

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych w Holandii

Paulina Bednarz

Holandia ma bardzo długą tradycję dialogu społecznego, który dzięki specyficznemu funkcjonowaniu kraju na przestrzeni wieków, stał się częścią zarządzania publicznego w kraju. Dialog społeczny w Holandii uważany jest za mechanizm umożliwiający osiągnięcie wyższej efektywności działań i pracy oraz wzrostu gospodarki kraju. Konsultacje społeczne decyzji politycznych tak głęboko zakorzeniły się w społeczeństwie holenderskim, że każda próba zmniejszenia roli dialogu społecznego spotykają się z dużymi reperkusjami. Tak było m.in. na przełomie lat 2002 i 2003, kiedy ówczesne władze chciały dokonać znacznych cięć w sferze wydatków społecznych, bez odwoływania się do konsultacji oraz zmniejszyć rolę związków zawodowych w układach zbiorowych pracy. Doprowadziło to do podziału społeczeństwa oraz demonstracji związków zawodowych z udziałem 300 tys. osób. Holendrzy uznają, że do osiągnięcia konsensusu niezbędne są trzy czynniki: uznanie danego problemu za istotny dla kraju i obywateli, powołanie właściwych instytucji dialogu oraz podstawa kulturowa (solidarność, dyskusja, porozumienie).¹ Holandia wypracowała unikalny model polderowy (ang. polder model) będący mechanizmem konsultacji społeczno-ekonomicznych, opierający się na ramowych umowach polityków, przedsiębiorców i pracowników, zawieranych przez ich organizacje oraz na tworzeniu różnorodnych płaszczyzn współpracy w celu ciągłego negocjowania możliwych kwestii spornych między tymi trzema grupami.² Uznaje się, że to właśnie dzięki kulturze dialogu społecznego w Holandii udało się pokonać kryzysy ekonomiczne i wzmocnić gospodarkę.

1. Ścieżka legislacyjna. Instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym

Ustrój polityczny Holandii oparty jest o parlamentarną demokrację przedstawicielską, monarchię konstytucyjną oraz decentralizację na szczeblu regionalnym. Ustrój panujący w Holandii określany jest jako demokracja konsocjacyjna³, czyli charakteryzująca się wspólnym dążeniem do szerokiego porozumienia w sprawach istotnych dla kraju, zarówno w ramach wspólnoty politycznej, jak i społeczeństwa jako całości. Demokracja konsocjacyjna oparta jest na wzajemnych uzgodnieniach i kompromisie polegającym na tym, że większość nigdy nie będzie miała całkowitej przewagi nad mniejszością. Oznacza to, że większa grupa rezygnuje z własnych interesów dla dobra innych grup oraz dobra całości. Demokracja konsocjacyjna charakteryzuje się czterema podstawowymi zasadami (spełnianymi łącznie):

- 1) w rządzie (władzy wykonawczej) muszą zasiadać przedstawiciele wszystkich grup społecznych;
- 2) wszystkim grupom przysługuje prawo weta w stosunku do decyzji większości, a ponowne uchwalenie prawa jest możliwe jedynie po wprowadzeniu poprawek znaczącą większością głosów;
- 3) podział stanowisk, funduszy i funkcji dla wszystkich grup jest proporcjonalny do ich wielkości;

¹ Izabela Opęchowska, Dialog społeczny w Holandii, www.bjo.nazwa.pl

² Sławomir Magala, Fenomen Holandii, Wprost, 16/2001

³ Jerzy Świeca, Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna, <http://www.sbc.org.pl/Content/10184/swieca.pdf>

4) daleko posunięta autonomia grup podziału tzn., że wydzielone są obszary, w które władza państwowa nie ma prawa ingerować.

W Holandii panuje korporacyjny sposób podejmowania decyzji, którego główne cechy to: scentralizowany mechanizm artykulacji interesów, sposób alokacji wartości ekonomicznych i politycznych poprzedzony negocjacjami oraz wysoki stopień zaangażowania partnerów w proces wdrażania wspólnie wypracowanych decyzji.

1.1. Poziom krajowy

Głównymi organami państwowymi są: Monarcha⁴, Rada Ministrów, Stany Generalne (parlament) oraz Wysokie Kolegia Stanu. System Holandii zakłada udział w procesie legislacyjnym zarówno rządu (w skład którego wchodzi także monarcha), jak i parlamentu.

Zgodnie z konstytucją Królestwa Holandii⁵ monarcha (obecnie królowa) stoi na czele państwa i odgrywa znaczącą rolę w tworzeniu rządu oraz w procesie legislacyjnym. Królowa odgrywa kluczową rolę w tworzeniu gabinetu oraz rozmowach koalicyjnych i konsultacjach pomiędzy liderami partii, nie bierze jednak aktywnego udziału w codziennych pracach gabinetu. W skład gabinetu wchodzi ministrowie oraz sekretarze stanu, którzy kierują poszczególnymi ministerstwami (w 2010 r. było 13 ministerstw). Zdarza się także, że powoływani są tzw. ministrowie bez teki, którzy odpowiedzialni są za określony obszar tematyczny w zakresie jednego lub kilku ministerstw. Rząd posiada pełną inicjatywę ustawodawczą i kreuje politykę państwa, która jest koordynowana przez Radę Ministrów. Rząd Holandii jest odpowiedzialny za bieżące funkcjonowanie całego Królestwa Holandii, a także terytoriów zależnych tj. Antyli Holenderskich oraz wyspy Aruba. W sprawach, które mają wpływ na ich funkcjonowanie w obradach Rady Ministrów uczestniczą ministrowie pełnomocnicy Aruby i Antyli.

Wypełniając swe działania ustawodawcze, rząd opracowuje projekt nowej ustawy wraz z memorandumem tj. krótkim wyjaśnieniem jej zasadności. Następnie są one przekazywane pod obrady Rady Ministrów. W skład Rady Ministrów wchodzi wszyscy ministrowie (z wyłączeniem sekretarzy stanu, którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach bez prawa głosu tylko za specjalnym zaproszeniem). Rada spotyka się w każdy piątek w Trêveszaal w Binnenhof. Królowa nie uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów, lecz jest na bieżąco informowana o wynikach prac podczas cotygodniowych wtorkowych spotkań z premierem. Decyzje w Radzie podejmowane są w sposób kolegialny. Wszyscy ministrowie, w tym także premier, są równi w dyskusji i wypracowywaniu konsensusu. Co więcej, po podjęciu decyzji, wszyscy członkowie Rady są zobowiązani do publicznego jej poparcia i wspierania. Rada Ministrów może projekt zaakceptować lub odrzucić i skierować do poprawek. W przypadku zaakceptowania projektu ustawy jest on przekazywany do podpisu królowej, gdyż, zgodnie z konstytucją, każda nowa ustawa czy prawo muszą być podpisane przez monarchę, aby stało się obowiązujące. Królowa, po otrzymaniu projektu od Rady Ministrów, przekazuje go Radzie Stanu (jednej w pięciu Wysokich Rad Stanu⁶), która jest ciałem doradczym rządu

⁴ Holandia jest monarchią od 16 marca 1815 r., od 1980 roku królową jest Beatrix Wilhelmina Armgard van Oranje-Nassau, z rodu Oranje-Nassau, opracowanie na podstawie informacji dostępnych na stronach <http://www.government.nl/>, <http://www.overheid.nl/english>

⁵ Holandia jest monarchią konstytucyjną od 1848 r., The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, artykuły 24-49, <http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and>

⁶ Zgodnie z konstytucją mają zagwarantowaną pełną niezależność, należą do nich: dwie izby parlamentu, Rada Stanu, Trybunał Obrachunkowy oraz Rzecznik Praw Obywatelskich; <http://www.dutchgovernment.com/>

(królowa jest jej przewodniczącą, choć faktycznie obradom przewodzi wiceprzewodniczący). Wszystkie propozycje ustawowe rządu muszą zostać przesłane do konsultacji Rady. W skład Rady wchodzi członkowie rodziny królewskiej, radcy prawni, byli ministrowie, członkowie parlamentu, sędziowie i profesorowie prawa oraz inni specjaliści posiadający doświadczenie polityczne, biznesowe, dyplomatyczne czy wojskowe. Uwagi i rekomendacje Rady nie są wiążące dla rządu, jednak za każdym razem odpowiedzialny minister musi się do nich ustosunkować i często stają się one przedmiotem debat w dalszym procesie legislacyjnym. Warto zaznaczyć, że minister, którego obszaru kompetencji dotyczy regulacja, jest odpowiedzialny za projekt przez cały proces legislacyjny. Projekt ustawy jest poufny do czasu wydania rekomendacji Rady, jednak jej zalecenia są podawane do wiadomości publicznej. Rada pełni ponadto rolę sądu apelacyjnego dla obywateli. W sytuacji, gdy uwagi i zalecenia Rady wprowadzają znaczne zmiany w projekcie ustawy, jest on ponownie przekazywany pod obrady Rady Ministrów.

