



Unijne strategie zatrudnienia a suwerenność państw członkowskich

EU manpower policy strategies and the Member State sovereignty

Andrzej Marian Świątkowski*

Abstrakt

Autor argumentuje, że unijne strategie zatrudnienia nie stanowią zagrożenia dla suwerenności państw członkowskich, ponieważ mają podstawę w Europejskim Modelu Społecznym, strategiach — lizbońskiej i Europa 2020 opartych na zasadach dobrowolności, międzyrządowych formach zarządzania oraz otwartej metodzie koordynacji i elastycznych instrumentach, za których pomocą są realizowane przez państwa członkowskie.

Słowa kluczowe: aktywne państwo dobrobytu, bezpieczeństwo i elastyczność, dyrektywy polityki zatrudnienia, Europejski Model Socjalny, polityka zatrudnienia, strategia lizbońska, suwerenność

Abstract

The Author argues that focus on EU employment strategies does not impose any threat to the Member States sovereignty due to the fact that European Social Model, Lisbon and UE2000 strategies are based on the principal of voluntarist, intergovernmental form of management, open method government as well as non-binding, flexible instruments.

Key words: active welfare policy, employment guidelines, European Social Model, flexibility and security, Lisbon strategy, manpower policy, sovereignty

* Katedra Polityk Publicznych i Administracji, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Pedagogiczny, Akademia Ignatianum w Krakowie (andrzej.swiatkowski@uj.edu.pl).

Europejski Model Społeczny

Nowoczesną wizję Europejskiego Modelu Społecznego zaczęto budować w 2000 roku. Podczas szczytu w Lizbonie 24 marca 2000 roku sformułowano ambitny cel strategiczny. Unia miała stać najbardziej w świecie konkurencyjną gospodarką gwarantującą więcej niż dotychczas lepszych miejsc pracy (*more and better jobs*) swoim obywatelom. Nowa strategia zatrudnienia była zorientowana na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia (*full employment*). Różniła się znacznie *in plus* od zapisanej w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — TFUE formuły „wysokiego poziomu zatrudnienia” (*high level of employment*). Osiągnięcie pożądanego stanu rzeczy miała zapewnić nowa, otwarta metoda koordynacji programów zatrudnienia (Open Method of Coordination — OMC) oraz większa rola Rady Europejskiej jako ponadnarodowego centrum koordynacji nowoczesnej strategii zatrudnienia.

Nowa strategia została oparta na: a) wzroście poziomu fachowej wiedzy na temat rynków pracy, b) gromadzeniu i wymianie informacji, doświadczeń, opinii ekspertów oraz praktycznych doświadczeń zebranych przez poszczególne państwa członkowskie, c) promocji innowacyjnych rozwiązań, które miały być wykorzystywane i przekształcane w przewodniki, wytyczne i zalecenia opracowywane przez kompletne instytucje unijne¹. OMC została zdefiniowana jako nowa forma polityki zatrudnienia państw członkowskich UE, zmierzająca do konwergencji krajowych polityk zatrudnienia w poszczególnych regionach Unii albo nawet w ramach wspólnego rynku². Nowa strategia zatrudnienia była w pierwszej dekadzie oparta na osiągnięciu założonych wskaźników zatrudnienia, takich na przykład, jak: osiągnięcie ogólnego współczynnika 70% zatrudnienia wśród osób zdolnych i chętnych do pracy w przedziale wieku aktywności zawodowej do końca 2010 roku, 60% zatrudnienia mężczyzn i 50% zatrudnienia kobiet w przedziale wieku od 55 do 64 lat³.

Ze względu na poważne opóźnienia, stwierdzone już w połowie dekady, w osiągnięciu powyższego, ambitnego celu, lizbońska strategia zatrudnienia została zastąpiona w 2010 roku nową strategią UE, zaplanowaną na kolejne dziesięć lat — Europa 2020. W strategii lizbońskiej sformułowano trzy cele: przyspieszony i jednocześnie inteligentny (*smart*), trwały (*sustainable*), szeroki i różnorodny (*inclusive*) rozwój/wzrost gospodarki społecznej zarządzanej nie

¹ Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, § 37 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

² OMC, Final Report of Working Group XI on “Social Europe” — https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_xi_social_europe_4_february_2003-en-aa6d0fb4-d7a7-4e7a-b73d-34bc2142f72b.html (dostęp: 11.12.2017).

³ Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, § 7 — <http://aei.pitt.edu/43341/> (dostęp: 11.12.2017).

jak dotychczas za pomocą poleceń i bezpośredniego nadzoru, ale na podstawie idei koordynacji przez ponadnarodowe instytucje unijne, najbardziej nowoczesne przedsięwzięcia wypracowane oraz sprawdzone na lokalnych (krajowych) rynkach pracy państw członkowskich. Charakterystyczną cechą nowej strategii zarządzania rynkami pracy w Unii Europejskiej było wykorzystanie nie tylko tradycyjnych partnerów społecznych, organizacji przedstawicielskich pracowników i przedsiębiorców, ale również organizacji pozarządowych (Non-Governmental Organisations — NGO's), aktywnie partycypujących w funkcjonowaniu nowoczesnych społeczeństw obywatelskich w państwach członkowskich UE. Zasadniczej zmianie uległa również hierarchia ważności celów unijnej polityki zatrudnienia.

Nowa strategia zatrudnienia jest adresowana do osób poszukujących pracy, a nie — jak to miało miejsce dotychczas — już zatrudnionych. Istotnym *novum* było uznanie zatrudnienia (na równi z pracą) za podstawowy czynnik, gwarantujący równe szanse wszystkim obywatelom Unii, w szerokim zakresie przyczyniający się do ich pełnego udziału w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym UE oraz do ich pełniejszego rozwoju. Nastawienie na zwiększenie szans uzyskania zatrudnienia dzięki własnej przedsiębiorczości, a w znacznie mniejszym niż dotychczas stopniu pomocy władz państwowych i instytucji publicznych uwidocznilo się w jeszcze w okresie zmiany strategii zatrudnienia, czyli przed upływem pierwszej dekady nowego stulecia.

W latach 2007 i 2008 opublikowane zostały przez Commission of the European Communities (COM) dwa dokumenty unijne: pierwszy dotyczący szans, dostępu i solidarności na rynku pracy⁴, drugi prezentujący odnowioną koncepcję polityki zatrudnienia⁵. W obydwu zwracano uwagę na ograniczone możliwości współczesnych społeczeństw zagwarantowania obywatelom równego dostępu do partycypacji w rozdzielanych dobrach, takich jak dostęp do rynku pracy. Podkreślano istotę nowocześnie pojmowanej roli polityki zatrudnienia. Akcentowano, że jest ona w stanie umożliwić wszystkim zainteresowanym, spełniającym określone wymagania, członkom społeczeństwa porównywalne szanse w dostępie do wspólnego dobra, jakim jest praca. Zmiana w polityce zatrudnienia polegała na zastąpieniu wcześniejszego, trudnego, a nawet niemożliwego do zrealizowania, postulatu „równy dla wszystkich dostęp do rynku pracy” określeniem „równa szansa dostępu do rynku pracy — dla wszystkich”. W ten właśnie sposób zasygnalizowano na poziomie ponadnarodowym już w 2007

⁴ Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017); P. TAYLOR-GOOPY: *Opportunity and Solidarity*. “Journal of Social Policy” 2010, Vol. 40, Issue 3, s. 453 i n.

