania instytucji rynku pracy niezbędna była i jest jakościowa poprawa funkcjonalna wojewódzkich urzędów pracy oraz modernizacja w zakresie skuteczności i efektywności powiatowych urzędów pracy³. Ustawa wymienia spory katalog instytucji rynku pracy (rozdz. 3) i są wśród nich: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego, które w sensie strukturalnym z pewnością tworzą wystarczającą sieć służb zatrudnienia⁴. Gros zadań przypisanych zostało w omawianej kwestii, podobnie jak w poprzedniej ustawie, władzom **samorządowym powiatu** – art. 9, ust. 1. Do zadań realizowanych przez powiaty należą m.in.:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe i informację zawodową,
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,
- inicjowanie i wdrażanie instrumentów rynku pracy oraz inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,
- inicjowanie i wspieranie metodyczne klubów pracy, działających w innych niż powiatowy urząd pracy instytucjach i organizacjach,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych i innych dzia-

³ Podstawę prawną działań administracji publicznej w powyższym zakresie stanowi *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) oraz przepisy wydane na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. Zastąpiła ona *Ustawę z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., nr 25, poz. 128 z późn. zm.).

⁴ W porównaniu do innych państw UE, strukturę instytucji rynku pracy należy uznać za dobrze rozwiniętą, nawet w zestawieniu z państwami zdecydowanie bardziej od nas rozwiniętymi, np. Szwecją. Zasadniczym problemem jest kwestia skuteczności i elastyczności oddziaływania na poszczególne elementy rynku pracy [por. Osiński, 2004, 127-138].

łań na rzecz aktywizacji bezrobotnych,

- opracowywanie analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady zatrudnienia oraz organów zatrudnienia,
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć, mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy,
- współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia,
- wydawanie decyzji o:

- 1) uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego,
- 2) przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium i innych, finansowanych z Funduszu Pracy, świadczeń niewynikających z zawartych umów,
- 3) obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia, finansowanych z Funduszu Pracy,
- 4) odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia, udzielonego z Funduszu Pracy oraz należności z tytułu zwrotu refundacji lub przyznanych jednorazowo środków [por. *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* art. 9 ust. 1 pkt. 1-14].

Przedstawione zadania wykonywane są przez powiatowe urzędy pracy, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Nie wyczerpują one zadań nałożonych przez prawo na wspomniany szczebel administracji publicznej. Dlatego też wspomniane szersze i bardziej precyzyjne uwzględnienie organów administracji regionalnej (zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy określa art. 8, ust. 1 wspomnianej ustawy) i lokalnej, zawarte w odnowionej *Strategii Lizbońskiej* i określenie ich jako podmiotów decydujących o sukcesie *Strategii* na poziomie krajowym, wydaje się trafne i w pełni uzasadnione. Znajduje to także

odzwierciedlenie w *Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej*⁵.

Priorytety odnowionej Strategii Lizbońskiej a udział partnerów społecznych

Jak wspomnieliśmy, rola partnerów społecznych w tworzeniu, a szczególnie we wdrażaniu zadań wynikających ze *Strategii Lizbońskiej* uległa istotnej zmianie w 2004 roku, kiedy przystąpiono do opracowania odnowionej *Strategii*. Aby jednak zdać sobie sprawę z istoty problemu, należy powrócić do sytuacji, jaka ukształtowała się jeszcze w latach 80., a szczególnie 90. Nastąpił wówczas **proces europeizacji partnerów społecznych**. Miało równocześnie miejsce rozszerzenie zakresu spraw, w których zaczęły zajmować stanowiska związki zawodowe i organizacje pracodawców wobec rosnącej konkurencji NGO's i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Z czasem ustanowiony został w ten sposób system negocjacji, kooperacji i korelacji, który stanowił zewnętrzne wzmocnienie organizacyjne, legitymizujące struktury europejskie.

Regulacją w prawie pierwotnym, która otworzyła drogę wspomnianemu procesowi **europeizacji partnerów społecznych**, był przepis art. 118b *Jednolitego Aktu Europejskiego* (wejście w życie 1 lipca 1987 rok), mówiący, iż „Komisja podejmie wysiłki w celu rozwijania dialogu między pracodawcami i pracownikami na poziomie europejskim, co mogłoby, jeżeli obie strony uznają to za pożądane, otworzyć drogę stosunkom opartym na porozumieniu” [*Traktat o Unii Europejskiej*]. Był to przepis raczej intencjonalny, choć dawał podstawę do zinstytucjonalizowania wpływu europejskich partnerów społecznych w przyszłości⁶.

Innym problemem, którego nie sposób pominąć, jeśli analizujemy zagadnienie instytucjonalizacji partnerów społecznych na poziomie europejskim, była kwestia „deficytu demokracji”, z którą Unia Europejska borykała się od zawsze. Kwestia ta miała mniejsze znaczenie we wczesnych fazach procesu integracji – wspólny rynek czy unia celna – jednakże po przyjęciu *Traktatu z Maastricht* i wynikającej zeń konstrukcji trzech filarów, na których miała opierać się dalsza integracja w Europie, uspołecznienie czy demokratyzacja procesów decyzyjnych (prawnych i funkcjonalnych) stała się absolutnie kluczowa. W tym aspekcie można się także

⁵ Kwestie te analizowane są szczegółowo w niniejszym opracowaniu w tekście I. Zawiślańskiej.

⁶ Proces ten odbywa się współcześnie niejako na sześciu poziomach lub zakresach: (1) poprzez ogólne mechanizmy konsultacji pomiędzy UE a partnerami społecznymi, (2) przez europejski dialog międzysektorowy i sektorowy, (3) na gruncie przepisów *Protokołu Socjalnego Traktatu z Maastricht*, (4) poprzez informowanie pracowników w ramach UE i konsultacje, (5) Spółki Europejskie, (6) europejskie negocjacje zbiorowe.

przyjrzeć działaniom mającym na celu np. zwiększenie reprezentatywności Parlamentu Europejskiego czy zmianom roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE, aby skonstatować, że ograniczanie czy zmniejszanie owego deficytu stało się podstawą filozofii zmian w systemie instytucjonalnym UE na wiele, wiele lat, zresztą do dziś.