Po uwzględnieniu bądź odrzuceniu rekomendacji Rady Stanu, projekt ustawy wraz z memorandum i rekomendacjami Rady trafia ponownie do królowej, która przesyła tekst wraz z „królewską notą”⁷ do niższej izby parlamentu. Od tej chwili projekt ustawy jest podawany do publicznej wiadomości.

Parlament holenderski (Stany Generalne)⁸ składa się z izby wyższej - Senatu (nid. Kamer der Staten Eerste-Generaal; pol. Pierwsza Izba Stanów Generalnych) i izby niższej - Izby Reprezentantów (nid. Tweede Kamer der Staten-Generaal; pol. Druga Izba Stanów Generalnych).⁹ Zgodnie z zapisami konstytucyjnymi parlamentarzyści nie mogą łączyć swych funkcji z innymi ważnymi funkcjami w państwie, np. ministra, członka Rady Stanu czy sędziego Sądu Najwyższego.

W holenderskiej Izbie Reprezentantów zasiada 150 posłów, wybieranych w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych. Izba Reprezentantów jest główną izbą parlamentu, w której prowadzone są faktyczne dyskusje nad propozycjami nowych ustaw oraz sprawowana jest kontrola nad gabinetem (rządem). Kontrolna i ustawodawcza funkcja parlamentu opiera się głównie na opracowaniu szczegółowych analiz i ekspertyz dotyczących konkretnych zagadnień prawnych, organizacji wizyt roboczych, stwarzaniu społeczeństwu możliwości do publicznego wyrażania opinii oraz prowadzenia konsultacji publicznych. Przegląd działań gabinetu ma formę formalnego przesłuchania, w trakcie którego przedstawiciel rządu odpowiada na pytania parlamentarzystów. W ramach prac Izby Reprezentantów przeprowadzane są m.in. spotkania komitetów, sesje plenarne i debaty. Specjalistyczne kwestie i zagadnienia są rozpatrywane przez komisje stałe. W trakcie posiedzeń komisji możliwe jest zadawanie pytań konkretnym grupom politycznym oraz reprezentantom rządu. Szczegółowo omawiana jest także bieżąca polityka rządu. Komisje przeprowadzają również przesłuchania publiczne oraz „debaty przy okrągłym stole” z udziałem głównie partnerów społecznych i zainteresowanych grup, w celu uzyskania ich opinii na dany temat. Posiedzenia parlamentarne są zazwyczaj otwarte dla opinii publicznej, a wszystkie spotkania są rejestrowane. Możliwe jest przeprowadzenie zamkniętych spotkań i posiedzeń na wniosek 1/10 posłów lub na wniosek przewodniczącego izby. Jest to jednak bardzo rzadko stosowana możliwość.

⁷ Tekst królewskiej noty zawiera informację na temat propozycji zmian prawnych wraz z uzasadnieniem jej potrzeby.

⁸ http://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2,

⁹ <http://www.houseofrepresentatives.nl/>

Izba Reprezentantów jest drugą, obok rządu, instytucją posiadającą prawo do podejmowania inicjatyw ustawodawczych. Zazwyczaj projekt ustawy z inicjatywy Izby Reprezentantów jest przygotowywany przez jego Biuro Legislacyjne lub specjalistów z konkretnych departamentów. Przygotowane przez nich projekty ustaw muszą być także rozpatrzone przez Radę Ministrów oraz Radę Stanu. Po otrzymaniu projektu ustawy od królowej, jest on wraz z rekomendacjami i uwagami, oceniany przez Komisję Stałą Izby Reprezentantów. Na tym etapie przedstawiciele wszystkich grup politycznych mogą proponować zmiany do projektu i zadawać pytania projektodawcom. Stała Komisja może zaprosić do współpracy ekspertów i grupy społeczne szczególnie zainteresowane obszarem zmienianego prawa. Po zakończonej debacie Izba Reprezentantów sporządza raport z prac nad projektem. Raport przesyłany jest do właściwego ministra – projektodawcy lub odpowiedzialnego za daną sferę objętą nową regulacją. Ma on obowiązek udzielić pisemnej odpowiedzi na raport w formie memorandum. Oba dokumenty są podawane do wiadomości publicznej. Po rozpatrzeniu w Komitecie Stałym, projekt ustawy jest poddawany obradom sesji plenarnej Izby Reprezentantów. W trakcie obrad, wnioskodawca (minister lub przedstawiciel izby reprezentantów) ma możliwość „obrony” proponowanego projektu oraz odpowiedzi na pytania i wątpliwości posłów. Jeśli parlamentarzyści zgadzają się tylko z częścią zapisów ustawy, mogą wprowadzić własne poprawki do projektu. Po zakończeniu debaty Izba Reprezentantów głosuje nad każdą wprowadzoną poprawką, a na końcu nad całą ustawą. Po głosowaniu w przypadku przyjęcia ustawy większością głosów, projekt ustawy przekazywany jest do Izby Wyższej Parlamentu – Senatu. Warto zaznaczyć, że minister – wnioskodawca może przyjąć zmiany zaproponowane przez Izbę Reprezentantów lub je odrzucić. W takiej sytuacji Izba może złożyć votum nieufności wobec ministra lub rządu, co może ostatecznie doprowadzić do dymisji ministra lub rządu.

W Senacie królestwa Holandii zasiada 75 senatorów wybieranych co cztery lata w wyborach pośrednich przez członków 12 Stanów Prowincjonalnych. Senat odgrywa znaczącą rolę w procesie legislacyjnym oraz nadzorowaniu działań rządu. Choć, zgodnie z konstytucją, Senat może jedynie zaakceptować lub odrzucić projekt ustawy (nie może wprowadzać poprawek), odgrywa on znaczącą rolę w debacie publicznej nad projektem. Debaty prowadzone w Senacie mają także duży wpływ na późniejszą interpretację prawa, procedurę sądowniczą oraz kierunek obecnej i przyszłej polityki rządu. Podobnie jak w przypadku Izby Reprezentantów, także senatorowie mają prawo wysyłać pisemne zapytania do rządu i ministrów. Analiza projektów ustaw przesłanych z Izby Reprezentantów, dokonywana jest w specjalistycznych komisjach. W sytuacji, gdy istnieje zagrożenie odrzucenia przez Senat projektu (co zdarza się bardzo rzadko), rząd ma możliwość zapobieżenia temu poprzez wprowadzenie zmian w ustawie (tzw. nowelizacja). Gdy ustawa zostanie zatwierdzona przez Senat, zostaje przekazana do podpisu królowej oraz do kontrasygnaty właściwego ministra. Ostatnią procedurą jest podpisanie ustawy przez Ministra Sprawiedliwości oraz opublikowanie przez niego treści ustawy w Biuletynie Aktów Prawnych i Rozporządzeń (oficjalnym biuletynie rządowym). Wtedy ustawa wchodzi w życie i staje się obowiązującym prawem. Warto zaznaczyć, iż w przypadku odrzucenia przez Senat projektu ustawy nie może być on dalej rozpatrywany. Procedura ustawodawcza musi zacząć się od nowa. Budżet państwa uchwalany jest w formie ustawy, więc zmiany i poprawki mogą być nanoszone tylko podczas procedowania w Drugiej Izbie Stanów Generalnych. Budżet uchwalany jest w sposób nietypowy dla większości państw europejskich, bowiem dla każdego ministerstwa osobno.

System polityczny Holandii przewiduje, że rząd jest instytucją, która w pełni odpowiada za wprowadzane prawa, a Izba Reprezentantów weryfikuje je w imieniu całego narodu oraz dba o to, by rząd wykonywał swą pracę w sposób prawidłowy. Jednocześnie uznaje się, że lokalne

władze i departamenty mają za zadanie wprowadzanie ustanowionych praw w lokalnych strukturach państwa.

1.2. Poziom regionalny

W regionach Holandii rząd funkcjonuje w ramach 12 prowincji¹⁰ (polski odpowiednik województw), których organami są Stany Prowincjonalne, Egzekutywy Stanów i Komisarz Królewski. Razem dzielą one władzę ustawodawczą w regionie. Prowincje są odpowiedzialne za planowanie przestrzenne, politykę zdrowotną oraz rekreację. Ponadto nadzorują one politykę i finanse gmin oraz okręgów wodnych¹¹. Władza wykonawcza w regionach znajduje się w rękach Komisarza Królewskiego i Egzekutywy Stanów. Komisarz Królewski powoływany jest przez rząd na sześcioletnią kadencję i jest odpowiedzialny przed Ministrem do Spraw Wewnętrznych i Kontaktów z Królestwem. Jest on przewodniczącym zarówno Stanów Prowincjonalnych, jak i Egzekutywy Stanów, w której ma prawo decydującego głosu. Do jego zadań należy wykonywanie poleceń władz krajowych oraz nadzór i wykonywanie uchwał Stanów Prowincjonalnych i Egzekutywy. Ma on również rolę reprezentacyjną jako szef rządu prowincjonalnego. Komisarz pełni funkcję reprezentanta rządu w prowincjach, i jest odpowiedzialny za utrzymanie w nich porządku publicznego. W sytuacjach kryzysowych informuje Ministra Spraw Wewnętrznych o sprawach istotnych dla prowincji, w tym o decyzjach organów gminnych i prowincjonalnych, które jego zdaniem są sprzeczne z prawem lub interesem publicznym. Odgrywa także znaczącą rolę w procesie powoływania burmistrzów.