⁵ Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 final — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).

roku zrealizowaną trzy lata później obiektywną konieczność zmiany strategii zatrudnienia⁶.

W 2010 roku nie odstępiono od przyjętej w Lizbonie koncepcji zmierzającej do zagwarantowania obywatelom UE większej liczby „lepszyc” miejsc pracy⁷. Urzeczywistnieniu wskazanego postulatu miała służyć koncepcja *flexicurity*. Przywołany termin powstał z połączenie dwóch fachowych określeń charakteryzujących współczesną unijną strategię zatrudnienia: „elastyczność” (*flexibility*) i „bezpieczeństwo” socjalne (*security*). Istota *flexicurity* polega na stworzeniu warunków umożliwiających każdemu zainteresowanemu wkroczeniem na wspólny rynek pracy uzyskania atrakcyjnego zatrudnienia umożliwiającego każdemu obywatelowi rozwinięcie posiadanych talentów⁸. Według Komisji Europejskiej, przytoczone charakterystyczne dla współczesnej unijnej strategii zatrudnienia połączenie dwóch pozornie przeciwstawnych cech polityki gospodarczej (elastyczność) i społecznej (bezpieczeństwo socjalne) stanowi cechę wyróżniającą Europejski Model Społeczny oparty na bezpieczeństwie socjalnym (*social protection*), spójności społecznej (*social cohesion*) i solidarności (*solidarity*). Należy rozważyć, czy trzy fundamentalne podstawy tego modelu zostały dostatecznie wyraźnie sformułowane w pierwotnych przepisach prawa europejskiego.

Nowatorskie podejście Unii do spraw zatrudnienia wyraża się w odstąpieniu od jednostronnej zależności polityki zatrudnienia od polityki gospodarczej. Polityka pełnego zatrudnienia, miejsca pracy i uprawnień pracownicze wynikające z unijnej, aktywnej strategii zatrudnienia nie są postrzegane przez instytucje unijne jako następstwa wzrostu gospodarczego. Są uważane przez instytucje unijne za integralną część procesu tego wzrostu⁹. Instytucje unijne są żywo

⁶ Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726,6 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017).

⁷ Lisbon European Council Presidency Conclusions, § 28—30 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

⁸ Na temat tej koncepcji zob. A.M. ŚWIĄTKOWSKI, M. WUZYK: *Między elastycznością zatrudnienia a stabilnością socjalną. Idea flexsecurity na początku XXI wieku*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5; A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Flex-security. Interaction between Policies of Flexible Employment and Stable Social Security*. In: *The Right to Social Security*. Ed. J. VAN LANGENDONCK. Antwerpen—Oxford 2007, s. 271 i n.; A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Aspekty prawne polityki społecznej w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2000—2005*. „Polityka Społeczna” 2002, nr 11—12, s. 15 i n.

⁹ Commission Communication, Modernising and Improving Social Protection in the UE. COM(97) 102 final — <http://aei.pitt.edu/4734/1/4734.pdf> (dostęp: 11.12.2017); A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. COM(1999) 347 final — <http://aei.pitt.edu/3562/1/3562.pdf> (dostęp: 11.12.2017). Zob. J. ALSASUA, J. BILLBAO-UBILLOS, J. OLASKOAGA: *The UE Integration Process and the Convergence of Social Protection Level*. “International Journal of Social Welfare” 2007, Vol. 16, Issue 4.

zainteresowane w promowaniu idei większej aktywności zawodowej obywateli zdobywających nowe kwalifikacje zawodowe, dzięki którym innowacyjne, elastyczne społeczeństwo europejskie oparte na wiedzy może skutecznie konkurować z tańszą, ale znacznie mniej wykwalifikowaną siłą roboczą, jaką stanowią osoby mieszkające na pozostałych kontynentach, wykorzystywane obecnie również przez przedsiębiorców europejskich, starających się odnieść korzyści ze zjawiska gospodarczej globalizacji. Zatem w interesie UE jest wdrażanie OMC poprzez zachęcanie, wspieranie i koordynowanie za pomocą „miękkich” instrumentów oddziaływania na państwa członkowskie, zdolne do samodzielnego wypracowania wspólnej, jednolitej polityki zatrudnienia, umożliwiającej osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia w ramach wspólnego rynku.

Nowa unijna strategia realizowana w ramach Europejskiego Modelu Społecznego jest oparta na koncepcji zarządzania wspólnym rynkiem pracy w większym stopniu za pomocą jednolitych aktywnych programów zatrudnienia, w mniejszym natomiast skoncentrowanej na ochronie praw pracowniczych, z których mogą uczynić użytek wyłącznie osoby pracujące, a nie poszukujące pracy. Cechami charakterystycznymi polityki zatrudnienia, pozostającymi w centrum zainteresowania instytucji unijnych, mających do czynienia z podatnymi na innowacyjne idee, opartymi na wiedzy nowoczesnymi społeczeństwami obywatelskimi w państwach członkowskich, są: wspólny cel — pełne zatrudnienie, stosowanie jednolitej, lecz nie identycznej metody — OMC, umożliwiającej osiągnięcie optymalnych efektów oraz koncentracja nie na zwiększaniu poziomu obowiązujących standardów ochrony praw pracowniczych, lecz na ograniczaniu i likwidowaniu barier w dostępie do wspólnego rynku pracy.

Cele unijnej polityki zatrudnienia

Charakterystycznym celem prowadzenia unijnej polityki zatrudnienia są działania podejmowane po to, by dostosować siłę roboczą do wewnętrznego, wspólnego rynku pracy oraz po to, by dostosować ten rynek do kadry: specyficznej, innowacyjnej, wykształconej, przygotowanej na zmiany i akceptującej konieczność ich dokonywania w ramach zmieniających się strategii zatrudnienia. Istotną nowością w unijnej polityce zatrudnienia, wynikającą z Europejskiego Modelu Społecznego, jest aprobowany przez państwa członkowskie UE dobrowolny i jednocześnie wspólny, oparty na konsensie instytucji unijnych i państw członkowskich, międzyrządowy oraz zarazem ponadrządowy system zarządzania sprawami zatrudnienia. Przepisy tytułu IX „Zatrudnienie” TFUE stwarzają szansę prowadzenia polityki zatrudnienia z wykorzystaniem „miękkich” (*soft*) źródeł prawa, elastycznych instrumentów (*flexicurity*, OMC) i tech-

nik opartych na założeniach wiążących się z osiągnięciem zamierzonych rezultatów (*benchmarking*). Przewodniki, wskazówki i zalecenia instytucji unijnych wykorzystywane przez instytucje unijne do regulowania zasad funkcjonowania wewnętrznego unijnego rynku pracy są zaliczane w doktrynie¹⁰ do kategorii norm „miękkiego” prawa pracy.

