

Přednáška 8: Politika zaměstnanosti v EU (včetně dodatků z přednášky 7: aktivní politika zaměstnanosti)

Efektivita politiky zaměstnanosti

Efektivita politiky zaměstnanosti byla předmětem řady analýz, nicméně přesnou odpověď na to, čím je ovlivňována, se dát nepodařilo. Opatření politiky zaměstnanosti jsou totiž účinná s ohledem na celkové podmínky, kam řadíme stupeň a tempo ekonomického a sociálního rozvoje nebo zvolenou hospodářskou a sociální politiku vlády. Určitou specifickou roli tady ale má postavení a soupeření politických stran a institucionální zabezpečení politiky zaměstnanosti.

Pokud se zaměříme na politickou oblast, všechny provedené studie se shodují v tom, že efektivní politika zaměstnanosti je podmíněna koordinací aktivit všech, kteří se na ní podílejí a že je nutno, aby při tvorbě svých rozhodnutí braly tyto subjekty politiku zaměstnanosti do úvahy. Ze srovnávacích studií (Schmidt 1982, Cameron 1983, Therborn 1986, Korpi 1988 aj.) pak také vyplývá, že nízké nezaměstnanosti je dosahováno tam, kde odbory jsou organizované, centralizované a ideologicky umírněné, stávková aktivita je nízká a konflikty jsou řešeny na základě dohody. Naopak masová nezaměstnanost je spojována s málo organizovanými, decentralizovanými průmyslovými vztahy, politickými spory a nesocialistickými vládnoucími stranami (Schmidt 1984).

Pro pochopení důležitosti institucionálního zajištění politiky zaměstnanosti je nutné zajít trochu do historie. Dřívější náhled na tuto oblast byl poněkud odlišný, než je dnes. Politika zaměstnanosti byla chápána buď jako faktor zvyšující nezaměstnanost (z důvodu vysokých a dlouho trvajících podpor v nezaměstnanosti), anebo jako dodatečný nástroj k makroekonomické politice. Dnes je však politika zaměstnanosti vnímána jako velmi významný nástroj snižování nezaměstnanosti, zvláště když jsou vytvořeny vhodné institucionální podmínky, ze kterých za nejdůležitější můžeme považovat *pravidla financování*.

V okamžiku, kdy dochází k růstu nezaměstnanosti se zvyšuje finanční tlak na ty, kdo jsou za politiku zaměstnanosti odpovědní. Ti se pak uchylují k jednomu z těchto řešení (Sirovátka, 1995):

1. Přesouvají finanční problémy na jiný subjekt sociální politiky, například na důchodové systémy jako důsledek předčasných důchodů.
2. Zvyšují příjmy zvýšením daní nebo zaváděním specifických příspěvků.
3. Snižují výdaje snížením podpor v nezaměstnanosti.
4. Snižují výdaje selektivně, tzn. zpřísní podmínky pro poskytování podpor.
5. Snižují nezaměstnanost pomocí aktivní politiky zaměstnanosti.

Výsledná politika zaměstnanosti je vždy kombinací uvedených možností, nicméně nejvhodnější je aktivní politika zaměstnanosti, protože při volbě jiné varianty dochází k přesunu nákladů nezaměstnanosti na jiné subjekty pracovního trhu.

Pravidla financování také mimo jiné zahrnují i výši výdajů vynakládaných na aktivní politiku zaměstnanosti. Samozřejmě že podíl finančních prostředků přidělených na APZ se může stát od státu lišit (hlavně z důvodu důležitosti přisuzované APZ v rámci celkové makroekonomické politiky), ale obecně lze říci, že rozsah aktivní politiky je vyšší, pokud je

zajišťována institucemi, které se zároveň podílejí i na zajištění pasivní politiky. Důvodem je možnost zjištění čistého efektu aktivních opatření ve snížení výdajů na opatření pasivní.

Možnosti hodnocení efektivity

Aktivní politika zaměstnanosti je zpravidla hodnocena na dvou úrovních: na úrovni celostátní a lokální:

1) Na **celostátní úrovni** bývají jako ukazatele efektivity nejčastěji voleny:

- absolutní výše výdajů,
- poměr výdajů na aktivní a pasivní opatření,
- podíl výdajů na jednotlivé nástroje na celkových výdajích na APZ,
- výše výdajů na APZ a PPZ jako podíl z HDP,
- výše výdajů na jednotlivé nástroje jako podíl z HDP,
- podíl uchazečů zařazených do APZ na celkovém počtu evidovaných uchazečů o zaměstnání,
- výdaje na jednoho účastníka programů politiky zaměstnanosti,
- čisté náklady na osobu v programu, která již není zaměstnána¹.

Cílem sledování těchto ukazatelů je jejich využití pro mezinárodní srovnání. Toto srovnání může být prováděno v rámci příslušných ministerstev, výzkumných ústavů, či jiných národních a nadnárodních organizací (nejčastěji se pak jedná o Světovou banku a OECD). Například v ČR byl Světovou bankou v roce 1996 proveden výzkum týkající se nástrojů APZ. Problémem je ovšem celkové fungování pracovního trhu. Snížování nezaměstnanosti není pouze výsledkem aktivní politiky zaměstnanosti. Navíc jednotlivá opatření APZ mohou mít i negativní efekty (viz dále), které tyto pozitivní účinky snižují.