Deputowanych do Stanów Prowincjonalnych wybierają mieszkańcy prowincji na okres 4 lat. Ich liczba zależy od liczby mieszkańców danej prowincji. W wyborach do Stanów Prowincjonalnych nie mogą uczestniczyć Ministrowie, Sekretarze Stanu, Komisarz Królewski oraz urzędnicy służby cywilnej danej prowincji. Do zadań Stanów Prowincjonalnych należy ustalanie ogólnych zasad działania prowincji, ustanawianie wytycznych dla polityki prowincji, podejmowanie uchwał dotyczących prowincji i jej budżetu oraz kontrola nad Egzekutywą Stanów Prowincjonalnych. Członkowie Stanów Prowincjonalnych nie są pełnoetatowymi politykami i większość z nich wykonuje inne prace etatowe. Podobnie jak w przypadku władzy krajowej, także ten organ legislacyjny pracuje zarówno w ramach ugrupowań politycznych, jak i specjalnie powoływanych komisji roboczych. Stany Prowincjonalne mianują również członków (radnych) Egzekutywy Stanów, która jest także przed nimi odpowiedzialna za swoje działania. Egzekutywa Stanów wraz z Komisarzem Królewskim tworzą Radę Wykonawczą Prowincji (*College van Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten*). Do głównych zadań Egzekutywy należy planowanie, opracowanie i koordynowanie kierunków polityki oraz legislacji dla Stanów Prowincjonalnych oraz wykonywanie prawa. Musi ona także informować na bieżąco Stany o wszystkich aspektach

¹⁰ Holandia składa się z 12 prowincji: Drenthe – ze stolicą w Assen; Flevoland – ze stolicą w Lelystad; Friesland (Fryzja) – ze stolicą w Leeuwarden; Gelderland – ze stolicą w Arnhem; Groningen – ze stolicą w Groningen; Limburg – ze stolicą w Maastricht; Noord-Brabant – ze stolicą w Den Bosch; Noord-Holland – ze stolicą w Haarlem; Overijssel – ze stolicą w Zwolle; Utrecht – ze stolicą w Utrecht; Zeeland – ze stolicą w Middelburg; Zuid-Holland – ze stolicą w Den Haag.

¹¹ Ze względu na depresyjne położenie i ciągłe zmaganie się kraju z żywiołem morskim w holenderskim systemie prawnym wykształciło się pojęcie okręgu wodnego (*waterschappen*). Jest to jednostka mająca osobowość prawną. Do zadań okręgów wodnych należy zarządzanie urządzeniami hydraulicznymi, kontrola stanu wód, zarządzanie sprawami dotyczącymi rowów i kanałów, nadzór nad sprawami związanymi z osuszaniem i nawadnianiem terenów i zwalczanie zanieczyszczeń. Na podst. A.Głowacki, *Konstytucja Królestwa Holandii*, Warszawa 2003, s. 23

prowadzonych przez siebie działań i polityki. Egzekutywa jest ciałem kolegialnym, a wszystkie decyzje podejmowane są w niej na zasadzie konsensusu.

Stany Prowincjonalne mają uprawnienia do wydawania dekretów i zarządzeń prowincjonalnych tj. do ustanawiania przepisów z własnej inicjatywy (prawo samorządowe) oraz do wydawania przepisów dotyczących wykonania poleceń organów centralnych, czyli monarchy, ministrów i Komisarza Królewskiego. Do zadań Egzekutywy należy wykonywanie ustanowionego prawa. Władza centralna (rząd) ma prawo zawiesić lub uchylić prawo prowincjonalne, jeżeli stwierdzona zostanie sprzeczność z prawem, w szczególności z konstytucją lub sprzeczność z interesem publicznym. Zmiany w niektórych sferach działań prowincjonalnych, jak np. zarządzanie gospodarką wodną lub podatki prowincjonalne, wymagają wcześniejszej aprobaty rządu.

Główne zadania władz prowincjonalnych to:

- planowanie przestrzenne, opracowywanie planów przestrzennych prowincji oraz regionów,
- transport, infrastruktura regionalna i transport publiczny,
- gospodarka i rolnictwo, popieranie i pomoc w organizowaniu przedsiębiorstw produkcyjnych oraz usługowych,
- ochrona środowiska i działania konserwatorskie,
- kontrola okręgów wodnych; kontrola poziomu wód, a zwłaszcza budowa i utrzymanie kanałów, mostów, ulic itd.,
- opieka społeczna; kultura i rekreacja; pomoc w rozwoju i codziennej działalności różnych prywatnych organizacji o charakterze kulturalnym i socjalnym,
- kontrola finansów gmin.

1.3. Poziom lokalny

Samorząd terytorialny Holandii tworzy 430¹² gmin (w tym polskich odpowiedników miast - stan na 13 marca 2010 r.). Politykę gmin realizują trzy główne organy: Burmistrz, Rada Gminy/Miasta i Zarząd Gminy/Miasta. Wspólnie posiadają one władzę ustawodawczą. Burmistrz jest przewodniczącym zarówno Rady Miejskiej, jak i Zarządu Gminy. W przypadku większych miast dodatkowo funkcjonuje Miejska Izba Kontroli, która nadzoruje finanse gminy.

Ustawowo najwyższym organem w gminie jest Rada. W jej skład wchodzi, zależnie od liczby mieszkańców od 7 do 45 osób. Radni wybierani są co cztery lata w wyborach bezpośrednich. Podobnie jak w przypadku władz prowincjonalnych, także w wyborach do Rady nie mogą startować Ministrowie, Sekretarzowie Stanu, burmistrzowie oraz pracownicy służby cywilnej w danej gminie. Rada może zajmować się wszystkimi sprawami, które nie leżą w gestii Burmistrza, Zarządu Gminy/Miasta lub innych państwowych organów. Do jej szczególnych kompetencji należy: stanowienie aktów prawnych, mianowanie głównych urzędników, akceptacja rocznego budżetu gminy oraz kierowanie majątkiem i wszystkimi sprawami finansowymi gminy. Rada powołuje także komisje stałe: funkcyjne, powoływane do określonych spraw oraz terytorialne do spraw określonych części gminy i dzielnic. Posiedzeniom Rady przewodniczy Burmistrz, który ma jedynie głos doradczy (bez prawa głosu).

¹² http://almanak.overheid.nl/categorie/2/Gemeenten_A-Z/

Burmistrz jest mianowany przez Koronę (którą tworzy królowa wraz z rządem) na okres sześciu lat, na wniosek Komisarza Królewskiego prowincji, w której się znajduje dana gmina. Do zadań burmistrza należy reprezentowanie gminy podczas oficjalnych uroczystości oraz podczas rozstrzyganiu wszelkich sporów, w których gmina jest stroną. Jest także odpowiedzialny za publikowanie decyzji Rady i Zarządu. Burmistrz przewodniczy także posiedzeniom Zarządu, na którym spoczywa realizacja zadań gminy, ma prawo głosu rozstrzygającego podczas podejmowania decyzji. Ma także prawo weta zawieszającego wobec uchwał Rady i Zarządu, które w ciągu 30 dni może być zatwierdzone przez rząd. Zarząd jest organem posiadającym władzę wykonawczą. W jego skład wchodzi burmistrz i „starsi” (wethouders). „Starsi” wybierani są przez Radę Gminy/Miasta (nie mogą być jej członkami). Ich liczba waha się w zależności od wielkości gminy, od dwóch do sześciu osób. Kadencja zarządu trwa cztery lata. Zadania Zarządu obejmują: funkcje administracyjne gminy, w tym wykonywanie decyzji Rady, przygotowanie spraw do przedłożenia w Radzie, nadzór nad wszystkimi kwestiami dotyczącymi gminy, a także wykonywanie ustaw krajowych i dekretów prowincjonalnych, a jego zadania Zarządu są z reguły podzielone pomiędzy jego członków, w efekcie czego każdy z nich zajmuje się określonym „portfelem spraw”. Zarząd odpowiedzialny jest przed Radą, która może go odwołać, w przypadku zgłoszenia votum nieufności. Zarząd jest ciałem kolegiальnym, a jego decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu.