Wskazówki unijnej polityki zatrudnienia

Pierwszy przewodnik po unijnej polityce zatrudnienia opublikowany w “Official Journal of the European Communities” (OJ) przybrał prawną formę 19 wytycznych opartych na następujących filarach: 1) poprawa „zatrudnialności” (*improving employability*); 2) rozwój przedsiębiorczości (*developing entrepreneurship*); 3) promowanie wzajemnego dostosowania się partnerów społecznych, przedsiębiorców i pracowników (*encouraging adaptability in business and their employees*); 4) wzmocnienie polityki sprzyjającej równemu traktowaniu rozmaitych grup osób w wieku aktywności zawodowej (*strengthening policies for equal opportunities*)¹¹. Filary zostały dobrane w taki sposób, aby wypełnić luki w zatrudnieniu, kwalifikacjach, partycypacji oraz płci wśród pracowników, funkcjonujących na wspólnym rynku pracy. Zadaniem odnoszącym się do poszczególnych filarów było przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu w grupie młodych ludzi, wkraczających na rynek pracy. Zakładano, że w okresie następnego pięciu lat każdemu młodemu bezrobotnemu zostanie przedstawiona oferta przekwalifikowania zawodowego przed upływem pierwszych sześciu miesięcy okresu bezrobocia. Innym, starszym bezrobotnym tego rodzaju propozycja zostanie zaproponowana przed upływem dwunastu miesięcy po utracie dotychczasowego zatrudnienia.

Państwa członkowskie dołożą starań, aby zwiększyć co najmniej o 20% liczbę osób bezrobotnych, zakwalifikowanych do przeszkolenia zawodowego. Punktem odniesienia wzrostu efektywności aktywnych instrumentów zatrudnienia jest przeciętna stopa bezrobocia, jaką osiągnęły trzy najbardziej skuteczne w dziedzinie zwalczania bezrobocia państwa członkowskie UE. Państwa członkowskie inspirują partnerów społecznych do zawierania porozumień o szkoleniu zawodowym oraz organizowaniu praktyk zawodowych, jak również do organizowania stałego procesu doskonalenia zawodowego w okresie zatrud-

¹⁰ F. PENNING: *Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Standards on National Social Security Law*. The Hague 2006, s. 165 i n.

¹¹ Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. OJ(1998)C30/1.

nienia. Równoległe do przedsięwzięć podejmowanych w polityce zatrudnienia państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia stosownych działań, których celem byłoby przeciwdziałanie porzucaniu szkoły przez młodych ludzi oraz ułatwianie adaptacji w zakładzie pracy absolwentom. W filarze sprzyjającym pobudzaniu przedsiębiorczości należało dokonać przeglądu obowiązujących przepisów i uchylić albo zmienić rozwiązania prawne i administracyjne utrudniające zakładanie małych zakładów pracy. Prace w ramach filara dotyczącego równego traktowania były nastawione na zredukowanie luk w zatrudnieniu kobiet w niektórych gałęziach gospodarki, rozpropagowanie idei urlopów opiekuńczych wśród mężczyzn, promowanie możliwości wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu, usuwanie barier w ponownym podejmowaniu zatrudnienia przez rodziców lub opiekunów (kobiet i mężczyzn) po upływie urlopu wychowawczego, ułatwianie podejmowania oraz wykonywania pracy osobom niepełnosprawnym.

Co roku instytucje unijne opracowywały przewodniki, wytyczne i wskazówki. Ich zadaniem było przekonanie państw członkowskich UE o potrzebie tworzenia nowych miejsc pracy. Pod koniec ubiegłego wieku oraz na początku obecnego stulecia zachęcano władze państw członkowskich do propagowania idei rozwoju sektora usług telekomunikacyjnych. Akcentowano potrzebę kontynuowania partnerstwa społecznego i działania organizacji pracodawców oraz związków zawodowych na wszystkich możliwych szczeblach: ponadnarodowym, krajowym, branżowym, lokalnym oraz zakładowym. Mocno podkreślano konieczność wprowadzenia na otwarty rynek pracy wszystkich osób, włącznie z kobietami, niepełnosprawnymi, członkami mniejszości etnicznych — w wieku aktywności zawodowej. Cztery filary polityki zatrudnienia zostały uzupełnione o dodatkowy „horyzontalny” cel strategii zatrudnienia. Jego zadaniem było zainteresowanie osób w wieku aktywności zawodowej kontynuowaniem systematycznego kształcenia, zdobywaniem nowych, wyższych uprawnień i kwalifikacji zawodowych, rozbudzaniem ambicji do wprowadzania zmian w dotychczasowych, rutynowych czynnościach zawodowych.

W 2003 roku cztery filary strategii zatrudnienia zostały zastąpione trzema głównymi celami, jakie miały być osiągnięte dzięki zrewidowanej unijnej polityce zatrudnienia. Przekształcona strategia zatrudnienia została nastawiona na realizację koncepcji pełnego zatrudnienia, podniesienie jakości i wydajności pracy oraz realizację postulatów spójności i włączenia do kategorii osób zawodowo aktywnych osób dotychczas dyskryminowanych. W wytycznych z 2003 roku zwiększono liczbę konkretnych efektów, jakie władze państw członkowskich UE powinny uzyskać w wyniku dostosowania polityki zatrudnienia do nowych wymagań¹². Zwrócono również uwagę państwom członkowskim na

¹² Należało: 1) zwiększyć o 25% udział osób kwalifikowanych jako długoterminowo bezrobotne w korzystaniu z aktywnych środków walki z bezrobociem, kursach, szkoleniach,

konieczność przestrzegania w polityce zatrudnienia zasad dobrego zarządzania, przejrzystości, partnerstwa społecznego i właściwych proporcji między kosztami a oczekiwaną skutecznością podejmowanych i prowadzonych działań. W połowie pierwszej dekady obecnego stulecia wzmocniono nadzór instytucji unijnych nad tempem realizacji przez państwa członkowskie przyjętej strategii zatrudnienia. Władze tych państw zostały zobowiązane do przedstawienia informacji na temat: 1) stopnia przystosowania pracowników i przedsiębiorców do wymagań rynku pracy; 2) poziomu zainteresowania osób w wieku aktywności zawodowej do znalezienia się w kręgu oddziaływania rynku pracy; 3) zakresu podnoszenia wartości pracy, jaką rynek pracy mógłby im oferować oraz 4) skali inwestycji w kapitał ludzki na rynku. Pozyskane dane zasygnalizowały porażkę unijnej dotychczasowej strategii zatrudnienia. Instytucje unijne obarczyły za wykazane niepowodzenie realizatorów, czyli państwa członkowskie dotychczasowej „wspólnej” polityki zatrudnienia¹³. Nie dostrzegły, że pierwszy większy projekt unijny dotyczący polityki zatrudnienia ugiął się pod ciężarem biurokracyjnych wymagań¹⁴.

