

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Petra Jindrová

Otevřená metoda koordinace v sociální politice Evropské unie: aplikace v oblasti
sociálního začleňování

Diplomová práce

Olomouc 2010

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Otevřená metoda koordinace v sociální politice Evropské unie: aplikace v oblasti sociálního začleňování vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 15. prosince 2010 _____ "

Petra Jindrová

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní Mgr. Petře Měšťánkové, Ph.D., své diplomové vedoucí, za její podporu, trpělivost a rady při psaní této diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Teoretická část	10
1.1 Otevřená metoda koordinace (OMC) v teoretické perspektivě	10
1.2 Institucionální rámec OMC	13
1.3 Závěr kapitoly	17
2. Otevřená metoda koordinace jako nová cesta rozvoje evropské sociální politiky	19
2.1 Historický náhled a současná pozice OMC	20
2.2 Hlavní oblasti zájmu OMC – zaměstnanost, sociální začleňování	27
2.3 Závěr kapitoly	32
3. Aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování	34
3.1 Problematika sociálního začleňování v České republice	34
3.2 Národní akční plán sociálního začleňování	37
3.3 Význam OMC pro strategii sociálního začleňování v ČR	39
3.4 Závěr kapitoly	44
Závěr	47
Použité zdroje	51
Primární zdroje	51
Sekundární zdroje	51
Internetové zdroje	53
Abstrakt	54
Klíčová slova	54
Abstract	55
Keywords	55

Seznam použitých zkratk

EES	Evropská strategie zaměstnanosti
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESF	Evropský sociální fond
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
HMU	Hospodářská a měnová unie
LEDA	Program pro rozvoj místního trhu práce
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NAP	Národní akční plán
NNO	Nevládní neziskové organizace
OMC	Otevřená metoda koordinace

Úvod

Otevřená metoda koordinace (dále jen OMC) slaví v roce 2010 deset let své existence. Během této doby významně rozšířila pole své působnosti v evropské sociální politice. Zpočátku byla OMC zaměřena pouze úzce na oblast zaměstnanosti, během let se tento nový politický nástroj rozšířil také do dalších domén, jako je gender, sociální začleňování či vzdělávání. Jedná se o originální přístup, jenž se liší od tradičních komunitárních metod a zavádí nový způsob spolupráce mezi nadnárodní a národní úrovní.

Tato diplomová práce představuje OMC jako novou metodu vládnutí v oblasti sociální politiky v Evropské unii. Práce prezentuje institucionální rámec, teoretickou perspektivu, historický vývoj a její praktickou aplikaci v sociální politice. Jako příklad aplikace OMC byla vybrána oblast sociálního začleňování v České republice. Problematika sociálního začleňování nebyla považována za oblast, kterou by měla řešit EU, přesto došlo k tomu, že tato oblast začala být koordinována na nadnárodní úrovni. Jaké byly hlavní příčiny spolupráce členských států v oblasti sociální politiky? Jakými kroky bylo dosaženo koordinace v sociální politice, ze kterých vyústila OMC?

Otázka sociálního začleňování je poměrně čerstvým tématem v evropské sociální politice. Dříve byla tato oblast zcela v pravomocích členských států a neexistovala nadnárodní forma spolupráce. Sociální začleňování je v evropském kontextu chápáno v několika významech, které budou představeny stejně jako situace v České republice. OMC chce koordinovat postup v této oblasti a pomocí svých nástrojů dosáhnout společného cíle. Třetí kapitola odpoví na následující otázky. Jaký je skutečný význam OMC v této problematice a jaké přináší výsledky na úrovni členského státu? Jakým způsobem postupovala Česká republika, aby dosáhla stanovených cílů v této oblasti?

Diplomová práce je složena ze tří kapitol. První teoretická kapitola představuje institucionální rámec a teoretické ukotvení OMC. V této kapitole jsou vysvětleny základní nástroje zavedené OMC a dále způsob spolupráce mezi nadnárodními a národními orgány.

Představení způsobu, jakým byly ustavovány jednotlivé procesy, které nyní tvoří OMC, je věnována druhá kapitola. Tato kapitola vysvětluje historické hledisko problematiky OMC a hlavní oblasti zájmu OMC. Kapitola představí OMC v historické perspektivě, zejména události vedoucí k jejímu zavedení, posloupný proces, na jehož

konci stojí OMC. Kapitola se dále věnuje hlavním oblastem zájmu OMC, tedy zaměstnanosti a sociální exkluzi. Kapitola analyzuje, jak funguje OMC ve vztahu k těmto oblastem sociální politiky. Zejména oblast zaměstnanosti slouží jako příklad pozitivních a negativních výsledků, které přináší OMC na úrovni členských států EU.

Třetí kapitola má za cíl analyzovat aplikaci OMC v konkrétním případě. Příkladem je problematika sociálního začleňování v České republice v letech 2008 až 2010. Analýza vychází ze strategického dokumentu Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010. Záměrem je analyzovat vztah českých orgánů k OMC, který je vyjádřen v akčním plánu sociálního začleňování a odráží, nakolik české orgány přenesly cíle stanovené OMC. V kapitole jsou probírány jednotlivé nástroje, které byly v České republice použity v rámci OMC. Kapitola představí hlavní aktéry a postup jejich spolupráce. Následuje zhodnocení relevance OMC v oblasti sociálního začleňování.

Diplomová práce vycházela zejména z časopiseckých zdrojů, které se zabývají problematikou OMC v širokém pojetí, jedná se o odborné časopisy jako *European Law Journal*, *Policy & Politics*, *Journal of Common Market Studies* či *Journal of European Social Policy*. První skupina časopiseckých zdrojů analyzovala OMC v kontextu jiných způsobů vládnutí v EU, tedy v porovnání s klasickou metodou Společenství a v historické perspektivě. Jedním z příkladů je článek Sabriny Regent¹, která pomocí historické rekonstrukce analyzuje OMC jako novou formu nadnárodní spolupráce. Stéphane de la Rosa zase posuzuje použití OMC v nových členských státech a dochází k závěru, že klasická metoda Společenství bude mít i budoucnosti zásadní význam.²

Druhá skupina časopiseckých zdrojů, se zabývala OMC ve vztahu k sociálnímu začleňování. Autoři těchto textů zaměřili svou pozornost na vývoj OMC a tématu sociálního začleňování v evropské sociální politice. Dále se věnují stanoveným cílům a indikátorům, které jsou stanoveny v rámci OMC v oblasti sociálního začleňování. Neméně důležité byly články představující případové studie jednotlivých členských států, například Německa nebo skandinávských členských států.

¹REGENT, Sabrina. The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 190 – 214.

²DE LA ROSA, Stéphane. The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 5, s. 618 – 640.

Z knižních zdrojů měla pro diplomovou práci zásadní význam kniha kolektivu autorů pod vedením Jonathana Zeitlina, Philippa Pocheta a Larse Magnusona *The Open Method of Coordination in Action* z roku 2005.³ Tato kniha detailně analyzuje OMC z hlediska historického, srovnává možnosti hard-law a soft-law a dále zkoumá jednotlivá témata jako zaměstnanost, sociální začleňování či gender ve vztahu k OMC. Otázku sociální politiky a způsoby vládnutí v této oblasti zkoumá kniha *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy* od Johnsona Ailish. Pro diplomovou práci měla velký význam kapitola zabývající se OMC a spoluprací v oblasti zaměstnanosti.⁴

Pro analýzu uskutečněnou ve třetí kapitole byl důležitý dokument Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování. Tento dokument byl vydán Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a navazuje na předchozí dokumenty z let 2004 až 2008. Jeho obsahem je shrnutí problémů v oblasti sociálního zabezpečení a sociálního začleňování a konkrétní strategie, které Česká republika hodlá zavést, aby dosáhla cílů stanovených EU. Dokument vychází z neformální dohody mezi členskými státy v rámci Výboru pro sociální ochranu a podle Společných cílů procesu koordinace politik schválených v březnu 2006. Tento dokument můžeme považovat za most mezi národní a nadnárodní úrovní.

Významným zdrojem dokumentů, zejména časopiseckých, bylo European Union Center of Excellence na University of Wisconsin, která se věnuje výzkumu EU a je spolufinancováno Komisí. Toto centrum poskytuje množství studií i working paperů a též přístup ke knihám a časopisům zabývajících se EU.

Z českých autorů se rolí OMC v procesu evropské integrace zabývá Lukáš Maláč, který zkoumá OMC jako nástroj europeizace. Aplikaci OMC v oblasti sociálního začleňování studují Petr Mareš a Tomáš Sirovátka. Tito hodnotí dopad evropské agendy sociálního začleňování jako zanedbatelný, zejména v počátečním období.⁵

Diplomová práce je zpracována jako případová studie. Tento metodologický přístup je definován jako „intenzivní studie dostatečně určité otázky s cílem

³ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005. 511 s.

⁴AILISH, Johnson. *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, s. 97.

⁵MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš. Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 289.

zevšeobecnit dosažené výsledky na širší okruh otázek.“⁶ Případová studie není ideální metoda zkoumání, je třeba zvážit následující hlediska. Případová studie je vhodnější, pokud spíše popisujeme problém, než hledáme kauzální souvislost, pokud chceme zkoumat více hloubku problému, než jeho šíří a pokud je cíl výzkumu spíše experimentální, než potvrzující.⁷ Případová studie patří mezi komparativní metody výzkumu. Komparativní metody můžeme rozlišit podle stupně abstrakce a rozsahu států.⁸ Výběr stupně abstrakce a rozsahu států záleží na záměru autora. Větší stupeň abstrakce umožňuje zahrnutí většího počtu států. Naopak při zaměření na jednu zemi umožní větší hlubší pochopení souvislostí.⁹ Této diplomová práce zkoumá otázku aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování v České republice v letech 2008 až 2010.

Při zpracování diplomové práce je využitý empiricko-analytický přístup. Jádrem studie je empirická analýza vzniku a fungování OMC a její aplikace na národní úrovni. Práce zkoumá, zdali jsou očekávání vkládaná do OMC empiricky doložitelná na národní úrovni. Z tohoto důvodu je analyzován akční plán pro sociální začleňování, vypracovaný na základě doporučení nadnárodních orgánů.

OMC je metoda spolupráce, která nechává členským státům volnost pro jejich postup. Způsob, jakým členské státy zpracují a jaké priority vytyčí ve svém akčním plánu, odráží, jak členské státy přijaly OMC, její cíle i nástroje.

⁶ GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good For? *American Political Science Review*. 2004, roč. 98, č. 2, s. 352.

⁷ Tamtéž.

⁸ LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. New York: Routledge, 2003, s. 24.

⁹ Tamtéž.

1. Teoretická část

1.1 Otevřená metoda koordinace (OMC) v teoretické perspektivě

Rozvoj OMC v sociální politice EU a jeho další šíření do oblastí školství, zdravotnictví a migrace můžeme vysvětlit teorií neofunkcionalismu. Teorie neofunkcionalismu sjednocuje některé prvky velkých integračních teorií, zejména federalismu, funkcionalismu a částečně transakcionalismu.¹⁰

Tato teorie dominovala v 50. až 70. letech, neboť v této době dokázala osvětlit tehdejší vývoj evropské integrace. Nicméně v polovině 60. let prodělala první větší krizi v souvislosti s francouzským postojem a politikou prázdného křesla.¹¹ Po této politické krizi teorie upravila svá teoretická východiska, aby více odpovídala realitě evropské integrace.¹²

Hlavní myšlenkou neofunkcionalismu je princip spill-overu. Východiskem tohoto principu je úspěšná spolupráce v jedné oblasti na nadstátní úrovni, která umožní následné přetékání funkčních výhod do jiných oblastí spolupráce, a to i v případě, že tato další spolupráce nebyla očekávána.¹³ Regent poznamenává, že OMC se výrazně inspirovala postupy měnové unie, zejména v případě úspěchu konvergenční metody.¹⁴ Princip spill-overu může být popsán také jako proces, kdy „určitá akce, spojená se specifickým cílem, vytváří situaci, ve které původní cíl může být zajištěn pouze za použití dalších akcí, které vytváří podmínky a potřebu pro další akce.“¹⁵ V případě OMC je možné vysvětlit její vznik tak, že pro úspěch integrace v oblasti hospodářské a měnové, bylo nutné posílit oblast zaměstnanosti a konkurenceschopnosti v jednotlivých členských státech. Aby bylo dosaženo cílů v oblasti zaměstnanosti, bylo potřeba pracovat na zlepšení výsledků v oblasti vzdělávání a sociálního začleňování. Nakonec evropská integrace zahrnovala i oblasti, které byly od počátku považovány za sféry ve výlučné kompetenci členských států.

¹⁰ FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 200, s. 84.

¹¹ Více srov. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 94.

¹² FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 83.

¹³ Tamtéž, s. 83.

¹⁴ REGENT, Sabrina. The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 197.

¹⁵ FIALA: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 84.

Pro fungování spill-overu jsou nezbytná očekávání elit. Teprve ve chvíli, kdy jsou elity přesvědčeny o výhodách spolupráce v další oblasti, podniknou kroky, aby integrace přetekla do další oblasti.¹⁶ Pokud dojde ke sblížení národních zájmů jednotlivých členských států a jejich představitelé budou přesvědčeni, že dosažení cíle bude v případě spolupráce snazší, vrose pravděpodobnost, že členské státy budou ochotny ustoupit a dohodnout kompromis na společné úpravě. Tímto způsobem došlo ke spolupráci v oblasti zaměstnanosti. Členské státy bojovaly s nezaměstnaností ve větší míře od 70. let. V souvislosti s budováním Hospodářské a měnové unie (dále jen HMU) se objevily návrhy na větší koordinaci v oblasti zaměstnanosti. Tento návrh potom odstartoval proces, který skončil institucionalizací OMC v roce 2000. Elity cílevědomě hledaly způsob, jak koordinovat oblast zaměstnanosti a byly ochotné k určitým ústupkům vůči nadnárodním orgánům EU. Současně převažoval názor, že řešení problému na nadnárodní úrovni bude efektivnější. Důležitým rysem byl politický zájem členských států na této koordinaci, který překonal rozpory mezi členskými státy.