2) Hodnocení se proto častěji provádí na **lokální úrovni**, kde je možné provést analýzu na méně rozsáhlých souborech dat, což umožňuje zjištění čistého efektu programů a také jeho porovnání s náklady vynaloženými na tyto programy. Hodnocení může být zaměřeno na cíl zvýšení celkové zaměstnanosti nebo na cíl přerozdělení nezaměstnanosti mezi různé skupiny nezaměstnaných. V praxi je ale velmi obtížné hlediska od sebe oddělit, proto se hodnotitelé zpravidla zaměřují na posouzení čistého efektu programu na určitou skupinu nezaměstnaných nebo srovnání účinků programů mezi sebou.

¹ Právě často uváděným kritériem při hodnocení efektivity APZ jsou čisté náklady na osobu, která již není zaměstnána. Například britské ministerstvo financí požaduje, aby ministerstvo zaměstnanosti provádělo nebo financovalo vyhodnocení efektivity svých opatření, a měřítkem jsou čisté náklady státního rozpočtu během prvního roku, kdy osoba není zaměstnána. Měřítko čistých nákladů se obvykle snaží nějakým způsobem porovnat úspory na dávkách sociálního zabezpečení se zisky z daně z příjmů a příjmy z odvodů z mezd souvisejících se znovuzaměstnáním účastníka.

Metody hodnocení opatření APZ

Základní metodika hodnocení vychází podle Björklunda (1993) ze srovnání výsledků na trhu práce po ukončení programu mezi skupinou účastníků a neúčastníků. Jedná se o tzv. **ex-post hodnocení**, prováděné nejčastěji 3 až 6 měsíců po skončení programu.

Při hodnocení programů je nutné brát do úvahy existenci **dvou druhů účinků**:

1. **Přímé účinky** na zaměstnanost – ty také bývají hodnoceny.
2. **Nepřímé účinky** – těžko hodnotitelné, např. získání sebedůvěry, zvýšení kvalifikace nebo získání nových kontaktů.

Ad1) Hodnocení přímých účinků programů se provádí ve dvou formách:

- a) Hodnotí se status na trhu práce u účastníků programů určitou dobu po skončení programu.
- b) Zjišťují se účinky programů na základě rozdílů v zaměstnanosti způsobených programem.

Protože ale účinky programů v sobě obsahují i negativní efekty (viz dále), sledují se již zmíněné účinky na dvou srovnatelných skupinách. V první skupině, můžeme ji nazvat třeba skupinou účastníků, jsou ti, kteří se programu účastní. Ve druhé skupině, tzv. kontrolní skupině jsou nezaměstnaní, kteří do programu zařazeni nebyli. V obou skupinách je zjištěn podíl umístěných na pracovní místa a následuje vyhodnocení vlivu aplikovaného programu na zaměstnanost – zda zvýšení zaměstnanosti mohlo být dosaženo i bez realizace programu.

Problém nastává ve chvíli, kdy je třeba vybrat dvě spolehlivě srovnatelné skupiny. Totiž už sám fakt, že někteří z řad nezaměstnaných k účasti na programu vybráni byli a ostatní ne, může vypovídat například o jejich vyšší motivovanosti k získání zaměstnání.

Odišné možnosti řešení tohoto problému představují metody v Evropě a v USA. V Evropě jsou většinou využívány neexperimentální metody, především pomocí ekonometrických modelů. Naopak ve Spojených státech převažují při hodnocení efektů programů převážně experimentální metody. Protože je ale obtížné kontrolovat všechny faktory experimentální situace, využívá se v experimentálních metodách práce s menšími vzorky, například jen padesát respondentů v experimentální i kontrolní skupině. Také zjišťované skutečnosti jsou u amerických experimentálních metod jiné. Nesoustředí se jen na efekty v umístění do zaměstnání (jako evropské metody), ale zkoumají i rozdíly ve výši příjmu ze zaměstnání a rozdíly v délce získaného pracovního úvazku.

Efekty programů

Jak už bylo výše uvedeno, jednotlivé programy APZ mají různé efekty. Skutečný dopad programů se proto od předpokládaného liší. Efekty rozlišujeme na pozitivní a negativní:

- 1) Pozitivní efekty jsou žádoucí a příkladem může být existence tzv. job klubů při úřadech práce, jejichž cílem je mimo jiné i stabilizace rodinných vztahů dlouhodobě nezaměstnaných.
- 2) Negativní efekty jsou nežádoucí a je jich také více. Souhrnně můžeme tyto negativní efekty označit jako „vytlačení“ skupin lidí, kteří se neúčastní programů (Sirovátka, 1995).

První způsob „vytlačení“ souvisí s náklady na APZ, které jsou financovány z daní, emisí dluhopisů nebo státním zadlužením. Vyšší daně pak snižují agregovanou poptávku, zatímco státní finanční deficit může vytlačit soukromé investory. Řešením je adekvátní monetární politika.

Druhý způsob „vytlačení“ je způsoben tím, že na některá pracovní místa jsou poskytovány subvence, dotace nebo granty. Pokud tato místa financovaná státem nahrazují místa, která by vznikla i bez této podpory, mluvíme o „mrtvé váze“.

Třetí možnost „vytlačení“ je dána změnou relativních mezd. Někteří pracovníci totiž podporováni jsou a jiní ne. Firmy proto orientují svou poptávku spíše na podporované pracovníky (efekt posunutí). Také celková mzda podporovaných pracovníků je takto zvyšována.