Lizbońska strategia zatrudnienia

Komisja UE przygotowała nowy program zatytułowany *Working Together for Growth and Jobs — a New Start for the Lisbon Strategy*¹⁵. W przyjętej przez Radę UE unowocześnionej strategii zatrudnienia wskazano dwa cele. Pierwszy — powiązanie wzrostu gospodarczego i społecznego z polityką zatrudnienia; drugi — zwiększenie efektywności zarządzania pracą. Nowy, oparty na trzech letnich cyklach program został wdrożony w 2005 roku¹⁶. Opierał się na „zintegrowanych przewodnikach” zawierających wytyczne polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines* — BEPGs) i polityki zatrudnienia (*Employ-*

praktykach zawodowych; 2) doprowadzić do ukończenia szkoły ponadpodstawowej przez 85% osób w wieku do 22 lat; 3) znacznie zredukować stopy bezrobocia między pełnosprawnymi a niepełnosprawnymi osobami, obywatelami UE oraz osobami z państw trzecich.

¹³ „Cele słuszne, lecz realizacja wadliwa” („the goales were right but the implementation was poor”). Commission Communication, *Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon*. COM(2005) 24 final — http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/COM2005_024_en.pdf (dostęp: 11.12.2017).

¹⁴ Obliczono, że 25 ówczesnych państw członkowskich wyprodukowało niemal 300 sprawozdań — <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=6507> (dostęp: 11.12.2017).

¹⁵ Communication to the Spring European Council. COM(2005) 24 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN> (dostęp: 11.12.2017.)

¹⁶ Brussels European Council Presidency Conclusions, 22—23 March 2005 § 39. SEC(2005) 193.

ment Guidelines — EGs), grupujących w jednym dokumencie wytyczne z zakresu makro- i mikroekonomii oraz zatrudnienia¹⁷. Na podstawie narodowych programów reformy przedstawionych przez państwa członkowskie Komisja opracowała dokument zatytułowany *Community Lisbon Programme*. Zawierał on niemal sto propozycji, jakie powinny być przyjęte na poziomie ponadnarodowym w celu doprowadzenia do synergii obydwu polityk publicznych: gospodarczej i zatrudnienia¹⁸. Na tej podstawie Komisja opracowała nowy, zintegrowany, przewodnik wzrostu oraz zatrudnienia na pierwsze trzy lata — 2005—2008 — zainicjowanego cyklu zrewidowanej strategii zatrudnienia. Wśród 24 wytycznych wymieniono 8 (17—24) odnoszących się do zatrudnienia¹⁹. Pierwszy trzyletni program strategii zatrudnienia został przedłużony w 2008 roku. Uzupełniono go skonkretyzowanymi celami, jakie powinny być osiągnięte w 2010 roku. W niektórych przypadkach oznaczono terminy, w jakich zaplanowane zamierzenia powinny być zrealizowane. Cele i terminy przedstawiają się następująco: 1) każdy bezrobotny, który zaprzestał nauki w szkole w okresie ostatnich czterech (młodociany) lub dwunastu (osoba dorosła) miesięcy przypadających przed 2010 rokiem powinien uzyskać ofertę pracy, odbycia przygotowania zawodowego, szkolenia lub zostać beneficjentem innych, aktywnych środków przeciwko bezrobociu; 2) 25% osób bezrobotnych długoterminowo miało w 2010 roku skorzystać z aktywnych instrumentów przeciwko bezrobociu; 3) bezrobotni mają prawo do korzystania z usług instytucji pośrednictwa pracy w każdym państwie członkowskim UE; 4) przeciętny wiek osób opuszczających rynek pracy miał w 2010 roku zostać wydłużony o pięć lat w porównaniu z wiekiem, w którym pracownicy przechodzili na emeryturę w 2001 roku; 5) w 2010 roku miała nastąpić rozbudowa infrastruktury socjalnej umożliwiającej zwiększenie o 1/3 opieki nad dziećmi poniżej 3 lat oraz nad 90% dzieci w wieku od 3 do 6 albo 7 lat; 6) przeciętny unijny wskaźnik przerywania nauki w szkole nie po-

¹⁷ Commission, Delivering on Growth and Jobs: A New Integrated Economic and Employment Coordination Cycle in the EU. SEC(2005) 193.

¹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005) 330 final — <http://www.europass-ro.ro/fisiere/lisbon.pdf> (dostęp: 11.12.2017).

¹⁹ Są to: wdrożenie polityk zatrudnienia skierowanych na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia, podniesienia jakości i wydajności pracy, wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej (nr 17); promocja podejścia do programu nieustającego szkolenia (nr 18); zmiana charakteru rynku pracy, nadanie mu charakteru rynku dostępnego dla wszystkich, również osób niepełnosprawnych, uczynienie pracy bardziej atrakcyjną, wypłacanie świadczeń majątkowych — *quasi*-wynagrodzenia osobom poszukującym pracy (nr 19); zrównoważenie podaży i popytu na rynku pracy (nr 20); promocja elastyczności zatrudnienia i ochrony socjalnej pracowników, redukcja podziału rynku pracy na segmenty, przestrzeganie uprawnień partnerów społecznych (nr 21); zagwarantowanie „przyjaznych” kosztów zatrudnienia oraz opracowanie mechanizmów wzrostu wynagrodzenia (nr 22); rozszerzenie i wzbogacenie inwestycji w kapitał ludzki (nr 23); dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do aktualnych wymagań zawodowych (nr 24).

winien przekraczać 10%; 7) co najmniej 85% kształcących się w wieku 22 lat powinien ukończyć w 2010 roku naukę na poziomie szkoły drugiego stopnia; 8) przeciętna liczba uczestniczących w programach ustawicznego kształcenia w przedziale wiekowym od 25. do 64. roku życia nie powinna być mniejsza od 12,5%²⁰.

Z uwagi na nieosiągnięcie zamierzonych celów przedstawiona strategia zatrudnienia została zastąpiona przez zintegrowaną — UE 2020 — strategię, która w części dotyczącej polityki zatrudnienia zawierała następujące cele: 1) zredukowanie strukturalnego bezrobocia, promocja rodzajów prac wymagających kwalifikacji; 2) rozbudowa warstwy wykształconej siły roboczej, dostosowanej do zwiększonych wymagań rynku pracy, skłonnej do uczestniczenia w programach ustawicznego kształcenia; 3) polepszenie jakości kształcenia i szkolenia zawodowego na wszystkich poziomach nauczania, ze szczególnym uwzględnieniem nauczania i szkolenia na poziomie trzeciego stopnia — studiów wyższych; 4) promowanie programów i polityki społecznego włączenia oraz zwalczanie ubóstwa²¹.

Unijne strategie zatrudnienia były oparte na koncepcji wymagającej zwiększenia stosowania aktywnych środków w unijnej polityce zatrudnienia, modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, większej elastyczności w sferze stosunków pracy²². W doktrynie prawa pracy zostały one zaliczone do instrumentów deregulujących uprzednio prowadzoną politykę zatrudnienia²³. Konkurowały więc z tradycyjną, ochronną funkcją tej dziedziny prawa, opartą na ustabilizowanym postrzeganiu prawa pracy jako gałęzi prawa chroniącej „słabszą” stronę indywidualnych stosunków pracy. Deregulacja zakładała uelastycznienie ochronnych przepisów, a to z kolei było równoznaczne z obniżeniem stopnia ochrony prawnie zagwarantowanych, a więc „nabytych”, uprawnień pracowniczych. W założeniach strategii lizbońskiej starano się wypośrodkować między skrajnymi modelami rynku i prawa pracy: kontynentalnym i anglosaskim. Model kontynentalny opiera się na koncepcji ochrony prawa do pracy, gwarantowanej przepisami kodeksów pracy, charakteryzującej się wysokim wskaźnikiem stopy bezrobocia oraz szczerobliwymi świadczeniami socjalnymi dla bezrobotnych. Według tego modelu pracę trudno dostać, lecz jeżeli już się ją uzyska, trudno ją stracić. W okresie wymuszonej pasywności zawodowej bezrobotni korzystają ze stosunkowo wysokich

²⁰ The Mutual Learning Programme — <http://www.mutual-learning-employment.net> (dostęp: 11.12.2017).