Teorie neofunkcionalismu zdůrazňuje roli nadnárodních orgánů, které mají zájem na prohlubování integrace.¹⁷ Nadnárodní orgány mají funkci ústřední autority, která napomáhá komunikaci mezi členskými státy při hledání konsensu. Jejich cílem je šířit integraci do dalších oblastí. Tímto způsobem mohou zvětšovat svůj vliv na členské státy a zasahovat do více sfér. Velkou výhodou nadnárodních institucí je možnost disponovat možnostmi, kterými uspokojí členské státy. Nadnárodní instituce mohou nabídnout ústupek v jedné oblasti, za souhlas v jiné oblasti, nebo nabídnout jinou kompenzaci.¹⁸ Aby přesvědčily členské státy o potřebě koordinace, mohou vyvolat zdání nezbytnosti, že řešení daného problému je možní pouze na nadnárodní úrovni. Nicméně nadnárodní orgán je nezbytný ze samé logiky spill-overu. Jestliže řešíme problém na nadnárodní úrovni ve spolupráci členských států, není možné, aby řízení této spolupráce probíhalo na jakékoli národní úrovni. Existence nadnárodní ústřední autority je z tohoto důvodu nevyhnutelná. Nepochybně pak záležit, nakolik je tento nadnárodní orgán aktivní ve své řídicí funkci a zdali má zájem rozšiřovat svůj vliv. Ve většině případů dochází k tomu, že nadnárodní orgán má zájem postupovat v integraci dále. Rizikem pro členské státy je vývoj, kdy jsou

¹⁶ FIALA: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 84.

¹⁷ Tamtéž, s. 86.

¹⁸ Tamtéž, s. 87.

očekávání na vyřešení problému směřována ne k národním institucím, ale k novým centrům moci.¹⁹

V případě OMC je tímto nadnárodním orgánem Komise, která je hlavním koordinačním a dohlížitelským orgánem. Ačkoli pravomoce orgánů EU v sociální politice, vzdělání a zdravotnictví nejsou výlučné, u OMC dochází k přesunu části pravomocí na unijní úroveň. OMC zavazuje členské státy ke koordinaci průběhu OMC, sdílení informací a zkušeností a otevřenému hodnocení dosažených výsledků. Tuto činnost organizuje a řídí Komise. Komise provádí analýzy problémových oblastí, vypracovává hodnotící zprávy o výsledcích jednotlivých států a dále navrhuje oblasti, ve kterých by mohla být OMC aplikována. Komise tímto vytváří tlak na rozšiřování svých pravomocí v oblastech, ve kterých je podle smluv nemá.

Přestože jsou možnosti Komise velké, záleží na rozhodnutí jednotlivých členských států, jak bude konkrétní spolupráce fungovat. Tímto směrem hodnotila teorii neofunkcionalismu i kritika. Jednalo se o zastánce mezivládního přístupu, kteří zdůrazňovali dominanci národních států a jejich národních zájmů v procesu evropské integrace.²⁰ Národní státy nadále zůstávají rozhodujícími aktéry a veškeré dosažené výsledky jsou v rozsahu, ve kterém členské státy umožnily nadnárodním orgánům zasahovat. Podle kritiků neofunkcionalismu to jsou vždy národní státy, kdo určuje míru integrace. Kritici nicméně připouští, že neofunkcionalismu může fungovat v nižších patrech politiky, například v ekonomické sféře.²¹

Při posuzování výsledků neofunkcionalismu je dále zmíněno podcenění významu mezinárodního prostředí a vnitropolitických změn.²² Neofunkcionalisté příliš důvěřují principu spill-overu a podceňují národní zájmy členských států. Z tohoto důvodu se teorie ocitla v krizi v polovině 60. let, kdy Francie trvala na svých národních zájmech do té míry, že blokovala celý proces evropské integrace několik let. Kritici uvádějí, že státy budou spolupracovat jen, dokud nebudou ohroženy jejich národní zájmy a spolupráce pro ně bude výhodná. Avšak o tom, že spolupráce je výhodná rozhodují pouze oni a nikoli nadnárodní orgán.

Při pohledu na vývoj OMC můžeme najít paralelu s tímto výkladem. Tato kritika připomíná důležitost vnitřní situace v jednotlivých členských státech při vyjednávání o způsobu a míře spolupráce. Příkladem může být změna postoje Velké

¹⁹ FIALA: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 88.

²⁰ Tamtéž, s. 88

²¹ Tamtéž, s. 89.

²² Tamtéž.

Británie k sociální politice EU v roce 1997, kdy začala vláda levicové Labour Party. Do té doby pravicová vláda odmítala jakékoli zásahy do sociální politiky členských států s odůvodněním, že orgány EU nemají žádnou smlouvou stanoveny pravomoci v této oblasti. Teprve po změně vlády se situace uvolnila a bylo možné integrovat sociální otázku do smlouvy. Změna vnitřní situace v členském státě měla zásadní vliv na rozvoj evropské sociální politiky.

Členské státy jsou ochotny koordinovat postup v jasně vymezených oblastech, ale nemůžeme čekat významný vliv na jejich jednání, pokud nebudou chtít samy státy. OMC je považována některými autory za „císařovy nové šaty.“²³ Tito autoři poukazují na fakt, že OMC má spíše symbolický význam. Členské státy nadále konají vlastním způsobem a podle vlastního zájmu. Jedinou změnou je pouze to, že dosažené výsledky jsou prezentovány ve světle cílů OMC, které byly stanoveny Komisí. Reálný vliv nadnárodních orgánů na vnitřní záležitosti členských států je minimální a jejich funkce je spíše reprezentační.

Je nepochybné, že členské státy se řídí především vlastními zájmy, avšak proces evropské integrace vyžaduje více loajality. Bez menších či větších ústupků by evropská integrace nedošla tam, kde je dnes, neboť by se zadržela při sebemenší sporné otázce. Členské státy musí často najít kompromis, který nemusí všem vyhovovat. Také při jednání během vývoje OMC docházelo k tomu, že některé členské státy stály o větší míru koordinace než jiné, ale bylo nutné najít shodu, se kterou budou souhlasit všechny členské státy. Také současný problém eurozóny ukáže, jak silné jsou vazby k evropské integraci a kam až budou členské státy ochotny zajít, aby udržely jednotu.

1.2 Institucionální rámec OMC

Studie o fungování a aplikaci OMC je třeba začít institucionálním ukotvením OMC v rámci procesů tvorby politik EU. Jak bude dále vysvětleno, OMC se liší jak od klasické metody Společenství, tak od nástrojů soft-law, ke kterým může být přirovnávána. Konkrétnímu vzniku OMC, tedy v roce 2000, předcházely roky, během kterých byly uváděny do praxe nové postupy a nástroje pro tvorbu politik EU, zejména politiky sociální. V průběhu 90. let došlo k mnoha změnám, zejména vznik EU a start Hospodářské a měnové unie (HMU) měly vliv na hledání a vytváření

²³ ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 24.

těchto nových postupů. Současně se v této době začíná uvažovat o možnostech integrace oblastí, které patřily k výhradním sférám členských států.

Přestože nadnárodní instituce měly zájem integrovat ve větší míře sociální politiku, bylo zřejmé, že to nebude možné učinit klasickou metodou Společenství. Sociální oblast je „jeden z hlavních zdrojů legitimacy“ a současně je jednou z „nejobjemnějších (finančně i personálně) a nejkompexnějších politik“²⁴ v členských státech. Bylo proto třeba nalézt nový přístup, který by na jednu stranu ponechal členským státům suverenitu v dané oblasti, avšak na druhou strany by také umožnil nadnárodním institucím stanovit společné i individuální cíle a kontrolovat jejich plnění. Podle Radaelliho je důvodem pro aplikaci OMC možnost pokročit v politicky citlivých oblastech tím, že bude zabráněno jejich politizaci.²⁵ Členské státy navíc získaly mnoho zkušeností v průběhu 90. let, kdy byly uváděny do praxe nové způsoby vládnutí, mimo klasickou metodu Společenství.

Nový přístup zaváděl nástroje koordinace, sdílení informací a zkušeností a evaluace dosažených výsledků. Jako příklad je možné uvést Evropskou strategii zaměstnanosti (dále jen EES), která byla hlavním inspiračním zdrojem pro institucionální rámec OMC. I v současné době je EES „obecně hodnocena jako nejlepší aplikace konceptu OMC.“²⁶ OMC je třeba chápat v tomto historickém kontextu, tedy jako vyvrcholení určitého procesu a ustavení jeho institucionální formy.

Jako nástroje OMC byly Evropskou radou stanoveny:

- Stanovení hlavních směrů EU spolu s časovými rozvrhy, které mají umožnit dosažení jednotlivých cílů v krátko-, středně- a dlouhodobém časovém horizontu;
- Zavedení kvantitativních a kvalitativních indikátorů, ušitých na míru potřebám různých členských států a sektorů;
- Převedení hlavních směrů EU do národních a regionálních politik prostřednictvím stanovení specifických, a to při plném respektu k národním a regionálním specifikům;

²⁴ MALÁČ, Lukáš. Otevřená metoda spolupráce jako nástroj europeizace. *Politologický časopis*, 2009, č. 4, s. 290.

²⁵ RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 20.

²⁶ MALÁČ, Lukáš. Otevřená metoda spolupráce jako nástroj europeizace. *Politologický časopis*, 2009, č. 4, s. 293.

- Periodický monitoring, evaluace, vzájemné hodnocení a vzájemné učení.²⁷

Za základní prvky byly potom vytknuty následující:

- Stanovení vodítek;
- Definování a sdílení nejlepších praktik;
- Benchmarking;
- Mnohostranný dohled;
- Indikátory,
- Interaktivní proces,
- Implementace skrze domácí legislativu, není třeba vytvářet unijní legislativu.²⁸

Legislativní rámec OMC ve své základní podobě též vychází z EES, jak byla definovaná Amsterodamskou smlouvou v roce 1997. Dodnes patří otázka zaměstnanosti k nejvíce propracovaným otázkám v sociální politice. Přestože nedošlo k vytvoření „společné politiky zaměstnanosti“²⁹, byly změny učiněné v Amsterodamské smlouvě významné. Postup a určení kompetencí jednotlivých institucí a členských států zůstal v zásadě totožný i pro OMC. Podle Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou, čl. 129 Maláč představuje legislativní rámec následovně:

- Evropská rada přijímá na návrh Komise tzv. hlavní směry, jsou přijímány každoročně. Jejich prostřednictvím získávají orgány EU určitý vliv na obsah sociálních politik jednotlivých členských států.
- Na základě hlavních směrů členské státy připravují Národní akční plán (od roku 2005 Národní reformní plán), který představí hlavní směry a konkrétní doporučení Komise zavedené do praxe.

²⁷ RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 15, ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 20.

²⁸ RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 16.

²⁹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 544.

- Evropská komise spolu s Evropskou radou připravuje každoročně Společnou zprávu, která zpracovává přehled pokroku členských států na národní i lokální úrovni v zavádění hlavních směrů, a to jak obecně, tak i v naplňování jejich kvalitativních i kvantitativních kritérií.
- Podle Společné zprávy jsou vypracována individuální doporučení pro jednotlivé státy, co se týče úprav jejich Národních akčních plánů.³⁰

Podle výše popsaných nástrojů a procesů, které tyto nástroje uvádějí v pohyb, lze konstatovat, že OMC vytváří specifickou metodu vládnutí. Na jejím počátku stojí návrh Komise určený Evropské radě, které definují konkrétní příležitosti a hrozby pro zaměstnanost v EU. Do přípravy návrhu jsou přizváni také sociální a poradní partneři. Cílem je co nejzevrubnější analýza stávajícího stavu a také výhled a doporučení do budoucna. Pro přípravu návrhu je nutné, aby Komise měla co nejpřesnější informace ze všech členských států a popsaná situace tak odpovídala skutečnosti. Evropská rada poté dokument schvaluje kvalifikovanou většinou.³¹

Další krok náleží jednotlivým členským státům. Ty připraví Národní akční plán, dnes Národní reformní plán, který musí obsahovat hlavní směry a doporučení uvedené Komisí. Obtížnější je následující krok, tedy uvedení tohoto plánu do praxe. Konkrétní případ bude studován v následujících kapitolách. Součástí plánu mohou být kvalitativní a kvantitativní indikátory, které poslouží budoucí evaluaci dosažených výsledků. Pro praktickou stránku je důležité sdílení zkušeností a informací a mnohostranný dohled. Jelikož OMC nezavádí jakékoli sankce, je tento bod obzvláště významný. Mnohostranný dohled by měl fungovat jako motivační prvek ve struktuře OMC. Předpokládá se, že stát nebude chtít vykazovat nejhorší výsledky v monitorované oblasti a bude se snažit dopadnout co nejlépe. Následuje další krok Komise a Evropské rady, a to Společná zpráva, která reaguje na pokrok v jednotlivých členských státech. Konkrétně si všímá naplňování kritérií a poté doplňuje další doporučení pro členské státy.

Pravomoci orgánů EU jsou zejména ve sféře získávání informací, vytyčení problémů a v jejich monitoringu a evaluaci. Členské státy pak musí všechna doporučení a návrhy implementovat a realizovat v praxi. Veškerá realizace se děje

³⁰ MALÁČ, Lukáš. Otevřená metoda spolupráce jako nástroj europeizace. *Politologický časopis*, 2009, č. 4, s. 293.

³¹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 544.

na základě vnitřní legislativy států a EU nemá žádné pravomoce do této oblasti zasahovat. Navíc hlavní směry jsou převedeny do národních politik tak, aby respektovaly národní tradice a normy, EU toto nemůže nijak měnit. Takto se OMC odlišuje od klasické metody Společenství, kdy EU má pravomoc vydávat právně závazné akty, které jsou následně převedeny do národní právní úpravy a to buď přímo, nebo je nutná implementace těchto aktů.

Vzájemné vztahy mezi nadnárodní a národní úrovní mohou být definovány jako „hra na dvou úrovních“ (two-level game).³² Tento pojem vystihuje situaci, kdy ani nadnárodní, ani národní úroveň nejsou nadřazené jedna druhé. Je naopak nutné, aby při jednání spolupracovaly. V této situaci má EU možnost zasahovat do vytváření sociální politiky v rámci vymezeném OMC, ale nemá žádné právně závazné nástroje, kterými by ovládala členské státy. Členské státy zůstávají formálně nezávislé při tvorbě sociální politiky, avšak při její tvorbě by měly vzít do úvahy závěry učiněné na nadnárodní úrovni.³³

1.3 Závěr kapitoly

Dvě části této kapitoly měly za cíl představit hlavní koncepty, se kterými diplomová práce pracuje. Prvním cílem bylo představit teoretický pohled na OMC. Rozvoj koordinace sociální politiky, který probíhá zejména od počátku 90. let lze vysvětlit teorií neofunkcionalismu. Ačkoli tato teorie měla významný vliv především v počátcích evropské integrace, kdy se jí dařilo vysvětlit šíření integrace z jedné oblasti do druhé, v případě OMC je možné nalézt mnoho věcných paralel. Jedná se zejména o spill-over, princip, který objasňuje postupnou integraci oblastí, u kterých se nepředpokládalo, že integrovány budou. Dále je zřejmá role nadnárodních orgánů, v první řadě Komise, které mají zájem o integraci další oblastí a podnikají aktivní kroky, aby k tomuto došlo. Výsledkem je silná pozice nadnárodních orgánů v integraci a růst jejich schopnosti při řešení úkolů. Podstatná je i role národních elit, které mají zájem na spolupráci v nových oblastech, neboť tyto elity jsou přesvědčeny, že daný problém je lépe řešit na nadnárodní úrovni. Současně však můžeme souhlasit s kritikou teorie neofunkcionalismu, kteří upozorňují na významnou roli vnitropolitických změn a zájmů členských států.