Hodnocení účinnosti a efektivnosti není možné zjednodušovat jen na čtení statistických ukazatelů o výši vynaložených prostředků nebo počtu vytvořených míst a umístěných uchazečů. U každého z nástrojů je třeba vidět jeho finanční, ale i sociální efekt:

- 1) **finanční efekt** – spočívá ve snižování nákladů na PPZ, v rychlém návratu vložených prostředků zpět do SR (přes odvody daní a příspěvků na SP z mezd znovuzaměstnaných a také díky zvýšení koupěschopnosti těchto osob (typické zejména pro rekvalifikace) Výdaje vynaložené na APZ snižují výdaje na pasivní politiku (především u mladých lidí) a na sociální dávky. V momentě, kdy uchazeč o zaměstnání nastoupí do nové práce, vrací se část prostředků vynaložených na APZ zpět do státního rozpočtu formou odvedených daní z mezd umístěných uchazečů. Zaměstnaný uchazeč také přináší úspory výdajů státu na zdravotním pojištění a není nadále závislý na sociálních dávkách. Nová práce znamená i koupěschopnost těchto lidí, což má další kladný vliv na ekonomiku státu.
- 2) **sociální efekt** – souvisí se vstupem, resp. Návratem UNE na trh práce a zamezením nebo odstraněním částečné nebo úplné závislosti na sociálních příjmech, získáním určitého společenského statusu, který vede i ke zlepšení psychiky UNE a stabilizaci jeho rodinných vztahů i ke snížení míry UNE (typické pro VPP – proto jsou stále součástí nástrojů PZN ve většině zemí)

Po zjištění efektů programů zpravidla následuje jejich srovnání s cíli a náklady na programy. Pak je nutné odlišit od sebe dva pojmy – účinnost a efektivnost. **Účinný** je ten program, který dosáhl svých předem stanovených cílů, např. snížit nezaměstnanost absolventů škol o 5 %. **Efektivní** program je charakterizován minimálními náklady na operační jednotku. Tou může být třeba jedno nově vytvořené pracovní místo. Při hodnocení programů by měly být brány do úvahy oba tyto ukazatele. Přílišná orientace na efektivnost totiž může vést ke snížení účinnosti programů.

Na závěr je nutno zmínit tzv. **efektivnost cílenosti**. Ta spočívá v určení, zda program pokrývá ty, kteří jsou určení jako nejobtížněji umístitelní. Mohou to být mladiství, dlouhodobě nezaměstnaní nebo osoby s různým stupněm zdravotního postižení.

Další možný pohled na efektivnost APZ

Konkrétně lze dokumentovat finanční přínos „investování“ do APZ na následujícím hypotetickém příkladu²:

Pokud by se objem prostředků vyčleněný na nástroje APZ v roce 2004 snížil o 325 mil. Kč, (což představuje cca 10 % čerpání na nástroje APZ v roce 2003 - poslední známý roční údaj), nebylo by možné umístit: 830 absolventů na absolventská místa, 1740 uchazečů na společensky účelná pracovní místa (SÚPM), 1470 uchazečů na veřejně prospěšné práce (VPP), 4240 lidí na rekvalifikace a 120 uchazečů se změněnou pracovní schopností (ZPS) do chráněných dílen.

V případě, že by tito uchazeči byli zaměstnáni prostřednictvím nástrojů APZ (na pracovních místech trvalého charakteru), dosáhly by odvody za ně částek 181 340 tis. Kč na sociálním pojištění, 72 020 tis. Kč na zdravotním pojištění a 50 000 tis. Kč na daních. Celkem **303 360 tis. Kč. Pokud by tedy prostředky na APZ byly skutečně nižší o výše uvedených 325 mil. Kč** a tudíž by nebyly finance na umístění uchazečů, znamenalo by to, že tito lidé zůstanou nadále v evidencích úřadů práce jako uchazeči o zaměstnání.

Tím pádem by rostly výdaje státu na zajištění pasivní politiky zaměstnanosti (PPZ), tedy na vyplacení podpory v nezaměstnanosti (hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání). Pobírá-li tuto podporu přibližně 35 % uchazečů, činily by tyto výdaje zhruba 50 700 tis. Kč (průměrná výše podpory v nezaměstnanosti byla za minulý rok 3300 Kč). Stát platí za uchazeče o zaměstnání pojistné na všeobecné zdravotní pojištění. V tomto případě by to bylo 23 712 tis. Kč.

Dalším výdajem státu by v uvažovaném případě byly i finanční prostředky vyplacené na sociálních dávkách – jsou odhadnuty na cca 150 000 tis. Kč.

Shrnutí uvedených údajů (v mil. Kč):

- 1) Úspora na prostředcích vynakládaných na APZ...+325 mil.
- 2) Ušlé odvody (zaměstnavatelé+zaměstnanci), při setrvání v evidenci ÚP...-303,4 mil.
- 3) Výdaje (PPZ, pojistné, soc. dávky) za uchazeče neumístěné kvůli ad 1)-224,4 mil.

Důsledkem úspory 325 mil. Kč na APZ by byla následná ztráta $303,4 + 224,4 = 527,8$ mil. Kč, tedy **celkový efekt by se projevil ztrátou cca 203 mil. Kč.** ($527,8 - 325 = 202,8$)

² Zdroj MPSV

Politika zaměstnanosti v EU

Ekonomická a sociální úroveň každé země je výsledkem působení velkého množství faktorů, mezi které patří například geografická poloha, dlouhodobý historický vývoj, společenský systém, politická stabilita, sociální citění obyvatelstva, etické hodnoty, institucionální uspořádání, přitažlivost země pro zahraniční investory, úroveň vzdělání a kvality pracovních sil, úroveň domácí vědy a schopnosti přebírat zahraniční poznatky vědy, tradice podnikatelské aktivity a v neposlední řadě i minulá hospodářská a sociální politika. Vstup země do EU ani do jiného nadnárodního společenství nemůže dlouhodobé působení těchto faktorů okamžitě a jednorázově zrušit.

Politika zaměstnanosti a problematika trhu práce v Evropské unii

Sociální politika a politika zaměstnanosti hrály dlouho vedlejší roli v procesu budování jednotné Evropy. Problém zaměstnanosti resp. nezaměstnanosti a vlastně i celé sociální politiky zůstával při počátcích evropské integrace spíše na okraji pozornosti Společenství. Mezi zakladateli ES panovalo přesvědčení, že podpora vysokého ekonomického růstu je nejlepším způsobem řešení problémů spjatých se zaměstnaností a celou sociální politikou. Postupem času se však rozdíl mezi sociální politikou, politikou zaměstnanosti a ekonomickými prioritami zmenšoval. Evropský integrační proces dosáhl v ekonomické oblasti v průběhu devadesátých let 20.století takového rozsahu a hloubky, že si vyžádal společné postupy při řešení sociálních otázek bezprostředně spojených s volným pohybem pracovních sil a pracovní ochranou na integrovaném trhu práce EU. Tyto postupy mají snahu vytvořit rovnováhu mezi ekonomickými a kapitálovými procesy internacionalizace a globalizace na straně jedné a postavením a právy zaměstnanců na straně druhé. **Kromě nesporných ekonomických výhod sjednocovacího procesu se již od konce 80.let 20.století začala objevovat sociální rizika.** *U nejvyspělejších zemí se tato rizika začala projevovat na straně jedné ve stále patrnějších obavách ze ztráty pracovních míst a snížení dosažených sociálních standardů jako důsledek restrukturalizace sjednoceného ekonomického prostoru a posunu výrobních center k oblastem s nižšími náklady. Na druhé straně se začaly prosazovat obavy z protisměrného migračního toku pracovní síly ze zemí s nižšími sociálními standardy do zemí vyspělejších. Za jednu z hlavních příčin integračních tendencí v sociální oblasti jsou proto často označovány obavy vyspělých států EU z toho, aby v procesu ekonomického vyrovnávání států a regionů EU méně rozvinuté země nevyužívaly „sociální dumping“, tj. neposilovaly svoji konkurenceschopnost nízkou úrovní ochrany pracovního poměru a pracovní doby, nižší úrovní ochrany zdraví a života pracujících, nižším zajištěním zaměstnanců v nezaměstnanosti a podobně.*

Zájem o sociální politiku se začal zvyšovat s postupným vytvářením jednotného vnitřního trhu, kdy se začala objevovat některá sociální rizika:

- Obava ze ztráty pracovních míst,
- snížení dosažených sociálních standardů,
- migrace pracovní síly do vyspělých zemí.

V rámci vnitřní politiky EU se tyto obavy projevují

- nejprve snahou o těsnější koordinaci sociálních politik členů EU a
- postupně vyústily do vize vytvoření tzv. společného sociálního prostoru charakterizovaného uceleným *systémem minimálních sociálních standardů (princip tzv. nejmenšího společného jmenovatele)* platných současně ve všech

zemích EU. Stanovení minimálních standardů je začátkem cesty vedoucí k **harmonizaci**³ sociálních systémů.

Je totiž zřejmé, že nedojde k úplné integraci sociálních systémů jednotlivých zemí. To je **neproveditelné** jak vzhledem k :

- rozdílným sociálně politickým tradicím, tak vzhledem k
- odlišným společenským, politickým i hospodářským poměrům v členských zemích.
- Nemluvě o tom, že vyrovnání v sociální oblasti by si vyžádalo obrovské náklady. Odhaduje se například, že vyrovnání sociálních opatření na úroveň v Německu by vyžadovalo asi 500 mld. EUR ročně.⁴
- Navíc to ani není nutné, jak ukazuje příklad USA, kde existuje již více než 200 let jednotný vnitřní trh, ale nikoliv jednotný sociální prostor. Jakékoliv sjednocení systému sociálních politik v EU by bylo z mnoha důvodů velmi obtížné. Například snížení dávek bohatých zemí na nižší úroveň je politicky neprůchodné a naopak zvýšení dávek v chudších zemích by se pro tyto země stalo neúnosným břemenem. Je tedy zřejmé, že není možné do budoucna počítat s vytvořením sociální unie jako systému s jednotnou legislativou a dalšími pravidly sociální politiky spolu s jednotnými podmínkami ve všech členských zemích EU.

Možné ale je, že členské státy EU budou usilovat o postupné **sblížení systémů sociální politiky „zdola“**.⁵

Veškeré komentáře obsažené v zásadních dokumentech EU zdůrazňují potřebu respektovat v oblasti sociální politiky (tedy i politiky zaměstnanosti) **princip subsidiarity** – zachování různosti členských států EU. Zavedení **minimálních norem je potřeba k zachování soudržnosti EU s ohledem na různé národní systémy a potřeby a na relativní ekonomickou sílu různých členských států**. Zavedením jednotné měny euro se ekonomiky všech členských států EU, které k měnové unii přistoupily, ještě více propojily. Kromě jiného to znamená, že tyto státy jsou na sobě vzájemně závislé více než dříve a ekonomické problémy jedné země mohou negativně ovlivnit ostatní členy EU. Sociální systémy jsou jednou z velmi důležitých složek ekonomiky. V poslední době se, právě proto, začínají objevovat názory, že dosavadní praxe, kdy v podstatě celá sociální politika byla v kompetenci jednotlivých států na základě principu subsidiarity, je problematická.