Dialog społeczny na poziomie Unii Europejskiej

Zinstytucjonalizowanie na mocy *Traktatu z Maastricht* dialogu partnerów społecznych (art. 136-139) w strukturze UE, sformułowanie *Protokołu Społecznego do Traktatu*, precyzującego relacje np. *Komisji Europejskiej* z partnerami społecznymi, miało w zamyśle w istotny sposób poszerzyć demokratyczną legitymizację instytucji unijnych. Protokół stworzył partnerom społecznym możliwość zawierania zbiorowych układów pracy na poziomie wspólnotowym. Także w 1992 roku powołano *Komisję Dialogu Społecznego* jako forum konsultacji pomiędzy trzema europejskimi organizacjami partnerów społecznych: *Europejską Konfederacją Związków Zawodowych* (*European Trade Union Confederation – ETUC*), *Unią Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy* (*Union of Industrial and Employers Confederations of Europe – UNICE*) i *Europejskim Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym* (*European Centre of Enterprises with Public Participation – CEEP*). Dokumenty te wprowadzały nie tylko regułę konsultacji z partnerami społecznymi decyzji instytucji UE, przede wszystkim w kwestiach socjalnych, ale także akcentowały rolę partnerów w procesie implementacji dyrektyw na poziomie europejskim, jak i krajowym.

Rozwiązanie takie *expressis verbis* zawierają art. 137-139 *Traktatu Amsterdamskiego*, ustanawiając istotne dla partnerów społecznych formy uczestnictwa: implementację wspólnotowych rozstrzygnięć prawnych (art. 137.3), konsultację (art. 138) oraz samoregulację (art. 139). Kategorie te są istotne dla powodzenia *Europejskiego Dialogu Społecznego*, szczególnie jeśli realizowane są równocześnie. Oznacza to, iż partnerzy społeczni uczestniczą w konsultacjach w procesie prawotwórczym, biorą udział we wdrażaniu przyjętych regulacji prawnych – dyrektyw, a dodatkowo dysponują swobodą w tworzeniu zasad i regulacji odnoszących się do relacji pomiędzy nimi. Sformułowane zostały równocześnie w *Traktacie* i nałożone na *Komisję Europejską* nowe zadania, które określa się jako konsultacyjno-informacyjne. *Komisja* ma, po pierwsze, wspierać konsultacje pomiędzy pracodawcami i pracownikami na szczeblu Wspólnoty oraz podejmować stosowne środki, aby ułatwić dialog, zapewniając zrównoważone wsparcie każdej ze stron. Po drugie, przed złożeniem propozycji w dziedzinie polityki społecznej, *Komisja* przeprowadzać będzie

konsultacje z pracodawcami i pracownikami odnośnie sugerowanego kierunku działań. Po trzecie, jeżeli po konsultacjach okaże się, iż działanie powinno być podjęte, *Komisja* przeprowadzi konsultacje z pracodawcami i pracownikami dotyczące treści przewidywanej propozycji. Pracodawcy i pracownicy prześlą *Komisji* swoją opinię lub zalecenie, jeśli jest ono wymagane. Po czwarte, w trakcie konsultacji partnerzy społeczni mogą poinformować *Komisję* o zamiarze wszczęcia procedury przewidzianej w art. 118b TWE. Czas trwania procedury nie powinien przekroczyć dziewięciu miesięcy, o ile zainteresowani partnerzy społeczni i *Komisja* nie zdecydują wspólnie o jego przedłużeniu [por. *Traktat z Amsterdamu*].

Dodać należy, iż także *Traktat Nicejski* w art. 137-139 uznaje nie tylko funkcję konsultacyjną partnerów społecznych, ale także funkcję implementacyjną, co tworzy, jak się wydaje, wystarczające ramy prawne w UE dla skutecznego i efektywnego wykorzystywania płaszczyzn współpracy europejskich partnerów społecznych dla unijnego procesu decyzyjnego. Stwarza też ewentualną podstawę do rozszerzenia demokratycznej legitymizacji procesu prawotwórczego.

Oczywiście, wspomniane dokumenty wspólnotowego prawa pierwotnego uzupełnione są aktami prawa pochodnego, na które składają się rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie [Barcz 2002, 183 i nast.: Dyrektywa 98/59/EC; Dyrektywa 2001/23/EC; Dyrektywa 2002/14/WE]. W odniesieniu do reprezentacji interesów pracodawców i pracowników akty prawa pochodnego zawierają przepisy (regulacje), procedury oraz instrumenty, które zostały wprowadzone przede wszystkim przez *Komisję Europejską* lub *Parlament*⁷. Partnerstwo społeczne (*Social partnership*) przekroczyło więc granice narodowe i przybrało wymiar europejski, dostosowując się do funkcjonowania najważniejszych instytucji UE, a częściowo stając się immanentnym elementem unijnego procesu decyzyjnego.

Uczestniczenie w szeroko rozumianym dialogu społecznym na poziomie UE, a nawet zawieranie pewnych, wiążących porozumień, nie jest w żaden sposób ograniczane przez prawodawstwo unijne. Jednakże prawo do udziału w konsultacjach społecznych w oparciu o art. 138 TWE mają tylko partnerzy społeczni, którzy spełniają warunki określone przez *Komisję*. Warunki te były formułowane stopniowo

⁷ *Pierwszy Komunikat* o grupach interesu *Komisja* przyjęła 2 grudnia 1992 roku. Wprowadzał on rozróżnienie pomiędzy dwoma rodzajami organizacji, nazwanych „niekomercyjnymi grupami interesu”, do których zaliczono organizacje *non-profit*; europejskie i międzynarodowe stowarzyszenia, związki, federacje, konfederacje itp., oraz „profesjonalne grupy lobbystów” składające się z konsultantów, doradców i firm *public relations*. Rozróżnienie miało jedynie charakter porządkowy i nie oznaczało swojej istocie formy akredytacji wspomnianych organizacji. O wiele istotniejsze znaczenie *Komunikat Komisji* pt. „Dostosowywanie i promowanie dialogu społecznego na poziomie Wspólnoty” z maja 1998 roku. Zawiera on określenie kierunków rozwoju dialogu społecznego w sferze informacji, konsultacji i negocjacji oraz propozycje mechanizmów i struktur sprzyjających prowadzeniu i rozwijaniu dialogu.

od 1993 roku, poprzez 1996 rok – *Komunikat Komisji Europejskiej* w sprawie rozwoju dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym, do 1998 roku – *Komunikat Komisji Europejskiej* w sprawie dostosowania i popierania dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym. Obecnie można je uznać za ukształtowane i stabilne w praktyce. W świetle wspomnianych komunikatów organizacje partnerów społecznych, aspirujące do współudziału w działaniach instytucji UE, przede wszystkim w kwestiach społecznych (socjalnych), powinny być, po pierwsze, organizacjami o charakterze ogólnoprzemysłowym lub odnosić się do szczególnego sektora bądź kategorii przemysłu (*cross-industry organization*). Po drugie, być zorganizowanymi na poziomie europejskim i składać się z części, które same w sobie są integralnymi i uznanymi podmiotami społecznego partnerstwa w państwach członkowskich i w miarę możliwości powinny być przedstawicielami wszystkich państw-członków. I wreszcie, po trzecie, posiadać odpowiednie struktury organizacyjne, umożliwiające ich skuteczne uczestnictwo w konsultacjach (dialogu społecznym na szczeblu UE) [*Industrial relations in Europe 2002*, 50].