²¹ Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States 2010/707/UE (O) 2010 L 308/46 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).

²² C. BARNARD: *UE Employment Law*. Cambridge 2012, s. 105.

²³ S. SCIARRA: *The „Making” of EU Labour Law ad the „Future” of Labour Lawyers*. In: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*. Eds. C. BARNARD, G.S. MORRIS, S.F. DEAKIN. Oxford 2004, s. 201 i n.

świadczeń socjalnych. To zaś z kolei nie oddziałuje na zwiększenie aktywności w działaniach mających na celu ponowne wkroczenie na rynek pracy. Kontynentalny model zatrudnienia pracowniczego ma charakter statyczny. Natomiast model anglosaski charakteryzuje minimalna ochrona trwałości stosunku pracy (*high flexibility but low security*), niski poziom bezrobocia oraz ograniczone świadczenia socjalne dla osób poszukujących zatrudnienia²⁴. Według tego modelu łatwiej na rynek pracy trafić i łatwiej jest z tego rynku wypaść. Ograniczony charakter świadczeń socjalnych wymusza na bezrobotnych podejmowanie wszelkich możliwych działań sprzyjających ponownemu podjęciu jakiegokolwiek zatrudnienia o charakterze pracowniczym lub niepracowniczym. Unia Europejska zamierzała wypracować „trzecią drogę” strategii zatrudnienia²⁵, opartą na równowadze następujących czynników: elastyczności zatrudnienia, podstawowej ochrony trwałości stosunku pracy, konkurencyjności oraz ekonomicznie uzasadnionej osłony socjalnej. Strategia Europa 2020 jest przykładem takich usiłowań.

Inteligentna strategia zatrudnienia — Europa 2020

Zmienione priorytety polityki zatrudnienia zostały ukierunkowane na osiągnięcie pięciu następujących celów: 1) zatrudnienie 75% osób zdolnych do pracy w wieku od 20 do 64 lat; 2) przeznaczenie 3% unijnego GDP na innowacje; 3) osiągnięcie wskaźników 20/20/20 klimatyczno-energetycznych²⁶; 4) redukcja poniżej 10% uczniów porzucających naukę na poziomie pierwszego i drugiego stopnia oraz osiągnięcie poziomu stałego — 40% absolwentów w wieku 30—34 lat na trzecim stopniu wykształcenia; 5) zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby ludzi żyjących w ubóstwie. Jedną z głównych inicjatyw mieszczących się w ramach wymienionych celów jest program tworzenia i rozwoju nowych miejsc pracy. Według Komisji nie jest to wyłącznie program oparty na tworzeniu, zmianie lub dostosowaniu stanowisk pracy do umiejętności i kwalifikacji pracowników oraz kandydatów do pracy, ale również działalność polegająca na wyrabianiu u osób w wieku aktywności zawodowej umiejętności dostosowania się do wymagań, jakie stawia unijny rynek

²⁴ M.I. ACELEANU: *The Anglo-Saxon Model of Employment in the Current Economic Context. The Case of United Kingdom*. “Teoretical and Applied Economics” 2012, Vol. 19, No 11(576), s. 45 i n.

²⁵ J. KENNER: *The EC Employment Title and the “Third Way”: Making Soft Law Work*. “International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 1999, Vol. 15, s. 33 i n.; C. BARNARD: *UE Employment Law...*, s. 106.

²⁶ Ograniczenie emisji gazu poniżej poziomu z 1990 r., odzyskanie 20% energii, wzrost skuteczności energii.

pracy²⁷. Inteligentny rozwój jako cel strategii zatrudnienia polega na tworzeniu ludziom w wieku aktywności zawodowej warunków i możliwości, za pośrednictwem wysokiego poziomu zatrudnienia: a) podejmowania pracy na nowych, znacznie przekraczających przeciętny, dotychczasowy poziom zatrudnienia, stanowiskach, w nowych rodzajach prac i zajęć, b) zdobywania wyższych kwalifikacji zawodowych, c) swobodnej zmiany zawodu i specjalności; polega także na: d) zwalczaniu ubóstwa, e) działaniach na rzecz włączania (*inclusion*) osób wykluczonych w główny nurt życia zawodowego, f) modernizowaniu rynku pracy, g) opracowywaniu nowoczesnych programów nauki i szkolenia zawodowego. Najogólniej rzecz ujmując, inteligentny wzrost zatrudnienia pozostaje w ścisłym związku ze spójnością społeczeństw tworzących Unię Europejską oraz zdolnościami, umiejętnościami, chęciami i gotowością członków tych społeczeństw do korzystania z możliwości i szans kontynuowania systematycznej nieustającej nauki i szkolenia zawodowego oraz czynienia z nowych umiejętności użytku w ciągu pełnego cyklu życia zawodowego²⁸.

Inteligentny wzrost oznacza konieczność modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, inwestowania w wiedzę i ludzi oraz rozbudzenia we władzach państw członkowskich potrzeby budowy aktywnego państwa dobrobytu (*active welfare state*). Nie jest to wzorzec abstrakcyjny. Instytucje unijne wzywając państwa członkowskie do modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, stawiają za wzór państwom członkowskim rozwiązania praktykowane w państwach nordyckich. Otwarte rynki pracy, elastyczność w zarządzaniu siłą roboczą przez pracodawców, zdolności osób aktywnych zawodowo do zmiany rodzaju i/lub miejsca pracy oraz fachowe umiejętności instytucji publicznych do sprawnego zarządzania siłą roboczą i rynkami pracy wraz z jednocześnie wysoko rozwiniętym poziomem osłony socjalnej osób chcących pracować umożliwiają prowadzenie racjonalnej, gwarantującej inteligentny rozwój gospodarczy i społeczny, polityki zatrudnienia²⁹. Należy zaznaczyć, że nordycki model państw dobrobytu ma mocne wsparcie partnerów społecznych, ściśle współdziałających z instytucjami publicznymi oraz dobrze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Ponadto polityka pełnego zatrudnienia jest wspierana przez inną ważną politykę publiczną, jaką jest polityka edukacyjna.

W modelu nordyckim wzrost nie stanowi celu samego w sobie. Jest wykorzystywany instrumentalnie jako środek do osiągnięcia wyższego poziomu życia wszystkich obywateli. Jakość życia i pracy uzależnioną od wzrostu gospodarczego i społecznego gwarantuje polityka społeczna, której częścią jest

²⁷ Renewed Social Agenda. Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).

²⁸ Ibidem.