³ Úsilí o **harmonizaci, konvergenci nebo integraci** znamená snahu sjednotit soustavy, podmínky a dávky. Je nutno si uvědomit, že mezi procesy je rozdíl. Harmonizace znamená obsahově připodobnění při zachování suverenity soustav a rozdílů právní regulace. Konvergence znamená přibližování soustav cestou sblížení systémových, právních, organizačních i procesních úprav. Integrace znamená slučování v jedinou soustavu, tedy vrůstání do jednotného systému. Po vzniku EU se prosazoval požadavek na sjednocení systémů sociálního zabezpečení členských zemí. Důvodem bylo zejména sjednocení sociálních nákladů a sjednocení sociálních podmínek. Obojí mělo zamezit nežádoucím pohybům obyvatel a kapitálu za příznivějšími podmínkami. Přes veškeré vynaložené úsilí se státy EU tohoto úsilí vzdaly na svém zasedání v Irsku (1991) a nahradily integrační snahy harmonizačními – při každé sociální reformě se právní úpravy mají sblížovat. Státy se dohodly, že budou respektovat některé zásadní principy, např. rovné zacházení se všemi obyvateli s vyloučením jakékoliv diskriminace a právo „stěhovat“ své nabyté („dospělé“) nároky v systémech sociálního pojištění tak, aby se nebránilo volnému pohybu osob. Harmonizace sociální politiky s nejlepší praxí zemí EU byla a je důležitou součástí plnění programu souvisejícího se vstupem ČR do EU.

⁴ Brdek, M., 2002

⁵ Brdek, M., 2002

Z tohoto důvodu se začala diskutovat nová cesta a nové pojetí sociální politiky na úrovni EU. Touto cestou zřejmě bude tzv. **otevřená metoda koordinace**⁶ (the open method of coordination), která se již začala uplatňovat v některých oblastech sociální politiky, konkrétně v oblasti *důchodového pojištění a politiky zaměstnanosti*. Vývoj tak naznačuje, že i sociální politika bude jednou z oblastí, kde se členské státy budou snažit přiblížit své vnitrostátní politiky tak, aby se předešlo nestabilitě založené na sociálních nerovnostech a zároveň aby se usnadnil volný pohyb osob v rámci evropského prostoru. V tomto směřování EU se promítají, jak je z dalšího textu zřejmé, všechny hlavní principy koncepce UR.

Od počátku 70.let – s výjimkou 80.let – docházelo ve Společenství k soustavnému nárůstu nezaměstnanosti. Devadesátá léta 20.století lze označit za přelom v oblasti sociální politiky a politiky zaměstnanosti. Bylo dosaženo politické shody ohledně strukturální povahy evropského problému zaměstnanosti a potřeby zvýšit intenzitu růstu. Společná povaha problému zaměstnanosti i nezaměstnanosti si vyžádala mnohem koordinovanější politiku zaměstnanosti a to na evropské úrovni.

Existuje poměrně malý okruh **závazných legislativních norem komunitárního práva** v sociální oblasti, pokrývajících jen úzkou výseč problémů. Tato **minimální opatření se převážně zaměřují na**

- oblast rovných příležitostí,
- bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a do
- oblasti pracovního práva a pracovních podmínek.
- V oblasti sociální ochrany jsou součástí komunitárního práva jen dvě nařízení rady a jedna směrnice, jejichž účelem je přenos práv v oblasti sociálního zabezpečení při migraci pracovní síly v rámci EU.

Je samozřejmé, že společný směr sociální politiky je mnohem širší, než pouhý výčet „acquis“. Tato společná opatření a směry (např. společné akce v oblasti trhu práce), pokud přímo nesouvisí s využíváním prostředků ze strukturálních fondů EU, mají spíše charakter ideově-koordinační, konzultativní nebo analytických dokumentů, jejichž konkretizace a naplnění se uskutečňuje ve specifickém prostředí sociální politiky jednotlivých členských zemí a jejich národních sociálních systémů. Mezi **základní dokumenty upravující sociální oblast v EU** patří:

- Sociální akční program (1974),
- Evropská sociální charta (1961 a 1965 ratifikace, 1988 Dodatkový protokol, 1991 novela),
- Charta základních sociálních práv pracujících (1989). Zcela nové impulsy dostává sociální dimenze sjednocovacích procesů přijetím maastrichtských dohod (1992), resp. dvou specifických dokumentů – Protokol o sociální politice a Dohoda o sociální politice. Ve stejném roce vyzvala Rada na zasedání v Kodani Evropskou komisi, aby předložila Bílou knihu: **Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost: výzvy a cesty vpřed do 21.století**. Důvodem pro sepsání této knihy byla jednak vysoká nezaměstnanost, se kterou se EU v posledních letech potýkala, její snaha čelit tomuto problému, vytvářet

⁶ **Metoda zahrnuje stanovení pravidel a cílů EU v kombinaci s časovými harmonogramy** k dosažení vytyčených cílů, ustanovení kvantitativních a kvalitativních indikátorů a převedení cílů a pravidel do regionálních politik stanovením specifických úkolů a přijetím zvláštních opatření za současného zohlednění regionálních odlišností. Zároveň se předpokládá periodický monitoring uplatňované metody. Smyslem otevřené metody koordinace není okamžité stanovení závazných pravidel. Cílem této metody je začít provádět první kroky za účelem sblížení politik, které byly dosud doménou členských států tak, aby v budoucnu byla připravena půda pro užší sblížení a větší jednotici vliv evropského práva. (Koldinská, K., 2002)

nová pracovní místa a budovat tak ekonomickou a sociální soudržnost Unie. Navázáním právě na tuto Bílou knihu identifikovala Evropská rada na svém zasedání v Essenu roku 1994 přednostní oblasti pro své aktivity na podporu zaměstnanosti, a to:

- a) Zlepšení možností pro zaměstnanost podporováním investic do odborného vzdělávání,
 - b) posilování růstu založeném na intenzivní zaměstnanosti,
 - c) snížením nemzdových nákladů na pracovní sílu,
 - d) zvýšení efektivnosti opatření na trhu práce,
 - e) vylepšení pomoci skupinám, které jsou zvláště těžce zasaženy nezaměstnaností. Rada společně s Komisí představily na Dublinském zasedání Evropské rady roku 1996 společnou zprávu o opatřeních přijatých v rámci těchto priorit.
- Projevem nového trendu v rozvoji společné sociální politiky států EU se stalo přijetí tzv. Zelené knihy („Evropská sociální politika“, 1993) a posléze tzv. Bílé knihy („Cesta vpřed pro Evropskou unii“, 1994) o evropské sociální politice.
 - Amsterodamská smlouva (1997) byla přínosem zejména zdůrazněním politiky zaměstnanosti. Zasedání Rady EU v Amsterodamu roku 1997 se stalo v rámci EU určitým předělem v politice zaměstnanosti členských států. Představiteli EU byla podepsána **tzv. Amsterodamská smlouva**, jež novelizovala předchozí smlouvu o Evropské unii (tzv. Maastrichtskou smlouvu). Tento klíčový dokument mimo jiné upřesnil cíle EU, mezi které zařadil také vysokou úroveň zaměstnanosti a posilování ekonomické a sociální soudržnosti. Politika zaměstnanosti byla definována jako společný evropský úkol. Dalším významným krokem – označovaným za nejzávažnější rozhodnutí Amsterodamské smlouvy – bylo začlenění ustanovení o zaměstnanosti jako samostatné kapitoly (hlavy) a upřesnění podpory zaměstnanosti v Maastrichtské smlouvě z roku 1992 – v části (hlavě) věnované sociální politice. Navíc byl vznesen požadavek, aby se cíl vysoké zaměstnanosti bral v úvahu při provádění ostatních politik a činností Společenství. Ustanovení o zaměstnanosti obsažené v Amsterodamské smlouvě potvrdilo nejen primární odpovědnost jednotlivých členských států za návrh a provádění politiky zaměstnanosti, ale také poskytlo právní základ pro strategický rámec koordinace politiky zaměstnanosti v Evropské unii.

ČL.125 Smlouvy o EU – Koordinovaná strategie zaměstnanosti. „Členské státy a Společenství pracují ... na rozvoji koordinované strategie zaměstnanosti a zejména podpory kvalifikace, výchovy a flexibility pracovníků a pracovních trhů a jejich přizpůsobivosti požadavkům hospodářské změny tak, aby dosáhly cílů...“

- Sociální oblastí se dále zabývala Evropská rada na svých zasedáních v Lucemburku (1997), Lisabonu (2000), Nice (2000), Stockholmu (2001) a Barceloně (2002). Listopadové zasedání Evropské rady roku 1997 v Lucemburku bylo již plně věnováno otázkám zaměstnanosti. Představitelé členských států vůbec poprvé přijaly soubor evropských směrnic pro zaměstnanost s cílem rozvíjet oproti minulosti aktivnější politiku na trhu práce. Výsledkem tohoto zasedání bylo iniciování **tzv. Evropské strategie zaměstnanosti**, která propojuje evropskou hospodářskou politiku, doprovázenou stabilitou a růstem, s konkrétní činností při vytváření pracovních

míst. Tato strategie není založena na právně závazných normách platných v celé EU, ale na společně dohodnutých cílech, spolupráci a výměně zkušeností mezi jednotlivými státy. Na zasedání v **Lucemburku došlo k doplnění národní politiky zaměstnanosti koordinačním mechanismem na úrovni EU, tzv. otevřenou metodou koordinace.** *Politika zaměstnanosti zůstává tedy v kompetenci jednotlivých států, na úrovni EU si ale členské státy společně stanovují cíle a priority politiky zaměstnanosti, které převádějí do svých národních politik prostřednictvím Národních akčních plánů zaměstnanosti.* Komise EU a Rada EU pak celý proces sledují a podporují výměnu dobrých zkušeností z praxe. Přesto, že směrnice politiky zaměstnanosti EU nejsou právně závazné, vyvíjejí určitý morální tlak na jednotlivé státy, aby osvědčené nástroje a opatření zavedly do národní praxe.

Evropská strategie zaměstnanosti

Její cílem je pomáhat lidem lépe se na práci připravit a bránit tomu, aby byli vylučováni z pracovního procesu a tím možná i ze společnosti jako celku. Dále pak vytvořit lepší klima pro nové pracovní příležitosti úpravou systémů dávek a daní, snižováním administrativních překážek. Komise a členské státy odsouhlasily řadu prioritních oblastí, na nichž je pro splnění těchto cílů třeba pracovat, nazvaných Směrnice pro zaměstnanost. Jsou jistým návodem, jak mají jednotlivé členské státy uvádět Evropskou strategii zaměstnanosti do života a jsou každoročně vydávány Evropskou komisí. Směrnice jsou seskupeny do „čtyř pilířů Evropské strategie zaměstnanosti“:

- **Zaměstnanost** (Employability) - cílem je zajistit, aby uchazeči o zaměstnání disponovali takovými dovednostmi a znalostmi, po kterých je poptávka na trhu práce. Zahrnuje prostředky jako je odborný výcvik, rekvalifikace či kvalitní poradenství
- **Podpora podnikání** (entrepreneurship) – pokud mají být vytvořena nová pracovní místa, je nutné usnadnit podnikům život. Země EU proto zamýšlejí zjednodušit zakládání nových podniků a provozování samostatné výdělečné činnosti.
- **Adaptabilita** (adaptability) - podniky a zaměstnanci jsou neustále nuceni přizpůsobovat se novým technologiím a měnícím se tržním podmínkám. Toto přizpůsobování, někdy poměrně obtížné, by se mělo usnadnit:
 - Vypracováním strategií (ve spolupráci se sociálními partnery) pro moderní a pružnou organizaci práce.
 - Zkoumáním možností nových druhů pracovních smluv pro různé formy zaměstnávání.
 - Zavedením pobídek pro individuální a podniková školení.

