

Martin Potůček

# Křižovatky české sociální reformy

Knihovna FSS MU Brno



4 2 4 0 7 0 7 3 1 6

SOCIOLOGICKÉ  
NAKLADATELSTVÍ



Po nástupu Jacqua Delorse do funkce generálního tajemníka Komise Evropské unie v roce 1985 se oživuje sociální dimenze práce společenství v podobě nového sociálního programu. (Ten se ovšem v mnohém podobá nesplněnému Sociálnímu akčnímu programu z poloviny 70. let.) Vychází z teze, že hospodářská politika má být založena na dohodě mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, zahajuje Jacques Delors v roce 1985 sociální dialog na nadnárodní úrovni — mezi představiteli Unie, reprezentanty průmyslu a odborovými předáky — s cílem dosáhnout shody v základních otázkách hospodářské a sociální politiky EU, zvláště otázek zaměstnanosti, mzdové a investiční politiky. Neformálních setkávání mezi sociálními partnery na evropské úrovni, nazvaných podle místa prvního setkání *Val Duchesse*, se kromě zástupců Komise EU zúčastňují zástupci zaměstnanců ETUC (European Trade Union Congress) a zástupci zaměstnavatelů UNICE (Union of Industries of the European Community). Dalším účastníkem setkávání je CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), Evropské ústředí podniků se státní účastí.

*„V letech 1985—1993 dospěla tato shromáždění ke dvanácti společným postojům, z nichž nejčastěji bývají citována shoda o zavádění nových technologií (březen 1987), o přizpůsobování trhu práce (červen 1991) a o přístupu k profesní přípravě (srpen 1991)“ (Rychtáriková 1998:30).*

Rok 1987 znamenal důležitý předěl ve vývoji EU. Bylo přijato rozhodnutí o vytvoření jednotného trhu zboží a služeb a umožnění volného pohybu osob, práce a kapitálu do roku 1992 (*Single European Act*). Prioritou se stalo vytvoření jednotného trhu, sociálně politická problematika ustoupila do pozadí. Streeck (1996:302) komentuje tento vývoj slovy:

*„... Thatcherová vybrála, Delors prohrál a sjednocující se Evropa nejen že neuspěla ve snaze vyvinout suverénní veřejnou moc k regulaci ekonomiky, ale zároveň vybudovala institucionální dědictví, které zabrání realizaci takového projektu v dohledné budoucnosti.“*

I realizace takto omezeného projektu byla nicméně ohrožena tím, že po zavedení jednotného trhu bylo možno očekávat odliv kapitálu z členských zemí s rozvinutějším sociálním zákonodárstvím. Představitel podnikatelských kruhů, ale i vládní národohospodáři se báli sociálního dumpingu — přelévání kapitálu do zemí s výrazně nižšími náklady na pracovní sílu. Uvědomili si s novou naléhavostí, že společná evropská ekonomická politika je neuskutečnitelná bez vytváření společného evropského rámce sociální politiky. Jinými slovy řečeno, vyvstala potřeba harmonizovat sociální politiku zemí EU, zvláště pak činnost soustav pracovního práva, sociálního zabez-

pečení a zdravotní péče. Má-li být totiž skutečně naplněna např. zásada volného pohybu osob v rámci EU, například za prací, za studiem, z rodinných či zdravotních důvodů, je třeba zajistit, aby rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení v různých zemích neměly negativní vliv na mobilitu obyvatelstva. Občané EU nesmějí ztratit určitá sociální práva ve své zemi — např. nárok na starobní důchod, příspěvek v nezaměstnanosti, zdravotní pojištění, rodinné přídatky apod.

Původní ustanovení Římské smlouvy byla proto postupně doplňována mimo jiné o řadu závazných ustanovení sociálně politického charakteru:

- sbližování národních soustav v oblasti péče o zdraví, bezpečnosti při práci, ochrany životního a pracovního prostředí a ochrany spotřebitelů;
- opatření stanovující minimální standardy kvality pracovního prostředí, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci;
- rozhodnutí zlepšovat ekonomickou a sociální kohezi uvnitř EU, mimo jiné podporou dialogu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli na úrovni jeho vrcholných orgánů.

Tradiční úkoly Evropského sociálního fondu, to je podpora kvalifikace pracovní síly, rozvoj nových pracovních příležitostí a boj s nezaměstnaností mladých a s dlouhodobou nezaměstnaností, byly v rámci reformy strukturálních fondů v roce 1988 redefinovány a vyzdviženy do postavení trvalých priorit sociální politiky EU.

Rok 1989 znamenal vyvrcholení úsilí obohatit činnosti EU o sociální dimenzi. Jedenáct z dvanácti členských zemí EU (zpočátku s výjimkou Británie) přijalo *Chartu Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků* (Community 1992). Jednotlivá závazná ustanovení tohoto dokumentu zaručují:

- volný pohyb pracovníků v zemích EU;
- odpovídající odměnu za vykonanou práci;
- zlepšování životních a pracovních podmínek;
- právo na sociální zabezpečení (pracovníků), případně na sociální pomoc (u nepracujících);
- svobodu sdružování zaměstnanců i zaměstnavatelů a kolektivního vyjednávání;
- přístup k odbornému vzdělávání;
- rovné zacházení bez ohledu na pohlaví;
- poskytování informací, konzultací a zajištění spoluúčasti pracovníků při řešení problémů zaměstnanosti na úrovni jednotlivých firem i nadnárodních společností;
- ochranu a bezpečnost zdraví při práci;

- ochranu dětí a mládeže v pracovním procesu;
- právo na starobní důchod (u bývalých pracovníků), příp. na sociální pomoc (u lidí, kteří nemají nárok na starobní důchod) u osob v důchodovém věku;
- invalidům přijetí dodatečných opatření vytvářejících lepší možnosti pro jejich sociální a profesionální integraci.

Začátkem listopadu 1993 vstoupila v platnost *Smlouva o Evropské unii* neboli *Maastrichtská smlouva*. Další směřování EU v ní bylo vymezeno takto: podporovat vyvážený a trvale udržitelný ekonomický a sociální rozvoj šetrící životní prostředí, a to vytvořením oblasti bez vnitřních hranic, posílením ekonomické a sociální soudržnosti (koheze) a solidarity mezi členskými zeměmi a vytvořením ekonomické a monetární unie. Ekonomická a sociální soudržnost je v dokumentu vymezena jako úsilí o snížení rozdílů mezi úrovněmi rozvoje různých regionů podporou nejméně rozvinutých oblastí, včetně zemědělských. Hlavními prostředky zajištění sociální soudržnosti se mají stát mimo jiné vysoká úroveň zaměstnanosti, zdravotního a sociálního zabezpečení, zkvalitnění vzdělávání a vyloučení jakékoliv národnostní diskriminace. Evropský sociální fond má spolu s *Evropským fondem regionálního rozvoje* pomáhat zaostalejším oblastem. EU se zároveň zavazuje k dodržování principu subsidiarity, což znamená, že bude zasahovat pouze tam, kde nebude možno dosáhnout cílů vytčené akce na úrovni jednotlivých členských zemí. Komise EU má podle Maastrichtské smlouvy předkládat každé tři roky zprávu o tom, jak se v rámci Unie daří dosahovat ekonomickou a sociální soudržnost.

Ve zvláštní smlouvě, tvořící součást Maastrichtské smlouvy ve formě *Protokolu* a na něj navazující *Dohody o sociální politice*, se členské země EU — nejprve s výjimkou Velké Británie, která smlouvu ratifikovala až po porážce Konzervativní strany v parlamentních volbách „novou“ Labouristickou stranou v čele s Tony Blairem v roce 1997 — zavázaly uskutečňovat *Chartu Evropské unie o základních sociálních právech pracovníků*, včetně koordinace národních sociálních politik ve všech oblastech, kterých se uvedený dokument týká.

Zefektivnění rozhodovacího procesu na poli sociální politiky má být dosaženo přechodem od požadavku jednomyslnosti k rozhodování kvalifikovanou většinou tam, kde se týká:

- ochrany a bezpečnosti zdraví při práci;
- pracovních podmínek;
- informovanosti a konzultací s pracovníky;
- rovného zacházení bez ohledu na pohlaví;

- reintegrace osob vyloučených z trhu práce.

Pouze jednomyslně může i nadále rozhodovat Rada ministrů práce a sociálních věcí zemí EU:

- o směrnících a nařízeních o sociálním zabezpečení a sociální ochraně pracujících;
- o ochraně pracujících při ukončení pracovní smlouvy;
- o zastupování a kolektivní obraně zájmů pracujících a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování;
- o pracovních podmínkách pro občany třetích zemí;
- o finančních prostředcích na podporu zaměstnanosti a na vytváření pracovních příležitostí.

EU nemá právo rozhodovat o úpravě práva na stávku a na vyluku zaměstnanců, o změně spolčovacích práva a o pravidlech odměňování.

Poprvé se otevírá možnost uzavírat právně závazné dohody, pokud budou přijaty reprezentanty všech partnerů zúčastněných na sociálním dialogu na evropské úrovni. Znamená to, že je možné vytvářet komunitární právo i mimo legislativní aktivitu oficiálních institucí EU. Komise EU má také povinnost vždy předtím, než připraví návrh nových právních ustanovení, informovat a vyslechnout sociální partnery. Musí také každoročně předkládat zprávu o pokroku při dosahování stanovených cílů.

Po přijetí Maastrichtské smlouvy došlo k významným změnám, které posílily postavení sociálně politické problematiky v agendě EU. V roce 1995 byly do EU přijaty tři nové státy — Rakousko, Švédsko a Finsko —, čímž se počet členských zemí zvýšil na patnáct. Všechny nové členské země byly shodou okolností země s rozvinutými veřejnými sociálními službami. Rostoucí nezaměstnanost vyzdvihla řešení tohoto problému, vyžadujícího nové přístupy, jako jedné z nejnaléhavějších politických priorit Evropské unie konce 90. let.

#### Příklad:

Sociální partneři na evropské úrovni, tj. zástupci zaměstnanců ETUC (European Trade Union Congress), zástupci zaměstnavatelů UNICE (Union of Industries of the European Community), představitelé CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), Evropského ústředí podniků se státní účastí a zástupci Komise EU, se rozhodli koordinovat svoje akce v boji proti nezaměstnanosti. V listopadu 1996 přijali společné prohlášení o vytvoření paktu důvěry, směřujícího k podpoře zaměstnanosti v rámci Evropské unie. V rámci této iniciativy byla zdůrazněna potřeba kooperativního přístupu všech zúčastněných a nutnost bojovat proti

nezaměstnanosti jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských zemí i na nižší úrovni (regionální, sektorální, podnikové) /Kauppinen 1998/.

Komise EU zpracovala několik analytických a programových dokumentů (známých jako Zelená kniha a Bílé knihy). Všechny vycházejí ze stanoviska, že

*„příští fáze ve vývoji sociální politiky v rámci EU nesmí být založena na myšlence, že sociální pokrok musí ustoupit oživení ekonomické konkurenceschopnosti... Vskutku mnohé z vlivu a síly Evropy pochází právě z jejich schopností kombinovat tvorbu bohatství s vyššími přínosy a svobodami pro její obyvatele“*

(Green 1993:7).

Zatím poslední významnou událostí v životě EU bylo přijetí *Amsterdamské smlouvy* v říjnu 1997. Ustanovení Protokolu a Dohody o sociální politice z Maastrichtu byla do textu této smlouvy začleněna prakticky beze změny, čímž byl EU poskytnut mandát k pokračování v tvorbě společných sociálních standardů tam, kde se o nich Dohoda výslovně zmiňuje. I když Amsterdamská smlouva předpokládá postupné přijímání dalších zemí, včetně zemí střední a východní Evropy, nepodařilo se dospět k dohodě o strukturální reformě orgánů EU, o způsobu rozhodování a dalších vnitřních reformách nutných k tomu, aby byl vstup dalších zemí zvládnutelný. Je však nepochybné, že k těmto změnám bude muset dojít, neboť proces integrace zprostředkovaný Evropskou unií je v zásadě jednosměrným procesem: není kam uhýbat ani kam couvat, je třeba hledat cesty vpřed.

V listopadu 1997 se v Lucembursku konal summit EU o nezaměstnanosti. Byl na něm schválen náročný program, který by měl v průběhu následujících pěti let zabezpečit

- zvýšení zaměstnanosti na 65 % (v roce 1997 60,4 %);
- snížení nezaměstnanosti na 7 % (v roce 1997 přes 10 %).

Lze předpokládat, že fungování jednotného evropského trhu a zavedení *Evropské měnové unie (EMU)* — schválené na počátku roku 1998 a plně účinné od roku 2002 — vyvolá v rámci členských zemí EU následující sociální změny a sociálně politická opatření:

- odstranění diskriminačních praktik v regulaci migrace obyvatelstva;
- zavedení jednotné podoby pracovních smluv;
- další sblížení národních soustav sociálního zabezpečení;
- přijetí nadnárodních právních norem pro kontrolu činnosti nadnárodních korporací;

- vznik jednotného pracovního práva v zemích EU.

Tento vývoj naznačuje, že integrační proces v rámci EU vychází z etického a kulturního fundamentu evropské civilizace; má svoji dimenzi ekonomickou, politickou, sociální a regionální; sladování sociálních politik pojímá jako organickou součást integračních snah. V politické praxi orgánů Evropské unie ovšem stále přetrvává latentní napětí mezi korporativistickou filozofií základních sociálních práv pracovníků zaručených Chartou EU a masivně se prosazující liberální filozofií jednotného trhu. Jinými slovy řečeno, spor mezi ideovým odkazem Jacqua Delorse a Margaret Thatcherové v Evropské unii stále žhne...

### C 4.3. Integrace České republiky do Evropské unie a sociální politika

Bude-li se chtít Česká republika úspěšně zapojit do evropských integračních procesů, stane se koordinace a sblížení její sociální politiky se sociální dimenzí politiky Evropské unie jednou z nutných podmínek realizace tohoto cíle. Nebude to ovšem jednoduchá záležitost.

Dauderstädt (1996) upozorňuje na následující komplikace paralelního procesu ekonomické a politické transformace zemí střední a východní Evropy a jejich integrace do Evropské unie:

- i kdyby tyto země dosahovaly trvalého ekonomického růstu, i tak by to znamenalo rostoucí ekonomickou a sociální diferenciaci s vytvořením významné skupiny těch, kteří budou ztrácet své bývalé postavení;
- demokratické instituce budou v ohrožení ze strany těch, kteří budou takto ztrácet půdu pod nohama, a budou proto kritičtí k novým poměrům;
- přijetí do EU bude mít ambivalentní dopad na demokratickou stabilitu: nabídne sice stabilitu na nadnárodní úrovni, ale zároveň podpoří sociální diferenciaci a politickou polarizaci;
- pomoc ze strany EU si tudíž vyžádá specifická opatření, schopná čelit riziku sociální nestability.

Česká republika byla sice v březnu 1998 zahrnuta do první skupiny zemí, pozvaných ke vstupu do Evropské unie, nicméně uvedená globální rizika se jí samozřejmě nevyhýbají.

V dalším textu se, s odvoláním na práci *Sociálně ekonomické souvislosti integrace ČR do EU* (1998), zaměřím na proces naplňování konkrétních cílů, které v rámci přibližování České republiky k Evropské unii vyvstanou na úseku volného pohybu pracovních sil, sociálního zabezpečení, pracovních