³² BÜCHS, Milena. The Open Method of Coordination as a 'two-level game'. *Policy and Politics*, 2008, roč. 36, č. 1, s. 25.

³³ Tamtéž.

Fungování OMC se stává silným impulsem pro další integraci, nejen v sociální oblasti. OMC je metodou měnící tradiční formy spolupráce. V mnoha oblastech, ve kterých byly členské státy zcela suverénní, začínají uplatňovat svůj vliv nadnárodní instituce.³⁴ Pro některé kritiky je OMC „trojským koněm“³⁵ nadnárodních orgánů. EU tímto způsobem může zasahovat do oblastí, které byly smlouvami vyhrazeny členským státům. Jiní upozorňují na ohrožení klasické metody fungující na základě právně závazných aktů a smluv³⁶ a jejich nahrazení OMC. Regent a další autoři mluví o OMC jako novém způsobu vládnutí v EU.³⁷

Kapitola dále představila institucionální rámec OMC, tedy hlavní nástroje této metody a způsob, jakým funguje a hlavní aktéry OMC. Tento rámec představuje ideální stav, neboť OMC je v dnešní době rozšířena do několika oblastí a tyto oblasti mírně mění nástroje i procesy, aby bylo dosaženo žádoucího výsledku. Tento institucionální rámec tvoří kostru celé metody a současně nabízí prostor pro různorodá provedení. Hlavními rysy OMC jsou důraz na dosažení cíle, otevřenost mezi členskými státy, pravidelné hodnocení a neexistence sankcí při nedosažení cíle. Orgány EU mají funkci koordinační a analytickou, členské státy vypracovávají a poté provádějí strategie, které jsou vyjádřeny ve formě Národních akčních plánů v konkrétních oblastech.

³⁴ REGENT: The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 190.

³⁵ ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 23.

³⁶ Tamtéž, s. 23

³⁷ Srov. REGENT: The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 190, BEST, Edward. Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice. *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 3.

2. Otevřená metoda koordinace jako nová cesta rozvoje evropské sociální politiky

Na počátku třetího tisíciletí ztrácí evropské státy mnoho ze svého dřívějšího výjimečného postavení. V jedné oblasti však zůstávají předními světovými jedničkami. Touto oblastí je sociální politika. Evropské státy poskytují svým občanům vysoký standard ochrany, služeb a nemalé množství finančních prostředků v případě, že se občané ocitnou v tísní. Sociální politika je v evropských státech rozvinutá a zahrnuje široké spektrum oblastí. Jedná se o opatření ve sféře pracovního práva, sociální ochrany, zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů nebo sociálního začleňování.

Sociální politika byla důležitým tématem již ve Smlouvě o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), která položila základ Evropské unii (EU). Tehdejší ustanovení se týkala zaměstnanců v uhelném a ocelářském průmyslu, zejména zvyšování platů, podpora v nezaměstnanosti, dotace na přeškolení zaměstnanců. Vysoký úřad, předchůdce dnešní Komise, měl pak hlavní cíl „bránit vzniku situací, kdy by nízké stanovené platy zásadně ovlivňovaly výšku konečných cen, a tím poškozovaly konkurenci.“³⁸ Pokud členský stát neuposlechl doporučení, měl Vysoký úřad pravomoc udělit tomuto státu pokutu.³⁹

Sociální problematika se od samotného počátku potýká s jednou zásadní úlohou. Přestože bylo na začátku řečeno, že evropské státy vynakládají množství prostředků na sociální oblast, i mezi nimi jsou podstatné rozdíly. Liší se národní tradice sociální politiky v členských státech, jejich postoje a úprava, a proto je hlavní otázkou, jak tato rozdílná stanoviska sladit. Tato úvaha je také důležitá pro pochopení způsobu spolupráce mezi členskými státy v sociální oblasti.

Význam sociální politiky pro rozvoj evropské integrace je zejména v možnosti ovlivňovat soutěž mezi státy v souvislosti s budováním jednotného trhu. Státy, které mají vyšší sociální zabezpečení, by pak mohly ztrácet konkurenceschopnost ve srovnání se státy s nižším sociálním zabezpečením. Současná sociální politika však tento význam přesahuje. Objevují se nové úlohy, jako je boj s nezaměstnaností, stárnutí obyvatelstva a problematika imigrace.⁴⁰

³⁸ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 528.

³⁹ Tamtéž

⁴⁰ ADNETT, Nick, HARDY, Stephen. *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar, 2005, s. 28.

Členské státy měly a mají společné cíle v oblasti ekonomického a sociálního rozvoje. Jsou to zejména: zaměstnanost, konkurenceschopnost, práva zaměstnanců a dobré podmínky pro výkon povolání, nediskriminace a ohleduplnost k životnímu prostředí. To je důvodem, proč se členské státy snaží najít způsob spolupráce, který bude respektovat rozdílnost národních ustanovení a postupů. V průběhu let došlo jak k rozšiřování, tak k prohlubování evropské integrace, což s sebou přineslo větší různorodost co do národních úprav a také větší míru zasahování nadnárodních institucí do vnitřních struktur členských států. Bylo však zřejmé, že oblast sociální politiky je specifická a je potřeba hledat jiné cesty spolupráce, než je tradiční komunitární metoda. Obzvláště proto, že v sociální oblasti bylo pro členské státy obtížné nalézt společnou řeč a dohodnout se.

Sociální politika patří podle Smlouvy o fungování Evropské unie do sdílených pravomocí EU. To znamená, že EU může v této oblasti přijímat závazné právní normy, ale aktivity EU jsou omezeny zřizovacími smlouvami a principem subsidiarity. Navíc, pokud EU svých pravomocí nevyužívá, jsou členské státy v těchto oblastech oprávněny samostatně jednat.⁴¹ Z hlediska evropské integrace zůstává sociální politika spíše vedlejší záležitostí.⁴² Rozhodující roli v sociální politice mají členské státy a pro nadnárodní instituce bylo vždy problematické prosazovat své zájmy. Nedochozí k harmonizaci národních předpisů a postupů, ale k jejich koordinaci. Touto cestou je možné určit společné standardy na komunitární úrovni, ke kterým by měly členské státy směřovat, ale státům je ponechán prostor pro vlastní postup.

2.1 Historický náhled a současná pozice OMC

OMC byla poprvé představena v roce 2000 na Lisabonském summitu jako nový nástroj, který má pomoci EU stát se do roku 2010 „nejkonkurenceschopnějším a nejdynamičtějším, na znalostech založeným hospodářským prostorem světa, prostorem, který je s to dosahovat trvalého hospodářského růstu, prostorem s početnějšími a lepšími pracovními místy a větší soudržností.“⁴³ Na tomto summitu

⁴¹ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2010, s. 18.

⁴²FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie*, s. 546, ADNETT, Nick, HARDY, Stephen. *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar, 2005, s. 28, POCHEP, Philippe. *The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe*. In ZEITLIN, Jonathan, POCHEP, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 39.

⁴³KLVAČOVÁ, Eva, MALÝ, Jiří, MRÁČEK, Karel. *Lisabonská strategie: Posílí, nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Praha: Professional Publishing, 2006, s. 12.

bylo vytyčeno osm parciálních cílů, k nimž později přibyl devátý, které měly být dosaženy řadou metod od evropské legislativy, monitorování dosažených výsledků v členských státech až k OMC.⁴⁴ Lisabonský summit byl vyvrcholením všech předcházejících kroků, které činily členské státy a instituce EU ve snaze vybudovat konkurenceschopnou a sociálně soudržnou Unii.

Již byly zmíněny počátky sociální politiky ve Smlouvě o ESUO. Další rozvoj znamenala Smlouva o Evropském hospodářském společenství (EHS). Základním pilířem byl program budování společného trhu. Ve světle cíle vybudování společného trhu, pak byly rozšířeny strategie sociální politiky a byla posilována koordinace mezi členskými státy. Role koordinátora patřila Komisi. Ta měla posilovat „úzkou spolupráci mezi členskými státy“ a předkládat studie zejména v otázkách „zaměstnanosti, pracovního práva a pracovních podmínek, získávání a zvyšování odborné kvalifikace, sociálního zabezpečení, ochrany proti pracovním úrazům a nemocím z povolání, hygieny práce, práva odborového sdružování a sjednávání kolektivních smluv mezi zaměstnavateli a pracujícími“ (čl. 118 Smlouvy o EHS).⁴⁵ Hlavním nástrojem v tomto období počátku evropské sociální politiky měly být směrnice zajišťující spolupráci mezi úřady v jednotlivých státech.⁴⁶ V této době Komise neměla možnost zavádět společné standardy a spíše prosazovala své zájmy skrze pracovní skupiny, vydávání zpráv a výměnu zkušeností a informací.⁴⁷

Lze konstatovat, že již v 60. letech vznikly základy současné praxe v sociální politice, kterou dnes představuje OMC. Sociální politika nesměřovala k tomu, aby se stala komunitární, naopak, byly uznány zájmy jednotlivých členských států ponechat si nezávislost v sociální oblasti. Nadnárodní instituce, především tedy Komise, neměly pravomoc zasahovat do vnitřního fungování ve členských státech. Jejich snahou bylo zprostředkovat výměnu informací a srovnání mezi členskými státy a iniciovat možné prohloubení spolupráce. Tedy pilíře, na kterých v současnosti stojí i OMC.

Aktivita Komise rostla v průběhu 80. let. Příčin bylo několik. Členské státy zažily vysoký růst nezaměstnanosti během krize v 70. letech, a proto se otázka

⁴⁴ KLVAČOVÁ, Eva, MALÝ, Jiří, MRÁČEK, Karel. *Lisabonská strategie: Posílí, nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Praha: Professional Publishing, 2006, s. 12.

⁴⁵ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie*, s. 528.

⁴⁶ Tamtéž, s. 529,

⁴⁷ AILISH, Johnson. *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, s. 103, DEAKIN, Simon. The 'Capability' Concept and the Evolution of European Social Policy. In SPAVENTA, Eleanor, DOUGAN, Michael (eds.). *Social Welfare and EU Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2005, s. 20.

zaměstnanosti dostala do popředí. Nástup silné Komise, v jejímž čele stál Jacques Delors, znamenal intenzivnější zájem o sociální problematiku. Také některé členské státy měly snahu posílit roli sociální politiky v rámci evropské integrace. Dánsko v polovině 80. let navrhlo, aby byla Komisi předkládána roční zpráva o stavu zaměstnanosti. Navíc, pokud by nezaměstnanost klesla pod určitou úroveň, byla by Komise oprávněná podat návrhy pro růst zaměstnanosti Radě. Tento návrh však nebyl přijat.⁴⁸ Dánsko se pokusilo prosadit podobný návrh na hlubší kooperaci v boji proti nezaměstnanosti při vyjednávání Maastrichtské smlouvy v roce 1992, avšak ani tento návrh nebyl přijat.⁴⁹

V této době vzrůstala výměna informací mezi jednotlivými členskými státy v oblasti zaměstnanosti, kterou koordinovala Komise. V letech 1986 – 1987 probíhal Program pro rozvoj místního trhu práce LEDA (local labour market development programme), jehož cílem byla výměna zkušeností a know-how mezi politiky a úředníky členských států v oblasti místní zaměstnanosti.⁵⁰ V roce 1989 byla vydána Zpráva o zaměstnanosti v Evropě, která byla určena Komisi, Evropskému parlamentu, sociálním partnerům a Společné komisi pro otázky zaměstnanosti.⁵¹ V této době byly v popředí otázky týkající se zaměstnanosti a hledání nejlepší cesty, jak zaměstnanost udržet. Byly zaváděny nové postupy, jako je sdílení informací a zkušeností mezi členskými státy a bylo vydáno množství analýz a zpráv o stavu a charakteru zaměstnanosti/nezaměstnanosti ve Společenství.

Významným dokumentem zabývajícím se otázkou zaměstnanosti byla Bílá kniha nazvaná Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost (Growth, Competitiveness and Employment), která byla vydána v roce 1993 Delorsovou Komisí.⁵² V tomto roce začala platit Maastrichtská smlouva, která významně reformovala vztahy v Evropských společenstvích (EHS, ESUO, EURATOM) a dala vzniknout EU. Dalším bodem byl vznik HMU, jehož vliv na sociální politiku byl zejména v zavedení Maastrichtských konvergenčních kritérií pro vstup do Měnové unie. Stanovená kritéria se týkala makroekonomických dat států.⁵³ Aby státy mohly

⁴⁸ AILISH: *European Welfare States and Supranational Governance* ..., s. 104.

⁴⁹ Tamtéž, s. 105

⁵⁰ Tamtéž

⁵¹ Tamtéž

⁵² REGENT, Sabrina. The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 192.

⁵³ Maastrichtská konvergenční kritéria: rozpočtový deficit k HDP (%), celkový dluh k HDP (%), roční míra inflace (%), dlouhodobá úroková sazba (%), stabilita kurzu. Více srov. FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie*, s. 581.

dodržovat Maastrichtská kritéria, musely přistoupit k revizi jejich výdajů na sociální oblast. Současně ztratily některé nástroje, kterými by případně mohly ovlivnit nezaměstnanost v zemi. Tyto příčiny vedly k tomu, že se otázka nezaměstnanosti stala tématem pro všechny členské státy. Bílá kniha vycházela z předpokladu, že nezaměstnanost v Evropě má společné kořeny a může být řešena společným přístupem, ačkoli EU nemá v této oblasti žádné kompetence.⁵⁴ Bílá kniha byla předně analýzou silných a slabých stránek evropských ekonomik s návrhy na zlepšení ekonomiky členských států. Přestože byla některými členskými státy odmítnuta, pro „přílišné zasahování do vnitřních záležitostí“⁵⁵ její přínos byl nesporný.

Bílá kniha v první řadě jednoznačně pojmenovala nezaměstnanost jako celoevropský problém, který je nutno řešit ve vzájemné spolupráci a za přispění unijních orgánů. Zároveň postoj členských států předznamenal hlavní problém, se kterým se budou potýkat všechny snahy o posunutí sociálních otázek na evropskou úroveň, totiž nedostatek shody pro spolupráci.⁵⁶ Zejména Velká Británie odmítala jakékoli zásahy unijních institucí v sociální politice. Tento přístup se změnil až v roce 1997, kdy se k moci dostala levicová Labour Party.

Návrhy vyjádřené v Bílé knize získaly praktickou podobu na zasedání Evropské rady v Essenu v roce 1994. „Essenské priority“ byly totožné s hlavními návrhy Bílé knihy, ale byly uvedeny jako pět konkrétních témat, kterými by se měly členské země zabývat.⁵⁷ Essenská strategie nepřinesla žádané výsledky, nicméně vymezila rámec budoucí EES a představila nový přístup: evropskou definici cílů v oblasti zaměstnanosti a mnohostranný dohled nad členskými státy.⁵⁸ Tento přístup byl posléze rozpracován na dalších summitech Evropské rady a upevnil roli Komise jakožto hlavního dohlázeatele dosažených cílů.⁵⁹

Amsterdamská smlouva, podepsaná v červnu 1997, znamenala přelom v sociální politice EU.⁶⁰ Příčin bylo několik. V první řadě to byly vnitřní změny v členských státech. Již zmíněná Velká Británie a dále Francie, kde začaly vládnout

⁵⁴ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational...*, s. 192.

⁵⁵ POCHET, Philippe. *The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe*. In ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 47.

⁵⁶ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational ...*, s. 193.

⁵⁷ Srov. POCHET: *The Open Method of Co-ordination and the Construction...*, s. 47, REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational...*, s. 193.

⁵⁸ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational...*s. 194.

⁵⁹ Tamtéž s. 195.

⁶⁰ Tamtéž, s. 195.

levicové vlády, měly zájem věnovat se více sociálním tématům. Boj s nezaměstnaností byl úkolem číslo jedna pro mnoho vlád v členských státech. Významnou roli sehrálo Švédsko, které se otázky zaměstnanosti a posilování sociální dimenze EU zabývalo. Švédští představitelé prosazovali myšlenku, že „silná politika zaměstnanosti posílí také HMU.“⁶¹ Jejich cílem byla samostatná kapitola ve vznikající smlouvě, která by se věnovala výhradně zaměstnanosti.⁶² Obsahem kapitoly by měly být otázky aktivního trhu práce, zlepšení podmínek zaměstnanosti v méně rozvinutých regionech, rovné příležitosti a posílení sociálního dialogu.

Švédský, výrazně proaktivní přístup k problematice zaměstnanosti znamenal průlom v EU a posílil snahy již dříve učiněné Komisí. Návrhy učiněné švédskými představiteli získaly také podporu Evropského parlamentu a dále malých členských států.⁶³ Německo se obávalo zejména zvýšení rozpočtu na sociální oblast⁶⁴, zvláště po nákladech, které muselo vydat po sjednocení. Velká Británie byla v době vyjednávání nové smlouvy vedena konzervativní stranou odmítající jakékoli zásahy unijních institucí do sociální oblasti. Změna nastala teprve po zvolení Labour party do čela vlády a ozývaly se také silné hlasy uvnitř členských států, které měly zájem na koordinaci zaměstnanecké politiky na unijní úrovni.⁶⁵

Důležitější debata než jestli ano nebo ne evropské sociální politice, byla otázka způsobu, jak bude tato politika fungovat. Již bylo několikrát řečeno, že tradiční metoda nebyla průchodná, ale členské státy znaly z minulosti jiný způsob rozhodování. Hlavními nástroji se tak staly společné cíle, vlastní způsob dosažení těchto cílů a následné zhodnocení výsledků. Podstatným rysem byla také absence jakýchkoli sankcí pro členské státy.⁶⁶ Tímto byl vytvořen institucionální rámec pro EES, která se stala součástí primárního práva EU.⁶⁷ Namísto komunitarizace politiky zaměstnanosti, dochází k její koordinaci pomocí nástrojů soft-law a současně je Amsterodamskou smlouvou ustanovena koordinační role Komise. Její úlohou je řízení celého koordinačního procesu, jeho rozvoj a fungování.⁶⁸ Myšlenka v pozadí tohoto přístupu je jednoduchá. EU nechce přikazovat členským státům, aby jednali

⁶¹ POCHET: *The Open Method of Co-ordination and the Construction...*, s. 48.

⁶² AILISH: *European Welfare States and Supranational Governance ...*, s. 111.

⁶³ Tamtéž

⁶⁴ Tamtéž, s. 113

⁶⁵ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational ...*, s. 196.

⁶⁶ Tamtéž, s. 197.

⁶⁷ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie*, s. 543.

⁶⁸ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational ...*, s. 198.

určitým způsobem, ale spíše pomoci organizovat jejich činnost, aby bylo snáze dosaženo žádoucích cílů, významných pro členské státy i EU.

V následující fázi došlo k ustavení několika pomocných výborů a komisí. Nejdůležitějším byl Výbor pro zaměstnanost⁶⁹ založený v roce 1997. Jeho hlavním úkolem bylo poradenství pro orgány EU v oblasti zaměstnanosti. Výbor monitoroval situaci v této oblasti a jednotlivé politiky zaměstnanosti v členských státech, formuloval závěry a pomáhal při organizaci EES. Současně spolupracoval s dalšími výbory a sociálními partnery, a tak vytvářel institucionální vazby mezi nimi. Mnoho vědců zdůrazňuje, že význam Amsterodamské smlouvy byl také v institucionalizaci sociálního dialogu, kterou zařitoval Výbor pro zaměstnanost.⁷⁰

Na straně členských států byl úkol vypracovat roční zprávu o stavu zaměstnanosti a základních opatřeních, které stát hodlá zavádět, aby dosáhl stanovených cílů (čl. 128 Smlouvy).⁷¹ Pro dosažení společných cílů by členské státy měly postupovat podle vodítek stanovených Evropskou radou. Monitoring a evaluace probíhá podle scénáře popsaného výše.

EES získal Amsterodamskou smlouvou také finanční nástroj a tím byl Evropský sociální fond (dále jen ESF).⁷² Penězi z tohoto fondu měly být financovány programy členských států zejména pro boj s nezaměstnaností a proti diskriminaci na trhu práce. EFS byl navázaný na státní Národní akční programy⁷³, které vypracovávaly jednotlivé členské státy jakožto hlavní programový dokument v rámci EES. Význam tohoto fondu byl především v motivaci členských států získat finanční zdroje. Z tohoto důvodu byly členské státy více ochotné sdílet informace a zkušenosti a zpřístupnit je také orgánům a výborům EU.

Z hlediska koordinace boje s nezaměstnaností byl významný Lucemburský summit, který se konal v listopadu 1997, tedy měsíc před Amsterodamským setkáním. Na tomto summitu představila Komise návrhy společného postupu v otázce zaměstnanosti.⁷⁴ Při přípravě vycházela ze stejných zásad jako při návrzích z Essenu, ale změnila metodu, kterou měly být cíle dosaženy. Stěžejními body se staly: zaměstnatelnost, podnikavost, adaptabilita a rovné příležitosti. Hlavním pilířem

⁶⁹ REGENT: The Open Method of Coordination: A New Supranational ..., s. 199.

⁷⁰ Tamtéž, s. 200.

⁷¹ Tamtéž

⁷² ESF je jeden ze strukturálních fondů EU založený v roce 1957 pro rozvoj lidských zdrojů, zaměstnanost, sociální začleňování a vzdělání

⁷³ REGENT: The Open Method of Coordination: A New Supranational ..., s. 202

⁷⁴ Tamtéž, s. 202.

se stala zaměstnatelnost, která byla definována jako přístup lidí k zaměstnání, s prioritou jakkoli znevýhodněných osob. Lucemburský summit se hlouběji věnoval také problematice malých a středních podniků.⁷⁵ Lucemburský proces, jak byl tento nový proces nazýván, zavedl další nástroj pro dosažení stanovených cílů. Mimo sdílení zkušeností, výměnu informací, benchmarking také vzájemný dohled mezi členskými státy a tlak na dosažení co nejlepších výsledků.

Následovalo několik dalších summitů, které propojovaly otázku zaměstnanosti s dalšími otázkami, jako byl trh práce (lucemburský proces), strukturální reformy (Cardiffský proces) a vztah makroekonomické a měnové politiky k sociální oblasti (Kolínský summit).⁷⁶ Výsledky těchto summitů zejména upevnily pozici společné aktivity při boji s nezaměstnaností a rozšířily spolupráci s dalšími partnery, například s Evropskou centrální bankou. Problematika zaměstnanosti se stala evropským tématem a nebyla nadále zpochybňována úloha unijních orgánů při řešení této otázky.

Všechny tyto přístupy, procesy a nástroje získaly ucelenou podobu na Lisabonském summitu v březnu 2000.⁷⁷ Tento summit vyvrcholil ambiciózním plánem pro širokou oblast problémů EU. Lisabonská strategie se netýkala pouze zaměstnanosti, ale stanovila cíle také v oblasti vzdělání, výzkumu, makroekonomických politik, podnikání a udržitelného rozvoje.⁷⁸ Lisabonská strategie byla plánována na deset let, tedy do roku 2010 a Komise určila konkrétní časový harmonogram na každý rok.

Metodou vedoucí k dosažení cílů Lisabonské strategie se stala Otevřená metoda koordinace. Přestože byl tento název použit poprvé, nástroje a procesy v ní obsažené byl známy již z minulosti. Principy OMC byly definovány následující: vzájemné učení, benchmarking, výměna zkušeností a vzájemný tlak mezi členskými státy.⁷⁹ Kroky, ze kterých se OMC skládala, byly popsány již výše. Komise tímto dokumentem získala politický nástroj, jak ovlivnit některé z politik, které nepatří do výlučných pravomocí EU. Současně se podařilo vybudovat rozsáhlou platformu

⁷⁵ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie*, s. 544.

⁷⁶ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational ...*, s. 204.

⁷⁷ KLVAČOVÁ, Eva, MALÝ, Jiří, MRÁČEK, Karel. *Lisabonská strategie: Posílí, nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Praha: Professional Publishing, 2006, s. 12.

⁷⁸ DE LA ROSA, Stéphane. *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law.* *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 5, s. 624.

⁷⁹ REGENT: *The Open Method of Coordination: A New Supranational ...*, s. 205.

unijních orgánů, členských států, sociálních partnerů i regionálních aktérů, kteří se společně podílí na fungování a aplikaci OMC.

Otevřená metoda v dnešní době zahrnuje množství postupů, které se mohou velmi lišit v závislosti na dané oblasti. Nejvíce rozpracovaná je oblast zaměstnanosti, ale OMC je aplikována také na vzdělávání, zdraví či otázku penzí. V další části textu bude studována otázka sociálního začleňování, jejíž procesy se od jiných liší. Někteří autoři proto mluví o OMC raději v množném čísle, jako o otevřených metodách koordinace, aby zdůraznili současnou různorodost.⁸⁰

Ačkoli je OMC kritizována některými autory, jedná se o úspěšný nový model vládnutí v EU.⁸¹ Její výhodou je skutečnost, že nejde o uniformní proces, ale o pestrý návod respektující národní specifika. Důležitým bodem je aktivita obou partnerů, členského státu i orgánů EU. Jejich vzájemným průnikem jsou stanoveny konkrétní nástroje a indikátory, nejde tedy o jednosměrný proces, který by nebylo možné zvrátit. Dalším vyznaným faktorem je mnohostrannost tohoto procesu. Vzájemné předávání zkušeností, informací a učení se na jedné straně a tlak na dosažení co nejlepších výsledků na straně druhé, nutí členské státy vyvinout větší úsilí k dosažení cílů. Tento postup také umožňuje praktickým a úspěšným nápadům, aby se šířily do dalších členských států a pomohly více lidem. Přestože se někdy v souvislosti s OMC mluví zejména o analýzách, benchmarkingu či indikátorech bez vztahu k jednotlivcům, je podstatné nezapomínat, že skutečný úspěch OMC je složen z jednotlivých úspěchů konkrétních osob v členských státech.

2.2 Hlavní oblasti zájmu OMC – zaměstnanost, sociální začleňování

Z předchozí části je zřejmé, že otázka zaměstnanosti měla klíčový význam pro vývoj OMC. Hlavním důvodem byla skutečnost, že problém s nezaměstnaností se týkal všech členských států a také instituce EU měly zájem se této problematice věnovat. Členské státy přijaly myšlenku, že boj s nezaměstnaností bude efektivněji řešen pomocí nástrojů, jako je výměna informací, sdílení zkušeností, mnohostranný dohled a koordinovaný postup řízený Komisí. Neexistuje snad žádná jiná oblast, ve které by členské státy byly ochotny zajít tak daleko, aby umožnily nadnárodnímu

⁸⁰ POCHET: The Open Method of Co-ordination and the Construction..., s. 56, De LA ROSA, Stéphane. The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 5, s. 620.

⁸¹ REGENT: The Open Method of Coordination: A New Supranational ..., s. 213.

orgánu řízení a koordinaci celé agendy, jež byla do té doby zcela v pravomoci členského státu.

V oblasti zaměstnanosti měly členské státy a zejména orgány EU největší ambice. Této oblasti bylo věnováno nejvíce pozornosti a množství finančních prostředků z ESF.⁸² EES⁸³ měla tyto hlavní cíle prosazované vládami členských států: plná zaměstnanost, vysoká produktivita práce a sociální soudržnost.⁸⁴ Členské státy každoročně vypracovávají Národní akční plány (NAPs), ve kterých definují opatření, pomocí kterých dosáhnou stanovených cílů. V oblasti zaměstnanosti jsou nejčastější kvantitativní indikátory, zejména míra nezaměstnanosti, která může být vztažena k různým skupinám osob. Nicméně vliv EES na politiku zaměstnanosti může být širší. EES se zabývá otázkami jako možnost přístupu k zaměstnání pro znevýhodněné občany či rodiče s malými dětmi nebo asistence při ztrátě zaměstnání.

Skutečný vliv na politiku zaměstnanosti v jednotlivých členských státech se liší. V případě skandinávských členských států proběhla studie o vlivu OMC na domácí politiku zaměstnanosti.⁸⁵ Podle této studie jsou výsledky mizivé. Národní vlády při tvorbě politiky zaměstnanosti nijak nezohledňují stanoviska a opatření vyjádřená v EES. Pro severské členské státy je většina témat obsažených v EES již součástí jejich politiky zaměstnanosti a necítí takovou potřebu se doporučeními EES řídit. Ne náhodou to bylo Švédsko, které se velkou měrou zasloužilo o rozvoj agendy zaměstnanosti na unijní úrovni.

Více ovlivněno bylo Německo. Od roku 2003 proběhlo množství reforem v oblasti práce, sociálního zabezpečení a výzkumu a inovací, které byly provedeny

⁸² DE LA PORTE, Caroline, POCHE, Philippe. Participation in the Open Method of Co-ordination. In ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 355.

⁸³ OMC v oblasti zaměstnanosti může být nazývaná EES a mnoho autorů tyto pojmy v tomto případě zaměňuje, srov. DE LA PORTE, Caroline, POCHE, Philippe. Participation in the Open Method of Co-ordination. In ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005, s. 355, AILISH: European Welfare States and Supranational Governance ..., s. 97.