²⁹ B. HVINDEN, M. HEIKKILÄ, I. KANKORE: *Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe*. In: *Nordic Welfare States in the European Context*. Eds. J. FRITZELL ET AL. London—New York 2010, s. 168 i n.

polityka zatrudnienia. Instytucje unijne promując inteligentną strategię zatrudnienia Europa 2020, promują jakość pracy, stosunków pracy i jakość polityki społecznej³⁰. Jakość pracy oznacza dla nich lepszy rodzaj pracy i więcej możliwości harmonijnego łączenia pracy z życiem rodzinnym. Praca „wyższej jakości” (*quality of work*) to zatrudnienie wymagające wyższych kwalifikacji fachowych, zapewniające godziwe warunki pracy i wynagrodzenia oraz wysoki poziom higieny i bezpieczeństwa pracy. Jakość polityki społecznej (*quality of social policy*) oznacza wyższy poziom ochrony socjalnej, usług i świadczeń rodzajowych (*in kind*), realne możliwości dla wszystkich uprawnionych do korzystania z infrastruktury społecznej oraz zagwarantowanie jednakowych szans wykorzystania przysługujących uprawnień³¹. Jakość stosunków pracy (*quality of industrial relations*) jest uzależniona od pokoju społecznego oraz gotowości partnerów społecznych i innych organizacji pozarządowych działających w społeczeństwie obywatelskim do porozumienia się i wypracowania kompromisu w sprawach dotyczących korzystania z wspomnianych elementów składowych zmodernizowanego Europejskiego Modelu Społecznego³².

Podczas szczytu państw członkowskich UE w Nicei w grudniu 2000 roku zgodnie stwierdzono, że jakość edukacji i szkolenia, jakość pracy, jakość stosunków pracy i jakość polityki społecznej jako pewnej ogólnej całości są istotnymi czynnikami umożliwiającymi Unii osiągnięcie zamierzonych celów — konkurencyjności gospodarki i pełnego zatrudnienia³³. Jakość jako podstawa cecha, decydująca o poziomie pracy i życia obywateli Unii Europejskiej, jest najważniejszym składnikiem (*key element*) wiążącym konkurencyjność ze spójnością społeczną, stymulującym procesy wzajemnie oddziałujące między politykami publicznymi: gospodarczą, zatrudnienia i socjalną³⁴.

W strategii inteligentnego wzrostu — Europa 2020 mocno akcentuje się związku między polityką kształcenia i szkolenia a wzrostem szans uzyskania zatrudnienia i szybszym tempem likwidowania patologii społecznych, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zwiększenie wydatków na badania naukowe, promowanie i wspieranie innowacyjności połączone z większą efektywnością korzystania w praktyce z osiągniętych efektów badań i pomysłów racjonalizator-

³⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Agenda polityki społecznej [wersja ostateczna — nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym]. COM(2000) 379, s. 13 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10115&from=EN> (dostęp: 11.12.2017)

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, s. 14.

³³ European Council's Social Policy Agenda, Annex I to the Nice Presidency Conclusions, § 26.

³⁴ Communication, „Employment and Social Policies: a Framework for investing in quality”. COM(2001) 313 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0313&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).

skich przekłada się na wzrost konkurencyjności gospodarki unijnej w świecie oraz wywiera wpływ na przyspieszenie tempa tworzenia nowych, w wyższym stopniu zaawansowanych, bardziej wyrafinowanych, a więc „lepszych” (*better*) rodzajów, miejsc i stanowisk pracy (*jobs*)³⁵.

W powołanych dokumentach unijnych wyraźnie zaznaczono kompetencje instytucji unijnych oraz państw członkowskich na drodze do osiągnięcia zamierzonego celu — realizacji w 2020 roku inteligentnej strategii zatrudniania. Zgodnie z art. 26 § 1 TFUE Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatowymi. Realizowana przez instytucje unijne modernizacja wspólnego unijnego rynku pracy, polegająca na opracowaniu i promowaniu — wspólnie z europejskimi partnerami społecznymi — inteligentnej strategii zatrudnienia, przygotowywaniu przewodników zawierających wytyczne i wskazówki działania, uchwalaniu wytycznych, propagowaniu nowych inicjatyw oraz wykorzystaniu doświadczeń zdobytych przez najbardziej dynamiczne i innowacyjne państwa członkowskie, a także koordynowanie i nadzorowanie działań podejmowanych przez te państwa wchodzi w zakres kompetencji instytucji unijnych. Państwa członkowskie natomiast mają obowiązek realizować unijne przedsięwzięcia zgodnie z podstawowym celem inteligentnej strategii zatrudnienia, nieprzerwanie monitorować postępy i następstwa zmodernizowanej elastycznej strategii zatrudnienia, informować właściwe instytucje unijne o wszystkich, pozytywnych i negatywnych faktach, zjawiskach i procesach polityki zatrudnienia tak, aby Unia Europejska jako główny koordynator polityki pełnego zatrudnienia mogła na bieżąco monitorować postęp i — w razie potrzeby — ponownie korygować i modernizować Europejski Model Społeczny.

Unijna polityka zatrudnienia a suwerenność państw członkowskich

Unia Europejska w kształcie prawnoustrojowym nadanym skonsolidowanym traktatem z Maastricht ratyfikowanym przez państwa członkowskie wkroczyła w nowy etap procesu integracji europejskiej³⁶. Zadaniem tego procesu jest umacnianie demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać — w jednolitych ramach prawnoustrojowych — powierzone im zadania. Z perspektyw niniejszego opracowania

³⁵ C. BARNARD: *UE Employment Law...*, s. 116.

³⁶ J. CIAPALA: *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej — kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?* „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. 31, s. 83 i n.

poświęconego polityce zatrudnienia w Unii Europejskiej wskazane zadania dotyczą następujących kategorii spraw wymienionych w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej — TUE: 1) wzmocnienie gospodarki, doprowadzenie do jej konwergencji, ustanowienie unii gospodarczej i walutowej; 2) popieranie postępu gospodarczego i społecznego poprzez urzeczywistnienie idei wspólnego rynku; 3) umacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego; 4) prowadzenie polityk gwarantujących integrację gospodarczą oraz równoczesny postęp w innych dziedzinach życia; 5) kontynuacja procesu tworzenia i umacniania ściślejszego związku między narodami Europy w ramach zorganizowanej wspólnoty unijnej, w której decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ta zasada, jak również ściśle z nią związana zasada subsydiarności działania instytucji unijnych oraz sformułowany w TFUE podział kompetencji na „wyłączne” i „wspólne, dzielone” przez Unię z państwami członkowskimi są gwarancją zachowania suwerenności w sprawach wewnętrznych państw członkowskich.

Przynależność unijna jest oparta na zasadzie dobrowolności. Brexit dowiódł, iż art. 50 § 1 TUE nie jest normą pustą. Z tego względu przedstawionych w niniejszym opracowaniu działań inicjowanych i koordynowanych przez instytucje unijne w sprawach dotyczących zatrudnienia oraz prowadzonej przez Unię jednolitej polityki zatrudnienia nie można postrzegać jako zagrożenia suwerenności państw członkowskich. Ewentualne wątpliwości wobec trafności przywołanego stwierdzenia można wyjaśnić, wskazując na powszechnie stosowaną w Unii OMC — wykorzystywaną przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie do konwergencji krajowych polityk zatrudnienia i tworzenia wspólnej, skonsolidowanej strategii zatrudnienia, wzajemnie powiązanej z polityką gospodarczą i społeczną. Według instytucji unijnych OMC jest podstawowym środkiem stosowanym przez zainteresowanych, UE i władze państw członkowskich, do rozpowszechniania w obrębie tej ponadnarodowej organizacji najlepszych, najsukcesywniejszych doświadczeń praktycznych w celu uzyskania większej spójności polityk publicznych, umożliwiających osiągnięcie najważniejszego celu³⁷, jakim jest stan pełnego zatrudnienia na wspólnym rynku, a więc również na rynkach pracy państw członkowskich.

OMC jest oparta na wyraźnym podziale zadań między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Podział jest zgodny z podstawowymi zasadami funkcjonowania UE, pomocniczości i subsydiarności. OMC umożliwia władzom państw członkowskich porównywanie doświadczeń wynikających z prowadzonych przez nie polityk zatrudnienia. Umożliwia wreszcie koordynowanie, a następnie prowadzenie jednolitej polityki zatrudnienia na unijnym ryn-

³⁷ The European Governance White Paper COM(2001) 428,21 — http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (dostęp: 11.12.2017); K.A. AMSTRONG: *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*. “European Law Journal” 2002, Vol. 8, Issue 1, s. 102 i n.

ku pracy. Nie mając charakteru jednego, narzuconego z zewnątrz, powszechnie stosowanego w relacjach między państwami członkowskimi a Unią Europejską, wzorca postępowania w sprawach zatrudnienia, OMC jest procesem opartym na dobrowolnej akceptacji przez państwa członkowskie wspólnych celów Unii w dziedzinie zatrudnienia. Instytucje unijne i państwa członkowskie wspólnie ustanawiają wskaźniki stosowane do pomiaru skuteczności stanu zatrudnienia oraz prowadzonych przez państwa członkowskie polityk zatrudnienia. Ustalone wskaźniki umożliwiają dokonywanie porównań i wybór najbardziej skutecznej strategii, stosowanych w jej ramach programów zatrudnienia oraz prowadzonych na krajowych rynkach pracy polityk zatrudnienia.

Instytucje unijne oceniają strategie i programy polityki zatrudnienia pod kątem ich szerszej przydatności, wykraczającej poza ramy krajowych rynków pracy. Wybierają najlepsze, najbardziej skuteczne, najłatwiej poddające się adaptacji w innych państwach członkowskich. Przetwarzają je w unijne lub regionalne, funkcjonujące w ramach unijnego rynku pracy, jednolite polityki zatrudnienia dla wszystkich państw członkowskich albo części pokrewnych państw. Ten ostatni wybór ma zastosowanie przejściowe. Celem instytucji unijnych i państw członkowskich jest bowiem dążenie do osiągnięcia stanu spójności w obrębie Unii we wszystkich rodzajach spraw, do których ma zastosowania OMC. W tym przypadku celem jest dążenie do uzyskania stanu pełnego zatrudnienia. Uzasadnione zatem jest pytanie: Czy OMC może mieć zastosowanie do zarządzania polityką publiczną?³⁸ W tej fazie OMC oparta jest na ścisłej współpracy instytucji unijnych z państwami członkowskimi. Jej celem jest rozpoznanie sytuacji, wybór wspólnych, umożliwiających obiektywne porównanie sytuacji na rynkach pracy, wskaźników oraz podjęcie decyzji o ich wykorzystaniu w drugim stadium postępowania zmierzającego do wypracowania unijnej polityki zatrudnienia.

OMC to metoda zarządzania oparta na współpracy, współdziałaniu zainteresowanych podmiotów, działających w przestrzeni europejskiej, wzajemnie na siebie oddziałujących. Nikt z uczestników tego szczególnego związku, opartego na wspólnej potrzebie realizacji nadrzędnej idei stworzenia obywatelom państw członkowskich Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie jest wyposażony w kompetencje władcze. Realizacja wspólnego celu jest możliwa tylko dlatego, że współdziałające podmioty są przekonane lub dają się przekonać o potrzebie wspólnego działania. Charakterystyczną techniką stosowaną w ramach Unii Europejskiej jest perswazja, a nie przymus³⁹. Z perspektywy nauk o zarządzaniu organizacjami międzynarodowymi wykorzystywana przez UE metoda realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze politycz-

³⁸ C. DE LA PORTE: *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level In Sensitive Policy Areas*. "European Law Journal" 2002, Vol. 8, Issue 1, s. 38 i n.

³⁹ S. BORRÁS, K. JACOBSSON: *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the UE*. "Journal of European Public Policy" 2004, No 11, s. 193 i n.

nym, gospodarczym i społecznym została przedstawiona jako eksperyment⁴⁰, a samą Unię i wchodzące w jej skład państwa członkowskie uznano za heterarchiczne stowarzyszenie suwerennych państw działających za pomocą rozważań opartych na wiedzy (*policy learning*) i powiązanej z nią chęci osiągnięcia innowacyjnych efektów na rzecz osiągnięcia wspólnego, najważniejszego dla nich celu⁴¹. W tym właśnie wyraża się specyficzna metoda, różna od dotychczas wykorzystywanych przez Unię: regulacyjnej konkurencji (*regulatory competition*) oraz harmonizacji (*harmonization*). Pierwsza bowiem nie wyklucza „wysięgu” — konkurencji „aż do samego końca”. W związku z tym zamiast przyspieszenia procesu integracji może wywoływać efekt całkiem odmienny od zamierzonego („market driver change vs. fear a race to the bottom”⁴²). Druga natomiast nie chroni przed realizacją jednej, wspólnej, ale błędnej koncepcji zestrojenia poszczególnych elementów w estetyczną całość.

Zrewidowanie polityki zatrudnienia oraz korekty Europejskiego Modelu Społecznego dowodzą, że Unia próbująca prowadzić jednolitą politykę zatrudnienia może stać się ofiarą błędnej koncepcji harmonizacji⁴³. Z tej przyczyny instytucje unijne w aktualnej strategii zatrudnienia Europa 2020 zaproponowały „trzecią drogę”. Według założeń unijnych, OMC gwarantuje większą przejrzystość i widoczność na drodze do wspólnego celu, jakim jest stan pełnego zatrudnienia. OMC stanowi zachętę dla wszystkich podmiotów uczestniczących we wspólnym przedsięwzięciu, instytucji unijnych i państw członkowskich do uwzględnienia odrębnych interesów w dochodzeniu do wspomnianego celu, co ma istotne znaczenie w procesie tworzenia podstawowej, mającej największe poparcie, frakcji wypowiadającej się na rzecz realizacji określonej strategii postępowania. Przyciągnięcie do głównego zespołu protagonistów określonej koncepcji polityki zatrudnienia głównych „aktorów” — najważniejszych państw członkowskich stwarza poważną szansę powodzenia realizacji zamierzonego celu. Ostatnia, aczkolwiek nie mniej ważna od już wymienionych cech, zaleta OMC przejawia się w konieczności nieustannej współpracy państw członkowskich i instytucji unijnych, będących uczestnikami promowanego przez UE przedsięwzięcia, jakim jest wspólne uczenie się (*mutual learning*). Instytucje unijne współpracują z państwami członkowskimi w dziedzinie popierania wzajemnego uczenia się i dzielenia dobrymi praktykami. W dziedzinie zatrudnienia

⁴⁰ *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Eds. C. SABEL, J. ZEITLIN. Oxford 2010.