Holenderskie gminy nie mają ściśle wyznaczonego zakresu kompetencji. Zgodnie z prawem mogą one wykonywać dowolne zadania, o ile nie naruszają swym działaniem polityki krajowej lub praw konstytucyjnych. Kompetencje gmin obejmują:

- zarządzanie gruntami, w szczególności prawa zagospodarowania przestrzennego,
- rozwój miast i wsi,
- transport i lokalna infrastruktura,
- sprawy społeczne, zatrudnienia i opieki społecznej,
- gospodarka i środowisko,
- edukacja.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

Podstawowym aktem prawnym Holandii jest Konstytucja Królestwa Niderlandów¹³ z 1815 r. z późniejszymi zmianami. Stanowi ona podstawowe i fundamentalne prawa dla europejskiej części Holandii (z pominięciem Antyli Holenderskich i Aruby). Początkowa wersja konstytucji ustanowiła monarchię konstytucyjną i dopiero jej zmiana z 1848 r. wprowadziła w Holandii system demokracji parlamentarnej, włączając do tekstu aktu podstawowego „kartę praw obywatelskich”, która była rozszerzana w kolejnych wprowadzanych zmianach. Pierwszy rozdział konstytucji opisuje podstawowe prawa obywateli holenderskich. Niektóre z nich są absolutne i niezbywalne, a część może zostać ograniczona przez prawo ustanowione przez Parlament lub organy samorządowe. Najważniejsze prawa gwarantujące udział obywateli i partnerów społecznych w procesie legislacji i konsultacji to:

- artykuł 4 – prawo do głosowania (może zostać ograniczone);
- artykuł 5 – prawo do pisemnej petycji do instytucji państwowych; artykuł wywodzi się ze starożytnego prawa, które w myśl konstytucji jest absolutne, wprowadzanie nie

¹³ http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and/@4800/the_constitution_of

gwarantuje ono obywatelom prawa do otrzymania odpowiedzi na złożoną petycję, lecz w praktyce przy instytucjach publicznych działają specjalnie powołane komisje, które udzielają odpowiedzi na pisemne zapytania i petycje;

- artykuł 50 – podkreślający, że Stany Generalne (parlament) są reprezentantem wszystkich obywateli Holandii; w praktyce ten artykuł ten nakłada na rządzących obowiązek dbania o interes społeczny, a nie o określone interesy własne, co przekłada się na konieczność prowadzenia konsultacji ze społeczeństwem;
- artykuł 66 – gwarantujący publiczny dostęp do posiedzeń Stanów Generalnych; prawo to może zostać ograniczone na wniosek Izby;
- artykuł 110 – mówiący, że „wypełniając swoje obowiązki, organy rządowe powinny przestrzegać prawa społeczeństwa do informacji według zasad określonych przez Ustawę Parlamentarną”;¹⁴
- artykuł 125 - gwarantujący publiczny dostęp do posiedzeń organów administracji rządowej i samorządowej na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Jak widać, konstytucja gwarantuje podstawowe prawa społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Formą wsparcia przejrzystości prawa jest także rozdział konstytucji określający powołanie i zasady działania Rady Stanu, będącej formalnym ciałem doradczym złożonym z wysokiej klasy specjalistów. Ponadto, w maju 1980 r. weszła w życie ustawa o jawności działań władz,¹⁵ określająca ramy prawne aktywnego i biernego obowiązku udostępniania informacji przez organy publiczne. Zakłada ona, że w ramach aktywnego obowiązku, władze z własnej inicjatywy muszą podać do wiadomości publicznej informacje, które zostaną uznane za ważne dla sprawowania demokratycznych rządów. W ramach biernego obowiązku zobligowano władze do udzielenia informacji na wniosek zainteresowanej strony. W ustawie został także zapisany obowiązek podania do wiadomości publicznej zaleceń Rady Stanu do projektów ustaw oraz innych komisji doradczych. Kolejnym krokiem rządu holenderskiego było uchwalenie 31 maja 1991 r., odwołując się do przytoczonego powyżej artykułu 110 konstytucji, ustawy o publicznym dostępie do informacji rządowej, w której także zobowiązano władze do aktywnego rozpowszechniania informacji rządowej oraz dostarczania informacji na żądanie.

Warto zaznaczyć, że także ustawa o organizacjach przemysłowych¹⁶ reguluje kwestie ustanawiania organizacji partnerskich oraz ich udziału w procesie konsultacji. Na mocy ustawy została w Holandii powołana Rada Społeczno-Ekonomiczna, pełniąca funkcję organu doradczego, a także zostały wskazane możliwości tworzenia innych organizacji przemysłowych oraz ich udziału na procesie legislacyjnym jako grup doradczo-eksperckich (więcej na ten temat w rozdziale 5).

Także regulaminy Stanów Generalnych (Izby Reprezentantów i Senatu) określają jawność informacji na poszczególnych etapach procedury legislacyjnej oraz prezentują możliwe formy partycypacji społecznej tj. uczestnictwo w pracach organów parlamentu, powoływanie komitetów eksperckich czy możliwość uczestniczenia w debatach.

¹⁴ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, art 110

¹⁵ Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza i propozycje, USAID/GEMINI – PEDS, 1996 r., str. 46

¹⁶ „The Industrial Organisation Act of the Netherlands”, 27 styczeń 1950 r.

Duże znaczenie dla rozwoju nowego podejścia do konsultacji społecznych miała przeprowadzona w latach 2003-2007 reforma zmniejszająca obciążenia administracyjne¹⁷. W wyniku szeregu działań zrealizowanych w ramach programu została utworzona Holenderska Rada Doradcza ds. Obciążeń Administracyjnych ACTAL¹⁸, której zadaniem jest m.in. wzmacnianie głosu przedsiębiorców i zwiększenie wpływu ich opinii na prawodawstwo (więcej o organizacji w punkcie 5). Wspomniana reforma wprowadziła także duże zmiany w zakresie uwzględniania opinii przedsiębiorców i opinii publicznej w procesie legislacyjnym. Podkreślono konieczność przeprowadzania badań i analiz opinii wśród przedsiębiorców oraz wzmocnienia promocji i upowszechniania planowanych przez władze działań.

3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych

Jak podkreślają eksperci OECD¹⁹, obecnie w Holandii widoczne są dwie ścieżki realizacji konsultacji społecznych i włączania partnerów w proces legislacyjny. Z jednej strony podejmowane są działania uwzględniające długą tradycję uregulowanych konsultacji, tj. poszukiwanie konsensusu społecznego, poprzez tworzenie doradczych komitetów i komisji eksperckich. Z drugiej strony, zauważalne jest coraz szerzej stosowane podejście włączania w proces legislacyjny jak najbardziej zróżnicowanych grup interesariuszy oraz wykorzystania sieci Internet. Korzystając z tych dwóch ścieżek władze Holandii stosują różnorodne formy i metody pozyskiwania opinii partnerów społecznych:

- a) Formalne grupy doradcze – grupy te są tworzone *ad hoc* na potrzeby konkretnej legislacji. Współpracują one ściśle z ministerstwami, a ich zadaniem jest analiza i rekomendacja zmian w planowanym prawie, tak by było ono zgodne nie tylko z obowiązującymi już regulacjami, ale by dbało o interes społeczny i grup interesariuszy, których dotyczy. Jednym z przykładów takiego ciała doradczego jest Rada Stanu, działająca jako stała grupa ekspertów przy wszystkich procesach legislacyjnych;
- b) Sieć organizacji pozarządowych pełniących rolę grup doradczych – to sieć organizacji powstałych w oparciu o ustawę o organizacjach przemysłowych. Główną organizacją jest tu Rada Ekonomiczno-Społeczna złożona z 15 przedstawicieli przedsiębiorców, 15 przedstawicieli pracowników oraz 15 niezależnych ekspertów zaproszonych przez rząd. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż od 1990 r. rząd holenderski prowadził długotrwały proces ograniczania liczby grup doradczych (również na wyraźne zalecenie OECD), gdyż liczba grup eksperckich była tak duża, że czas prowadzenia konsultacji znacząco wydłużał proces legislacyjny. W efekcie zmniejszono liczbę grup doradczych z 491 (w 1976 r.) do 108 (w 1993 r.).
- c) Organizacja regularnych spotkań z przedsiębiorcami i społeczeństwem – w wyniku przeprowadzenia reformy zmniejszającej obciążenia administracyjne, wprowadzono możliwość resortowych spotkań z przedsiębiorcami w celu lepszego zrozumienia ich potrzeb, a także możliwość organizacji seminariów, szkoleń i paneli społecznych, w trakcie których obywatele mogą dowiedzieć się o planach legislacyjnych, a także wyrazić swoje zdanie na ten temat. Jednym z elementów

¹⁷ Simeon Djankov, Peter Ladegaard, Review of the Dutch Administrative Simplification Programme, The World Bank Group

¹⁸ <http://www.actal.nl>

¹⁹ Belter Regulation In Europe NETHERLANDS 2010, OECD, 2010, str. 61-67

realizacji tego zadania jest utworzenie Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (więcej na ten temat w punkcie 3.1).

- d) Zastosowanie metod interaktywnych – omawiana wcześniej reforma polegająca na redukcji obciążeń administracyjnych zakładała także uruchomienie specjalnej strony internetowej poświęconej tematyce nowej regulacji. W reformie położono także szczególny nacisk na rozwój e-demokracji i promocji partycypacji społecznej poprzez narzędzia internetowe (więcej na ten temat w punkcie 3.2).