⁸⁴ DE LA PORTE, POCHE: Participation in the Open Method of Co-ordination..., 355.

⁸⁵ AHONEN, Pertti, VIRTANEN, Petri. Understanding Evaluation in the Social Sector: Two Reflexive Metaevaluation Case Studies Inspired by Pierre Bourdieu. *International Journal of Public Administration*, 2008, č. 31, s. 1146 – 1166.

pod označením Agenda 2010.⁸⁶ Změny proběhly v případě práce na zkrácený úvazek a podpory při ztrátě zaměstnání. Politici uvedli, že to byla právě EES, která je inspirovala k reformám v rámci Agendy 2010. Jako významný impuls pro změny v politice zaměstnanosti byla uváděna výměna zkušeností, zejména se severskými členskými státy. Pro aplikaci OMC a její reálný vliv na jednání členských států je tento bod zásadní, neboť výměna a sdílení zkušeností mezi státy bylo prezentováno jako vhodný katalyzátor reformy. Tento nástroj umožňuje ovlivňovat jednání států, aniž by jakkoli přímo zasahoval do jejich vnitřního fungování.

Francie je příkladem státu, který nutně potřebuje reformu politiky zaměstnanosti, ale kroky k jejímu uskutečnění jsou poměrně malé. Francouzský trh práce není příliš pružný a ztěžuje zaměstnávání zejména mladých lidí. Francie se však snaží udržet vlastní cesty k reformám a EES považuje za spíše mírný zdroj inspirace.⁸⁷ Francouzská vláda zdůrazňuje svou autonomii v politice zaměstnanosti. V některých ohledech jde dokonce proti stanoveným cílům EES, především v oblasti vysoké ochrany zaměstnanců a nepružnosti trhu práce. Vliv EES na francouzskou politiku zaměstnanosti je velice slabý a spíše symbolický, než aby přinesl skutečné změny.⁸⁸

Autoři se shodují, že většina členských států si nadále udržuje nezávislost ve své politice zaměstnanosti.⁸⁹ Význam EES je i tak zřejmý. Podle Ailish má EES smysl jako zdroj inspirace a témat, která jsou následně předmětem debat mezi politiky a sociálními partnery v členských státech a také v posílení vztahu mezi sociálními partnery, jako tomu bylo v případě Velké Británie.⁹⁰ Heidenreich a Bischoff zase zdůrazňují pozitivní vliv EES na sdílení témat mezi členskými státy a rozvoj spolupráce nejen mezi centrálními úrovněmi členských států, ale též zapojení regionálních a lokálních aktérů.⁹¹ Stále přetrvává vysoká různorodost národních tradic a úprav v této oblasti a hranice aplikace EES jsou nadále zřetelné. Členské státy dávají přednost vlastnímu přístupu před zásahy orgánů EU.

⁸⁶ HEIDENREICH, Martin, BISCHOFF, Gabrielle. The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies*, 2008, roč. 46, č. 3, s. 518.

⁸⁷ Tamtéž, s. 523.

⁸⁸ Tamtéž

⁸⁹ AILISH: *European Welfare States and Supranational Governance ...*, s. 141, HEIDENREICH, Martin, BISCHOFF, Gabrielle. The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies*, 2008, roč. 46, č. 3, s. 524.

⁹⁰ AILISH: *European Welfare States and Supranational Governance ...*, s. 141

⁹¹ HEIDENREICH, BISCHOFF: The Open Method of Co-ordination: A Way..., s. 525.

Problematika sociálního začleňování se rozvíjela jiným směrem než EES. Vzhledem k tomu, že otázka sociálního začleňování nebyla součástí problémů týkajících se HMU a pod dlouhou dobu byla považována za problematiku zcela v pravomoci členských států, mnozí se domnívali, že přesun společného řešení na unijní úroveň nebude možný.⁹² I v této oblasti byla velice aktivní Komise. Již na konci 70. let vytvořila plán boje s chudobou a ustavila síť odborníků.⁹³ Přesto byl proces nadále spíše okrajovou záležitostí a členské státy neměly výraznější zájem řešit tyto problémy na unijní úrovni. Problematika sociálního začleňování začala v evropském kontextu nabývat důležitosti od počátku 90. let. V této době v oblasti převažoval mezivládní přístup a chyběla mu souvislost s jinými politikami EU.⁹⁴ Významným problémem byla neexistence společné definice pojmu sociální začleňování, respektive různý výklad v různých členských státech.⁹⁵

V roce 1989 byla sjednána Komunitární charta základních sociálních práv pracovníků, která byla tehdy podepsána všemi členskými státy mimo Velké Británie.⁹⁶ Jeden z článků této charty se věnoval lidem vyčleněným z pracovního trhu. Charta však nebyla právně závazná, jednalo se o deklaraci společných postojů členských států k otázkám postavení pracovníků v EU. Pro budoucí agendu sociálního začleňování byla podstatná shoda mezi orgány EU a členskými státy na způsobu spolupráce v této oblasti. Tato shoda se týkala sblížení aktivit členských států a důrazu na společné cíle, přičemž způsob byl ponechán v režii jednotlivých států.⁹⁷ V následujících letech pokračovaly snahy Komise touto cestou, tedy stanovením společných cílů a určením indikátorů pro hodnocení pokroku.

Avšak nadále pokračovala debata o pravomocích unijních orgánů zasahovat do oblasti chudoby a sociálního vyloučení. Tato otázka byla řešena během 90. let a výsledkem bylo ustanovení v Amsterodamské smlouvě, které odkazuje ke spolupráci v boji proto chudobě a sociálnímu vyloučení.⁹⁸ Ustanovení také jasně určilo, že veškeré kompetence pro jednání jsou na straně členských států. Z orgánů EU jsou zapojeny Komise a Evropská rada ve sféře vymezení cílů, stanovení indikátorů,

⁹² POCHET: *The Open Method of Co-ordination and the Construction...*, s. 63.

⁹³ Tamtéž, s. 64.

⁹⁴ MAYES David G, BERGHMAN, Jos, SALAIS, Robert. *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001, s. 72.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde Praha. 2008. s. 191.

⁹⁷ POCHET: *The Open Method of Co-ordination and the Construction...*, s. 64.

⁹⁸ DE LA PORTE, POCHET: *Participation in the Open Method of Co-ordination...*, 371.

monitoringu a vyhodnocení dosažených cílů. Poté, co tyto dva orgány získaly mandát zapojit se do boje se sociálním vyloučením, následovalo úsilí více posílit spolupráci na unijní úrovni.

V průběhu Lisabonského summitu se podařilo prosadit zapojení boje s chudobou a sociálním vyloučením a tato problematika se stala součástí OMC. Velkou zásluhu na tomto výsledku měly kromě levicových politiků ze členských států také zástupci neziskových organizací.⁹⁹ Hlavními body Lisabonského summitu v oblasti sociálního začleňování byly následující (Evropská rada, prosinec 2000, bod 33):

- Podpora většímu pochopení sociálního vyloučení skrze dialog a výměnu informací a zkušeností;
- Podpora solidarity v jednotlivých členských státech v oblastech práce, vzdělávání, zdraví a bydlení, podpora využití strukturálních fondů;
- Definování akcí pro specifické cílové skupiny (menšiny, děti, seniory, osoby se zdravotním postižením);
- Spolupráce státních i nestátních aktérů při formulaci a zavádění agendy.¹⁰⁰

V návaznosti na tyto body byly na summitu v Nice formulovány tyto společné cíle, které byly následně přijaty členskými státy do svých Národních akčních plánů:

- Usnadnění participace v zaměstnání a přístupu ke zdrojům, právům, statkům a službám všem;
- Prevence rizika sociálního vyloučení;
- Pomoc nejvíce zranitelným;
- Mobilizace všech relevantních skupin.¹⁰¹

Pro uvedení těchto cílů do praxe jednotlivé členské státy vypracovávají Národní akční plány pro oblast začleňování. Tyto plány jsou vypracovávány na dvouleté období.¹⁰² Na rozdíl od NAPs pro oblast zaměstnanosti, jsou tyto široce zaměřené a věnují se většímu počtu témat podle potřeb konkrétního členského státu. V případě České republiky se pro období 2008 – 2010 jedná o tři prioritní cíle: účast na trhu práce pro sociálně vyloučené osoby, zlepšení fungování sociální práce a

⁹⁹DE LA PORTE, POCHET: Participation in the Open Method of Co-ordination..., 372.

¹⁰⁰POCHET: The Open Method of Co-ordination and the Construction..., s. 67.

¹⁰¹SIROVÁTKA, Tomáš a kol. *Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*. Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2005, s. 37.

¹⁰²POCHET: The Open Method of Co-ordination and the Construction..., s. 68.

příbuzných profesí a podpora komplexního řešení problémů se zapojením všech aktérů politiky sociálního začleňování.¹⁰³ Národní akční plán České republiky bude obsahem další kapitoly.

Pro oblast boje se sociálním vyloučením je nezastupitelná role nevládních, neziskových organizací (dále jen NNO). Na evropské i národní úrovni zabezpečují sběr informací a pomáhají upozorňovat vládu na problémy, které je nutné řešit. Množství NNO se podílí na realizaci cílů stanovených v NAPs. Zapojení NNO je v případě sociálního začleňování mnohem vyšší, než je tomu u EES.¹⁰⁴ Pozici NNO ještě více upevňuje možnost financování jejich programů strukturálními fondy EU.

2.3 Závěr kapitoly

Tato kapitola zkoumá postupný zrod evropské sociální politiky a způsobů vládnutí v této oblasti. Způsob, jakým bylo přistupováno k sociální politice od počátku evropské integrace, determinoval podobu, v jaké v současné době funguje OMC. Historická rekonstrukce vývoje spolupráce v této oblasti napomáhá k pochopení nástrojů, které se dnes využívají. Pro spolupráci v sociální politice nebylo možné použít klasickou komunitární metodu. Členské státy si nechtěly nechat zasahovat orgány EU do oblasti, která patří k finančně i personálně k nejobjemnějším. Svou roli hrály také rozdílné národní tradice a úpravy v jednotlivých členských státech.

Z těchto důvodů byly upřednostněny nástroje soft-law, tedy takové, jež ponechaly členským státům svrchovanost v jednání a pouze vymezovaly společné cíle. Mezi nevýznamnější nástroje patří stanovení indikátorů, které slouží ke sledování pokroku, dále sdílení informací a zkušeností, které měkkou formou vzájemně ovlivňuje jednání členských států, a otevřené vyhodnocení dosažených výsledků. Tyto nástroje byly postupně zaváděny pro koordinaci mezi členskými státy v sociální politice, až byly na Lisabonském summitu v roce 2000 institucionalizovány jako OMC.

Proto, aby spolu členské státy začaly spolupracovat v sociální oblasti, byl nutný závažný problém, se kterým se státy potýkají a k jehož vyřešení může pomoci koordinovaný postup. Od 70. let byla tímto problémem nezaměstnanost. Členské státy se spolu s orgány EU pokoušely řešit vzrůstající nezaměstnanost a současně

¹⁰³ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009, s. 17, 21, 23.

¹⁰⁴ DE LA PORTE, POCHET: Participation in the Open Method of Co-ordination..., 383.

posílit konkurenceschopnost EU. Pomocí výše uvedených nástrojů docházelo k většímu propojení a koordinaci domácích politik zaměstnanosti. Žádná jiný problém sociální politiky neměl takový význam pro členské státy, aby pro jeho řešení byly ochotné umožnit orgánům EU, zejména Komisi, řídit celý proces koordinace.

Oblast zaměstnanosti byla průkopníkem otevřené metody koordinace. Následovaly další oblasti, u kterých byly členské státy a zejména Komise přesvědčeny, že je touto metodou bude možné efektivněji řešit. Ačkoli pro integraci v těchto oblastech neexistoval smluvní základ, bylo možné je řídit pomocí OMC. V současnosti se OMC užívá pro oblast sociálního začleňování, vzdělání, migraci, zdravotnictví či otázku důchodů. Jakkoli je OMC metoda vládnutí poměrně jasně definovaná, vzhledem k rozdílům mezi těmito oblastmi došlo k tomu, že v každé z těchto oblastí funguje OMC jinak. Pro jednotlivé oblasti se vypracovávají zvláštní analýzy, zprávy či NAPs a celý proces probíhá samostatně. Co však zůstává, je jasný důraz na vlastní národní strategii a otevřené sdílení informací a zkušeností.

3. Aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování

V předchozí kapitole byl popsán vývoj OMC jakožto nového způsobu spolupráce v sociální politice, zejména v oblasti zaměstnanosti a sociálního začleňování. Tato kapitola se zaměří na případovou studii aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování v České republice. V této kapitole bude analyzován Národní akční plán pro oblast sociálního začleňování v České republice v letech 2008 až 2010. NAPs jsou empirickým příkladem povahy OMC a vyzdvihují priority obsažené v OMC.¹⁰⁵ Protože OMC dává členským státům volnost, aby byly samy aktivní a vybraly si své prostředky pro dosažení cíle, jsou NAPs centrálním mechanismem, který propojuje nadnárodní a národní úroveň a také vytváří obraz členské země směrem k unijním orgánům i ostatním členským státům.¹⁰⁶

3.1 Problematika sociálního začleňování v České republice

Česká republika se stejně jako ostatní členské státy podílí na Lisabonské strategii. Tato strategie funguje od roku 2000 na desetileté období, v roce 2010 tedy končí a je nahrazena novou strategií nazvanou Strategie EU 2020.¹⁰⁷ V rámci Lisabonské strategie jsou státy zavázány učinit kroky k dosažení stanovených cílů pomocí metody OMC. Na summitu v Nice byla mezi oblastí, ve kterých budou členské státy koordinovat svůj postup, zahrnut boj s chudobou a sociálním vyloučením.¹⁰⁸ Na tomto summitu bylo dohodnuto, že členské státy budou zpracovávat NAPs pro oblast sociálního začleňování od roku 2001.¹⁰⁹

Česká republika zpracovává své strategické dokumenty pro oblast sociální ochrany a sociálního začleňování od roku 2004. V současné době je nejdůležitějším dokumentem České republiky ve vztahu k EU Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010.¹¹⁰ Tato zpráva byla připravena Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) jako strategický dokument reagující na celoevropské jednání v této oblasti.

¹⁰⁵ FRIEDRICH, Dawid. Policy process, governance and democracy in the EU: the case of the Open Method of Coordination on social inclusion in Germany. *Policy & Politics*, 2006, roč. 34, č. 2, s. 371.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 2010 [cit. 2010-12-10]. Národní akční plány sociálního začleňování. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/9087>>.

¹⁰⁸ O'CONNOR, Julia S. Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 2005, roč. 15, č. 3, s. 349.

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009. 124 s.

Sociální začleňování je v právním řádu České republiky definováno jako „proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný.“¹¹¹ Tato definice vystihuje hlavní aspekt sociálního začleňování a tím je multidimenzionální charakter. Sociální vyloučení se týká mnoha sfér lidského života. Ekonomické vyloučení se projevuje zejména v podobě chudoby, jedinci a skupiny mohou být dále vyloučeni na trhu práce, tedy z přístupu k zaměstnání. Další forma vyloučení se vztahuje k omezenému či zamezenému přístupu k významným institucím, které mohou ovlivňovat kvalitu jejich života a vyhlídky do budoucna. Konkrétně se jedná o vyloučení v oblasti vzdělávání, bydlení či sociálního zabezpečení.¹¹²

Vyloučení může být omezeno pouze na jednu z těchto sfér, ale častěji dochází k tomu, že se vyloučení kumulují, respektive na sebe navazují. Člověk, který je vyloučen ze vzdělání následně nenajde uplatnění na trhu práce, dostává se do chudoby a nemá přístup k bydlení nebo ke zdravotní péči. Pro řešení těchto problémů je potřebné znát konkrétní a souhrnnou situaci na daném území, z této znalosti pak vychází strategie pro řešení těchto problémů.

Česká republika patří mezi členskými státy EU mezi země s nejnižším rizikem relativní příjmové chudoby.¹¹³ Tento údaj zůstává neměnný po několik let. Větším problémem je vyloučení na pracovním trhu. Nejedná se pouze o otázku nezaměstnaných osob, ale také osob vykonávajících nízko placenou práci bez možnosti zvyšování kvalifikace a dále osoby zaměstnané pouze dočasně.¹¹⁴ Hlubší problémy nastávají u osob dlouhodobě nezaměstnaných a těch, kteří rezignují na hledání zaměstnání. U těchto lidí je vysoká míra ohrožení sociálního vyloučení. Zvláštní skupinou jsou Romové. Jejich pozice na pracovním trhu je složitá ze dvou hlavních důvodů, prvním je jejich nízká kvalifikační úroveň, tím druhým pak diskriminace.¹¹⁵ Otázka nezaměstnanosti je stěžejním tématem také v české sociální

¹¹¹ *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2010 [cit. 2010-12-10]. Sociální začleňování. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/9078>>.

¹¹² SIROVÁTKA, Tomáš a kol. *Směrování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*. Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2005, s. 28.

¹¹³ Eurostat: V České republice je nejnižší riziko chudoby ze zemí EU. *Euractiv* [online]. 19. 1. 2010, [cit. 2010-12-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/eurostat-v-ceske-republice-je-nejnizsi-riziko-chudoby-ze-zemi-eu-006980>>.

¹¹⁴ SIROVÁTKA: *Směrování české sociální politiky...*, s. 32.

¹¹⁵ Tamtéž, s. 33.

politice. Tento fakt se odráží také v Národním akčním plánu sociálního začleňování, kde jeden ze tří cílů je věnován právě účasti na trhu práce.

Riziko sociálního vyloučení je vysoké zejména u osob s nízkou úrovní vzdělání a kvalifikace.¹¹⁶ Tyto osoby čelí dvěma rizikům. První je problematická pozice na trhu práce a druhým pak znevýhodnění pro budoucí generace. „Nízké vzdělání rodičů, jejich nízký příjem a nízký status jsou faktory, které významně ovlivňují úspěšnost dětí ve vzdělávacím procesu.“¹¹⁷ Účast na vzdělávání by mělo být rozhodujícím tématem české sociální politiky, neboť se jedná o faktor, od kterého se odráží budoucí kvalita života jedince. Opět v této dimenzi sociálního vyloučení vyniká příklad Romů, kteří častěji než jiné skupiny obyvatelstva trpí nízkou mírou vzdělání a kvalifikace. Podle údajů VÚPSV¹¹⁸ mezi Romy převažují lidé se základním vzděláním a bez jakékoli kvalifikace.¹¹⁹ Jiné problémy, se kterými se Česká republika v oblasti účasti na vzdělávání potýká, jsou nízký podíl dospělých osob, které se zúčastňují celoživotního vzdělávání a podíl osob, které předčasně ukončují účast na vzdělání.¹²⁰

Mezi méně často zmiňované, ale v současnosti nabývající na významu, jsou další formy vyloučení. Sem se řadí počítačová negramotnost, což je problém týkající se zejména starších osob a osob s mentálním postižením, a dále nedostatečný přístup k sociálním a právním službám, k výkonu občanských práv.¹²¹

Při pohledu na zmíněné problémy sociálního vyloučení je zřejmé, že k nejohroženějším osobám patří Romové, dlouhodobě nezaměstnaní, osoby se zdravotním postižením, starší osoby, cizinci, bezdomovci a lidé žijící ve vyloučených lokalitách.

Ačkoli je riziko sociálního vyloučení v České republice spíše nízké, některé problémy, např. vylučování Romů, se stále nedaří uspokojivě řešit. K těmto problémům se pak přidávají nové, zejména postavení cizinců v České republice, což je oblast, která by se mohla v budoucnosti stát kritickou.

¹¹⁶ SIROVÁTKA: *Směrování české sociální politiky...*, s. 34.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ Výzkumný úřad práce a sociálních věcí

¹¹⁹ SIROVÁTKA: *Směrování české sociální politiky...*, s. 34.

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ Tamtéž, s. 36.

3.2 Národní akční plán sociálního začleňování

Hlavní součástí Národního akčního plánu je stanovení cílů. Cíle jsou vymezeny podle národních potřeb a podle cílů stanovených v rámci OMC. Národní akční plán České republiky obsahuje tři prioritní cíle, které jsou dále rozděleny na několik parciálních cílů, jejichž dosažení přispěje k prioritnímu cíli. K dílčím cílům jsou následně připravena opatření, které je nutné uskutečnit. Aby bylo možné cíle sledovat a zhodnotit jejich úspěšnost, je třeba, aby byly kvantifikovány. Česká republika byla kritizována za svůj první akční plán právě kvůli nedostatečnému kvantifikování cílů.¹²²

Česká republika určila tři prioritní cíle, které jsou vždy souhrnně určeny pro několik cílových skupin. Prvním cílem je posílení integrace osob sociálně vyloučených, nebo osob ohrožených sociálním vyloučením na trh práce. Podle tvůrců akčního plánu má tento cíl pomoci těmto osobám také v přístupu ke vzdělání a bydlení.¹²³ Cílovými skupinami jsou téměř všechny skupiny ohrožené sociálním vyloučením a dále osoby, které se ocitly v tíživé životní situaci, např. oběti trestných činů. Při hodnocení definice prvního cíle je zřetelné, jakou důležitost má oblast zaměstnanosti v České republice. Účast na trhu práce je považována za klíčový faktor sociálního začleňování a také jako řešení jiných problémů jako je integrace cizinců.

Druhý prioritní cíl se týká metod a aplikace sociální práce a příbuzných profesí s cílem podpory rodin se specifickými potřebami.¹²⁴ Tento cíl je směřován k osobám a rodinám ohroženým sociálním vyloučením a jeho záměrem je prevence sociálního vyloučení. Třetí cíl je určen krajům, obcím a poskytovatelům sociálních služeb. Jeho náplní je podpora koncepčních a rozhodovacích procesů na všech úrovních veřejné správy a podpora komunikace a partnerství všech aktérů politiky sociálního začleňování.¹²⁵

Při pohledu na prioritní cíle je nesporně vidět, že vychází z cílů formulovaných na summitu v Nice. První prioritní cíl odpovídá snaze usnadnit participaci na trhu práce, avšak méně se věnuje přístupu k právům, statkům a službám. Druhý cíl potom

¹²² SIROVÁTKA: *Směřování české sociální politiky...*, s. 38.

¹²³ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009, s. 17.

¹²⁴ Tamtéž, s. 21.

¹²⁵ Tamtéž, s. 23.

plně koresponduje úkolu předcházet rizikům sociálního vyloučení. Třetí prioritní cíl směřuje ke čtvrtému společnému cíli ve snaze mobilizovat všechny důležité aktéry a podporovat jejich spolupráci. Vzhledem k tomu, že Česká republika je zemí s nízkou mírou chudoby, je zaměření na participaci na trhu práce logickým krokem, neboť to je místo, kde je možné učinit zlepšení.

Strategie, které jsou v rámci uvedených cílů zavedeny, jsou nejčastěji orientovány na jednotlivé cílové skupiny. K nejohroženějším skupinám v České republice patří Romové. Proto, aby byl snížen počet sociálně vyloučených osob, jsou zaváděny programy komplexní spolupráce na několika úrovních. Podílí se na nich zástupci romské lokality, obce i kraje, NNO, místní školy a zaměstnavatelé. Touto cestou by měly vzniknout strategie odrážející místní potřeby a podmínky, které však budou mít podporu z vyšších úrovní samosprávy, nestátních partnerů a podnikatelů. Problematika Romů je v České republice dlouhodobě řešena, přestože nelze vždy říci, že úspěšně. V rámci akčního plánu je zřetelně vidět, že tato oblast již našla cesty, jak spravovat tento problém. Na druhé straně příklad cizinců ukazuje, že české orgány stále nenalezly způsob, jak s nimi pracovat. Strategie uvedené v akčním plánu jsou velmi nekonkrétní a obecné. Jedná se zejména o prohlášení o „podpoře komunikace mezi cizinci a orgány státní správy“ nebo o „podpoře cizinců na veřejném životě na místní úrovni“¹²⁶ bez jakéhokoli určitého plánu. Tento fakt znamená, že se Česká republika při vypracovávání akčního plánu řídila zejména vlastními zkušenostmi a ozkoušenými praktikami a méně se nechala inspirovat v zahraničí, kde mají s integrací cizinců větší zkušenosti.

Další částí akčního plánu jsou indikátory. Jedná se o stěžejní součásti OMC, protože právě ony slouží k hodnocení pokroku v konkrétních oblastech. První indikátory byly stanoveny na Laekenském summitu ve čtyřech oblastech sociálního začleňování: chudoba, zaměstnanost, zdraví a vzdělávání.¹²⁷ Bylo určeno deset primárních indikátorů, mezi které patří: práh chudoby, míra ohrožení chudobou podle věku, příjmová nerovnost, předčasné ukončení vzdělání a další. Dále bylo stanoveno osm sekundárních indikátorů zahrnující např. Giniho index.¹²⁸ Tyto indikátory byly jednotně stanoveny pro všechny členské státy a měly by být součástí všech NAPs.

¹²⁶ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009, s. 20.

¹²⁷ O'CONNOR, Julia S. Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 2005, roč. 15, č. 3, s. 350.

¹²⁸ O'CONNOR: Policy coordination..., s. 350.

V této oblasti učinila Česká republika poměrně velký krok vpřed, neboť současný akční plán obsahuje přímý odkaz na tyto indikátory ve formě tabulek. Tyto tabulky obsahují statistické údaje a srovnání jak časové, tak s průměrem v EU – 25. Indikátory a mechanismy sledování jsou stanoveny programovými dokumenty strukturálních fondů.

Celkové hodnocení akčního plánu není jednoznačné. Na jednu stranu Česká republika vylepšila svůj plán ve srovnání s předchozím. Je zřejmá snaha o větší určitost a cílenost strategie na konkrétní problémy. Akční plán ve velké míře vychází z požadavků daných OMC a zavádí kvantitativní indikátory a mechanismy sledování, díky kterým lze posoudit pokrok v rámci dané strategie. Též je třeba vyzdvihnout snahu o zapojení většího počtu aktérů, nejen zástupců státní správy a samosprávy, ale také NNO, podnikatelů a představitelů místních komunit. V některých oblastech je akční plán dostatečně určitý a konkrétní. Zejména se jedná o oblasti, kde má již Česká republika zkušenosti, jako je romská otázka nebo vzdělávání. V jiných oblastech je akční plán naopak neurčitý. Jde o problémy pro Českou republiku nové, jako je integrace cizinců. O některých skupinách se pak nemluví vůbec, např. osoby drogově závislé. Stejně tak se akční plán nezabývá některými rizikovými faktory, které mohou vést k sociálnímu vyloučení, např. v dnešní době stále častější přílišné zadlužování.¹²⁹

3.3 Význam OMC pro strategii sociálního začleňování v ČR

V předchozí části byly nadneseny některé postřehy o významu OMC pro oblast sociálního začleňování v České republice. Národním akčním plánem Česká republika deklaruje svůj záměr podílet se na strategiích a cílech stanovených na úrovni EU. Úmysl je pouze první krok ke skutečnému splnění, dalším je vymezení způsobu, jak se k cíli dostat. Jako všechny členské státy i Česká republika vypracovala svůj NAPs v oblasti sociálního začleňování, ve kterém formuluje své prioritní i parciální cíle, strategie a indikátory, které mají sloužit následnému hodnocení pokroku. Na příkladu NAPs lze sledovat, nakolik členský stát porozuměl a přijal za své společné cíle stanovené na evropské úrovni. Vládnutí pomocí OMC je účinné, pokud členské státy uplatní nástroje této metody také na národní úrovni a budou jich užívat při praktickém řešení problémů.

¹²⁹ SIROVÁTKA: *Směřování české sociální politiky...*, s. 46.

Při posuzování českého akčního plánu lze konstatovat, že ve svých hlavních cílech vychází ze společných cílů určených na summitu v Nice. Po zkušenosti s prvním akčním plánem, který Česká republika vypracovávala, je patrná snaha vyvarovat se chyb, za které byly tomuto akčnímu plánu vytýkány. Jednalo se o nedostatečnou konkrétnost a určitost stanovených cílů a strategií a absence indikátorů, podle kterých by mohla být posouzena účinnost plánu.¹³⁰ Současný akční plán se poučil a ve více oblastech se snaží o jasné vyjádření kroků a opatření, které budou na základě tohoto plánu zavedeny.

OMC dokáže v oblasti cílů skutečně ovlivňovat členské státy. Příklad České republiky, která se téměř doslova nechala inspirovat společnými cíli, vypovídá o dvou věcech. Cíle byly nastaveny dostatečně obecně, aby si členské státy mohly dosadit vlastní obsah. Druhou věcí je způsob vyjednávání cílů. Ty byly sjednány na summitu členských států, jsou tedy jejich společnou prací, a proto je logické, aby tyto cíle přijaly do národních úprav a státy měly zájem na jejich splnění.

Vhodným příkladem může být třetí prioritní cíl v českém akčním plánu. Tento cíl zdůrazňuje nutnost komunikace a spolupráce všech zainteresovaných skupin. Nelze říci, že před tímto akčním plánem neexistovala takováto snaha jak ze strany státních orgánů, tak od NNO. Nicméně akční program podtrhnul význam spolupráce všech úrovní, které se mohou podílet na řešení problémů sociálního začleňování. NNO se nezabývají pouze realizací projektů, ale na základě tohoto cíle by měly být zahrnuty také do komunitního plánování, tzn. plánování zahrnujícího všechny zainteresované skupiny na daném území. Důležitou součástí třetího cíle je podpora zainteresovaných skupin ze strukturálních fondů. Příležitost financování z fondů EU je pro mnoho NNO a poskytovatelů sociálních služeb rozhodujícím faktorem, který jim umožní podílet se na programech boje proti sociálnímu vyloučení. Financování z prostředků strukturálních fondů má i sekundární efekt, neboť přípravou projektů jsou NNO pobízeny více o svých záměrech přemýšlet.

Ačkoli mají členské státy nezávislost při přípravě svých akčních plánů, OMC je postavena na několika pilířích, které by se měly při zpracování plánů a jejich následnému uvádění do praxe respektovat. Mezi tyto pilíře patří zejména spolupráce, sdílení informací, zkušeností a příkladů dobré praxe mezi členskými státy, participace nižších úrovní a otevřenost celého procesu.

¹³⁰ SIROVÁTKA: *Směřování české sociální politiky...*, s. 46.

OMC přinesla pozitivní účinek na mnoho aspektů přípravy a realizace strategií sociálního začleňování v České republice. Velký vliv měla již skutečnost, že se debata o sociálním začleňování stala evropským tématem. V České republice probíhaly programy týkající se problémů chudoby, sociálně vyloučených lokalit aj., ale teprve unijní debata přiměla státní orgány ke změně přístupu k problematice sociálního začleňování. Nový přístup klade důraz na otevřenou debatu a konkrétní postupy. Tato skutečnost je doložitelná při srovnání dvou akčních plánů sociálního začleňování. První byl hodnocen jako „deklarativní dokument, který nevytváří žádné nové strategie a ani nestanovuje konkrétní cíle, jichž by mělo být v průběhu jeho realizace dosahováno.“¹³¹ Naopak druhý akční plán se těchto chyb již vyvaroval. Pro každý z prioritních cílů jsou stanoveny strategie, které by měly vést k jejich splnění. V akčním plánu je patrná snaha pojmenovat problémy otevřeně, konkrétně a určit nutné kroky, které mají vést ke zlepšení situace. Za pozitivní změnu můžeme považovat také to, že se akční plán zabývá omezeným počtem problémů sociálního začleňování, avšak v komplexním pojetí. Vzhledem k tomu, že personální ani finanční prostředky nejsou neomezené, bývá doporučováno zaměřit se na několik oblastí a ty souhrnně řešit. Tohoto doporučení se akční plán drží.

S předchozím aspektem souvisí také zvýšený zájem o analýzy a zprávy zabývající se sociálním vyloučením. Aby mohl být akční plán vytvořen, bylo nutné znát tuto problematiku do hloubky. Již této fáze se účastnily NNO a nižší úrovně státní správy a samosprávy, neboť tyto aktéři znají problémy zblízka. Nicméně i celostátní úroveň měla svou roli, protože mohla využít vědomostí odborníků z akademického prostředí. Analýzy sloužily pro následné vymezení problematických oblastí a také k návrhům možných strategií řešení.

Výrazně pozitivně ovlivnila OMC spolupráci mezi různými aktéry sociálního začleňování. Již bylo zmíněno, že i předtím existovala komunikace mezi jednotlivými úrovněmi. Po představení akčního plánu je zřejmé, že tato komunikace a spolupráce bude posílena, protože jeden ze tří prioritních cílů se týká podpory spolupráce zainteresovaných aktérů. Posílení spolupráce mezi aktéry má za cíl „komplexní řešení problémů a zlepšení koncepčních a rozhodovacích procesů na všech

¹³¹ SIROVÁTKA: *Směřování české sociální politiky...*, s. 46.

úrovních státní správy.“¹³² Tento cíl vychází z jednoduchého východiska, že nižší úroveň zná lépe problémy sociálně vyloučených osob a je tak lépe vybavena navrhnout možná řešení, neboli tzv. *bottom-up learning*.¹³³ Cíl je zaměřen na nižší úroveň státní správy a samosprávy, neboť tyto orgány budou odpovědné za implementaci, a dále na NNO, které plní několik funkcí. První je artikulace a agregace zájmů sociálně vyloučených osob a skupin v konkrétní agendu, působení na politické aktéry za účelem ovlivnit jejich rozhodování ve prospěch osob a skupiny sociálně vyloučených, dále monitorování a hodnocení strategie sociálního začleňování a podíl na realizaci projektů.¹³⁴ Tyto funkce NNO vykonávají v souvislosti s jejich územní působností i účelovému zaměření.

V souvislosti se snahami členských států zahrnout do strategií boje proti sociálnímu vyloučení představitele vyloučených komunit, vzniká další příznivý efekt aplikace OMC.¹³⁵ Tímto procesem se tvoří noví místní aktéři, kteří mají potenciál podílet se na všech výše uvedených funkcích NNO, zejména artikulace zájmů sociálně vyloučených skupin. Vznik místních skupin také koresponduje s názorem, že existují národní, regionální a lokální odlišnosti v povaze problémů sociálního vyloučení a je třeba k nim takto přistupovat. Tomu odpovídá podpora víceúrovňového pojetí řešení problému.¹³⁶

Nicméně některé nástroje, které zavádí OMC, jsou do českého akčního plánu nedostatečně zapracovány. Jedná se zejména o proces sdílení zkušeností a dobré praxe. Akční plán na léta 2008 až 2010 vychází z hodnocení Komise a pokouší se zlepšit nedostatky, jež mu byly vytýkány. Avšak při zkoumání strategií, které jsou akčním plánem zaváděny je zřejmé, že chybí poučení se od ostatních členských států. Strategie vycházejí z předchozí české praxe a drží se stejného postupu, ačkoli vylepšeného.

¹³² Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009, s. 23

¹³³ RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 26.

¹³⁴ ARMSTRONG, Kenneth A. Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance. In BORZEL, T., CICHOWSKI, R. a kol. *The State of the Union: Law, Politics and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 25.

¹³⁵ Tamtéž, s. 27

¹³⁶ MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš. Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluze) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 285.

Příkladem je problematika sociálního začleňování Romů, která patří k dlouhodobým úkolům. Této otázce je v akčním plánu věnováno mnoho prostoru a lze konstatovat, že se jedná o primární problém sociálního začleňování v České republice. Strategie představené v akčním plánu jsou konkrétní, určité a vychází z podrobné znalosti romské problematiky. Výhodou je také existence specializovaných agentur, které se začleňováním Romů zabývají dlouhou dobu.

Opakem je integrace cizinců do české společnosti. Strategie určené této oblasti jsou obecné a vágně formulované. Podle Koncepce integrace cizinců, což je primární dokument věnovaný začleňování cizinců, bude situace cizinců v České republice „monitorována“, dále bude „podporována komunikace mezi cizinci a orgány státní správy a místní samosprávy“ a bude „podporována účast cizinců na společenském a veřejném životě na místní úrovni.“¹³⁷ Těmito slovy je vyjádřen zájem o integraci cizinců v České republice, nicméně chybí jasná strategie se zřetelně vymezenými cíli, kterou by vedla, když ne agentura, tak alespoň pracovní skupina. Opomíjení cizinců je patrné také za složení Komise pro sociální začleňování.¹³⁸ Ze 45 členů Komise není ani jeden zástupce cizinců nebo NNO zabývající se integrací cizinců na našem území.

V České republice je zatím integrace cizinců spíše okrajovou záležitostí, ale zvyšující se podíl cizinců v české populaci¹³⁹ předpokládá změnu v politice sociálního začleňování. Vládní aktéři jsou v této oblasti spíše pasivní, naopak množství NNO se již integrací cizinců aktivně zabývá a mohly by být vhodnými rádci při přípravě konkrétní strategie pro cizince. Poučit by se čeští političtí aktéři mohli také u členských států, kde žije vyšší procento cizinců a vlády mají již zkušenost s jejich začleňováním. Tato praxe je součástí OMC a jejím cílem je vzájemné učení mezi členskými státy a sdílení zkušeností.

Podobně nebylo dostatečně přihlédnuto ke zkušenostem NNO. Ať v oblasti začleňování Romů, cizinců či ve vzdělávání, NNO jsou pro politické aktéry stále spíše partnery při realizaci projektů, než partnery při vytváření koncepcí. Znovu je to

¹³⁷ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009, s. 20.

¹³⁸ *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2010 [cit. 2010-12-13]. Statut Komise pro sociální začleňování. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9121/Statut_Komise_pro_socialni_zaclenovani.pdf>.

¹³⁹ Cizinců v ČR přibývá, tvoří 4 procenta populace. *ČT24* [online]. 21. 1. 2010, [cit. 2010-12-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.ct24.cz/domaci/79427-cizincu-v-cr-pribyva-tvori-4-procenta-populace/>>.

patrné při pohledu na složení Komise pro sociální začleňování, pouze pět členů jsou zástupci NNO¹⁴⁰. Největší počet tvoří zmocněnci vlády nebo vládních agentur.

Tímto se dostáváme k největšímu úskalí OMC, které mu připisují i autoři. Jedná se o malý reálný vliv na problematiku sociálního začleňování.¹⁴¹ V ideálním případě byla OMC znázorňována jako radar, díky kterému budou tvůrci politik objevovat dobrá a novátorská řešení ve svém okolí, a tím řešit problémovou situaci.¹⁴² Čeští tvůrci politik však nejsou dostatečně inovativní při hledání nových způsobů řešení problémů sociálního začleňování. Lze konstatovat, že při tvorbě koncepcí se více opírají o zkušenosti vlastního státu a méně se dívají na praxi v okolních členských státech. Právě tato praxe by měla být změněna, aby se naplnil jeden ze záměrů OMC, tady vzájemné sdílení zkušeností a dobrých praxí.

Větší pružnost vidíme u NNO, které bývají součástí nadnárodních sítí NNO. Tímto způsobem dokážou lépe vyjednávat na nadnárodní úrovni, např. orgánů EU, a navíc ve velké míře vzájemně sdílejí zkušenosti. Od zahraničních NNO pak české organizace přenášejí příklady dobré praxe do českého prostředí. I z tohoto důvodu by bylo vhodné, aby vládní orgány více zapojily NNO do plánování a přípravy koncepcí.

3.4 Závěr kapitoly

Nejdůležitějším článkem, který propojuje členské státy a EU v rámci OMC jsou Národní akční plány. Tyto strategické dokumenty jsou vypracovávány za účelem zavedení strategií na národní úrovni k dosažení společných cílů na úrovni evropské. Na jednu stranu jsou prodloužením unijních záměrů v oblasti sociálního začleňování na národní úroveň, na druhé straně pak odpovědí členských států nakolik přijaly agendu OMC. V rámci Lisabonské strategie byly stanoveny společné cíle a nástroje, kterých by měly členské státy používat. Vzhledem k tomu, že OMC nezavádí žádný systém sankcí, je otázkou politické vůle, nakolik budou členské státy těchto nástrojů

¹⁴⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 2010 [cit. 2010-12-13]. Statut Komise pro sociální začleňování. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9121/Statut_Komise_pro_socialni_zaclenovani.pdf>.

¹⁴¹ Více srov. RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 39., ARMSTRONG, Kenneth A. Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance. In BORZEL, T., CICHOWSKI, R. a kol. *The State of the Union: Law, Politics and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 30, MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš. Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 286.

¹⁴² RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003, s. 39.

využívat. Analýzou NAPs je možné vyvodit závěry, do jaké míry členský stát přijal aspekty OMC.

Současný akční plán sociálního začleňování v České republice byl vytvořen podle závěrů a doporučení Komise v této oblasti.¹⁴³ V akčním plánu jsou definovány tři prioritní cíle, nebo spíše směry, ke kterým jsou přiřazeny dílčí cíle spolu s opatřeními. Při pohledu na konkrétní problémy sociálního začleňování v České republice lze konstatovat, že nejobtížnějšími úkoly je sociální začleňování Romů, cizinců, osob se zdravotním postižením a osob bez domova. Tyto úkoly jsou však řešeny v různé míře. Nejvíce pozornosti patří problematice Romů a osob se zdravotním postižením, nejméně pak drogově závislým. Strategie zavedené akčním plánem vychází z analýzy socioekonomické situace a odráží potřeby, na kterých se shodla Komise pro sociální začleňování. Tato Komise je složená ze zástupců vlády a vládních agentur, zástupců NNO, akademiků a vědců.

Aktuální akční plán obsahuje konkrétně vymezená opatření, která jsou navázána na tři prioritní cíle. Tyto cíle byly stanoveny na základě společných cílů EU a upraveny ve vazbě na potřeby České republiky. Výrazný posun učinili tvůrci také v oblasti kvantifikovaných indikátorů. Indikátory pro oblast sociálního začleňování byly určeny na summitu v Nice a měly být přijaty všemi členskými státy. V prvním akčním plánu tak Česká republika neučinila.¹⁴⁴ Součástí druhého akčního plánu je statistická příloha, která obsahuje tyto indikátory vztahované k České republice a EU – 25. Mechanismy sledování jsou stanoveny jednotlivými programovými dokumenty strukturálních fondů.

Vytvořený dokument je z hlediska obsahu a vymezení cílů považován za zdařilý a odráží postupy, které vyžaduje OMC. Z hlediska jednotlivých pilířů OMC je hodnocení kladné i záporné. Kladně lze posuzovat zájem o větší participaci zainteresovaných aktérů. Konkrétně jde o účast nižších úrovní státní správy a samosprávy, NNO i zástupců podnikatelů na vytváření programů sociálního začleňování. OMC podporuje postup, kdy je agenda navrhována nejen z nejvyšších pater státních orgánů, ale také od místních organizací a orgánů. Tento přístup má za

¹⁴³ *EUROPA – Press Releases* [online]. 2007 [cit. 2010-12-13]. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007. Dostupné z WWW: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

¹⁴⁴ SIROVÁTKA: *Směrování české sociální politiky...*, s. 46

cíl větší zacílení programů na problémové oblasti, a tím lepší výsledek pro sociálně vyloučené osoby a skupiny.

Dalším kladným krokem byla změna přístupu k problematice sociálního začleňování. Celoevropská debata nad touto otázkou přiměla i české orgány ke změně nahlížení na toto téma. V Komisi pro sociální začleňování se tak objevili představitelé někdy protichůdných názorů, kteří přinesli nové pohledy. Větší otevřenost a pestrost se odrazily ve větší kvalitě akčního plánu a strategií, které zavádí. Je nicméně nutné poukázat na dva nedostatky Komise pro sociální začleňování. První je nízký počet zástupců NNO a akademiků, druhým potom absence zástupce cizinců. Tato skutečnost se odráží v akčním plánu, kdy strategie určené pro Romy a osoby se zdravotním postižením jsou konkrétně vymezené, v případě cizinců převládají vágní prohlášení.

Čeští tvůrci se při vypracování akčního plánu poučili z chyb, které jim byly vytýkány v předcházejícím.¹⁴⁵ OMC předpokládá vzájemné učení se mezi státy a sdílení zkušeností a dobré praxe. Tento bod je zanedbaný a chybí výraznější zájem obrátit se na jiné členské státy v průběhu práce na dokumentu. V této otázce by si mohli zástupci vlády vzít příklad z NNO, které jsou součástí nadnárodních sítí a mají zkušenosti se sdílením informací i postupů.

V rámci hodnocení vlivu OMC na agendu sociálního začleňování v České republice lze konstatovat, že tvůrci politik aplikovali množství nástrojů OMC. Nicméně ve velké míře se jednalo o nástroje, které by použili i bez doporučení OMC, např. spolupráce všech zainteresovaných skupin nebo otevřená debata. Nástroje, které museli přijmout kvůli OMC jsou např. indikátory a tento nástroj byl zapracován velice kvalitně. Na druhou stranu některé nástroje, např. sdílení zkušeností s jinými členskými státy, byly odsunuty na okraj a jejich význam pro politiku sociálního začleňování je malý. V této oblasti je velký prostor pro zlepšení.

¹⁴⁵ SIROVÁTKA: *Směřování české sociální politiky...*, s. 46

Závěr

Tématem diplomové práce bylo představení Otevřené metody koordinace jakožto nového nástroje v sociální politice EU a způsob aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování v České republice.

Záměrem první kapitoly bylo zachytit OMC v teoretické perspektivě. Integrační teorie uplatněná na OMC je neofunkcionalismus. Hlavním znakem neofunkcionalismu je princip spill-overu. Ten lze charakterizovat jako proces, při kterém spolupráce v jedné oblasti přetéká do oblasti další, ačkoli tento postup nebyl očekáván. Přetékání do dalších oblastí je vedeno snahou o dosažení cíle. Pro dosažení cíle v jedné oblasti, je třeba začít spolupracovat v jiné oblasti. Touto cestou můžeme popsat rozvoj OMC v sociální politice. Jednoduché schéma by vypadalo takto: Aby bylo dosaženo cíle v oblasti zaměstnanosti, je nutné začít spolupracovat také v oblasti vzdělávání. Takovýmto způsobem se OMC mohla rozšířit do oblastí jako je sociální začleňování, důchody nebo imigrace.

Jiným atributem neofunkcionalismu je významná role nadnárodních orgánů. Tyto orgány jsou dle teorie lépe vybaveny možnostmi řešení problémů, neboť disponují větší kapacitou při hledání kompromisu a dokážou účinně působit na členské státy. Nelze opomenout roli elit. Aby mohla integrace pokročit, tyto elity musí být přesvědčeny o potřebě nadnárodního zásahu při řešení problému. V případě zaměstnanosti si byli představitelé členských států vědomi, že řešení na nadnárodní úrovni může být účinnější, než izolované aktivity států.

OMC je tedy podle teorie neofunkcionalismu vedená zájmem členských států efektivněji řešit problémy, které mají společné. Spolupráce v těchto problematických otázkách je usnadněna rolí nadnárodního orgánu, konkrétně Komise, který má více možností ovlivňovat rozhodování států, a tím pomoci při hledání shody. Ve chvíli, kdy je shoda o společném postupu v jedné oblasti, přeteče tato spolupráce do další, která se jeví jako nutná pro dosažení cíle.

V teoretické části práce je dále popsán institucionální rámec OMC. Postupy, kterých OMC využívá, fungují ve specifickém vztahu mezi nadnárodní a národní úrovní. Nadnárodní úroveň nemá žádnou pravomoc ukládat právně závazná nařízení členských státům, ale působí na ně jinými způsoby, jako je společné stanování cílů či zveřejňování zpráv o členských státech. Členské státy nejsou nadnárodnímu orgánu

nijak zavázány, ale očekává se od nich, že budou jednat podle společně vymezených metod.

Druhá kapitola zkoumá příčiny spolupráce členských států v sociální politice a zjišťuje, jakými kroky bylo dosaženo koordinace. Jako příčiny, které vedly členské státy k přistoupení na spolupráci v oblasti sociální politiky, můžeme uvést následující.

Členské státy mají velký zájem na ekonomické prosperitě a konkurenceschopnosti. V chvíli, kdy jsou tyto jejich zájmy ohroženy, jsou státy ochotny podniknout kroky, které jdou nad rámec smluv, a začít spolupracovat v sociální oblasti. Konkrétním problémem, který trápil členské státy, byla nezaměstnanost. V této oblasti byl učiněn první krok v koordinaci politik jednotlivých států. Byly zavedeny programy výměny informací o míře nezaměstnanosti. Na tento krok poté navázaly plány na sdílení zkušeností a dobré praxe mezi státy.

Další příčinou byla aktivita Komise. V souvislosti s příchodem silné Komise na konci 80. let, začala být agenda sociální politiky více prosazována. Komise také stála za návrhy programů výměny a sdílení informací a zkušeností a koordinovala je. Úspěchem Komise bylo prosazení myšlenky, že evropské problémy mají společné kořeny, a proto je vhodnější je společně řešit.

Akcelerátorem pro další kroky ke koordinaci sociální politiky byl vznik Hospodářské a měnové unie. Pro vstup do HMU bylo nutné splnit konvergenční kritéria, která se týkala makroekonomických údajů států. Členské státy tak musely přistoupit k revizi sociálních výdajů a zkrátit je. Sociální politika se opět stala důležitým tématem členských států, které se nyní potýkaly s obdobnými potížemi. Hledání společného východiska bylo podpořeno měnovou unií, kterou byly státy svázány.

Další skutečnost, která ovlivnila pokračující spolupráci mezi členskými státy, byl vstup Švédska do EU. Tato země se aktivně zasazovala o to, aby se sociální politika stala významnějším tématem v EU a nadto byly učiněny další kroky směrem ke koordinaci. Švédské návrhy byly pro některé členské státy nepřijatelné, většinou se je podařilo přijmout teprve po mnoha ústupcích.

Roli pro rozvoj koordinace sehrály summity Evropské rady. V průběhu 90. let byly na těchto summitech projednávány možnosti koordinace sociální politiky a postupně ustavovány nástroje dnes používané OMC. Ačkoli byl tento postup pomalý, pro oblast sociální politiky se jednalo spíše o výhodu, protože členské státy měly čas se s těmito nástroji seznámit.

V roce 1997 vznikla Evropská strategie zaměstnanosti, která zapracovala předchozí nástroje a o tři roky později sloužila jako první oblast, ve které byla uplatněna OMC. Není náhoda, že se jedná právě o oblast zaměstnanosti, která stála na počátku snah o spolupráci v sociální politice.

Na otázku, proč začaly být koordinovány i další oblasti sociální politiky, lze odpovědět, že na tomto procesu má velký podíl Komise. Komise by měla být orgánem reprezentujícím EU, a tak je v jejím zájmu prosazovat rozvoj integrace do dalších oblastí.

Dosažení koordinace byl pomalý proces, který mohl pokračovat jen pokud, pokud měly o pokračování zájem členské státy. Některé velmi odmítavé státy musely počkat na změnu vlády, jako se tomu stalo ve Velké Británii.

Třetí kapitola odpovídala na otázky týkající se OMC uplatněné v oblasti sociálního začleňování v České republice. Česká republika se k OMC přidala v roce 2004 a v současné době na poli sociálního začleňování jedná podle druhého akčního plánu. Ten byl vytvořen na základě doporučení Komise a ve světle stanovených společných cílů.

V oblasti sociálního začleňování znamenala OMC pro Českou republiku zejména změnu v přístupu k této problematice. Sociální začleňování začalo být považováno za problém, ke kterému je třeba přistupovat koncepčně a se zapojením většího počtu zainteresovaných skupin. Tyto skupiny představují zástupce všech úrovní, kterých se sociální začleňování týká. Nejen tedy vládní zástupci, ale také zástupci skupiny sociálně vyloučených, zástupci škol i podnikatelů z daného území. Všech, kteří se mohou zasadit o začlenění osob sociálně vyloučených, nebo sociálním vyloučením ohrožených.

Významným faktorem v oblasti sociálního začleňování je zahrnutí nižších úrovní státní správy a samosprávy do přípravy strategií. Lidé na těchto úrovních mají větší znalost konkrétních potřeb osob sociálně vyloučených a jejich připomínky mohou mít význam i při vytváření programů na národní úrovni. Česká republika si vzala dobrý příklad z postupu označovaného, jako *bottom-up learning*, který znamená spolupráci všech úrovní státní správy i NNO. Úkoly, které mohou tyto skupiny vypracovávat, jsou rozmanité. Velmi důležité je to zejména v průběhu zpracování strategií a plánů sociálního začleňování.

Výsledkem aplikace OMC v oblasti sociálního vyloučení v České republice je zejména vznik strategického dokumentu, který se souhrnně zabývá sociálním začleňováním. Dokument můžeme pozitivně hodnotit především z hlediska jeho přístupu k této problematice, tedy snaha o úzké vymezení hlavních cílů, které jsou však podepřeny dílčími cíli spolu s opatřeními, které je třeba zavést pro splnění cílů. Obzvláště konkrétně je zpracováno téma sociálního začleňování Romů, naopak spíše obecně jsou řešeny problémy cizinců.

Pokud považujeme Národní akční plány za pojítka mezi OMC a členským státem, pak lze říci, že Česká republika přijala nástroje, vymezené OMC, v poměrně velké míře. Do přípravy strategie byli zapojeni také zástupci NNO různých cílových skupin, ačkoli chyběli zástupci cizinců. Velkým kladem je propojení vládních i nevládních aktérů, zástupců místních samospráv i vládních agentur. Tato různorodost aktérů dobře odráží různorodost problematiky sociálního vyloučení. Výtky se obrací k otázce konkrétních opatření pro začleňování cizinců, neboť takovéto opatření v akčním plánu chybí.

Použité zdroje

Primární zdroje

EUROPA – *Press Releases* [online]. 2007 [cit. 2010-12-13]. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007. Dostupné z WWW: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010*. Praha: Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování MPSV. 2009. 124 s.

Sekundární zdroje

AILISH, Johnson. *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. 256 s.

ADNETT, Nick, HARDY, Stephen. *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar, 2005. 264 s.

AHONEN, Pertti, VIRTANEN, Petri. Understanding Evaluation in the Social Sector: Two Reflexive Metaevaluation Case Studies Inspired by Pierre Bourdieu. *International Journal of Public Administration*, 2008, č. 31, s. 1146 – 1166.

ARMSTRONG, Kenneth A. Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance. In BORZEL, T., CICHOWSKI, R. a kol. *The State of the Union: Law, Politics and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BEST, Edward. Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice. *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 13 – 34

BÜCHS, Milena. The Open Method of Coordination as a 'two-level game'. *Policy and Politics*, 2008, roč. 36, č. 1, s. 21 – 37.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s.

FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007. 343 s.

FRIEDRICH, Dawid. Policy process, governance and democracy in the EU: the case of the Open Method of Coordination on social inclusion in Germany. *Policy & Politics*, 2006, roč. 34, č. 2, s. 367 – 383.

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good For? *American Political Science Review*. 2004, roč. 98, č. 2, s. 341 – 354.

HEIDENREICH, Martin, BISCHOFF, Gabrielle. The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies*, 2008, roč. 46, č. 3, s. 497 – 532.

KLVAČOVÁ, Eva, MALÝ, Jiří, MRÁČEK, Karel. *Lisabonská strategie: Posílí, nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Praha: Professional Publishing, 2006. 116 s.

LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. New York: Routledge, 2003. 361 s.

MALÁČ, Lukáš. Otevřená metoda spolupráce jako nástroj europeizace. *Politologický časopis*, 2009, č. 4, s. 288 – 308.

MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš. Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 271 – 294.

MAYES David G, BERGHMAN, Jos, SALAIS, Robert. *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001. 384 s.

O'CONNOR, Julia S. Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 2005, roč. 15, č. 3, s. 345 – 361.

RADAELLI, Claudio M. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS, 2003. 68 s.

REGENT, Sabrina. The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 190 – 214.

ROSA, Stéphane de la. The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 5, s. 618 – 640.

SPAVENTA, Eleanor, DOUGAN, Michael (eds.). *Social Welfare and EU Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2005. 304 s.

SIROVÁTKA, Tomáš a kol. *Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie*. Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2005. 154 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2008. 255 s.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2010. 452 s.

ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe, MAGNUSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: Peter Lang, 2005. 511 s.

Internetové zdroje

Eurostat: V České republice je nejnižší riziko chudoby ze zemí EU. *Euractiv* [online]. 19. 1. 2010, [cit. 2010-12-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/eurostat-v-ceske-republice-je-nejnizsi-riziko-chudoby-ze-zemi-eu-006980>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 2010 [cit. 2010-12-10]. Národní akční plány sociálního začleňování. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/9087>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 2010 [cit. 2010-12-10]. Sociální začleňování. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/9078>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 2010 [cit. 2010-12-13]. Statut Komise pro sociální začleňování. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9121/Statut_Komise_pro_socialni_zaclenovani.pdf>.

Cizinců v ČR přibývá, tvoří 4 procenta populace. *ČT24* [online]. 21. 1. 2010, [cit. 2010-12-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.ct24.cz/domaci/79427-cizincu-v-cr-pribyva-tvori-4-procenta-populace/>>.

Abstrakt

Téma diplomové práce zní: *Otevřená metoda koordinace v sociální politice Evropské unie: Aplikace v oblasti sociálního začleňování*. V této práci bude představena Otevřená metoda koordinace jakožto nový nástroj v sociální politice EU a způsob aplikace OMC v oblasti sociálního začleňování v České republice.

První kapitola se zabývá OMC z teoretického hlediska. Druhá kapitola zkoumá, jaké byly příčiny spolupráce v oblasti sociální politiky a jaké kroky vedly členské státy ke kooperaci v sociální politice. Třetí kapitola se věnuje tématu sociálního začleňování a zkoumá, jaký význam má OMC pro oblast sociálního začleňování v České republice, jaké výsledky přináší OMC a jakým způsobem postupovala Česká republika, aby dosáhla stanovených cílů.

Klíčová slova

Otevřená metoda koordinace (OMC), sociální politika, sociální začleňování

Abstract

Topic of this thesis is: *Open Method of Coordination in social policy of the European Union: Applications of social inclusion*. This work will be presented to the OMC as a new tool in EU social policy and method of application of the OMC in social inclusion in the Czech Republic.

The first chapter deals with theoretical aspects of the OMC. The second chapter examines what were the causes of cooperation in social policy and what steps led Member States to cooperation in social policy. The third chapter is devoted to the theme of social inclusion and explores the importance of the OMC for social inclusion in the Czech Republic, which brings the results of the OMC and how the Czech Republic advanced to achieve its objectives

Keywords

Open Method of Coordination (OMC), social policy, social inclusion