⁴¹ M. RHODES: *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*. In: *Policy Making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, W. WALLACE, M. POLLACK. Oxford 2005, s. 292.

⁴² S. DEAKIN: *Is Regulatory Competition the Future for European Integration?* “Swedish Economic Policy Review” 2006, No 13, s. 71 i n.

⁴³ J. SCOTT, D.M. TRUBEK: *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the EU*. “European Law Journal” 2002, Issue 1.

instytucje unijne wymienione w art. 149 TFUE zachęcają, wspierają i promują inicjatywy, mające na celu rozwijanie wymiany informacji i najlepszych praktyk. Państwa członkowskie udostępniają sobie nawzajem analizy porównawcze oraz porady praktyczne, porównują i oceniają nagromadzone doświadczenia, zwłaszcza pochodzące z organizowanych w poszczególnych państwach projektów pilotażowych oraz wspierają nowatorskie podejścia. Współpracując z sobą i z instytucjami unijnymi oraz z innymi podmiotami działającymi w przestrzeni unijnej, takimi jak europejscy partnerzy społeczni oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe, partycypują w działaniach zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu, jakim stan pełnego zatrudnienia na wewnętrznym, wspólnym, unijnym rynku pracy. Dzięki zastosowaniu OMC oraz dzięki rekonstrukcji Europejskiego Modelu Społecznego jest szansa, aby udzielić pozytywnej odpowiedzi na niedawno postawione pytanie o sens wspierania unijnej polityki społecznej, której integralną częścią jest polityka zatrudnienia⁴⁴.

Bibliografia

- ACELEANU M.I.: *The Anglo-Saxon Model of Employment in the Current Economic Context. The Case of United Kingdom*. "Teoretical and Applied Economics" 2012, Vol. 19, No 11(576).
- ALSASUA J., BILLBAO-UBILLOS, J. OLASKOAGA J.: *The UE Integration Process and the Convergence of Social Protection Level*. "International Journal of Social Welfare" 2007, Vol. 16, Issue 4.
- AMSTRONG K.A.: *Rediscovering Civil Society. The European Union and the White Paper on Governance*. "European Law Journal" 2002, Vol. 8, Issue 1.
- BALL S.: *The European Employment Strategy: The Will but Not the Way?* "International Law Journal" 2001, Vol. 30.
- BARNARD C.: *UE Employment Law*. Cambridge 2012.
- BORRÁS S., JACOBSSON K.: *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the UE*. "Journal of European Public Policy" 2004, No 11.
- Brussels European Council Presidency Conclusions, 22—23 March 2005, § 39. SEC(2005) 193.
- CIAPAŁA J.: *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej — kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?* „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. 31.
- Commission Communication, Modernising and Improving Social Protection in the UE. (COM)97 102 final — <http://aei.pitt.edu/4734/1/4734.pdf> (dostęp: 11.12.2017).

⁴⁴ J. BILBAO-UBILOS: *Is there Still such a Thing as the „European Social Model”?* "International Journal of Social Welfare" 2016, Vol. 25, Issue 2, s. 110 i n.

- Commission Communication, Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon. COM(2005) 24 final — http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/COM2005_024_en.pdf (dostęp: 11.12.2017).
- Commission, Delivering on Growth and Jobs: A New Integrated Economic and Employment Coordination Cycle in the EU. SEC(2005) 193.
- Communication, „Employment and Social Policies: A Framework for investing in quality”. COM(2001) 313 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0313&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005) 330 final — <http://www.europass-ro.ro/fisiere/lisbon.pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- Communication to the Spring European Council. COM(2005) 24 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. COM(1999) 347 — <http://aei.pitt.edu/3562/1/3562.pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States 2010/707/UE (O) 2010 L 308/46 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. OJ(1998)C30/1.
- European Council’s Social Policy Agenda, Annex I to the Nice Presidency Conclusions, § 26 — www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm (dostęp: 11.12.2017)
- The European Governance White Paper. COM(2001) 428,21 — http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (dostęp: 11.12.2017).
- Experimentalist Governance In the European Union: Towards a New Architecture*. Eds. C. SABEL, J. ZEITLIN. Oxford 2010.
- DEAKIN S.: *Is Regulatory Competition the Future for European Integration?* “Swedish Economic Policy Review” 2006, No 13.
- HVINDEN B., HEIKKILÄ M., KANKORE I.: *Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe*. In: *Nordic Welfare States in the European Context*. Eds. J. FRITZELL ET AL. London—New York 2010.
- KENNER J.: *The EC Employment Title and the “Third Way”: Making Soft Law Work*. “International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 1999, Vol. 15.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Agenda polityki społecznej [wersja ostateczna — nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym]. COM(2000) 379 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10115&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, § 37 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

- Lisbon European Council Presidency Conclusions, § 28—30 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).
- The Mutual Learning Programme — <http://www.mutual-learning-employment.net> (dostęp: 11.12.2017).
- OMC, Final Report of Working Group XI on “Social Europe” — https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_xi_social_europe_4_february_2003-en-aa6d0fb4-d7a7-4e7a-b73d-34bc2142f72b.html (dostęp: 11.12.2017).
- Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017).
- PENNINGS F.: *Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Standards on National Social Security Law*. The Hague 2006.
- PORTE C., DE LA: *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas*. “European Law Journal” 2002, Vol. 8, Issue 1.
- Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 final — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- RHODES M.: *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*. In: *Policy Making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, W. WALLACE, M. POLLACK. Oxford 2005.
- SCIARRA S.: *The „Making” of EU Labour Law and the „Future” of Labour Lawyers*. In: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*. Eds. C. BARNARD, G.S. MORRIS, S.F. DEAKIN. Oxford 2004.
- SCOTT J., TRUBEK D.M.: *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the EU*. “European Law Journal” 2002, Issue 1.
- Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, § 7 — <http://aei.pitt.edu/43341/> (dostęp: 11.12.2017).
- ŚWIĄTKOWSKI A.M.: *Aspekty prawne polityki społecznej w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2000—2005*. „Polityka Społeczna” 2002, nr 11—12.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M.: *Flex-security. Interaction between Policies of Flexible Employment and Stable Social Security*. In: *The Right to Social Security*. Ed. J. VAN LANGENDONCK. Antwerpen—Oxford 2007.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M., WUJCZYK M.: *Między elastycznością zatrudnienia a stabilnością socjalną. Idea flexsecurity na początku XXI wieku*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5.
- TAYLOR-GOOPY P.: *Opportunity and Solidarity*. “Journal of Social Policy” 2010, Vol. 40, Issue 3.

Andrzej Marian Świątkowski, prof. zw. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zatrudniony w Katedrze Polityk Publicznych i Administracji, Instytut Nauk o Polityce i Administracji Akademia Ignatianum w Krakowie.