Powyższe kryteria wymagają od organizacji partnerów społecznych doświadczenia w działaniu na szczeblu narodowym, odpowiednich struktur, a także zasobów (finansowych, merytorycznych i członkowskich), potwierdzających ich zdolność do skutecznego działania oraz reprezentatywność. W praktyce zewnętrznym tego świadectwem jest posiadanie przedstawicielstwa (biura) w Brukseli lub innym mieście, w którym siedziby mają instytucje unijne.

Komisja Europejska na podstawie wspomnianych kryteriów kwalifikuje daną organizację do uczestnictwa w „sformalizowanym”, europejskim dialogu społecznym. Ma jednocześnie obowiązek do utrzymywania kontaktów z „akredytowanymi” uczestnikami dialogu społecznego i informowania ich o zagadnieniach stanowiących w danym momencie przedmiot konsultacji czy negocjacji. Listy partnerów społecznych ogłaszane są jako aneksy do komunikatów *Komisji*, w postaci raportów (*Report on the Representativeness of European Social Partners Organisations*), przygotowywanych na zlecenie *Komisji*⁸. W związku z możliwością tworzenia przez wybranych partnerów społecznych forum konsultacyjnego w postaci, przykładowo, sektorowego komitetu dialogu społecznego, *Komisja*

⁸ Wiodącą rolę koordynatora prac nad raportami, dotyczącymi partnerów społecznych, odgrywa Instytut Nauk o Pracy (*Institut des Sciences du Travail*) Katolickiego Uniwersytetu w Louvain. Aktualnie wśród partnerów społecznych są: 3 organizacje międzysektorowe, 3 organizacje reprezentujące konkretne kategorie pracowników lub przedsiębiorców, 38 organizacji sektorowych pracodawców, 12 organizacji europejskich związków zawodowych oraz 1 organizacja specjalna (Europejska Izba Handlu i Przemysłu – EUROCHAMBER), a więc w sumie 57 organizacji europejskich – podmiotów dialogu społecznego, wyróżnionych zgodnie z art. 138 TUE [por. *Communication from the Commission*].

dotychczasowa bada reprezentatywność i zdolność do negocjowania porozumień partnerów forum. Wymagania dotyczące reprezentatywności różnią się jednak w zależności od tego, czy są to standardowe konsultacje, czy negocjowane porozumienia. Tym nie mniej „reprezentatywność” jest istotną cechą, na której *Komisja* skupia uwagę i systematycznie ją bada, chcąc zapewnić wysoką rangę partnerstwu społecznemu.

W literaturze wskazuje się, że wśród ponad 50 podmiotów europejskiego dialogu społecznego można wyróżnić siedem rodzajów podmiotów grupowych, które w większości zrzeszone są w federacjach i konfederacjach transnarodowych, określanymi jako „Eurogrupy”. Są wśród nich grupy reprezentujące regiony subnarodowe, międzysektorowe i sektorowe organizacje przedsiębiorców, organizacje profesjonalistów, środowiska konsumenckie, ugrupowania związane z ochroną środowiska oraz grupy reprezentujące środowiska pracownicze, w tym związki zawodowe, izby pracownicze i europejskie rady zakładowe [Sroka 2004, 211].

Można zaproponować także inne typologie, które grupowałyby poszczególne organizacje według założonego kryterium. Wydaje się, iż zasadne jest wyróżnienie organizacji międzysektorowych, organizacji sektorowych reprezentujących pracodawców, organizacji sektorowych reprezentujących pracobiorców, organizacji reprezentujących konkretne kategorie pracowników lub przedsiębiorców oraz organizacji reprezentujących środowiska obywatelskie (konsumenckie, ochrony środowiska, itp.). Do pierwszej grupy zaliczyć należy wspomniane wcześniej: Unię Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Do drugiej grupy, przykładowo, Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (AEA), Stowarzyszenie Narodowych Organizacji Przemysłu Rybnego Unii Europejskiej (EUROPECHE), Wspólnotę Europejską Kolei (CCFE), Europejskie Stowarzyszenie Banków Spółdzielczych (EACB), Europejską Federację Bankowości (FBE), Europejską Federację Przemysłu Budowlanego (FIEC) czy Komitet Organizacji Rolniczych w Unii Europejskiej (COPA). Do grupy trzeciej, przykładowo, Europejską Federację Pracowników Budowlanych i Drzewnych (EFBWW), Europejską Federację Związków Zawodowych Służb Publicznych (EFPSU), Europejską Federację Pracowników Kopalń, Energetyki i Przemysłu Chemicznego (EMCEF), Europejską Federację Dziennikarzy (EFJ), Europejską Federację Metalowców (EMF), czy Europejską Komisję Związków Zawodowych w Edukacji (ETUCE). Do grupy reprezentującej konkretne kategorie pracowników lub przedsiębiorców zalicza się: Europejskie Stowarzyszenie Małych i Średnich

Przedsiębiorstw (UEAPME-EUROPMI), Europejską Konfederację Pracowników Kierownictwa i Menadżerów (CEC) i Radę Europejskich Pracowników Wysokokwalifikowanych i Kadry Zarządczej (EUROCADRES).

W okresie ostatnich 10 lat, a więc praktycznie **od momentu podjęcia prac nad opracowaniem Strategii Lizbońskiej, znaczenie poszczególnych organizacji partnerów społecznych ulega dynamicznym zmianom** proporcjonalnie do zmian zachodzących w reprezentowanych przez te organizacje środowiskach. Dlatego trudno jest zrozumieć pewną ostrożność czy dystans, z jakim potraktowane zostały w pierwotnej *Strategii Lizbońskiej* omawiane organizacje. Reagują one bowiem bardzo elastycznie na zmieniającą się sytuację w gospodarce, szczególnie dotyczy to relacji pomiędzy pracownikami i pracodawcami. Przykładowo, w związku ze zmniejszającą się liczbą członków związków zawodowych (z wyjątkiem: Irlandii, Holandii, Belgii, Włoch i Danii)⁹, ta grupa organizacji staje się coraz mniej reprezentatywna i jest faktycznie „spychana” do roli reprezentanta, niekiedy wąsko pojętych, interesów socjalnych pracowniczych związanych z przedsiębiorstwami państwowymi i instytucjami sektora publicznego. Zmiany występują także w obrębie samych związków zawodowych, wśród których tracą na znaczeniu te związane z tradycyjnymi dziedzinami (produkcja stali, wydobywanie surowców, przemysł tytoniowy, itp.) Wspomniane przemiany dotyczą również sektorowych organizacji pracodawców [Matyja 2000].