3.1. Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (*Huis voor democratie en rechtsstaat*)²⁰

Inicjatywa utworzenia Centrum jest wspólnym działaniem Senatu, Izby Reprezentantów, miasta Hagi oraz rządu. Z założenia Centrum ma być nowoczesnym, interaktywnym społecznym forum, które ma prowadzić do zwiększenia umiejętności obywatelskich oraz zwiększenia politycznego i społecznego udziału. Prace prowadzone w ramach Centrum mają także zwiększyć wiedzę społeczeństwa na temat podstawowych wartości i podstaw państwa prawa, w szczególności w zakresie konstytucji, historii Holandii, Monarchii, Europy, zasad prawnych, praw człowieka, informacji o specyfice funkcjonowania poszczególnych organów publicznych itp. Grupy docelowe działań Centrum są bardzo zróżnicowane gdyż zakłada się organizację programów i działań skierowanych do profesjonalistów, członków organizacji politycznych, społeczeństwa, turystów, studentów, uczniów i wielu innych. W ramach działań Centrum przewiduje się m.in. organizację spotkań, wystaw, szkoleń, debat z uczestnictwem polityków, parlamentarzystów, naukowców i innych. Takie wielopłaszczyznowe debaty mają z założenia usprawnić komunikację pomiędzy różnymi grupami społecznymi i wspomóc rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Centrum jest otwarte na współpracę z wieloma różnymi partnerami politycznymi, prawnymi, historycznymi, kulturowymi itp. Wiele inicjatyw Centrum będzie dostępnych dla szerokiej grupy odbiorców za pośrednictwem Internetu. Centrum będzie prowadzone przez niezależną organizację pozarządową i będzie dotowane z budżetu państwa. Docelowo Centrum ma zastąpić dwa dotychczas działające centra: Binnenhof Visitors' Centre (SBB) i Dutch Centre for Political Participation (IPP)²¹, których celem działania jest promocja idei społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenie konsultacji społecznych w zakresie działań podejmowanych przez instytucje publiczne.

3.2. Rowój e-demokracji

Jedym z działań zaplanowanych w ramach reformy administracyjnej (opisanej w punkcie 2) oraz rządowego planu działań było wdrożenie nowego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem Internetu. W 1998 r. opublikowano „Przewodnik po Elektronicznych Konsultacjach Społecznych”²² dla instytucji państwowych. W Przewodniku opisano różnorodne zasady i wskazówki, w jaki sposób instytucje mogą prowadzić efektywne konsultacje z wykorzystaniem narzędzi internetowych oraz jakie są dobre praktyki w tym zakresie. Wsparciem dla działań instytucji publicznych jest powołane w 2001 r. Biuro ds. Innowacyjnej Polityki, którego zadaniem jest zbieranie dobrych przykładów wdrożeń e-konsultacji oraz pomoc rządowym i samorządowym organom w organizacji

²⁰ <http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and/house-of-democracy>

²¹ <http://www.publiek-politiek.nl/English/>

²² Pauline Poland, ONLINE CONSULTATION IN GOL COUNTRIES Initiatives to foster e-democracy, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands, str.40

i przeprowadzeniu takich konsultacji. Zgodnie z zasadami wdrożonymi podczas reformy administracyjnej, ministrowie powinni zamieszczać na platformie konsultacyjnej propozycję nowego prawa wraz z opisem jego podstaw społeczno-gospodarczych oraz spodziewanym efektem. Projekt powinien być dostępny przez co najmniej 4 tygodnie, a maksymalnie 12 tygodni. W tym czasie wszyscy zainteresowani mogą zadawać ministrowi pytania lub proponować zmiany. Po zakończonych konsultacjach powinien zostać opublikowany raport z konsultacji, uwzględniający wszystkie uwagi wraz z uzasadnieniem ich przyjęcia i wprowadzenia do projektu ustawy lub też odrzucenia tych uwag.

4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W Holandii dostęp do informacji publicznych wynika bezpośrednio z konstytucji (artykuł 110) oraz innych przepisów prawa.

Informacja na życzenie

Konstytucja daje obywatelom Holandii możliwość składania pisemnych petycji do wszystkich organów publicznych. Podobnie, omawiana w punkcie 2, ustawa o jawności działań władz przewiduje możliwość uzyskania informacji z instytucji rządowych lub samorządowych na życzenie obywateli. Pomimo tego, że akty te nie obligują władz do udzielania informacji zwrotnej, w praktyce jest ona prawie zawsze udzielana, bez względu na to, czy nadawca kieruje wniosek do samorządu, rządu, parlamentu czy królowej. Przepisy o jawności informacji publicznej są jednak także regulowane w ustawie o dostępie do informacji rządowej. W ustawie zastrzega się, że dokumenty udostępnia się tylko wtedy, kiedy korzyść związana z faktem ich udostępnienia jest nie większa niż korzyść wynikająca z odmowy dostępu ze względu na interes podlegający ochronie. Jednocześnie ustawa mówi, że nie udostępnia się danych o firmach lub procesach wytwórczych, złożonych jako poufne oraz dokumentów, których udostępnienie może wyrządzić szkodę konkretnym interesom m.in. zagrożenie jedności Korony lub bezpieczeństwu państwa. Po konsultacjach przeprowadzonych przez rząd wprowadzono postulat bezpłatnego dostępu do podstawowych informacji prawnych oraz stwierdzenie, że prawo dostępu do dokumentów zakłada, że obywatele rozumieją i potrafią korzystać z informacji pochodzącej od administracji.²³

Uczestnictwo w posiedzeniach Stanów Generalnych, władz prowincjonalnych i gminnych

Zarówno konstytucja Holandii, jak i przepisy regulujące pracę parlamentu, władz prowincjonalnych i gminnych, gwarantują otwartość posiedzeń wszystkich tych ciał. Oczywiście instytucje te mają możliwość utajnienia posiedzenia w sytuacji, gdy omawiane są kwestie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa lub na wniosek większości głosów ich członków. Sytuacje te są jednak niezwykle rzadkie. W praktyce większość posiedzeń jest otwarta dla obserwatorów i zaproszonych gości. Obie Izby Stanów posiadają specjalnie wydzielone miejsca dla obserwatorów, Izba Reprezentantów – 230, Senat – 50. Ponadto posiedzenia tych organów są rejestrowane przez krajowe lub regionalne telewizje, a także w niektórych przypadkach udostępniane w Internecie. Co więcej, państwowa telewizja jest ustawowo zobowiązana do przedstawienia skróconej, codziennej relacji z toczących się obrad Izb Stanów.

²³ Laura Carrasco Marcia, Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowej oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Maastricht, maj 2000

Uczestnictwo w pracach komisji

Podobnie jak posiedzenia izb, tak posiedzenia komisji parlamentarnych są z reguły otwarte dla obserwatorów. Co więcej, zgodnie z regulaminem Izby Reprezentantów, grupy i osoby szczególnie zainteresowane danym obszarem regulacji prawnych są przez komisje zapraszane do „debat przy okrągłym stole”, w trakcie których mogą przedstawić swoją opinię i uwagi co do planowanych działań. W ramach komisji prowadzone są też regularne „wysłuchania”. Komisja może obradować przy zamkniętych drzwiach, kiedy omawiana sprawa dotyczy konkretnych osób, zagadnień proceduralnych lub w innych wyjątkowych okolicznościach, mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Takie sytuacje zdarzają się jednak rzadko.

Bezpośredni kontakt z deputowanymi

Członkowie holenderskiego parlamentu starają się pozostawać w stałym kontakcie ze swoimi wyborcami. Wielu z nich posiada własne organizacje pozarządowe, w ramach których organizowane są publiczne debaty ze studentami, uczniami, naukowcami i ekspertami. Część parlamentarzystów prowadzi także własne strony internetowe, poprzez które wyborcy mogą zadawać im bezpośrednie pytania. Parlamentarzyści utrzymują także bieżący kontakt z grupami interesu, do których zwracają się z prośbą o konsultację planowanych zmian legislacyjnych.

Służby informacyjne

Holenderska Rządowa Służba Informacyjna to agencja rządowa, która odpowiedzialna jest za udzielanie bieżących informacji związanych z pracami rządu, ministrów oraz królowej. Ponadto jest ona odpowiedzialna za dostarczanie społeczeństwu informacji o kierunkach bieżącej i przyszłej polityki. Dodatkowo Służba udziela wskazówek dla kilku królewskich agencji informacyjnych oraz koordynuje pracę ministerialnych agencji informacyjnych. Jej departament komunikacji jest ponadto odpowiedzialny za właściwą komunikację pomiędzy rządem a społeczeństwem. Także Izba Reprezentantów posiada własne Biuro Informacyjne, które jest odpowiedzialne za publikację codziennych biuletynów i sprawozdań prasowych oraz informacji na temat prac izby.

Publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw

Zarówno rząd, jak i parlament oraz władze samorządowe starają się, w jak najszerszym zakresie informować opinię publiczną o podejmowanych działaniach i planach legislacyjnych. Powszechną praktyką jest publikowanie tzw. not do parlamentu, w których rząd przedstawia propozycje zmian prawnych. Upowszechnienie tego typu dokumentów pozwala opinii publicznej na wczesne zapoznanie się z koncepcjami i na wypracowanie opinii, która może, w znaczący sposób, wpłynąć na dalszy kształt prac nad ustawami. Większość dokumentów wypracowanych w trakcie posiedzeń izb parlamentu jest w krótkim czasie udostępniana mediom i społeczeństwu. Informacje o posiedzeniach są drukowane w urzędowym dzienniku *Bekendmakingswet*, podobnie jak uchwalone akty prawne. Zgodnie z Konstytucją, także projekty ustaw są upowszechniane po uzyskaniu opinii Rady Stanu, w momencie przekazania ich pod obrady parlamentu. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty są także publikowane w wersji elektronicznej na stronie www.overheid.nl. Strona ta poświęcona jest w całości zagadnieniom legislacyjnym i na niej są zamieszczane wszystkie planowane zmiany polityki, przebieg i wyniki konsultacji oraz uchwalone akty prawne zarówno rządowe, jak i na szczeblu prowincjonalnym oraz gminnym. Zamieszczane są tam także różnorodne informacje

sektorowe. Z kolei strona <http://www.answersforbusiness.nl/> poświęcona jest w całości funkcjonowaniu biznesu w kontekście uchwalanego prawa. Poprzez tę stronę przedsiębiorcy mogą zapoznać się z planami legislacyjnymi, a także zasięgnąć opinii co do interpretacji obowiązującego prawa.

5. Partnerzy dialogu. Dobre praktyki partnerów społecznych.

Partnerzy społeczni odgrywają ogromną rolę w procesie legislacyjnym w Holandii. W ramach holenderskiej tradycji podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu, rząd często korzysta z możliwości konsultacji działań z radami doradczymi. Zarówno strona pracodawców, jak i strona związkowa zatrudniają własne sztaby ekspertów, którzy przygotowują stanowiska negocjowane później z rządem. Największa konfederacja pracodawców VNO-NCW zatrudnia ok. 50 pracowników z tytułami naukowymi, podobnie jest w przypadku konfederacji związków zawodowych FNV. Równie rozbudowane zaplecze eksperckie posiadają także branżowe organizacje pracodawców, których głównym zadaniem jest negocjowanie układów zbiorowych pracy. Jednocześnie partnerzy społeczni dbają o własną niezależność. Warto zauważyć, że konsultacje trójstronne prowadzone są przez długi czas (maksymalnie 3 miesiące) i dają partnerom możliwość dokładnego zapoznania się z planowanymi politykami, gdyż rząd najpierw przedstawia planowane i proponowane zmiany opinii publicznej, a następnie w pewnym odstępie czasu, wnioskując o ekspertyzy zainteresowanych organizacji. Co istotne, organizacje zaangażowane w proces na bieżąco konsultują problemy z własnymi członkami oraz podejmują rozmowy między sobą, często podpisując także tzw. układy zbiorowe – wspólne wystąpienia do rządu (obok ekspertyz indywidualnych).

Model polityczny kraju zakłada trójstronną ścisłą współpracę pomiędzy organizacjami pracodawców (np. VNO-NCW), związkami pracowników (np. Holenderska Federacja Ruchu Pracy) oraz rządem. Dwiema najważniejszymi dla dialogu społecznego instytucjami są: **Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER)** powstała w 1950 r. oraz **Fundacja Pracy (Stichting van de Arbeid, STAR)** założona w 1945 r.

5.1. Partnerzy dialogu społecznego

Holenderska Rada Społeczno-Ekonomiczna²⁴ (*Sociaal-Economische Raad, SER*) została powołana w oparciu o ustawę o organizacji przemysłu w 1950 r. Jej powołanie było wynikiem debaty publicznej nad rolą rządu i organizacji społecznych w procesie rozwoju gospodarczego kraju. Uznano, że rząd powinien w większym stopniu angażować się w stymulowanie wzrostu gospodarczego i zapewnienie zatrudnienia, przy czym wsparciem w tych działaniach miał być sektor przemysłowy. Założono, że poprzez umożliwienie przedstawicielom pracodawców i pracowników wyrażenia opinii czy proponowania nowych rozwiązań uda się uniknąć kolejnych kryzysów gospodarczych. Zatem powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej miało być sposobem na umożliwienie partnerom społecznym pełnienia roli doradczej. Zgodnie z ustawą, Rada jest finansowana przez organizacje pracodawców. Jest to ciało trójstronne, w skład którego wchodzi związek zawodowy, pracodawcy oraz niezależni eksperci, mianowani przez królową (każda grupa ma 11 członków). Wszystkie decyzje w Radzie są podejmowane w oparciu o liczne konsultacje na różnych poziomach m.in. z przedsiębiorcami, z organizacjami pracowników oraz z Fundacją Pracy (nid. Stichting van de Arbeid). Konsultacje często odbywają się także pomiędzy pracodawcami, pracownikami i rządem. Warto jednak pamiętać, że SER nie posiada

²⁴ <http://www.ser.nl>

autoryzacji rządu i nie zasiadają w niej też jego członkowie. Przedstawiciele rządu mogą jednak uczestniczyć w obradach Rady jako obserwatorzy, gdyż obrady są otwarte dla publiczności.

SER posiada 5 głównych kompetencji:

– Doradztwo dla rządu i parlamentu

Podstawową funkcją Rady jest doradztwo w kwestiach socjalno-ekonomicznych. W tym zakresie Rada sama inicjuje działania opiniujące polityki i projekty ustaw, lecz często jest także proszona przez rząd lub parlament o ekspertyzy i doradztwo w kwestiach związanych z szeroko rozumianym rynkiem pracy i rozwojem gospodarczym. Wyniki prac Rady wraz z ekspertyzami są publikowane w formie książki i udostępniane opinii publicznej. Rząd nie ma obowiązku zastosować się do wskazań SER, jednak jest zobligowany do udzielenia odpowiedzi na opracowany raport oraz przekazanie uzasadnienia, dlaczego przyjmuje dany sposób działania zgodny z rekomendacjami SER lub dlaczego go odrzuca. SER jest ciałem, który na podstawie opinii, które wypracowuje, pozwala określić rządowi czy ma wystarczające poparcie wśród różnych grup społecznych – członków Rady.

– Nadzór nad radami przemysłowymi

Rady przemysłowe reprezentują interes branż i sektorów gospodarki. SER jest najwyższą władzą organizacji handlowych. Jest zatem odpowiedzialny za tworzenie i zmianę rad, a także podejmowanie decyzji w sprawie składu ich komitetów wykonawczych. Rady przemysłowe mogą być zaangażowane we wdrożenie zaleceń rządu i realizację wytycznych określonych przez Unię Europejską.

– Wykonywanie i egzekwowanie prawa

Chociaż rząd jest odpowiedzialny za wprowadzenie i egzekwowanie prawa, SER jest czasami proszony o wykonanie niektórych aktów prawnych, które są ważne dla handlu i przemysłu. SER jest m.in. odpowiedzialny za egzekwowanie ustawy o radach zakładowych (nid. Wet op de ondernemingsraden), która zakłada, że każda firma w Holandii zatrudniająca 50 pracowników lub więcej, jest prawnie zobowiązana do utworzenia rady zakładowej. Niektóre przedsiębiorstwa mogą zostać zwolnione z tego obowiązku. SER jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji o zwolnieniu. SER nakłada również opłaty za szkolenie i kształcenie członków rady zakładowej.

– Nadzorowanie fuzji

SER działa w oparciu o własny kodeks fuzji (pierwsza wersja z 1971 r.), którego celem jest ochrona interesów akcjonariuszy i pracowników w przypadku publicznej oferty przejęcia lub fuzji. Kodeks nie ma podstaw prawnych i jego przyjęcie zależy wyłącznie od woli przedsiębiorstwa.

– Promowanie biznesowych i konsumenckich samoregulacji

Jednym z zadań statutowych SER jest wspieranie rozwoju pożądaných trendów w biznesie i przemyśle. Aby to osiągnąć, SER zachęca przedsiębiorstwa i organizacje konsumenckie do konsultowania zadowalających warunków umów. Tęgo typu samoregulacja prowadzi do ustanawiania Rad Skarg Konsumenckich, które składają się z reprezentantów przedsiębiorców i konsumentów. SER jest inicjodawcą powstania wielu takich rad.

Fundacja Pracy²⁵ jest instytucją dwustronną, utworzoną w 1945 r. W jej skład wchodzi wyłącznie przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych. Początkowo najważniejszym zadaniem Fundacji było prowadzenie konsultacji na temat poziomu cen i płac oraz zachęcanie i inicjowanie dialogu między pracodawcami i pracownikami. Obecnie działania Rady skupiają się na obszarze doradztwa. Fundacja stanowi platformę dla negocjowania porozumień społecznych oraz sektorowych układów zbiorowych. Odgrywa także rolę głównego ciała doradczego rządu w sprawach społecznych i ekonomicznych. Wiosną (maj) i jesienią (listopad) przeprowadzane są konsultacje pomiędzy członkami fundacji i rządem, w trakcie których wypracowywane są narzędzia i mechanizmy zmian rynkowych. Oprócz spraw generalnych, na spotkaniach tych omawiane są także sprawy bieżące oraz zawierane są umowy dotyczące polityki (np. w dziedzinie szkoleń czy warunków zatrudnienia), mające wpływ na lokalne procesy negocjacyjne. Przed spotkaniem konsultacyjnym członkowie fundacji otrzymują bieżące dokumenty rządowe związane z wprowadzeniem zmian lub usprawnień rynkowych (w tym dokumenty wypracowane przez poszczególne komisje), które są następnie omawiane w trakcie spotkań konsultacyjnych. Po skończonych obradach Fundacja opracowuje jednolity dokument prezentujący stanowisko jej członków na temat przedstawionych zagadnień oraz wskazujące elementy, z którymi jest zgodna, a także te, które jej zdaniem nie powinny zostać wprowadzone. W trakcie procesu konsultacji bardzo często dochodzi do negocjacji przedstawicieli rządowych z partnerami społecznymi, w trakcie których wypracowywane jest wspólne stanowisko i nowe trendy zmian gospodarczych. Wyniki prowadzonych rozmów i rekomendacje Fundacji Pracy są na bieżąco podawane do opinii publicznej poprzez publikacje na stronie internetowej.