Rovné příležitosti (equal opportunities) - členské státy EU přikládají velkou důležitost zajištění rovných příležitostí pro ženy a muže v zaměstnání a zlepšení integrace občanů se zdravotním postižením na trhu práce.

Tyto priority byly Evropskou komisí konkretizovány v 19 Směrnících a staly se tak jistým vodítkem pro všechny členské státy při tvorbě jejich politiky zaměstnanosti. Směrnice jsou určitým zobecněním makroekonomické, sociální a vzdělávací politiky členských států EU, jejich zkušeností s účinností stávajících opatření aktivní politiky zaměstnanosti včetně předpokládaných trendů v oblasti zaměstnanosti. V souladu s těmito směrnici členské státy vypracovávají každoročně Národní akční plány zaměstnanosti, které popisují cesty k dosažení cílů uvedených ve směrnících a podávají zprávy o pokroku v zaměstnanosti.

V roce 2003 proběhla reforma Evropské strategie zaměstnanosti, v rámci které byly přijaty nové směrnice Evropské strategie zaměstnanosti.

Pro další rozvoj v oblasti politiky zaměstnanosti bylo také důležité zasedání Evropské rady v Lisabonu v březnu roku 2000, kde byl vytyčen nový strategický cíl a kde, dá se říct, došlo k propojení hospodářské politiky se sociální politikou a politikou zaměstnanosti v jedinou tzv. **lisabonskou strategii**. Mezi hlavní prvky lisabonské strategie byl mimo jiné zařazen i sociální pilíř se zaměřením na oblast aktivní politiky zaměstnanosti a na otázky týkající se Evropského sociálního modelu a jeho modernizace.

Nástroje politiky zaměstnanosti EU

Pro projekty, které spadají do oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí je možné na úrovni EU využít finanční pomoci, kterou nabízejí nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie. Tato politika je výrazem solidarity mezi jednotlivými členskými státy a regiony a usiluje o vyrovnaný a udržitelný rozvoj, zmírnění strukturálních rozdílů mezi regiony a zeměmi a podporu veřejných příležitostí pro všechny. Jejimi hlavními nástroji jsou tzv. **Strukturální fondy**:

- **Evropský sociální fond (ESF – European Social Fund)**
- **Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF – European Regional Development Fund)**
- **Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond (EAGGF – European Agricultural Guarantee and Guidance Fund)**
- **Finanční nástroj na podporu rybolovu (FIG – Financial Instrument for Fisheries Guidance)**

Cílem výše zmíněných fondů je snižovat rozdíly v životní úrovni existující mezi lidmi a regiony v Evropské unii. Společně mají tyto čtyři fondy využívat téměř 195 miliard a to v průběhu sedmi let – od roku 2000 do roku 2006. Regiony v zemích EU jsou rozděleny do tří typů (tzv. cílů) na základě sociální a hospodářské úrovně:

Cíl 1 v rámci tohoto cíle jsou poskytovány prostředky podporující rozvoj nejchudších regionů Evropské unie, v nichž je hrubý domácí produkt na obyvatele nižší než 75% průměru EU.

Cíl 2 zaměřuje podporu ze strukturálních fondů na více než 18% obyvatelstva EU. Je určen pro čtyři různé typy regionů procházející hospodářskou a sociální přeměnou, a které čelí strukturálním obtížím:

- Průmyslové oblasti (10% obyvatelstva),
- venkovské oblasti (5% obyvatelstva),
- městské oblasti (2% obyvatelstva),
- oblasti závislé na rybnářství (1% obyvatelstva).

Cíl 3 je zaměřen na úpravu a modernizaci politiky a systémů vzdělávání, školení a zaměstnanosti.

Cíl 3 je financován pouze z prostředků Evropského sociálního fondu. Programy členských států podle Cíle 3 musí prokázat, jak hodlají nakládat s finančními prostředky ESF a dalšími penězi ze Strukturálních fondů na pomoc rozvoji politiky a systémů pro vzdělávání, školení a zaměstnanost po celé zemi. Členské státy musí vypracovat Rámec politiky zaměstnanosti (Policy Frame of Reference) jakožto součást svých plánů a v tomto rámci stanovit směrnice pro příslušnou podporu lidských zdrojů na celém území. Je to způsob, jak zajistit, že

programování ESF pro lidské zdroje na národní a regionální úrovni bude v souladu se záměry a opatřeními národního akčního plánu zaměstnanosti.

Evropský sociální fond

Evropský sociální fond se zaměřuje na aktivity spojené s realizací Evropské strategie zaměstnanosti, tzn. na zvýšení zaměstnanosti, podporu zaměstnatelnosti, rozvoj podnikání a rovných příležitostí. Finanční prostředky ESF jsou výhradně určeny na „investice do rozvoje lidských zdrojů“ a to prostřednictvím podpory zaměstnanosti, sociální inkluze, celoživotní vzdělávání a rovných příležitostí.