Dla partnerów społecznych najważniejsze decyzje zapadają w Komisji Europejskiej i w Parlamencie Europejskim, dlatego też na te instytucje skierowana jest przede wszystkim ich uwaga. Również Rada Unii Europejskiej pozostaje w kręgu ich zainteresowań, jednak podkreśla się, iż w tym przypadku partnerzy społeczni mają mniejsze możliwości oddziaływania. W zależności od tego, z którą ze wspomnianych instytucji wchodzi w relacje organizacje partnerów społecznych, inny charakter mają instrumenty i procedury wykorzystywane dla oddziaływania na proces decyzyjny. W odniesieniu do *Komisji* najczęściej mówi się o **korelatywnym mechanizmie współpracy** pomiędzy nią i organizacjami partnerów społecznych. Wyróżniając cztery fazy procesu decyzyjnego w *Komisji* – techniczną,

⁹ Spadek liczby członków związków zawodowych w latach 1993-2003 jest w niektórych państwach bardzo znaczący, przykładowo w Niemczech spadek ten wynosi 23,9%, w Wielkiej Brytanii – 12%, w Grecji 11,4%, zaś w Szwecji 7,2%. Największy wzrost w tym samym okresie odnotowała Irlandia – 19,2%, Holandia – 7,2% oraz Włochy i Belgia, odpowiednio: 6,3% i 6,2%. W odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej spadek liczby członków związków zawodowych także jest zauważalny, zaś w Polsce jest najwyższy ze wszystkich państw Unii Europejskiej i wynosi we wspomnianym okresie 70,8% (w 1993 r. było 6,5 mln członków związków zawodowych, zaś w 2003 r. tylko 1,9 mln) [por. Wprost, nr 33/34 z 27 sierpnia 2006 r.].

instytucjonalną, polityczną i parlamentarną, w każdej z nich mamy do czynienia z obecnością przedstawicieli partnerów społecznych [Greenwood 1997].

W odniesieniu do relacji pomiędzy organizacjami partnerów społecznych i *Parlamentem Europejskim* mówi się najczęściej o istnieniu **mechanizmu kooperacji**. Zarejestrowani przedstawiciele partnerów społecznych mają możliwość przedstawienia problemu lub stanowiska odpowiedniej komisji parlamentarnej i uczestnictwo w posiedzeniach komisji otwartych dla opinii publicznej. Po drugie, mają możliwość uczestniczenia w „wysłuchaniach publicznych” (*Public hearings*), na które zapraszani są przedstawiciele różnych organizacji chcących w formie ustnej lub pisemnej przedstawić swoje stanowisko w sprawie. Po trzecie, mogą lobować i rozwijać niesformalizowane kontakty z eurodeputowanymi.

W przypadku *Rady Unii Europejskiej* można mówić jedynie o ogólnym wpływie na podejmowane decyzje, choć partnerzy społeczni wykorzystują kontakty z urzędnikami i członkami grup roboczych *Rady*, lobują w środowisku dyplomacji narodowych oraz wykorzystują tzw. procedurę partnerstwa społecznego. Partnerzy socjalni nie mogą być całkowicie marginalizowani przez *Radę* ze względu na ich rolę w późniejszej implementacji przepisów prawnych na szczeblu krajowym. Możliwe jest przyjmowanie przez *Radę* na podstawie propozycji *Komisji Europejskiej* tzw. porozumień ramowych (szczególnie w kwestiach socjalnych), których stroną aplikującą mogą być organizacje partnerów społecznych, zgodnie z art. 139(2) TWE¹⁰.

Pozycja i rola Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Najbardziej istotnym forum reprezentacji interesów partnerów społecznych w strukturze instytucjonalnej UE jest **Komitet Ekonomiczno-Społeczny** (*Economic and Social Committee*)¹¹. Komitet jest organem pomocniczym i doradczym *Rady Unii* i *Komisji Europejskiej* (art. 7(2) TWE). Składa się z przedstawicieli grupy pracodawców, grupy pracobiorców i grupy różnych interesów, w skład której wchodzi przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji obywatelskich oraz

¹⁰ Wspomniany art. 139(2) stanowi, iż „porozumienie zawarte na szczeblu wspólnotowym będzie implemmentowane zgodnie z procedurą i praktyką charakterystyczną dla pracodawców i pracobiorców oraz państw członkowskich lub w sprawach objętych art.137, na wspólną prośbę podpisujących się stron, według decyzji Rady Unii na podstawie wniosku Komisji Europejskiej”. Do chwili obecnej znane są cztery przyjęte w ten sposób prośby partnerów społecznych o włączenie ich porozumień do prawodawstwa wspólnotowego.

¹¹ Podstawy traktatowe funkcjonowania Komitetu Ekonomiczno-Społecznego zostały sformułowane w art. 257-262 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Używamy oficjalnego polskiego tłumaczenia nazwy – Komitet Ekonomiczno-Społeczny – zamiast odpowiedniejszego do angielskiej wersji – Komitet Ekonomiczny i Społeczny.

organizacji pozarządowych [The EESC 2002]. Jego członków powołuje *Rada Unii* w porozumieniu z *Komisją Europejską* spośród kandydatów zaproponowanych przez państwa członkowskie (zgodnie z limitem przysługujących im miejsc) w liczbie dwukrotnie większej niż przewiduje to skład *Komitetu*. Są oni powoływani na cztery lata, z możliwością ponownego objęcia mandatu członka *Komitetu*. Tak więc faktycznie członkowie wybierani są według klucza narodowego, a następnie konstytuują wspomniane trzy grupy, z których pracodawcy i pracobiorcy stanowią połowę składu, zaś drugą połowę uzupełniają wspomniani przedstawiciele tzw. III sektora, wywodzący się z organizacji farmerskich, małego biznesu, sektora rzemiosła, organizacji spółdzielców, organizacji konsumenckich, ochrony środowiska, grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, organizacji wolnych zawodów, organizacji wolontariatu, osób niepełnosprawnych, wspólnot akademickich i naukowych oraz NGO. Przed ostatnim rozszerzeniem UE w *Komitecie* było 222 członków ze wszystkich państw „piętnastki”, zaś zgodnie z *Traktatem Nicejskim*, po rozszerzeniu, w *Komitecie* docelowo miało zasiadać 344 członków, w tym 21 z Polski. Aktualnie składa się on właśnie z 344 członków, a kolejne odnowienie jego składu nastąpi w 2010 roku.¹²

Komitet podzielony jest na sekcje wyspecjalizowane w zasadniczych dziedzinach aktywności UE, jednakże ich działalność musi odbywać się w ramach ogólnych kompetencji *Komitetu*. W jego ramach mogą być także powoływane podkomitety, mające za zadanie opracowanie szczegółowych opinii na posiedzenia *Komitetu*. Tryb powoływania oraz przepisy kompetencyjne sekcji wyspecjalizowanych i podkomitetów określa regulamin wewnętrzny *Komitetu*.

Aktywność *Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* związana jest przede wszystkim z prowadzonym na poziomie wspólnotowym dialogiem społecznym¹³. *Komitet* stanowi najbardziej znaczące forum dla tego dialogu na szczeblu europejskim. Jego opinie w poszczególnych sprawach dla *Komisji Europejskiej*, po części, obligatoryjne w sprawach określonych przez TWE lub fakultatywne na życzenie wspomnianych podmiotów bądź z własnej inicjatywy, daleko wykraczają poza kwestie *stricte*

¹² W *Komitecie Ekonomiczno-Społecznym* Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania mają po 24 przedstawicieli, Hiszpania i Polska po 21, Rumunia 15, Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia, Austria, Szwecja, Republika Czeska, Węgry i Bułgaria po 12, Dania, Irlandia, Finlandia, Litwa i Słowacja po 9, Estonia, Łotwa i Słowenia po 7, Luksemburg i Cypr po 6, zaś Malta 5 przedstawicieli.

¹³ Należy jednak pamiętać, że w systemie UE mamy jeszcze trzy inne struktury doradcze również funkcjonujące na zasadach dialogu społecznego (bądź bardziej wąsko, można powiedzieć – dialogu socjalnego), choć nie mające proceduralnego wpływu na podejmowane decyzje przez *Komisję* i *Radę*. Są to: *Komitet ds. Wzrostu i Zatrudnienia* (2003 rok), *Komitet Polityki Gospodarczej* (1974 rok) oraz *Komitet ds. Ochrony Socjalnej* (2000 rok).

socjalne, które mogłyby wynikać z roli organizacji pracodawców i pracobiorców w tym organie.

Należy jednakże podkreślić, że ze względu na regulacje traktatowe, dotyczące *Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*, o jego rzeczywistej roli w procesie podejmowania decyzji przez *Radę UE* i *Komisję Europejską*, decydować będą w znacznej mierze oba te organy, choć jego skład, zaplecze eksperckie, czy przekonanie o istotnej z punktu widzenia europejskiego modelu społecznego, misji tego organu może zmienić jego rzeczywistą rolę. Jednakże efektywność działań *Komitetu* tylko po części jest samoistna i ponadto bardzo cienka jest granica, której przekroczenie spowoduje, że będzie to organ całkowicie formalny, pozbawiony własnej dynamiki i innowacyjności. Przejawy takiego braku aktywności lub jedynie „aktywności pozornej” w działalności omawianego organu w ostatnich 8-9 latach można z łatwością wskazać i to mogło być przyczyną uznania jego ewentualnej małej skuteczności we wdrażaniu *Strategii Lizbońskiej*¹⁴. Aczkolwiek dla udanego wdrożenia odnowionej *Strategii*, w sytuacji problemów w ratyfikowaniu *Traktatu Lizbońskiego*, po odrzuceniu go w referendum w Irlandii, wydaje się istotne podkreślanie roli partnerów społecznych i skłanianie do wyjątkowej aktywności zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Liczne odniesienia i przyjęcie w najważniejszych dokumentach zasady współpracy i konsultacji z partnerami społecznymi prowadzonej polityki zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, stwarza zdecydowaną szansę sukcesu przyjętej *Strategii*.

W decyzji *Rady Europejskiej* dotyczącej **wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich**, zgodnie z art. 128 TWE, z dnia 11 grudnia 2007 roku sformułowane zostały trzy cele, które w sposób zrównoważony powinny być zawarte w polityce państw członkowskich. Są to:

1. *Pełne zatrudnienie*: dla podtrzymania wzrostu gospodarczego i wzmocnienia spójności społecznej niezbędne jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia oraz zmniejszenie poziomu bezrobocia i nieaktywności zawodowej, poprzez zwiększenie popytu na pracę i podaży pracy, w ramach zintegrowanego modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*). To wymaga polityki, która dotyczyć będzie jednocześnie elastyczności rynków pracy i relacji pracowniczych oraz bezpieczeństwa zatrudnienia i ochrony socjalnej¹⁵.

¹⁴ Pogląd taki jest reprezentowany w literaturze przedmiotu, analizującej stan dialogu społecznego na szczeblu wspólnotowym [przykładowo: Compston, Greenwood 2001; J. Greenwood 1997 i inni].

¹⁵ Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*, [KOM (2007) 359]. Koncepcja *flexicurity* obejmuje cztery zasadnicze komponenty: (1) elastyczne i wiarygodne ustalenia umowne w ramach nowoczesnego prawa pracy, (2) umowy zbiorowe i organizacja pracy – całościowe strategie uczenia się przez całe życie, służące zachowaniu przez pracowników zdolności dostosowawczych i pracowniczych, co w szczegól-

2. *Poprawa jakości i wydajności pracy*: staraniami w celu podniesienia poziomu zatrudnienia towarzyszy podnoszenie poziomu atrakcyjności miejsc pracy, jakości pracy i tempa wzrostu wydajności pracy oraz zmniejszanie segmentacji i odsetka pracowników nisko opłacanych. Należy w pełni wykorzystać efekty synergii pomiędzy jakością pracy, wydajnością i zatrudnieniem.

3. *Wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej*: potrzebne jest podjęcie zdecydowanego działania w celu wzmacniania i utrwalania integracji społecznej, walki z ubóstwem (w szczególności ubóstwem dzieci), zapobiegania wykluczeniom z rynku pracy, wspierania dostępu do zatrudnienia dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz zmniejszania istniejących pomiędzy regionami różnic w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i wydajności pracy, w szczególności jeśli chodzi o regiony opóźnione w rozwoju. Potrzebna jest wzmocniona interakcja z otwartą metodą koordynacji w ramach ochrony socjalnej i integracji społecznej [KOM 2007/803, 30].

W wytycznych podkreśla się, iż państwa członkowskie „powinny ustanowić szerokie partnerstwo na rzecz zmian poprzez pełne zaangażowanie organów parlamentarnych i innych zainteresowanych stron, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym, oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. **Europejscy i krajowi partnerzy społeczni powinni odgrywać centralną rolę w tym procesie**” [KOM 2007/803, 31]¹⁶ (podkreślenie autora). Wspomniane wytyczne jeszcze wielokrotnie odnoszą się do współpracy i uczestnictwa partnerów społecznych w realizacji elementów *Strategii*. Przykładowo, Wytyczna nr 22: Kształtowanie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac, wskazuje iż należy „zachęcać partnerów społecznych w obrębie ich zakresów odpowiedzialności do ustalania odpowiednich ram dla systemów negocjacji płacowych,

ności odnosi się do osób najbardziej zagrożonych, (3) skuteczna, aktywna polityka w zakresie rynku pracy pomagająca w radzeniu sobie z nagłymi zmianami, skracająca okresy pozostawania bez pracy i ułatwiająca przechodzenie do nowej pracy, (4) nowoczesne systemy opieki społecznej, które zapewniają odpowiednie wsparcie dochodowe, zachęcają do podejmowania zatrudnienia i ułatwiają mobilność na rynku pracy – uwzględnić należy szeroki dostęp do usług opieki społecznej, świadczenia dla bezrobotnych, emerytury i opiekę zdrowotną, które to środki pomagają łączyć pracę z obowiązkami prywatnymi i rodzinnymi, np. opieka nad dziećmi.

¹⁶ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Zintegrowane wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2008-2010 [KOM (2007) 803, 31]. Wytyczna nr 17: Wdrażanie polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej zakłada jednocześnie, że do 2010 roku średnia stopa zatrudnienia w UE będzie na poziomie 70%, a w przypadku pracowników starszych (w wieku od 55-64 lat) co najmniej 60% w przypadku kobiet i 50% w przypadku mężczyzn, a państwa członkowskie wprowadzą także docelowe krajowe stopy zatrudnienia.

aby uwzględnić wyzwania dotyczące wydajności i rynku pracy na wszystkich istotnych poziomach oraz aby unikać różnic w poziomie wynagrodzenia mężczyzn i kobiet" [KOM 2007/803, 36].

Rola partnerów społecznych jest doceniana we wszystkich państwach członkowskich, w tym także w Polsce, o czym świadczą zarówno przepisy ustawowe, jak i praktyka współpracy pomiędzy nimi a organami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za stan rynku pracy. „*Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi*”, stanowi art. 21 *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Współpraca ta w praktyce ma miejsce w ramach działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Nie jest więc kwestią przypadku łączenie aktywności obu tych podmiotów: administracji publicznej i partnerów społecznych, i upatrywanie w ich współpracy pewnej **synergii sprzyjającej w oczywisty sposób realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej**. W układzie tym administracja publiczna odgrywa rolę wiodącą ze względów organizacyjnych czy finansowych, jednakże partnerzy społeczni mają dużą przestrzeń aktywności, w której mogą wykazać się przedsiębiorczością, innowacyjnością i znajomością stosunków na rynku pracy czy nawet stosunków międzyludzkich w odniesieniu do rynków lokalnych. Ważna jest także znajomość potrzeb mieszkańców w zakresie kształtu rynku pracy oraz wzajemna wymiana informacji oficjalnych, a nawet nieoficjalnych, pomiędzy oboma podmiotami. Zjawisko bezrobocia, na którego pokonanie kładzie się ogromny nacisk w *Strategii*, nie zostanie przewyciężone zwykłymi, rutynowymi środkami, działaniami czy mechanizmami. Wszystkie one muszą mieć nadzwyczajny, kreatywny i elastyczny charakter. „*Odnowiona Strategia Lizbońska opiera się na modelu partnerstwa, którego podstawą jest założenie, według którego władze każdego szczebla muszą wnieść pełny wkład, aby podolać wspólnemu wyzwaniu*” [KOM 2007/803, część I, 30].

Oczekiwania wobec administracji publicznej przy realizacji Strategii

Stwierdziliśmy wyżej, iż pozycja administracji publicznej, jaka zarysowana została w odnowionej *Strategii*, ma dualistyczny charakter. Z jednej bowiem strony administracja krajowa wszystkich szczebli (jednak z naciskiem na administrację samorządową na poziomie regionalnym i lokalnym) jest zasadniczym podmiotem wdrażającym zadania, wynikające z priorytetów *Strategii*, z drugiej zaś – poszczególne zapisy dokumentów unijnych postulują, aby ona sama także **ulegała modernizacji**,

aby większy nacisk kładziono na jej sprawność, efektywność i nowoczesność. Ma to szczególne znaczenie dla realizacji drugiego priorytetu związanego z uwolnieniem potencjału gospodarczego małych i średnich przedsiębiorstw. „Istotnym elementem poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez MŚP oraz niedocenianym źródłem innowacji jest **modernizacja administracji publicznej** (podkreślenie autora), tj. wdrażanie interoperacyjnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. W ramach agendy na rzecz lepszych uregulowań prawnych wiele administracji odpowiedziało już na rosnące oczekiwania; traktują przedsiębiorców i obywateli jak klientów, wykorzystują nowe technologie, promują innowacyjne rozwiązania społeczne i przeprowadzają zmiany organizacyjne w celu świadczenia przejrzystych i przewidywalnych usług oraz zapewnienia skutecznych środków odwoławczych” [KOM 2007/803, część, 14]¹⁷.

Podkreślić należy pozytywną zmianę myślenia europejskich urzędników w kwestii docenienia roli administracji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich. Dotąd, czyli w zasadzie do rozszerzenia UE w 2004 roku, polegali oni raczej na własnej omnipotencji, uznając za wystarczającą poziom reprezentacji poszczególnych państw w instytucjach unijnych¹⁸. Pewnym wyjściem poza system instytucjonalny było powołanie *Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej* (EUPAN), która do dziś stanowi nieformalne forum pracowników służby cywilnej wszystkich państw UE, umożliwiające współpracę i wymianę doświadczeń i upowszechnianie wspólnych rozwiązań w dziedzinie administracji publicznej. Od 2000 roku odbywają się co 2 lata konferencje poświęcone najlepszym praktykom w administracji publicznej. Przykładowo, w 2006 roku w Tampere dominującą tematyką konferencji było podnoszenie jakości prawa stanowionego w UE, strategię poprawiające wyniki administracji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz poprawa wydajności i przejrzystości poprzez stosowanie technologii informatycznych w administracji.

W *Raporcie Komisji Europejskiej* – przygotowanym na wiosenny szczyt *Rady Europejskiej* w 2004 roku, który zawierał sprawozdanie z wdrażania *Strategii Lizbońskiej*, sformułowań akcentujących rolę administracji publicznej w jej realizacji nie było [COM (2004) 29]. Wynikało to z faktu niedoceniania działań administracji regionalnej i lokalnej, ale także ze zbyt dużego stopnia ogólności przyjętego dokumentu. W kolejnym raporcie *Komisji*, przygotowanym na wiosenny szczyt *Rady Europejskiej* w Brukseli w 2006 roku, czyli pierwszym po przyjęciu

¹⁷ Podkreśla się także, iż państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystać możliwości, jakie oferuje wdrożenie dyrektywy o usługach oraz agendy na rzecz lepszych regulacji prawnych w celu kontynuowania modernizacji administracji publicznej.

¹⁸ Wyjątkiem były tylko parlamenty narodowe, które starano się zawsze doceniać i mieć na uwadze [por. Osieński 2003, 27-43].

odnowionej *Strategii* i przy obecności 10 nowych państw członkowskich, sytuacja była już inna [COM (2006) 30]. Jakościową różnicę wprowadzały także przyjęte w międzyczasie w państwach członkowskich *Krajowe Programy Reform*. „Większość państw członkowskich wyrażała zamiar poprawy jakości finansów publicznych poprzez zwiększenie wydajności administracji publicznej (podkreślenie autora) oraz przeznaczenie środków publicznych na wzmocnienie infrastruktury, kapitału ludzkiego i inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju” [COM (2006) 30, 5]. Przykłady wskazywane w dokumencie wskazywały na pozytywne efekty już zrealizowanych przedsięwzięć na różnych szczeblach administracji publicznej. Wskazywały także plany na przyszłość, związane z realizacją celów w ramach poszczególnych priorytetów. Przykładowo, w dziedzinie: Wiedza i innowacje – siły napędowe trwałego wzrostu (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Gospodarki) akcentowano, iż: „w Hiszpanii program Torres Quevedo ma na celu czterokrotne zwiększenie liczby osób z tytułem doktorskim zatrudnionych w przedsiębiorstwach poprzez umowy współfinansowania. W Danii przemysłowy program doktorski okazał się skuteczny w zatrudnianiu badaczy w przedsiębiorstwach i będzie zintensyfikowany. Estonia zamierza w latach 2003-2008 zwiększyć liczbę personelu zajmującego się badaniami i rozwojem o ponad 50%” [COM (2006) 30, 19]. W Polsce w praktyce rozpoczęły się dopiero badania studialne nad tym problemem, a aktualne przepisy dotyczące stopni naukowych i tytułu naukowego pomijają tę sprawę.

We wspomnianej dziedzinie: Wiedza i innowacje – siły napędowe trwałego wzrostu, wiele uwagi poświęca się społeczeństwu informacyjnemu (pkt. 2.3), wskazując, iż produkcja i wykorzystanie ICT ma znaczący wpływ na wzrost wydajności w nowoczesnej gospodarce. Wiele zawartych tam elementów dotyczy modernizacji administracji, jej funkcjonowania, stosowanych procedur czy profesjonalizacji jej kadr, a dotyczy to wszystkich poziomów administracji. Celem zasadniczym jest zbudowanie e-administracji, w której traktuje się jako *antidotum* na zmniejszenie administracji (pomijam ocenę, czy jest to oczekiwanie słuszne i racjonalne), postuluje się także o reorganizację administracji oraz poprawę jej sprawności. Podkreśla się, że szczególnie dla przedsiębiorców z MŚP istotne są ułatwienia w dostępie do usług administracji publicznej. Jej znaczenie docenia się także w kwestiach komunikowania się ze społeczeństwem, elektronicznych zamówień publicznych, podpisu elektronicznego, opieki zdrowotnej w systemie elektronicznym oraz wprowadzenia innowacyjnych elektronicznych środków identyfikacji. Wskazuje się za przykład Finlandię, jako państwo najbardziej zaawansowane w zakresie dostępności internetowych usług publicznych [COM (2006) 30, 21-22].

Równie ważny z punktu widzenia administracji samorządowej (powiatowej i gminnej) jest postulat upowszechniania dostępu do internetu, w jego ramach w każdej gminie mają być przynajmniej dwa punkty publicznego dostępu do tego medium. W ramach e-alfabetyzacji i e-umiejętności, które związane są z poprawą kapitału ludzkiego, sformułowane zostały kolejne zadania dla administracji wspomnianych szczebli, do których należy: wprowadzenie wiedzy z zakresu ICT do programu szkolnego, stworzenie internetowych bibliotek i internetowych źródeł wiedzy czy zajęcie się problemem „przepaści cyfrowej” między lepiej i gorzej wykształconymi grupami i osobami, ale także mieszkańcami miast i obszarów wiejskich.

To tylko nieliczne przykłady z wielu zawartych we wspomnianym dokumencie, a odnoszące się do zakresu aktywności administracji publicznej. Podobnie rzecz się ma z zauważaniem i docenianiem roli partnerów społecznych. Nowoczesne, zintegrowane współdziałanie obu tych segmentów rzeczywistości ustrojowo-politycznej występuje już w polskim ustawodawstwie (wspomniana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, szczególnie rozdz. 8 pt. „*Dialog społeczny i partnerstwo rynku pracy*”) oraz w praktyce funkcjonowania obu instytucji. Nie gwarantuje to zawsze skutecznych i najlepszych rozwiązań, przyjmowanych w toku uzgodnień, ale stanowi rękojmię ich społecznego charakteru.

Zakończenie

W rozwiązaniach ustawowych i w praktyce ustrojowej poszczególnych państw UE największe uprawnienia do organizowania, wspierania i kształtowania, a więc zarządzania przestrzenią gospodarczą oraz strategicznego koordynowania aktywności podmiotów gospodarczych w danej jednostce samorządowej, kształtowania lokalnego i regionalnego rynku pracy, mają przede wszystkim samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. O istocie wpływu organów samorządowych na gospodarkę regionalną i lokalną rozstrzygają zasady ustrojowe, określone w *Konstytucji RP* oraz realizowany przez kolejne rządy kierunki polityki gospodarczej państwa, składające się na realizację modelu społecznej gospodarki rynkowej. W tym sensie zadaniem rządu jest skorelowanie zadań i oczekiwań, wynikających ze *Strategii Lizbońskiej*, z polską rzeczywistością prawną i praktyką ustrojową.

W przyszłości wzrost znaczenia administracji publicznej w państwach UE, a więc także w Polsce, z pewnością spowoduje utrzymanie, a nawet rozszerzenie się aktywnych możliwości zarządzania poszczególnymi dziedzinami gospodarki regionalnej i lokalnej przez administrację samorządową. Szczególnie regiony po-

winy zadbać o inwestycje w kapitał ludzki, bowiem mają one charakter długofalowy i ich rezultaty pozostają odłożone w czasie. Także w regionach niezwykle istotną kwestią pozostaje wzrost innowacyjności i zwiększenie nakładów na badania i rozwój, np. w ramach parków technologicznych, choć w dużym stopniu zależy to od polityki prowadzonej na szczeblu centralnym. Pojawić się muszą w większym stopniu nowe instrumenty, procedury i mechanizmy dostosowane do wymogów technologii informacyjno-komunikacyjnych, a szczególnie związane z zarządzaniem wiedzą oraz informacją. Wdrażając *Strategię Lizbońską*, należy uczynić wszystko, aby zmodernizować polską administrację publiczną i pokonać znane jej wady i ograniczenia. Pierwszoplanową rolę w sferze strukturalnej przywiązuje do wszczęcia **procesu konsolidacji małych jednostek samorządu terytorialnego**, która umożliwi realizowanie korzyści skali, wzmocni organy administracji samorządowej i zwiększy jej efektywność. W sferze funkcjonalnej największą wagę przywiązuje do **jakościowej poprawy przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej na szczeblach regionalnym i lokalnym**, szczególnie w odniesieniu do instytucji rynku pracy, procedur przetargowych oraz zarządzania mieniem komunalnym.

Literatura:

- Barcz J. (red.), 2002, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa.
- Communication from the Commission*, 2002, The European social dialogue a force for innovation and change, COM (2002) 341 final, Bruxelles.
- COM (2002) 779, *Skuteczne inwestowanie w edukację i szkolenie zawodowe: nakaz dla Europy*.
- COM (2004) 20, *Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej*.
- COM (2004) 24, *Wytyczne Polityki Zatrudnienia*.
- COM (2004) 29, *Wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii. Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej 26 marca 2004 r.*
- COM (2006) 30, *Komunikat Komisji i Załącznik do Komunikatu Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej „Czas wrzucić wyższy bieg”*, wersja ostateczna.
- Compston H., Greenwood J., 2001, *Social partnership In the European Union*, Palgrave, Basingstoke.

Dyrektywa 98/59/EC z dnia 29 lipca 1998 r.

Dyrektywa 2001/23/EC z 12 marca 2001 r.

Dyrektywa 2002/14/WE z 11 marca 2002 r.

Greenwood J., 1997, *Representing interests in the European Union*, London.

The EESC: A bridge between Europe and organised civil society, 2002, Luxemburg.

Greenwood J., 1997, *Representing interests in the European Union*, Macmillan Press Ltd., London 1997.

Industrial relations in Europe 2002, 2002, European Commission, Directorate General for employment and social affairs, Bruxelles.

KOM (2007) 803, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Zintegrowane wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2008-2010*, wersja ostateczna.

KOM (2007) 803, część I, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010)*, wersja ostateczna.

Krajowy Program Reform na lata 2005 – 2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, przyjęty przez Radę Ministrów RP w dniu 27 grudnia 2005 r.

Matyja M., 2000, *Wpływ Zrzeszenia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) na proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, Warszawa.

Osiński J. 2003, *Pozycja Sejmu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, (w:) Barcz J., Gajda A., Zdeb J. (red.), *Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole.

Osiński J., 2004, *Wizja szwedzkiego rynku pracy – między programem a rzeczywistością*, (w:) P. Błędowski (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, SGH, Warszawa, s. 127-138.

Radło M-J., 2004, *Strategia Lizbońska 2005 – 2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, 2004, s. 34-35.

Sroka J., 2004, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław.

Traktat o Unii Europejskiej – skonsolidowana wersja, Dz. U. UE, 24 grudnia 2002, C 325/7.

Traktat z Amsterdamu, Dz. U. UE, 10 listopada 1997, C 340.

Trzeci Europejski Raport na temat Wskaźników w Nauce i Technologii, 2003.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

STRESZCZENIE

Strategia Lizbońska to plan działań, mający na celu poprawę międzynarodowej konkurencyjności gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Europejską podczas obrad w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 roku. Głównym celem Strategii, według jej twórców, jest dorównanie głównemu konkurentowi UE – Stanom Zjednoczonym i przekształcenie ugrupowania integracyjnego w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzeniu większej liczby miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. Strategia, zdaniem autora, nie identyfikowała jednak dostatecznie **podmiotów odpowiedzialnych za jej wdrażanie**. Głównymi podmiotami były instytucje unijne oraz państwa członkowskie (ich naczelné organy władzy wykonawczej), jednak zbyt mało miejsca poświęcono innym podmiotom. Dotyczyło to przede wszystkim **władz regionalnych i lokalnych** (przede wszystkim organów administracji publicznej (samorządowej) na tych szczeblach) oraz **instytucji i organizacji partnerów społecznych**, zarówno na szczeblu europejskim, jak i państw członkowskich. W zasadzie poprawnie zidentyfikowano słabości gospodarki europejskiej, jednakże nie dobrano właściwych lub wystarczających podmiotów realizacyjnych do przeprowadzenia stosownych zmian.

Dostrzegając inne podejście do podmiotów ważnych dla wdrażania Strategii, w tekście podjęto próbę bardziej precyzyjnego określenia roli partnerów społecznych oraz organów administracji publicznej (regionalnej i lokalnej, a w mniejszym zakresie administracji szczebla centralnego), jako tych którym wyznaczono w Strategii ważną rolę i które ponosić będą część odpowiedzialności za jej realizację. **Administrację publiczną** czeka w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej swoisty test, na ile będzie potrafiła być „organizacją uczącą się” w trakcie rozstrzygnięcia i decydowania o wielu kwestiach zawartych w priorytetach Strategii i szczegółowo określonych w kolejnych dokumentach unijnych.