Konfederacja Holenderskiego Przemysłu i Pracodawców²⁶ jest największą organizacją skupiającą pracodawców. Działająca obecnie konfederacja powstała z połączenia Federacji Holenderskich Przedsiębiorstw i Federacji Chrześcijańskich Pracodawców (VNO-NCW). VNO-NCW skupia ponad 80 proc. średnich holenderskich firm, i prawie wszystkie firmy zatrudniające ponad 500 osób. Łącznie przynależy do niej ponad 115 tysięcy przedsiębiorstw reprezentujących wszystkie sektory gospodarki. Zarówno organizacje reprezentujące interesy małych i średnich przedsiębiorstw, jak i organizacje zrzeszające firmy z sektora rolno-spożywczego, razem z VNO-NCW współpracują w ramach Holenderskiej Rady Federacji Pracodawców. VNO-NCW reprezentuje swoich członków na zewnątrz poprzez bieżącą współpracę z rządem, władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi w sprawach dotyczących m.in. edukacji, infrastruktury, finansów publicznych, podatków, ochrony środowiska i zabezpieczenia społecznego. Jednym z celów działalności organizacji jest także wsparcie dla regionów. Jako przedstawiciel holenderskiego biznesu, VNO-NCW zasiada w wielu rządowych komitetach doradczych i konsultacyjnych oraz prowadzi regularne konsultacje z rządem, przyczyniając się do analizy klimatu społeczno-gospodarczego Holandii oraz opracowania nowych ustaw gospodarczych. Ważnym elementem działalności VNO-NCW jest dostarczenie aktualnych informacji swoim członkom, także w zakresie prowadzonych działań legislacyjnych i konsultacyjnych, co umożliwia jej

²⁵ www.stvda.nl

²⁶ <http://www.vno-ncw.nl>

członkom reagowanie na bardzo wczesnym etapie. Członkowie VNO-NCW odgrywają kluczową rolę w pracach organizacji jako członkowie komisji, platform dyskusyjnych i grup monitorujących. Organizacja posiada także biuro w Brukseli, co sprzyja reprezentacji interesu firm holenderskich w Unii Europejskiej.

Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych (FNV)²⁷ została utworzona w 1976 r. jako federacja 2 związków. Jest to obecnie największa federacja związkowa, skupiająca ok. 60 proc. wszystkich członków związków zawodowych i 14 niezależnych central związkowych. Z całkowitym członkostwem 1,4 mln osób obejmuje 60% zrzeszonych pracowników. Konfederacja odegrała kluczową rolę w pokonaniu kryzysu gospodarczego w 1980 r., kiedy pracownicy zaakceptowali niższe wynagrodzenia przy zwiększonym czasie pracy. FNV bierze udział w procesie konsultacji rządu z partnerami społecznymi w zakresie szeroko rozumianego rynku pracy i spraw pracowniczych. Pod koniec maja 2010 r. organizacja ogłosiła na swoich stronach internetowych zaproszenie do konsultacji w sprawie propozycji rządu dotyczącej zmian w systemie emerytalnym. Członkowie FNV mogli w okresie od 18 do 30 czerwca wyrazić swoją opinię i oddać głos w sprawie. Co ciekawe, głosowanie było także możliwe poprzez witrynę on-line. Członkowie, aby uzyskać dostęp do panelu konsultacyjnego musieli podać wcześniej otrzymane hasło oraz miejsce zamieszkania. Jak podkreśliła przewodnicząca organizacji, wynik konsultacji będzie podstawą do sformułowania rekomendacji dla rządu w tym zakresie.

Wszystkie powyższe instytucje oraz inni partnerzy nie wymienieni w niniejszym opracowaniu, zapewniając wsparcie merytoryczne, tworzą system wspierania dialogu społecznego w Holandii oraz prowadzenia negocjacji w ważnych obszarach spraw publicznych. Warto również wspomnieć, że oprócz wymienionych najważniejszych organizacji, funkcjonuje wiele mniejszych rad, fundacji i zrzeszeń, działających lokalnie lub prowincjonalnie (regionalnie), które na co dzień współpracują z lokalnymi władzami. Przykładem takiej organizacji jest Rada Pracy i Wynagrodzeń²⁸, której członkami są pracodawcy, pracownicy i przedstawiciele gmin.

5.2. Dobre praktyki konsultacji społecznych

Contract with the Future (2000)²⁹

W maju 2000 r. rząd holenderski opublikował dokument „Contract with the future”, który był kontynuacją rozpoczętej w 1994 r. polityki zbliżania społeczeństwa do organów publicznych poprzez wykorzystanie narzędzi internetowych. Dokument podzielony był na trzy części. W części pierwszej zdefiniowano rolę rządu w społeczeństwie informacyjnym oraz określono wizję na przyszłość pt. „Wolność przez połączenie”. Przewidywała ona szybkie tempo zmian społecznych i technologicznych wraz ze wskazaniem efektów jakie przyniosą one państwu. Wyrażenie „wolność przez połączenie” symbolizowało nowy rodzaj relacji pomiędzy rządem a społeczeństwem. Wizja zakładała, że polityka państwa będzie bardziej otwarta na społeczeństwo, że poprawiona zostanie dostępność do władz, w tym uczestnictwo obywateli w procesach państwowych oraz poprawienie wiarygodności władzy poprzez rozwój e-rządu. Podkreślono, że wizja ta poddana została jednocześnie publicznej debacie. W części drugiej rząd przedstawił metody i narzędzia

²⁷ www.fnv.nl

²⁸ www.rwi.nl

²⁹ E-government in the Netherlands: a brief history, Kenniscentrum ELO, 2005

wdrożeniowe nowej wizji zaproponowanej w pierwszej części. Podkreślono wpływ nowego podejścia do wielu aspektów życia publicznego oraz przedstawiono propozycję realizacji badań, które miały pomóc w jak najlepszym dostosowaniu nowej polityki rządu do potrzeb i oczekiwań społeczeństwa. Były to:

- badanie makro mające na celu ustalenie szacunkowych kosztów i korzyści, jakie przyniesie wdrożenie planu e-rządu oraz ustalenie ich podziału;
- stworzenie panelu użytkownika, w celu zbadania, jak użytkownicy oceniają jego funkcjonalność oraz zbadania, jakie są ich oczekiwania w tym zakresie; wyniki zostały wykorzystane do ustalenia zawartości portalu rządowego;
- zaproszenie przedstawicieli różnych sektorów, aby określili własne preferencje w zakresie rozwoju informatycznego kraju i wykorzystania nowych technologii do kolejnych zmian prawnych;
- określenie, na podstawie badań pilotażowych, jakich usług rządowych oczekują obywatele w ramach programu i jakie powinny być warunki dostarczania takich usług w ramach elektronicznego dostępu;
- określenie, jakie jest wykorzystanie przez partnerów społecznych narzędzi elektronicznych i określenie sposobów, w jakie organizacje te mogą przyczyniać się do utrzymania dynamicznej równowagi pomiędzy rządem, rynkiem i społeczeństwem w wirtualnym świecie;
- określenie sposobów zabezpieczenia danych personalnych w sieci oraz ustalenie udziału rządu w tym zakresie, uwzględniając wykorzystanie metodologii PET;
- określenie jakie parametry powinny zostać spełnione dla wykorzystania narzędzi do organizacji rządowych debat cyfrowych, szczególnie w kontekście niderlandzkiego systemu politycznego opartego na konsensusie, tak by był on obowiązujący dla debat organizowanych przez rząd oraz przez partnerów społecznych i inne instytucje publiczne.

Wstępne badania dotyczyły różnych aspektów rozwoju e-rządu i były prowadzone na szeroką skalę. Ze względu na to, że były to badania ankietowe, zdecydowano, że najlepiej będzie pytać o jak najszersze zakresy, tak aby dowiedzieć się na których obszarach rząd powinien skoncentrować się w przyszłości. Jednocześnie jednak dokument wskazywał na konkretne działania (zawartość rozdziału 3), które powinny być zrealizowane dla osiągnięcia celu.