ESF může poskytovat podporu k dosažení celé řady cílů politiky zaměstnanosti a pomáhat tak členským státům rozvíjet trhy práce a kvalifikace lidí, kteří jsou zaměstnaní nebo kteří práci hledají. Členské státy a regiony v rámci EU mají různé přístupy k uskutečnění této politiky a používají různé struktury k jejímu naplnění. Je proto jejich úkolem stanovit, na které oblasti politiky se zaměří a jak nejlépe využijí finančních prostředků ESF pro své záměry. Musí však věnovat zvláštní pozornost rozvoji kvalifikace a rovných příležitostí. Dále je nutné zajistit, aby takové kroky byly začleněny do místních rozvojových plánů.

Pět oblastí politiky Evropského sociálního fondu:⁷

- **Rozvoj a podpora aktivní politiky zaměstnanosti na trhu práce** – aktivní politika zaměstnanosti si klade za cíl poskytnout pomoc těm, kterým hrozí nezaměstnanost a pomoci nezaměstnaným vrátit se zpět do pracovního procesu dříve propadnou do dlouhodobé nezaměstnanosti.
- **Podpora rovných příležitostí pro všechny v přístupu na trh práce se zvláštním důrazem na ty, kterým hrozí vyloučení ze společnosti** – kde hlavním cílem je snaha soustředit se na potřeby zdravotně postižených, etnických menšin a dalších skupin a jednotlivců, kteří čelí zvláštním obtížím, dále pak na přípravu vhodné kombinace preventivní a aktivní politiky, která jim má na trhu práce pomoci.
- **Podpora a zlepšování školení, vzdělávání a poradenství jakožto součástí politiky celoživotního vzdělávání** – cílem je zlepšit vzdělávací systémy a umožnit tak rozvoj kvalifikované pracovní síly, jež se může uplatnit na neustále se měnícím trhu práce.
- **Podpora kvalifikované, vzdělané a přizpůsobivé pracovní síly, inovací a flexibilní organizace práce, rozvoje podnikání a podmínek umožňujících vytváření pracovních míst a podpora dovedností a rozvoj lidského potenciálu ve výzkumu, vědě a technologii.**
- **Konkrétní opatření na zlepšení přístupu žen na trh práce** a jejich účasti na něm včetně rozvoje jejich pracovní kariéry, přístupu žen k novým pracovním příležitostem a zahájení vlastního podnikání a snížení vertikální a horizontální segregace na základě pohlaví na trhu práce.

⁷ Viz http://.nvf.cz/publikace/pdf_publikace/nvf/pruvodce_esf.pdf

Iniciativy Společenství

Unie vypracovala čtyři speciální programy, známé jako Iniciativy Společenství, jež získávají finanční prostředky z rozpočtu strukturálních fondů. Cílem těchto iniciativ je podporovat inovativní přístupy k řešení problémů nezaměstnanosti a vytvářet mezinárodní sítě spojující fyzické osoby a organizace, zabývající se stejným tématem, a umožňovat vzájemnou výměnu zkušeností mezi členskými státy a regiony. Zmíněnými čtyřmi Iniciativami jsou:

- **INTERREG** podporuje nadnárodní, přeshraniční a meziregionální spolupráci při rozvoji regionů (financováno z ERDF).
- **URBAN** usiluje o podporu udržitelného rozvoje měst v obcích, městech a městských aglomeracích zasažených krizí (ERDF).
- **LEADER +** se soustředí na místní iniciativy pro rozvoj venkova (financováno z EAGGF).
- **EQUAL** podporuje nové prostředky v boji se všemi typy diskriminace a nerovností vyskytujícími se na trhu práce (ESF).

Pro období od roku 2000 do roku 2006 je přiděleno těmto čtyřem iniciativám 5,35% celkového rozpočtu strukturálních fondů (přibližně 10,5 miliardy EUR). Z výše uvedených iniciativ je pro oblast politiky významná EQUAL, proto bych se na ni v následující kapitole zaměřila podrobněji.

Evropské služby zaměstnanosti – EURES (European Employment Services)

EURES je dalším nástrojem na podporu zaměstnanosti v EU. Jedná se **informační a poradenskou síť propojující veřejné služby zaměstnanosti členských států EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska, funguje jako jakýsi „evropský úřad práce“**. Vznik systému EURES iniciovala Evropská komise v roce 1993 a nyní funguje jako její koordinátor. Posláním systému je výměna informací o poptávce a nabídce na trhu práce, o situaci a vývojových trendech na tomto trhu a o životních a pracovních podmínkách v jednotlivých členských státech EU. Cílem je podpořit mobilitu pracovní síly na evropském trhu práce prostřednictvím služeb nabízených zaměstnancům, zaměstnavatelům i ostatním občanům, kteří hodlají využít princip volného pohybu pracovníků uvnitř EU.

Síť EURES shromažďuje, poskytuje a aktualizuje informace obsažené ve dvou základních databázích:

- Volných pracovních míst, jež svou povahou odpovídají povaze mezinárodní mobility pracovních sil,
- životních a pracovních podmínek v jednotlivých státech EU včetně informací o mobilitě pracovní síly a o stavu a trendech na trhu práce.⁸

V příhraničních regionech, jež se vyznačují vysokou úrovní pracovní mobility, byl zřízen systém EURES-T. Jedná se o specializovaná regionální partnerství mezi různými institucemi. Spojuje veřejné služby zaměstnanosti, vzdělávací instituce, zaměstnavatele, odborové organizace, místní orgány a instituce zabývající se zaměstnaností a záležitostmi odborných školení v pohraničních oblastech s Evropskou komisí.

⁸ Viz <http://europa.eu.int/eures/index.jsp>