Pewnego rodzaju innowacyjnością w prowadzonych konsultacjach dokumentu było zorganizowanie przez ówczesnego ministra odpowiedzialnego za politykę informacyjną sektora publicznego cyfrowej debaty, w której mogli uczestniczyć wszyscy zainteresowani ze wszystkich grup społecznych. Aby zapewnić jak największą wiarygodność i rzetelność prowadzonej debaty została ona przeprowadzona przez zewnętrznych i niezależnych ekspertów, a wzięli w niej udział: minister, urzędnicy służby cywilnej, przedstawiciele organizacji i partnerów społecznych oraz indywidualni obywatele. Debata była prowadzona w formie spotkania z ministrem, któremu każdy z uczestników mógł zadawać pytania. Spotkanie było transmitowane w Internecie i każdy (w czasie rzeczywistym) mógł wypowiedzieć swoje zdanie poprzez czat on-line. Wyniki spotkania zostały przekazane do parlamentu.

Wprowadzenie programu było ogromnym sukcesem rządu Holandii. Była to wyjątkowa inicjatywa, w której rząd postawił się w roli dostawcy usług elektronicznych dla obywateli i przedsiębiorstw, a nie tylko zarządzającego procesem. Dzięki uczestnictwu

społeczeństwa w formowaniu ostatecznej wizji i procesowi monitoringu udało się określić obszary, w których oczekiwano wzmożonych działań państwa.

Onboard komputer taxi³⁰

W związku z realizacją zadania „Taxi to the Future – 1996” gabinet holenderski starał się na przestrzeni lat ustanowić politykę dla usług taksówek za rozsądną cenę. W tym celu podejmowano szereg projektów, a jednym z nich był „Komputer pokładowy”, którego zadaniem miało być rejestrowanie danych dotyczących podróży, czasu jazdy i czasu odpoczynku kierowcy. Przez kilka miesięcy Inspektorat Transportu i Gospodarki Wodnej w ścisłej współpracy z przedstawicielami sektora i organizacji konsumentów pracowali nad określeniem tzw. wymagań funkcjonalnych dla urządzenia. Wyniki ich prac zostały opublikowane w dokumencie „Badanie Rynku - Konsultacje”. W celu zbadania możliwości realizacji wymagań oraz potencjału producentów i dostawców w tym zakresie, zorganizowano konsultacje, które zostały przeprowadzone w okresie od 2 do 16 lutego 2007 r. Do uczestnictwa w konsultacjach rząd zaprosił producentów, którzy musieli wykazać odpowiedni poziom wiedzy dotyczący określenia funkcjonalności urządzenia. Ze względu na specyfikę grup docelowych konsultacji informację rozpowszechniono wśród organizacji współpracujących z Inspektoratem Transportu i Gospodarki Wodnej, a także wśród partnerów społecznych z prośbą o poinformowanie o pracach ich członków. Do udziału w konsultacjach zgłosiło się 20 podmiotów, które otrzymały dokument „Badanie Rynku - Konsultacje”. Ostatecznie w konsultacjach wzięło udział 16 podmiotów, którym zadano sześć pytań związanych z funkcjonalnością systemu oraz możliwościami wprowadzenia go na rynek. Rekomendacje grupy konsultacyjnej posłużyły do opracowania ostatecznej wersji urządzenia. Prace prowadzone w ramach konsultacji (od pierwszej wersji dokumentu opisującego system do ostatecznej) są jawne i widoczne na drugiej stronie raportu z przeprowadzonych konsultacji, gdzie w tabeli podane są daty wprowadzenia zmian w dokumencie, ich autorzy oraz przyczyna.

Ze względu na to, że wykorzystanie elektronicznych narzędzi w konsultacjach społecznych jest obecnie najbardziej efektywnym kosztowo i czasowo mechanizmem, także władze Holandii starają się wdrażać e-konsultacje jako te, które zapewniają największe spektrum dotarcia do grup społecznych. Poniżej przedstawiono przykłady udanych e-konsultacji.

Budowanie konsensusu w Almere³¹

Ciekawym przykładem konsultacji z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych jest przypadek gminy Almere, której władze, pod koniec 1999 r. przekazały inicjatywę zabudowy części miasta jej mieszkańcom. W ramach konsultacji zorganizowano serię tradycyjnych spotkań grupowych, a konsultacje elektroniczne prowadzone poprzez stronę internetową miasta stanowiły ich uzupełnienie. W ramach akcji, oprócz zamieszczenia szczegółowych informacji o projekcie, wykorzystano tzw. wskaźnik konsensusu, który umożliwił uczestnikom wybór pomiędzy różnymi układami. Uczestnicy musieli wypełnić kwestionariusz, w którym prezentowane były różne pary propozycji. Uczestnicy musieli je porównać i zdecydować, która z par jest ważniejsza dla przyszłości miasta. Średnio każdy uczestnik w ciągu 15 minut przejrzał 105 par i dokonał wyboru najważniejszej.

³⁰ Market consultation report *Onboard Computer Taxi*, Transport and Water Management Inspectorate Netherlands, 8 marzec 2007

³¹ Pauline Poland, ONLINE CONSULTATION... op. cit., str. 27

W rezultacie tego procesu powstała lista 20 możliwych projektów rewitalizacji miasta. Była ona następnie zestawiana z listą projektów innych uczestników w celu ustalenia jednej wspólnej listy projektów priorytetowych. Każdy z uczestników konsultacji musiał wypełnić dodatkowo kwestionariusz zawierający szczegółowe dane osobowe, dzięki czemu możliwe było wygenerowanie list priorytetowych dla określonych grup, np. względem miejsca zamieszkania. Dzięki wskaźnikowi konsensusu łatwe było także ustalenie kwestii, co do których nie ma społecznej zgody, dzięki czemu rada miasta mogła poświęcić im szczególną uwagę w trakcie rozmów bezpośrednich. W przypadku kwestii, w których został osiągnięty konsensus, wskaźnik mógł stanowić podstawę do dalszych decyzji rady.

Wskaźnik opinii w zakresie planowania przestrzennego³²

Innym przykładem dobrych praktyk e-konsultacji są konsultacje w zakresie planowania przestrzennego w Holandii. Na potrzeby konsultacji uruchomiono dedykowaną stronę, poprzez którą każdy uczestnik mógł wypełnić specjalną ankietę poświęconą planowaniu przestrzennemu w kraju. Na stronie można było także zobaczyć kwestionariusze wypełnione przez poszczególne organizacje pozarządowe. W ramach akcji konsultacyjnej kwestionariusz został także opublikowany w gazetach. Ponadto, istniała możliwość wzięcia udziału w konsultacjach drogą telefoniczną. Zebrano 4600 kwestionariuszy, których analiza posłużyła jako materiał do przyszłej dyskusji na temat planowania przestrzennego oraz w trakcie spotkań organizowanych w całym kraju.

6. Rekomendacje dla Polski

Przykład Holandii pokazuje, że angażowanie partnerów społecznych w proces legislacyjny zapewnia nie tylko harmonijną współpracę wewnątrz państwa i akceptację społeczeństwa dla decyzji władz, ale także wysokiej jakości przepisy prawne, których nie trzeba nieustannie nowelizować. Polityka konsensusu społecznego i dialogu jest z pewnością praktyką, która przyniosłaby w Polsce wiele korzyści. Pozostałe wnioski wypływające z praktyki Holandii są następujące:

- należy prowadzić jak najbardziej przejrzystą i jawną politykę legislacyjną, w której społeczeństwo i grupy zainteresowane będą na bieżąco informowane o planowanych działaniach władz, projektach aktów prawnych, planowanych zmian w prawie z wykorzystaniem nowoczesnych form elektronicznych poprzez Internet, ponadto należy zapewnić pełen dostęp obserwatorów do obrad organów państwowych na wszystkich szczeblach administracyjnych;
- należy angażować grupy eksperckie już na etapie procesu planowania legislacyjnego oraz przygotowania projektów ustawy, wykorzystując ich doświadczenie i wiedzę w danym zakresie; ponadto należy zapewnić jawność pracy grup ekspertów poprzez upowszechnianie raportów z działań oraz wpływu ich rekomendacji na zmiany w projektach;
- należy wprowadzić konieczność bezwzględnego udzielania pisemnej odpowiedzi przez właściwego ministra na pytania pojawiające się ze strony partnerów społecznych odnośnie planowanych zmian polityki i projektów aktów prawnych oraz ich upublicznianie;

³² tamże

- należy wprowadzić, jako załącznik do projektu ustawy, memorandum zawierające analizy, pytania i wątpliwości grup zainteresowanych oraz odpowiedzi przedstawicieli rządu;
- należy zapewnić możliwość prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem możliwie wielu form – pocztą, przez Internet oraz w drodze rozmów bezpośrednich;
- należy opracować przewodnik po konsultacjach elektronicznych, pokazujący politykom dobre przykłady e-konsultacji, możliwości i formy ich zastosowania wraz z wytycznymi odnośnie digitalizacji prac organów publicznych oraz wdrożenia dedykowanej platformy internetowej poświęconej legislacji i konsultacjom społecznym;
- należy zapewnić partnerom społecznym odpowiedni czas na podjęcie rozmów i analizę problemu, a poprzez to umożliwić im wypracowanie najlepszego dla kraju rozwiązania;
- partnerzy społeczni powinni budować konsensus poprzez konsultacje wśród własnych członków, a także zawieranie umów bilateralnych pomiędzy uczestnikami konsultacji i wypracowywanie wspólnego stanowiska do negocjacji z rządem.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki