

# EURÓPSKY SOCIÁLNY MODEL

## Trendy a riziká sociálnej integrácie Európy<sup>1</sup>

### 1. Úvod

Termín „európsky sociálny model“ sa stal súčasťou politických a spoločenských debát, prenikol do oficiálneho slovníka pojmov používaných v prostredí Európskej únie, a to bez zrozumiteľnej definície. V skutočnosti existuje viacero vysvetlení pochádzajúcich z odborných štúdií fenoménu integrácie sociálnej politiky<sup>2</sup> na úrovni Európskej únie. Zmätok nastáva v terminológii. Niekde narazíme na európsky sociálny štát, inde na európsku sociálnu integráciu. Považujem preto za potrebné ozrejmiť všetky dôležité pojmy týkajúce sa európskej integrácie hneď na úvod, predovšetkým vymedziť čo je a čo nie je európsky sociálny model.

Európska sociálna integrácia sa definuje v nadväznosti na prebiehajúcu ekonomickú a politickú integráciu. Má dodávať projektu Európskej únie nezávislú sociálnu dimenziu, ktorá umožní odstránenie bariér medzi členskými štátmi a rozšíri aktivity v sociálnej politike smerom k občanovi. Pojem nepredstavuje sociálnu integráciu v klasickom zmysle slova, ako integráciu preukázateľne a objektívne znevýhodneného jedinca do spoločnosti, či inej sociálnej skupiny. Niektorí teoretici, ako Begg a Berghman európskej sociálnej integrácii prisudzujú cieľ bojovať so sociálnou exklúziou (vyčlenením) na úrovni únie. Má tvoriť doplnok k formovaniu economickej a menovej únie<sup>3</sup> (EMU) a jednotnému ekonomickému priestoru, ktoré sa postupne vytvorili v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch.<sup>4</sup> Výsledkom integračného procesu má byť „jednotný sociálny priestor“ (single social area), dopĺňujúci „jednotný trh“ (single market) Európskej únie s centralizovaným legislatívnym zázemím a preberaním európskych noriem do zákonodarstva členských štátov. Threlfall rozlišuje integráciu ako harmonizáciu sociálnych systémov, ktorá je výsledkom „dopadu fungovania spoločného trhu na socio-ekonomické štruktúry členských štátov“.<sup>5</sup> V tomto smere sa často vyskytuje výraz sociálne občianstvo.<sup>6</sup> Svoju podstatu odvodzuje z komplementárneho

---

<sup>1</sup> Za pomoc pri spracovaní témy by som rád poďakoval svojmu školiteľovi Petrovi Gondovi za posúdenie obsahu a cenné rady.

<sup>2</sup> Sociálnu politiku na poli Európskej únie nie je možné interpretovať v klasickej definícii, ako súhrn sociálneho poistenia, sociálnej pomoci a sociálneho zabezpečenia v intenciách suverénneho štátu. Keďže Európska únia je špecifická „sui generis“ inštitúcia, definícia sociálnej politiky v kontexte EÚ bude širšia a zahrňujúca jednotné, resp. minimálne štandardy stanovené primárnym alebo sekundárnym právom ES/EÚ v oblasti regulácie pracovného trhu, bezpečnosti pri práci, sociálnej inklúzie, sociálneho zabezpečenia pre migrujúcich pracovníkov, nediskriminácie a pod.

<sup>3</sup> Aj keď paradoxne konvergenčné maastrichtské kritériá a deklarovaný Pakt rastu a stability, prostredníctvom obmedzení ako výška deficitu verejných financií k HDP (3%), zabraňujú radikálnemu rastu sociálnych výdajov. To je dôvod, prečo štáty neochotné pristúpiť na štrukturálne reformy, ako Francúzsko a Nemecko, majú problém kritériá dodržiavať.

<sup>4</sup> Porovnaj: Begg – Berghman 2002, str. 179 – 180.

<sup>5</sup> Citované podľa: Threlfall 2003, str. 122 – 123.

<sup>6</sup> Pojem sociálneho občianstva nechcem legitimizovať, no považujem za potrebné dodať, že vychádza z práce T.H. Marshalla s názvom *Občianstvo a sociálna trieda* (Citizenship and Social Class). Podľa Marshalla sa moderné občianstvo vyvinulo z demokratizácie, ktorá prebiehala počas posledných troch storočí. V osemnástom storočí došlo k položeniu základov zákonného ustanovenia občianskych práv, v devätnástom zase vznikli politické práva. Ako kulmináciu demokratického ideálu potom vidí konsolidáciu sociálneho občianstva v storočí dvadsiatom. Porovnaj: Esping – Andersen 1996, str. 1.

občianstva EÚ zavedeného Maastrichtskou zmluvou. Odvoláva sa na práva<sup>7</sup> občana garantované zo strany inštitúcií únie. Legislatívny proces EÚ obsahuje pojem sociálna regulácia, ktorá predstavuje sekundárne právo Spoločenstiev.<sup>8</sup> Stanovuje rozsah regulácie na základe primárneho práva, ale aj kompetencie členských štátov únie, obsah a rozsah ich sociálnej politiky.<sup>9</sup> Posledným, nekorektne používaným a málo legitímnym termínom je sociálny *dumping*, ktorý sa vyskytuje najmä v súvislosti s procesom rozširovania únie. Zdôrazňuje lepšiu konkurencieschopnosť nových členských štátov EÚ vo výrazne lacnejšej pracovnej sile, ale aj štrukturálnych reformách, znižovaní daňového a odvodového zaťaženia, miery prerozdeľovania a demografické faktory. Existuje aj opačná interpretácia termínu sociálny dumping – ako úmyselnej mobility občanov do členského štátu so štedrejším sociálnym systémom a garanciou vyšších sociálnych príjmov ako v domovskom štáte.

Európsky sociálny model, ktorý je predmetom tejto práce, nemožno spájať s termínom európsky sociálny štát. Ten prirodzene neexistuje, ak jeho definíciu prijímame ako legislatívou inštitucionalizovaný mechanizmus s vnútorne definovanými nástrojmi a systémom prerozdeľovania.<sup>10</sup> Pod takúto širokú definíciu v súčasných podmienkach EÚ spadá Spoločná poľnohospodárska a rybolovná politika spolu so štrukturálnymi fondmi na vyrovnávanie regionálnych rozdielov.<sup>11</sup> Európsky sociálny model možno definovať ako syntézu spoločne zdieľaných hodnôt a prístupov v sociálnej politike, pod ktorými si treba predstaviť primát sociálnej rovnosti a bezpečnosti zabezpečenej ochranou rukou štátu nad stratifikáciou a pružnosťou stelesnenou v osobnej zodpovednosti jednotlivca a neviditeľnej ruke trhu. Európsky sociálny model je tiež syntézou podobných sociálnych problémov, určujúcim diagnózu, sporadicky spôsob liečenia. Európsky sociálny model vytvárajú z vertikálneho hľadiska dva fenomény:

1. sociálna integrácia, ktorá je výsledkom rozhodovacieho procesu inštitúcií Európskej únie vychádzajúceho z primárneho (zmluvy) a sekundárneho (nariadenia, smernice, odporúčania) práva ES/EÚ a z medzivládneho alebo nadnárodného princípu rozhodovania medzi členskými štátmi. Únia vykonáva svoje právomoci prostredníctvom autorizovanej administratívy na základe prenesenej zvrchovanosti – priamy prístup zhora nadol,
2. sociálna integrácia, ktorá je výsledkom tzv. súdneho aktivizmu Európskeho súdneho dvora (ESD). Judikatúra vychádza zo zmluvnej základne únie a predovšetkým precedensov (case law) spojených s uplatňovaním voľného pohybu osôb a pracovných

---

<sup>7</sup> Pojem „práva“ sa v tomto prípade spája s utópiou „sociálnych práv“ vychádzajúcich zo sociálnych nárokov občana a kodifikujúcich legitímne aj nelegitímne ideály bez opory v povinnosti alebo zdrojoch. Porovnaj: Kabele 2003, str. 2.

<sup>8</sup> Pojem Spoločenstvo sa odvodzuje od Európskych spoločenstiev, stále existujúcej organizácie s právnou subjektivitou. Používa sa spolu s Európskou úniou, oficiálne založenou až Maastrichtskou zmluvou.

<sup>9</sup> Porovnaj: Threlfall 2003, str. 123.

<sup>10</sup> Preto nie je možné európsky sociálny model logicky zaradiť do typológie režimov sociálneho štátu, aj keď samotný model a jeho opatrenia v mnohých aspektoch čerpajú legitimitu z niektorých režimov sociálneho štátu. Všeobecne rozlišujeme Škandinávsky, Kontinentálny (Bismarekov), Anglosaský (Atlantický) a Juhoeurópsky model sociálneho štátu. Nezávisle na tejto typológii sa spomína špecifický slovenský „work based“ model. Porovnaj: Arts – Gelissen 2002, Gonda 2004, príp. Leibfried 2000, str. 191 - 194.

<sup>11</sup> Jedným zo štyroch štrukturálnych fondov EÚ je Európsky sociálny fond, zriadený Rímskou zmluvou. Ako finančný nástroj únie má oficiálne za cieľ podporu rozvoja ľudských zdrojov, zamestnanosti, vzdelávania, podnikateľského ducha, sociálnej inklúzie a rovnosti príležitostí. Poskytuje podporu členským štátom pri zavádzaní nových aktívnych politík a systému boja proti nezamestnanosti. Finančné prostriedky z Európskeho sociálneho fondu sa na Slovensku čerpajú na základe troch programových dokumentov (Sektorový operačný program Ľudské zdroje, Jednotný programový dokument NUTS II Bratislava Cieľ 3, Iniciatíva spoločenstva Equal), ktoré sú výsledkom rokovaní medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Európskou komisiou. Každopádne efektívnosť a adresnosť takéhoto nástroja sú diskutabilné a vyžadujú si hlbšiu analýzu .

síl, odstraňovaním bariér a uľahčením prístupu k produktom sociálnej politiky v iných krajinách – nepriamy prístup zdola nahor.

Leibfried, ktorý tieto dve úrovne konfrontuje s postupným vývojom sociálnej politiky v Spojených štátoch amerických, rozlišuje tzv. amerikanizáciu a europeizáciu európskeho sociálneho modelu. Amerikanizácia je proces, pri ktorom Európska únia sleduje podobný vývoj ako v USA, kde postupné utváranie a rozvoj spoločného (inter-state) trhu vytvorilo priestor pre federálne zásahy v sociálnej politike,<sup>12</sup> napríklad prostredníctvom súdneho aktivizmu. Amerikanizácia ako pravdepodobný scenár, má byť opakom chaosu (atrofie). Ten podľa Leibfrieda vznikne kvôli dlhodobej strate suverenity členských štátov v dôsledku europeizácie, teda prostredníctvom harmonizácie zo strany európskej byrokracie.<sup>13</sup>

Cieľom tejto práce je analyticky - popisnou metódou dokázať platnosť dvoch hypotéz týkajúcich sa európskeho sociálneho modelu a sociálnej integrácie:

1. Ekonomická a politická integrácia v EÚ, najmä od deväťdesiatych rokov, dopomohla k rastu opatrení európskeho sociálneho modelu v legislatíve Spoločenstva a tento proces dynamicky pokračuje k postupnej inštitucionalizácii sociálnej politiky na nadnárodnej úrovni a vytvoreniu „jednotného sociálneho priestoru“ (napríklad prostredníctvom Ústavy pre Európu).
2. Európsky sociálny model sa zo strednodobého a dlhodobého hľadiska stane priestorom konfliktu medzi reformným tlakom liberalizácie, deregulácie v dôsledku globalizácie a reziduálnym tlakom na širšiu garanciu sociálnych práv a rast sociálnych výdajov.

Prvá hypotéza bude tvoriť obsah prvej časti práce so zameraním na stručnú analýzu vývoja a *status quo* európskeho sociálneho modelu „zhora nadol“, teda v primárnom a sekundárnom práve Spoločenstva, spolu so súdnym aktivizmom ESD a prístupom „zdola nahor“. Druhá časť sa zameria na druhú hypotézu *pro futurum*. Bude sa snažiť odpovedať na niekoľko zásadných otázok: Aký bude ďalší vývoj európskeho sociálneho modelu z hľadiska prijímania Ústavy pre Európu? Je efektívne a ekonomicky udržateľné vytvárať jednotný sociálny priestor so solidaritou pre 420 miliónov ľudí? Je možné splniť ciele Lisabonskej stratégie z roku 2000? Rozvíjať sociálny model a neprehliť pri tom ekonomické zaostávanie za USA a inými ekonomicky výkonnejšími štátmi? Ekonomické zaostávanie väčšiny štátov EÚ za USA považujem za vhodný referenčný rámec na dokázanie hypotézy o reformnom tlaku. Budem mu preto venovať zvláštnu pozornosť. Odpovede na nastolené otázky a formuláciu možných vývojových trendov poskytne záver. Považujem za potrebné upozorniť, že náplňou tejto práce je zamerať sa na niektoré čiastkové problémy. Práca v žiadnom prípade nevytvára nárok na komplexnú analýzu európskeho sociálneho modelu.

## 2. Vývoj a legitimizácia európskeho sociálneho modelu

### 2.1. Primárne a sekundárne právo

Sociálna politika sa na začiatku formovania európskeho projektu objavovala len príležitostne, aj keď v päťdesiatych a šesťdesiatych rokoch zažíval fenomén sociálneho štátu svoj zlatý vek. Politická vôľa spolupracovať a rôznorodosť participujúcich štátov nedávala šancu harmonizácií v sociálnej oblasti. Napriek tomu sa už v diskusiách o Rímskej zmluve tieto tendencie vyskytli a súviseli najmä so zaručením štyroch slobôd, na ktorých prvé európske spoločenstvá vznikli. Rímska zmluva (Treaty of Rome) z roku 1957, zakladajúca Európske hospodárske spoločenstvo, poskytla konsenzus pre budúcu sociálnu integráciu v niekoľkých

<sup>12</sup> Ktoré však zlyhali a rozhodovanie o sociálnej politike a dizajne jednotlivých sociálnych programov bolo až na niektoré výnimky v roku 1996 decentralizované späť na štáty americkej únie.

<sup>13</sup> Leibfried 2000, str. 190 – 203.

článkoch. Článok 117 konštatuje: „Členské štáty sa zhodli na potrebe presadenia lepších životných a pracovných podmienok pre pracovníkov, aby umožnili ich harmonizáciu a zlepšovanie. (Členské štáty) veria, že tento rozvoj vyplynie nielen z fungovania spoločného trhu, ktorý bude favorizovať harmonizáciu sociálnych systémov, ale aj z procedúr zakotvených v tejto Zmluve a aproximácie ustanovení na základe práva, smernice alebo administratívneho kroku.“<sup>14</sup> Ostatné články 48 až 51 (v súčasnosti 39 až 42 ZES)<sup>15</sup> sa týkajú voľného pohybu pracovných síl a články 52 až 58 (v súčasnosti 43 až 48 ZES) slobody podnikania v hraniciach jednotného trhu. Rímska zmluva vo všeobecnosti stanovila spoločenstvu nasledovný rámec cieľov:

- a) presadzovanie sociálneho pokroku a a vysokej miery zamestnanosti,
- b) zlepšenie životných a pracovných podmienok (užšia spolupráca na základe jednohlasnosti),
- c) každý členský štát zabezpečí rovnakú mzdu pre ženy a mužov,
- d) Európsky sociálny fond na zabezpečenie geografickej a pracovnej mobility,
- e) princíp voľného pohybu pracovných síl s právom usadenia sa v inom členskom štáte, sociálnym zabezpečením a nediskrimináciou v zamestnaní.<sup>16</sup>

Zásadné zmeny v sociálnej integrácii prišli s diskusiami o Jednotnom európskom akte (Single European Act) z roku 1986. Francúzski socialisti s prezidentom F. Mitterrandom a predsedom Európskej komisie (EK) J. Delorsom odštartovali kampaň za sociálnu dimenziu európskej integrácie<sup>17</sup>, ktorá prirodzene narážala na odpor britských konzervatívcov M. Thatcherovej. Napriek tomu sa do zmluvy podarilo presadiť harmonizáciu zdravotných a bezpečnostných štandardov pri práci so zavedením hlasovania kvalifikovanou väčšinou (QMV) v Rade. Svetlo sveta uzrel aj dialóg so sociálnymi partnermi na úrovni spoločenstiev a termín ekonomickej a sociálnej kohézie.

Kvalitatívne aj kvantitatívne nová situácia nastala po Maastrichtskej zmluve (Treaty of Maastricht) z roku 1992, ktorá so založením Európskej únie priniesla aj projekt komplementárneho európskeho občianstva a vytvorenie spoločného ekonomického priestoru. Už v roku 1989 podpísalo na návrh Európskej komisie jedenásť členských štátov ES Chartu základných práv zamestnancov. Obsahovala štyridsaťsedem návrhov na legislatívne kroky a následné vytvorenie sociálnej dimenzie jednotného trhu. Chartu nepodpísala Veľká Británia, ktorá pod vedením konzervatívnej vlády J. Majora vetovala jej zakotvenie v Maastrichtskej zmluve. Právna základňa pre sociálnu politiku bola schválená v podobe kompromisného Protokolu o sociálnej politike<sup>18</sup> (Protocol on Social Policy), ktorý napriek britskému nesúhlasu a s podmienkou, že sa nebude vzťahovať na územie Spojeného kráľovstva, vstúpil do platnosti. Sociálny protokol rozšíril hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v oblasti pracovných podmienok zamestnancov a konzultácií so zamestnancami. Politicky citlivé oblasti, ako sociálne zabezpečenie, zostali podmienené jednohlasnosťou. Sociálny protokol zaviedol novú úroveň vzťahov v celoeurópskom sociálnom dialógu: EK je povinná konzultovať sociálnych partnerov<sup>19</sup> pred iniciovaním legislatívy v oblasti sociálnej politiky a sociálni partneri dostali možnosť iniciovať vlastné dohody, ktoré môžu byť presadené v členských štátoch prostredníctvom lokálnych sociálnych partnerov alebo prostredníctvom

<sup>14</sup> Neoficiálny preklad na základe Threlfall 2003, str. 122.

<sup>15</sup> ZES – Zmluva o založení Európskych spoločenstiev.

<sup>16</sup> Na základe Hix 2005, str. 22.

<sup>17</sup> Ibid, str. 22 – 23.

<sup>18</sup> Ďalej len „Sociálny protokol“

<sup>19</sup> Pod sociálnymi partnermi sa myslia najmä: Európska konfederácia odborových zväzov (European Trade Union Confederation), Konfederácia priemyselných a zamestnávateľských zväzov Európy (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), Európske centrum podnikov s verejnou účasťou (European Centre of Enterprises with Public Participation).

legislatívy na základe návrhu EK a rozhodnutia Rady (články 137 (4), 138 (1), 139 (1) ZES).<sup>20</sup>

V roku 1997 nastúpila vo Veľkej Británii k moci vláda labouristov pod vedením T. Blaira a Sociálny protokol sa tak mohol stať oficiálnou súčasťou Amsterdamskej zmluvy (Treaty of Amsterdam) z roku 1997. Nová Kapitola o sociálnej politike (Social Chapter of EU Treaty) prevzala celý sociálny protokol spolu s výsadami sociálnych partnerov. Amsterdamská zmluva výrazne rozšírila agendu nediskriminácie. Rovnosť medzi mužmi a ženami (Gender Equality) sa stala súčasťou základných cieľov Spoločenstva (článok 2 ZES). Dôraz sa kladie na odstránenie nerovností, zabezpečenie rovnosti mužov a žien, ich rovnosti príležitostí, pracovných vzťahov, rovnosti v prístupe k zamestnaniu, vo všetkých aktivitách Spoločenstva (článok 3 (2) ZES a článok 141 ZES). Princíp nediskriminácie je právne záväzný pre všetky fyzické a právnické osoby v pracovných vzťahoch. Rada môže po konzultácií s Ekonomickým a sociálnym výborom na základe procedúry spolurozhodovania prijať kvalifikovanou väčšinou opatrenia na zabezpečenie princípu rovného zaobchádzania. Do Amsterdamskej zmluvy bol inkorporovaný nový článok 13 o nediskriminácii, dovoľujúci Rade jednohlasne zasiahnuť v prípade akejkoľvek diskriminácie na základe pohlavia, rasy, etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, veku a sexuálnej orientácie.

Amsterdamská zmluva otvorila novú kapitolu spolupráce v oblasti zamestnanosti<sup>21</sup>, zaraďujúc podporu zamestnanosti a boj s nezamestnanosťou medzi záležitosti spoločného záujmu v zmysle článku 2 ZES. Spoločenstvo tu komplementárne dopĺňa opatrenia členských štátov. Hlava VIII o zamestnanosti (konkrétne články 125 až 130) zavádza priestor pre koordinované stratégie zamestnanosti a založenie Výboru pre zamestnanosť. Na základe nového právneho nástroja Luxemburský summit o práci v roku 1997<sup>22</sup> schválil Európsku stratégiu zamestnanosti (European Employment Strategy) v zmysle princípu otvorenej metódy koordinácie (Open Method of Coordination), ktorá pozostáva z týchto častí (článok 128 ZES).<sup>23</sup>

- a) Usmernenia (Employment Guidelines) – na základe návrhu EK musí Európska rada každoročne schváliť usmernenia, ktoré určujú priority pre politiku zamestnanosti členských štátov.<sup>24</sup> Tieto všeobecné usmernenia sú pre členské štáty nezáväznú, keďže si v oblasti zachovávajú výhradnú právomoc,
- b) Národné akčné plány (National Action Plans) – každý členský štát je povinný vyhotoviť výročnú správu o zavádzaní usmernení do praxe,
- c) Spoločná správa o zamestnanosti (Joint Employment Report) – EK a Rada spoločne vyhodnotia Národné akčné plány a vyhotovia spoločnú správu, na základe ktorej komisia zmení priority usmernení na nasledujúci rok,
- d) Odporúčania – Rada môže na základe návrhu EK kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o vydaní špecifického odporúčania pre členský štát Spoločenstva.

---

<sup>20</sup> Porovnaj: Hix 2005, str. 23.

<sup>21</sup> V rámci pôvodnej politiky zamestnanosti v hraniciach jednotného trhu práce bola ešte v roku 1993 zriadená inštitúcia EURES (European Employment Services) slúžiaca ako sieť odborových, zamestnávateľských organizácií a zamestnaneckých agentúr s cieľom zlepšiť mobilitu práce v rámci Spoločenstva.

<sup>22</sup> Stalo sa tak skôr ako Amsterdamská zmluva 1.5. 1999 nadobudla účinnosť.

<sup>23</sup> Podľa: EU Draft Constitution – Provisions Governing Social and Employment Policies 2004, str. 15 - 16.

<sup>24</sup> Napríklad usmernenia pre rok 2003 boli nasledovné: aktívne a preventívne opatrenia pre nezamestnaných a neaktívnych, tvorba pracovných miest a podnikania, adaptabilita a mobilita na trhu práce, rozvoj ľudského kapitálu a celoživotné vzdelávanie, rast ponuky práce a presadzovanie aktívneho starnutia, rovnosť pohlaví, integrácia a potieranie diskriminácie znevýhodnených osôb, zvýšenie atraktívnosti mzdy za prácu, boj proti čiernej práci a redukcia disparít regionálnej zamestnanosti. Porovnaj: EU Draft Constitution – Provisions Governing Social and Employment Policies 2004, str. 16.

Posledná úprava primárneho práva, ktorá sa dotkla sociálnej politiky, prebehla prostredníctvom Zmluvy z Nice (Treaty of Nice) v roku 2000.<sup>25</sup> Zmluva doplnila článok 137 o aktivitách v oblasti sociálnej politiky Spoločenstva o nové kompetencie: boj so sociálnou exklúziou a modernizácia systémov sociálnej ochrany. Podľa súčasne platnej úpravy primárneho práva medzi ciele sociálnej politiky na základe Európskej sociálnej charty (Rady Európy) z roku 1961 a Charty základných práv zamestnancov z roku 1989 podľa článku 136 patrí:

- a) podpora vysokej miery zamestnanosti,
- b) zlepšovanie životných a pracovných podmienok,
- c) riadna sociálna ochrana (social protection),
- d) dialóg medzi zamestnávateľmi a zamestnancami,
- e) rozvoj ľudských zdrojov s ohľadom na trvalú vysokú zamestnanosť,
- f) boj s exklúziou.

Nasledujúci, vyššie spomínaný článok 137 určuje, v ktorých oblastiach sociálnej politiky môže Spoločenstvo konať, aby napĺňalo svoje ciele:

- a) zdravie a bezpečnosť zamestnancov,
- b) pracovné podmienky,
- c) sociálne zabezpečenie (security) a sociálna ochrana (protection) zamestnancov,
- d) ochrana prepustených zamestnancov (when their contract is terminated),
- e) zastúpenie a kolektívna obrana záujmov zamestnancov,
- f) podmienky zamestnania pre obyvateľov tretích krajín,
- g) integrácia osôb vylúčených z trhu práce,
- h) informovanie a konzultácie so zamestnancami,
- i) rovnosť medzi mužmi a ženami s dôrazom na rovnosť príležitostí na trhu práce a zaobchádzanie v práci,
- j) boj so sociálnou exklúziou,
- k) modernizácia systémov sociálnej ochrany.

Článok 137 spolu s článkom 141 ZES vymedzuje rozsah kompetencií, pri ktorých môže Spoločenstvo vykonať opatrenie alebo vydať legislatívnu normu. Vymedzuje aj oblasti, ktoré sú spod právomoc Spoločenstva vylúčené (excluded areas): mzdy, združovacie právo, právo na štrajk<sup>26</sup>, právo na výluku. Podmienky riadneho výkonu kompetencií v sociálnej politike sú podľa článku 137 a 141 nasledovné:

- a) opatrenia zamerané na podporu spolupráce medzi členskými štátmi nesmú harmonizovať zákony v členských štátoch (national laws),
- b) smernice môžu stanovovať len minimálne štandardy,
- c) smernice nesmú brániť rozvoju a vytváraniu malých a stredných podnikov (SME's),
- d) opatrenia alebo smernice nesmú narušiť práva členských štátov definovať podobu ich vlastných systémov sociálneho zabezpečenia (social security),
- e) opatrenia alebo smernice nesmú narušiť práva členských štátov udržať striktné ochranné opatrenia,
- f) členské štáty môžu udržiavať alebo prijať špecifické výhody pre menej zastúpené pohlavie v pracovných vzťahoch.

Rozhodovacie procedúry majú z hľadiska kompetencií dve úrovne. Rada musí hlasovať jednohlasne v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany zamestnancov, ochrany prepustených zamestnancov, reprezentácie a spolurozhodovania pracovníkov a podmienok zamestnania pre obyvateľov tretích krajín. Zmluva z Nice zaviedla do Zmluvy o Európskych

<sup>25</sup> Zmluva z Nice nadobudla účinnosť až v roku 2003, po dvoch neúspešných referendách v Írsku.

<sup>26</sup> Napriek tomu, že táto oblasť je vylúčená z kompetencie Spoločenstva, existuje rozhodnutie ESD, podľa ktorého štrajk nesmie narušiť slobodný pohyb v rámci Spoločenstva. Bezpodmienečné právo na štrajk garantuje aj Charta základných práv EÚ.

spoločenstvách procedúru zjednodušenej revízie zmluvy - tzv. klauzulu *passarelle*. Na jej základe je možné zmeniť spôsob rozhodovania v oblastiach, kde sa vyžaduje jednohlasnosť<sup>27</sup> na procedúru spolurozhodovania, ale za podmienky jednohlasného súhlasu Rady. V prípade ostatných kompetencií sa opatrenia a smernice v Rade schvaľujú kvalifikovanou väčšinou spolurozhodovaním s Európskym parlamentom a po konzultácií s Ekonomickým a sociálnym výborom a Výborom regiónov.<sup>28</sup> Rámcový prehľad kompetencií spolu s príslušnými rozhodovacími procedúrami poskytuje tabuľka č. 1, obsiahlejší prehľad zmluvného pokrytia sociálnej politiky v primárnom práve ES a rozhodovacích procedúr sa nachádza v prílohe.

**Tabuľka č. 1: Východiská pre sociálnu legislatívu v primárnom práve ES**

Zmluva o ES	Oblasť	Hlasovanie v Rade	Úloha Európskeho parlamentu
<b>Sociálna politika... (Hlava XI – Kapitola 1)</b>			
137	Zdravie a bezpečnosť pri práci Pracovné podmienky Informovanie a konzultácie so zamestnancami Integrácia osôb vylúčených z trhu práce Rovnosť príležitostí a zaobchádzania s mužmi a ženami Boj so sociálnou exklúziou Modernizácia systémov sociálnej ochrany	QMV	Spolurozhodovanie
137	Sociálne zabezpečenie Ochrana prepustených zamestnancov Reprezentácia a spolurozhodovanie pracovníkov Podmienky zamestnania pre obyvateľov tretích krajín	Jednohlasne	Konzultácia
139	Sociálny dialóg medzi vedením a pracovníkmi: - oblasti vyžadujúce QMV na základe článku 139 - oblasti vyžadujúce jednohlasnosť na základe článku 139	QMV Jednohlasne	Žiadna Žiadna
141	Rovnosť mzdy, zaobchádzania a príležitostí pre mužov a ženy	QMV	Spolurozhodovanie
<b>Ostatné ustanovenia týkajúce sa sociálnej politiky</b>			
13	Nediskriminácia na základe pohlavia, rasy, etnického pôvodu, náboženstva a viery, invalidity, veku alebo sexuálnej orientácie	Jednohlasne	Konzultácia
37	Zabezpečenie zamestnania a životnej úrovne farmárov	QMV	Konzultácia
40	Voľný pohyb pracovných síl	QMV	Spolurozhodovanie
42	Sociálne zabezpečenie (nevyhnutné pre voľný pohyb)	Jednohlasne	Spolurozhodovanie
44	Sloboda podnikania	QMV	Spolurozhodovanie
47	Vzájomné uznávanie diplomov	QMV	Spolurozhodovanie
71	Bezpečnosť dopravy	QMV	Spolurozhodovanie
94	Harmonizácia práva v oblasti jednotného trhu	Jednohlasne	Konzultácia
95	Harmonizácia práva v oblasti jednotného trhu	QMV	Spolurozhodovanie
128	Akčné plány zamestnanosti členských štátov	QMV	Konzultácia
129	Podnety pre spoluprácu členských krajín v oblasti zamestnanosti	QMV	Spolurozhodovanie
308	Nové kompetencie na úrovni EÚ	Jednohlasne	Konzultácia

*Poznámka:* QMV – hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade EÚ.

*Zdroj:* Hix, Simon: The Political System of the European Union. 2<sup>nd</sup> Edition. Palgrave Macmillan, 2005, str. 40; úprava autor.

### 2.1.1. Sociálna regulácia

<sup>27</sup> Klauzula sa nevzťahuje na oblasť sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany.

<sup>28</sup> Ibid, str. 4 - 7.

Sociálna regulácia je súčasťou sekundárneho práva<sup>29</sup> Spoločenstva, ktoré vychádza z primárneho (zmluvného) práva a tvorí súhrn legislatívnych noriem Spoločenstva na nadnárodnom princípe. Sociálna regulácia predstavuje výkon kompetencií v sociálnej oblasti. Keďže Európska únia v oblasti sociálnej politiky nedisponuje žiadnymi prerozdellovacími mechanizmami, ide skôr o ustanovenie minimálnych štandardov a reguláciu zlyhaní a nedokonalostí trhu.<sup>30</sup> Miera harmonizácie je pritom rôzna, závisí individuálne od každej normy. Sociálna regulácia pokrýva relatívne širokú oblasť, stručný prehľad je obsahom nasledujúcich riadkov.<sup>31</sup>

### **2.1.1.1. Voľný pohyb pracovných síl a súvisiace normy**

Cieľom regulácie je odstránenie bariér medzi trhmi práce členských štátov s cieľom zabezpečiť vytvorenie jednotného trhu práce na európskej úrovni, ako jedného z prvých pilierov jednotnej sociálnej oblasti. Voľná mobilita má postrádať administratívne bariéry a garantovať rovnaký súhrn sociálneho zabezpečenia v oblasti zamestnanosti pre migrantov vo vnútri únie. Rôznosť systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov a nerovnosť v sociálnych právach zostáva zachovaná. Migrant má slobodnú voľbu usadenia sa a výberu podmienok zamestnania, štedrosti sociálneho systému, dôchodkovej schémy, kým jeho právo na rovnaké zaobchádzanie je zaručené.<sup>32</sup> Právo na usadenie sa v ktoromkoľvek štáte EÚ bolo rozšírené na študentov, dôchodcov a samostatne zárobkovo činné osoby, obmedzenia ostávajú v prípade občanov tretích krajín.

Najdôležitejšou normou v oblasti koordinácie sociálneho zabezpečenia v prípade migrujúcich pracovníkov je nariadenie EHS č. 1408/71 o uplatnení schém sociálneho zabezpečenia pre zamestnané osoby, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov pohybujúcich sa v rámci Spoločenstva.<sup>33</sup> Nariadenie určuje rovnosť zaobchádzania, podľa ktorej osoby s bydliskom na území niektorého členského štátu majú tie isté práva ako štátni občania tohto štátu, a teda nemusia platiť sociálne odvody na poistenie v dvoch členských štátoch zároveň. Ak sa občan presťahuje z jedného štátu do druhého, nárok na dávky mu nezaniká a zároveň sa vzájomne započítavajú poistné obdobia v prípade skúmania vzniku nároku na dávku.<sup>34</sup>

Občania členských štátov v dôchodkovom veku, ktorí sa presťahujú do iného členského štátu, mali pôvodne garantovaný prenos práv na čerpanie dôchodku z verejného piliera dôchodkovej schémy. V roku 1998 bola prijatá smernica č. 98/49/EC, ktorá túto výhodu rozšírila o doplnkové dôchodkové schémy v rámci slobody cezhraničných transakcií.

---

<sup>29</sup> Legislatívnymi normami spoločenstva sú: nariadenie (priamo záväzné pre členský štát), smernica (nutnosť implementácie do právneho poriadku členského štátu), odporúčanie a stanovisko (právne nezáväzné).

<sup>30</sup> Napriek tomu snahy o integráciu systémov sociálneho zabezpečenia s vytvorením vlastného regulačného rámca a finančného zdroja už boli deklarované, napríklad ako návrh vytvoriť európsky fond sociálneho zabezpečenia vo forme „trinásteho štátu“ pri dvanástich členoch Spoločenstva začiatkom deväťdesiatych rokov.

<sup>31</sup> Spracované na základe Hix 2005, str. 23 – 24 a Threlfall 2003, str. 125 – 133 a Official Journal of the European Union. Podrobný prehľad platnej sociálnej legislatívy v EÚ možno nájsť na internetovej stránke [http://www.eu.int/pol/socio/index\\_en.htm](http://www.eu.int/pol/socio/index_en.htm).

<sup>32</sup> V prípade niektorých členských štátov, ktoré sa stali súčasťou EÚ v roku 2004 sa uplatňujú tzv. prechodné obdobia, ktoré dočasne obmedzujú voľný pohyb pracovných síl a mobilitu do niektorých štátov pôvodnej EÚ do roku 2006, s možnosťou predĺženia do roku 2009 a 2011. Výnimku tvorí Veľká Británia, Írsko a Švédsko.

<sup>33</sup> Nariadenie sa pritom vzťahuje nielen na občanov členských štátov, ale aj na osoby bez štátneho občianstva, utečencov s pobytom na území členského štátu, členov ich rodín a pozostalých. Rovnako platí pre štátnych úradníkov.

<sup>34</sup> Týka sa nemocenských dávok a dávok v materstve (spolu so zdravotnou starostlivosťou), v invalidite, starobe, pozostalostných dávok, dávok spojených s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania a dávok v nezamestnanosti. Podľa: Kollárová, Z.: Aj po vstupe vlastné sociálne zabezpečenie. In: Hospodárske noviny, 25. 2. 2004, str. 20.



Mobilitu posilnila skutočnosť, že od roku 1997 majú všetci migranti v rámci Spoločenstva bez ohľadu na momentálny stupeň pracovnej aktivity, prístup k zdravotnej starostlivosti na rovnakom základe, akoby boli poistení vo vlastnom štáte. Spoločenstvo síce vyslovene nemá v kompetencií regulovať ani harmonizovať poskytovanie individuálnej zdravotnej starostlivosti, no môže na tomto poli dopĺňať verejné autority členských štátov (článok 129 ZES). Nariadenia zašli ešte ďalej - oprávnilo občanov cestovať do iného členského štátu s úmyslom získať prístup k lepšej zdravotnej starostlivosti, a to na základe zdravotného poistenia v domovskom štáte a za podmienky autorizácie takéhoto kroku poisťovňou.<sup>35</sup> Dočasní migranti získavajú nárok na zdravotnú starostlivosť prostredníctvom formuláru E 111, ktorý má v roku 2005 nahradiť Európska zdravotná karta. De facto môžeme hovoriť o jednotnom trhu pre zdravotnú starostlivosť. Podobný fenomén postupného vytvárania jednotného priestoru v dôsledku voľného pohybu pozorujeme pri mobilite študentov. Výmenné programy Erasmus a Socrates zaručujú rovnaké zaobchádzanie so študentmi pri prijímaní a samotnom štúdiu bez ohľadu na členský štát. Tiež vzájomné rozoznávanie dokladov o vzdelaní (smernice č. 89/48/EEC a č. 92/51/EEC). Identická situácia v prípade ochrany spotrebiteľa potvrdzuje trend harmonizácie spojený s uplatňovaním voľného pohybu na jednotnom trhu.

### **2.1.1.2. Zdravie a bezpečnosť pri práci**

Harmonizácia s najväčšou intenzitou pokrýva oblasť zdravia a bezpečnosti na pracovisku, pokrývajúc všetky dôležité sektory, zvlášť niektoré priemyselné oblasti a pracovné situácie. Osobitne pokrýva bezpečnosť zamestnancov pracujúcich na polovičný úväzok, či tehotných a dojčiacich žien. Únia prijala dva akčné plány v rokoch 1996 až 2000 a 2002 až 2006. Legislatíva nevytvára len minimálne štandardy, ale v mene dosiahnutia „vysokéj miery ochrany“ vytvára jednotný režim. Individuálne riziká sa však v členských štátoch prirodzene líšia, rovnako ako pokrytie rizika sociálnym poistením. Legislatívnu základňu pre sociálnu reguláciu poskytuje smernica Rady č. 89/391/EEC o zavedení opatrení na zlepšenie bezpečnosti a zdravia zamestnancov pri práci, od ktorej sa odvíjajú ďalšie normy.

### **2.1.1.3. Pracovné podmienky a minimálne štandardy**

Širšia paleta smerníc určuje minimálne štandardy a povrchnú aproximáciu pracovného práva členských štátov pre vymedzené skupiny zamestnancov vo vymedzených pracovných situáciách. Prvá kategória smerníc sa týka prevažne úpravy vzťahov zamestnávateľa k zamestnancovi. Smernica o kolektívnej nadbytočnosti č. 75/129/EEC (nahradená smernicou č. 98/51/EC o aproximácii zákonov členských štátov v oblasti kolektívnej nadbytočnosti) harmonizovala procedúru informovania a konzultovania zástupcov zamestnancov v prípade hromadného prepúšťania vo všetkých štátoch Spoločenstva. Smernica č. 77/187/EEC o prechode záväzkov (nahradená smernicou č. 2001/23/EC o aproximácii zákonov členských štátov v oblasti ochrany práv zamestnanca v prípade prechodu záväzkov podnikov alebo časti podnikov) upravuje prechod záväzkov zamestnávateľa voči zamestnancom (kolektívna zmluva, zamestnanecké výsady) na iného zamestnávateľa v prípade zmeny vlastníctva. Smernica č. 80/987/EEC o nesolventnosti zamestnávateľa určuje garančný fond, z ktorého sú hradené záväzky zamestnávateľa voči zamestnancovi v prípade jeho nesolventnosti.

---

<sup>35</sup> V roku 1998 ESD prijal rozhodnutie (Decker a Kohll) , že do zmluvne garantovaného voľného pohybu tovarov a služieb spadajú aj produkty zdravotníckeho charakteru (zubná a očná starostlivosť), pri ktorých má občan právo na preplatenie aj bez autorizácie poisťovňou, a to aj v prípade ak nejde o urgentnú potrebu.

Druhá kategória smerníc pokrýva oblasť práv zamestnanca na konzultácie so zamestnávateľom a jeho účasti na rozhodovaní. Napriek snahám regulovať túto oblasť už od sedemdesiatych rokov, prvá smernica č. 94/45/EC o informovaní a konzultovaní so zamestnancom v európskych nadnárodných spoločnostiach, prišla až v roku 1994. Norma je obmedzená na cezhraničné európske spoločnosti v dvoch a viac členských štátoch, takže nereguluje tradície členských štátov v oblasti konzultácie so zamestnancami. Pôvodná smernica bola novelizovaná novou č. 2002/14/EC o zavedení všeobecného rámca pre informovanie a konzultácie so zamestnancami v Európskych spoločenstvách.

Ďalšia kategória upravuje pracovné vzťahy z hľadiska rodinných situácií, ako napríklad smernica o ochrane tehotných žien pri práci z roku 1991 alebo smernica č. 96/34/EC o rodičovskej dovolenke. Stanovuje členským štátom povinnosť zaviesť minimálne tri mesiace neplateného voľna pre každého z rodičov starajúceho sa o maloleté dieťa. Posledná, zrejme najviac kontroverzná kategória, reguluje pracovný čas s cieľom obmedziť rozdielne limity pracovného času v členských štátoch. Smernica č. 2003/88/EC o niektorých aspektoch organizácie pracovného času určuje spoločné štandardy pre dĺžku pracovného týždňa, dovolenky a plateného voľna. Členské štáty však môžu vlastnú legislatívu, konkrétne dĺžku pracovného týždňa a časový rozsah dovolení, prispôbiť maximálnym a minimálnym časovým limitom v smernici. Novela smernice, ktorá sa dostala do diskusie v roku 2004, má túto možnosť členských štátov výrazne obmedziť. Predpokladá sa zavedenie povinného 48-hodinového pracovného týždňa pre každého zamestnanca s možnosťou jeho predĺženia len so súhlasom príslušnej odborovej organizácie.

#### **2.1.1.4. Rovnosť pohlaví a nediskriminácia**

Prvá smernica č. 76/207/EEC týkajúca sa rovného postavenia mužov a žien vo vzťahu k prístupu k zamestnaniu, pracovným podmienkam a vzdelávaniu, prišla v roku 1976. Rozširujúca novela z roku 2002 presunula bremeno právneho dokazovania diskriminácie zo zamestnanca na zamestnávateľa. Zákaz diskriminácie a zneužívania sa stal obsahom viacerých smerníc zameraných na špecifické skupiny zamestnancov: smernica č. 94/33/EC rieši diskrimináciu mladých ľudí v práci, smernica č. 97/81/EC (o rámcovom dohovore UNICE, CEEP a ETUC o práci na čiastočný úväzok) sa týka zamestnancov na čiastočný úväzok, smernica č. 2000/78/EC zavádzajúca všeobecný rámec pre rovné zaobchádzanie v zamestnaní a povolani, zakazuje diskrimináciu na základe etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, invalidity, veku alebo sexuálnej orientácie. V prípade nediskriminácie a rovného zaobchádzania platí zásada, že sa posudzuje výhradne v hraniciach členských štátov a regulácia v žiadnom prípade neharmonizuje pracovné podmienky dotknutých skupín, špecifické pre každú krajinu.

#### **2.1.1.5. Jednotná jurisdikcia v otázke rozvodov a rodinného práva**

Základom sociálnej regulácie je snaha prekonať cezhraničné problémy spojené s voľným pohybom osôb a pracovných síl v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Podnetom pre iniciatívu sa stali zmiešané manželstvá občanov z rôznych členských štátov a s nimi spojená široká paleta rodinných situácií a záväzkov.<sup>36</sup> V roku 1998 bola podpísaná Bruselská konvencia o rodičovskom a manželskom práve. Zabezpečuje vzájomné uznávanie súdnych rozhodnutí, čím sa napríklad vyživovacia povinnosť rodičov stáva vynútiteľnou na celom území únie. Protichodná legislatíva členských štátov spôsobujúca konfliktné rozsudky súdov, bola upravená nariadením Rady č. 1347/2000

---

<sup>36</sup> Ako napríklad rodičovská starostlivosť, výživné, rozvod, ovdovenie a podobne.

o jurisdikcií, uznávaní a vymáhaní rozsudkov vo veciach manželstva a v zodpovednosti za dieťa zo strany oboch manželov. Nariadenie zabezpečuje vzájomné uznávanie súdnych rozsudkov medzi súdmi v členských štátoch, najmä v oblasti určenia práva starostlivosti o dieťa. Spolu s jednotnou jurisdikciou v oblasti dopravných rizík a spoločným európskym zatykačom ide o ďalší dôkaz integrácie a vytvárania jednotného priestoru na základe nadnárodnej interakcie.

## 2.2. Súdny aktivizmus Európskeho súdneho dvora

Druhý spôsob európskej sociálnej integrácie súvisí s priamym uplatňovaním primárneho a sekundárneho práva v praxi a jeho výkladom Európskym súdnym dvorom v Luxemburgu. Ide najmä o voľný pohyb osôb, pracovných síl, vytváranie jednotného trhu a ekonomického priestoru v kombinácii s konceptom občianstva EÚ<sup>37</sup>, zavedenom Maastrichtskou zmluvou z roku 1992. Základnými atribútmi práva ES/EÚ sú priamy efekt, čo znamená, že právne normy vytvárajú práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám únie a nadradenosť (supremácia) právnych noriem Spoločenstva nad normami členských štátov. ESD tak môže svojou jurisdikciou nepriamo rozširovať práva občanov Spoločenstva a povinnosti členských štátov – tento proces sa nazýva súdnym aktivizmom<sup>38</sup> a sledujeme ho vo forme vytvárania nových (sociálnych) práv, nárokov a politického tlaku na EK a Radu s cieľom povzbudzovať ďalšie harmonizačné opatrenia. Neochota členských štátov rozširovať kompetencie Spoločenstva a obmedzovať vlastnú suverenitu tak paradoxne vyúsťuje k presnému opaku, bez možnosti ich priameho zásahu.

Leibfried upozorňuje<sup>39</sup> na podobný scenár vývoja v Spojených štátoch amerických, konkrétne v prípade dvoch rozhodnutí Najvyššieho súdu USA:<sup>40</sup> *Edwards vs. Kalifornia* a *Shapiro vs. Thomson*. V prvom prípade došlo k zatknutiu občana Edwardsa, pretože k sebe do Kalifornie presťahoval svojho chudobného švagra z Texasu. Najvyšší súd v roku 1941 rozhodol, že štát Kalifornia nesmie brániť sociálnej mobilite s odôvodnením, že Texas nemá dostatočné nástroje na boj s chudobou a dotyčný občan sa tým stáva bremenom verejných financií štátu Kalifornia. Súd naopak zakázal štátom únie podnikáť kroky na vlastnú izoláciu od sociálnych problémov americkej únie, prostredníctvom obmedzovania voľného pohybu osôb a majetku. Najvyšší súd označil problém chudoby za problém federálnej únie a jeho riešenie preto nesmie byť vyhradené len jednotlivým štátom, ale aj federálnej vláde<sup>41</sup>. V prípade *Shapiro vs. Thomson* Najvyšší súd v roku 1969 zamedzil štátom obmedzovať sociálne dávky občanom, ktorí sa prisťahovali do iného štátu únie s dôrazom na právo mobility, aj keď bol jediným objektívnym cieľom získať výhodnejšie sociálne dávky.

Prax v Európskych spoločenstvách pozná viacero podobných rozhodnutí favorizujúcich záujem Spoločenstva a občana na úkor členského štátu, medzi iným už spomínané rozhodnutia o práve na štrajk a poskytovaní zdravotnej starostlivosti v predošlých

<sup>37</sup> Občianstvo EÚ okrem iného zaručuje, že každý občan únie má právo voľného pohybu a usadenia sa kdekoľvek v rámci teritória únie. S občianstvom súvisí aj aktívne a pasívne volebné právo v samosprávach členských štátov.

<sup>38</sup> Súdny aktivizmus sa z hľadiska klasického rozdelenia moci považuje za nelegitímny, pretože obchádza legitímne volený zákonodarný orgán a exekutívny orgán, pričom súdny orgán má len vykladať a interpretovať právo, nie ho vytvárať.

<sup>39</sup> Leibfried 2000, str. 199 - 200.

<sup>40</sup> V prípade Najvyššieho súdu USA bol fenomén súdneho aktivizmu rozpoznaný prvýkrát, no oproti ESD spadá pod širšiu kontrolu zo strany exekutívy a Kongresu a je legitímnou súčasťou horizontálneho delenia moci vo federálnej štruktúre.

<sup>41</sup> Treba dodať, že toto rozhodnutie Najvyššieho súdu, ktorého väčšina sudcov bola nominovaná prezidentom F.D. Rooseveltom, zapadalo do ideologického rámca jeho administratívy stelesneného v programe New Deal. Po roku 1996 sa tento proces zvrátil a riešenie problémov chudoby bolo decentralizované späť na štáty únie.

častiach. Threlfall poukazuje<sup>42</sup> na prípad ženy z Holandska, ktorá sa presťahovala za svojím partnerom z Veľkej Británie. Príklad ilustruje podobnú situáciu ako v prípade Edwards vs. Kalifornia a zároveň ukladá precedens potvrdený ESD v prípade Meints vs. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (C-57/96) pri pojednávaní o výklade nariadenia EHS č. 1408/71 v znení neskorších noviel. Holandská žena mala spolu s britským partnerom po presťahovaní začiatkom deväťdesiatych rokov dieťa, no kým dieťa dosiahlo školský vek, partneri sa rozišli a žena zostala sama s dieťaťom bez finančnej podpory. Požiadala o sociálnu pomoc zo strany britského sociálneho systému. Krátko po pozitívnej odpovedi bola jej podpora zastavená s návrhom na opustenie krajiny, respektíve nájdenie plateného zamestnania a odôvodnením, že sa stáva záťažou verejných financií Veľkej Británie. Rodinný súd v tom istom čase rozhodol, že žena má v Británii zostať kvôli riadnemu kontaktu dieťaťa so svojím britským otcom. Vzájomne odporujúce rozhodnutia dvoch verejných orgánov rozriešila Snemovňa lordov, horná komora britského parlamentu, ktorá rozhodla, že dotknutá žena mala na zotrvanie v krajine a sociálnu pomoc právny nárok, čím snemovňa bezprecedentne rozšírila interpretáciu práva ES/EÚ. Tento trend potvrdil ESD vo svojom rozhodnutí v prípade Meints vs. Minister van Landbouw z roku 1997, potvrdzujúc, že všetci migranti v teritóriu EÚ majú garantovaný prístup k sociálnemu zabezpečeniu, kým členské štáty nemôžu toto právo jednostranne obmedziť. Tento a ďalšie podobné príklady dosvedčujú, že úloha ESD v nepriamej európskej sociálnej integrácii nie je doplnková, ale rozhodujúca z hľadiska legitimacy ďalších harmonizačných a centralizačných opatrení.

### **3. Riziká a príležitosti európskeho sociálneho modelu**

#### **Trendy v primárnom a sekundárnom práve**

Predchádzajúca kapitola ozrejmila proces európskej sociálnej integrácie, ako výsledok vzájomného pôsobenia medzivládnych a nadnárodných politických kompromisov a súdneho aktivizmu Európskeho súdneho dvora. Na základe uvedených skutočností možno vytvoriť model tendencií (graf č.1), ktoré z dlhodobého hľadiska ovplyvňujú, respektíve ovplyvnia mieru inštitucionalizácie európskeho sociálneho modelu.

Model rozoznáva štyri typy vývoja európskeho sociálneho modelu od najnižšej po najvyššiu mieru inštitucionalizácie: konvergenciu, aproximáciu, harmonizáciu a jednotný sociálny priestor. Aj keď pri pohľade na súčasnosť prevláda aproximácia, analýza doterajšieho postupu sociálnej integrácie v ES<sup>43</sup> a stav konsenzu dosiahnutý v prípade Ústavy pre Európu, favorizujú postupný vývoj smerom k harmonizácii a jednotnému sociálnemu priestoru. Obmedzením je, že model prirodzene nemôže predpokladať mieru aktivizmu ESD pri výklade právnych noriem. Stále platí, že európsky sociálny model v prevažnej miere vychádza z uplatňovania voľného pohybu na jednotnom trhu. Guillén a Palier<sup>44</sup> v tomto kontexte upozorňujú na tzv. „kognitívnu europeizáciu“ alebo proces formovania, zmeny spôsobu riešenia a prijímania sociálnych problémov na úrovni Európskej únie. Výsledkom a akcelerátorom procesu „kognitívnej europeizácie“ môžu byť výklady ESD, nástroje poskytované súčasne platným znením primárneho práva (napr. klauzula pasarelle), respektíve zásadná zmena primárneho práva, ako v prípade návrhu Ústavy pre Európu.

Je nutné upozorniť, že ďalší vývoj v európskej sociálnej integrácii smerom k harmonizácii a jednotnému sociálnemu priestoru považujem za kontraproduktívny. Už súčasná miera inštitucionalizácie európskeho sociálneho modelu brzdí rast ekonomickej

---

<sup>42</sup> Threlfall 2003, str. 129 – 130.

<sup>43</sup> Najmä rozširovania kompetencií na nadnárodnej úrovni a zjednodušovania rozhodovacích procedúr z jednohlasnosti na kvalifikovanú väčšinu takmer v každej novelizácii primárneho práva.

<sup>44</sup> Guillén – Palier 2004, str. 204.

výkonnosti, životnej úrovne a flexibilitu trhu práce, potrebnú na zachovanie konkurencieschopnosti štátov EÚ v procese globalizácie a liberalizácie svetového trhu.<sup>45</sup>

### Graf č. 1: Vertikálne rozdelenie možných typov vývoja európskeho sociálneho modelu z hľadiska primárneho a sekundárneho práva ES/EÚ

1. Typ	2. Proces	3. Príklady zo súčasnosti
a) <b>JEDNOTNÝ SOCIÁLNY PRIESTOR</b> - naprieč všetkými členskými štátmi	Celková integrácia sociálnej politiky; odstránenie bariér – EÚ ako jeden štátny celok	Voľný pohyb pracovných síl - jednotný trh práce a právo na sociálne zabezpečenie (40, 42 TEC) Charta základných práv EÚ
b) <b>HARMONIZÁCIA</b> – prostredníctvom sociálnej regulácie	Paralelný vývoj v každom členskom štáte; právo je harmonizované, ale uplatňuje sa v rámci zvrchovanosti členského štátu	Zdravie a bezpečnosť pri práci (137 TEC) Smernica 89/391/EEC o zavedení opatrení na zlepšenie bezpečnosti a zdravia zamestnancov pri práci
c) <b>APROXIMÁCIA</b> – aproximácia práva a zavedenie minimálnych štandardov	Cieľom regulácie je postupné odstránenie rozdielov medzi členskými štátmi	Pracovné podmienky všeobecne (137 TEC) Smernica 2003/88/EC o regulácii pracovného času Smernica 94/45/EC o informovaní a konzultáciách so zamestnancami
d) <b>KONVERGENCIA</b> – rastúca podobnosť sociálnych systémov v členských štátoch	Žiadna regulácia, len prijímanie podobných schém sociálnej politiky s podobnými výsledkami	Európska stratégia zamestnanosti, Akčné plány zamestnanosti členských štátov (128 TEC)

Zdroj: Autor na základe: Threlfall, M.: European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. In: Journal of European Social Policy 05/2003, SAGE Publications, London, Thousand oaks and New Delhi, Vol. 13, str. 125.

### Návrh Ústavy pre Európu

Európska rada v Laekene v roku 2001 rozhodla o zásadnej potrebe zjednodušenia a zjednotenia zmlúv primárneho práva a uložila túto úlohu Európskemu konventu a následnej medzivládnej konferencii. Výsledkom je návrh Ústavy pre Európu<sup>46</sup> (ďalej len európska ústava) zakladajúcej kvázi štátny zväzok s právnou subjektivitou. V súčasnosti podlieha procesu ratifikácie v členských štátoch únie.<sup>47</sup> Európska ústava ruší pôvodnú trojpilierovú štruktúru a z hľadiska sociálnej politiky predpokladá modifikovaný systém sociálnej regulácie prostredníctvom európskych zákonov (pôvodné nariadenia), európskych rámcových zákonov (pôvodné smernice), európskych nariadení (vykonávacie predpisy), rozhodnutí (neprávny, ale záväzný akt) odporúčaní a stanovísk (nezáväzné akty). Kompetenčne (článok I-14) sociálna politika (v intenciách časti III. návrhu) spadá pod zdieľané (shared) kompetencie medzi úniou a členskými štátmi, kam patrí aj hospodárska, sociálna a územná súdržnosť. Článok I-15

<sup>45</sup> Viac o negatívnom dopade európskeho sociálneho modelu na konkurencieschopnosť členských štátov EÚ v kapitole 3.2.

<sup>46</sup> Závery Laekenského summitu tak neboli dodržané, keďže Konvent prekročil svoju právomoc a vypracoval ústavný dokument, ktorý sice primárne právo zjednotil, ale vôbec nezjednodušil.

<sup>47</sup> K 1.2.2005 európsku ústavu v zákonodarnom zbore ratifikovala Litva, Maďarsko a Slovinsko. V Taliansku ústavu schválila zatiaľ len dolná komora parlamentu.

dopĺňa koordináciu hospodárskych politík, politík zamestnanosti členských štátov a možnosť iniciovania koordinácie sociálnych politík členských štátov.

Z hľadiska vyhodnotenia stupňa inštitucionalizácie európskeho sociálneho modelu a rizík spojených s rastom centralizácie a harmonizácie je treba vziať do pozornosti najmä články o sociálnej politike, zamestnanosti a pripojenú Chartu základných práv EÚ neoddeliteľnú od právomoci ESD na jej výklad. S oblasťou sociálnej politiky súvisia aj iné kompetenčné oblasti, ako spoločná menová a obchodná politika, pravidlá hospodárskej súťaže na jednotnom trhu (výhradné kompetencie EÚ), ale aj ustanovenia o priamych a nepriamych daniach, ktoré vzhľadom k užšie vymedzenej téme nebudem analyzovať.<sup>48</sup> Sociálna politika je predmetom III časti, 2 oddielu a článkov III-209 až III-219 európskej ústavy. Nové znenia článkov sa od pôvodnej zmluvnej úpravy v primárnom práve z hľadiska obsahu výrazne nezmenili. Európska únia dopĺňa členské štáty pri napĺňaní cieľov, ktoré sú spolu s rozhodovacími procedúrami vymenované v tabuľke č. 2. Článok III-209 zdôrazňuje potrebu udržať národné špecifiká a konkurencieschopnosť únie, ďalej však priamo predpokladá harmonizáciu sociálnych politík: „(Únia členské štáty) ...veria, že taký vývoj vyplynie nielen z fungovania vnútorného trhu, ktorý bude favorizovať harmonizáciu sociálnych systémov, ale tiež z procedúr zakotvených v ústave a z aproximácie ustanovení predpísaných zákonom, nariadením alebo iným správnym opatrením.“ Na druhej strane článok III-210 predpokladá, že európske zákony, ani rámcové zákony by nemali obmedziť právo členských štátov stanoviť základné princípy vlastných systémov sociálneho zabezpečenia. Články III-211 a III-212 preberajú ustanovenia o sociálnom dialógu, konzultovaní sociálnym partnerov zo strany EK a dohodách, ktoré môžu byť prijaté ako sociálna legislatíva.

## Tabuľka č. 2: Kompetencie EÚ a rozhodovacie procedúry v sociálnej legislatíve podľa Ústavy pre Európu

Článok III – 210	Hlasovanie v Rade	Úloha EP
a) zlepšenie pracovného prostredia na ochranu zdravia a bezpečnosti zamestnancov	QMV	Právo veta
b) pracovné podmienky	QMV	Právo veta
c) sociálne zabezpečenie a sociálna ochrana zamestnancov	Jednohlasne	Konzultácia
d) ochrana zamestnancov pri skončení pracovného pomeru	Jednohlasne	Konzultácia
e) informovanie a konzultácie so zamestnancami	QMV	Právo veta
f) zastupovanie a kolektívna obrana záujmov zamestnancov a zamestnávateľov, vrátane spolurozhodovania podľa odseku 6	Jednohlasne	Konzultácia
g) podmienky zamestnania občanov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území únie	Jednohlasne	Konzultácia
h) integrácia osôb vylúčených z trhu práce	QMV	Právo veta
i) rovnosť medzi mužom a ženou v súvislosti príležitosťami na trhu práce a zaobchádzaní v práci	QMV	Právo veta
j) boj so sociálnou exklúziou	QMV	Právo veta
k) modernizácia systémov sociálnej ochrany bez toho, aby bol dotknutý bod c)	QMV	Právo veta
Zmena rozhodovacej procedúry v prípade článkov d), f), g) na QMV	Jednohlasne	Konzultácia

*Poznámka:* QMV – hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, EP – Európsky parlament

*Zdroj:* Treaty Establishing a Constitution for Europe (2004/C 310/01). Official Journal of the European Communities, 2004.

<sup>48</sup> Viac k rizikám harmonizácie a centralizácie hospodárskych politík v európskej ústave: Gonda, P.: Euroústava proti (ekonomickému) pozdvihnutiu sa Európy. Materiál prezentovaný na konferencii Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika a Centra pre európsku politiku „Prečo odmietnuť Euroústavu“, Bratislava, 11. október 2004.

Článok III-213 definuje, v ktorých oblastiach môže EK rozvíjať spoluprácu a koordináciu medzi členskými štátmi (nemá tu však právne záväznú právomoc) a prináša niekoľko nových prvkov:

- a) zamestnanosť,
- b) pracovné právo a pracovné podmienky,
- c) základné a pokročilé odborné vzdelávanie,
- d) sociálne zabezpečenie,
- e) prevencia pracovných úrazov a chorôb z povolania,
- f) pracovná hygiena,
- g) združovacie právo, právo na kolektívne vyjednávanie medzi zamestnancami a zamestnávateľmi.<sup>49</sup>

Články III-214 a III-215 pojednávajú o rovných príležitostiach, zaobchádzaní a mzde (rovnaká mzda za prácu rovnakej hodnoty) medzi mužmi a ženami a rovnomernosti zachovania platených dovoleniek. Článok III-217 umožňuje Rade jednoduchou väčšinou ustanoviť nový poradný orgán – Výbor pre sociálnu ochranu, ktorého úlohou má byť monitoring sociálnej situácie a vývoja politik sociálnej ochrany, ako aj výmena informácií a osvedčených skúseností medzi členskými štátmi. Kapitulu o sociálnej politike uzatvára článok III-219 o Európskom sociálnom fonde, ktorý má podporovať zjednodušenie zamestnávania, geografickú mobilitu zamestnancov a prispôbenie sa priemyselným zmenám.

Obdobne ako u sociálnej politiky, aj kapitola o zamestnanosti v III. časti a I. oddieli (články III-203 až III-209) preberá pôvodné ustanovenia a nástroje zo súčasného primárneho práva, konkrétne z novelizácie v Amsterdamskej zmluve. Politika zamestnanosti tak predpokladá cieľ vysokej miery zamestnanosti a nezáväznú stratégiu spolupráce s dôrazom na podporu kvalifikovanej a prispôsobivej pracovnej sily na trhu. Kapitola preberá články o Výbore pre zamestnanosť, ktorý má analogicky k Výboru pre sociálnu ochranu, ustanoviť Rada jednoduchou väčšinou.<sup>50</sup>

Najviac diskutabilná súčasť Európskej ústavy z hľadiska sociálnej politiky je Charta základných práv EÚ, ktorá bola oficiálne prijatá už na Európskej rade v Nice v roku 2000. Konvent chartu vložil do textu ústavy s cieľom vytvoriť samostatný kódex ľudských práv a slobôd, platný len v rámci teritória EÚ, nezávislý na osvedčenom Európskom dohovore základných práv a slobôd Rady Európy. Vďaka tomu sa do Charty na základe ideologických kompromisov podarilo dostať širokú škálu nových (nad)práv a hodnôt, vychádzajúcich viac z tretej generácie ľudských práv so symbolickým (ak nie utopickým) charakterom.<sup>51</sup> Prehľad sociálnych práv v Charte, týkajúcich sa sociálnej politiky obsahuje tabuľka č. 3. Pre lepšiu ilustráciu treba pripomenúť, že ani jedno z práv, garantovaných Chartou, sa nenachádza v spomínanom Európskom dohovore, ktorý predpokladá riešenie dotknutých oblastí na úrovni suverénneho štátu. Problém takto formulovaných sociálnych práv spočíva v tom, že sú presadzované centralisticky (jednotný sociálny priestor), nie sú spojené so žiadnou

<sup>49</sup> Ako v pôvodnom primárnom práve, aj v Európskej ústave Článok III-210, odsek 6. vylučuje spod svojej právomoci otázku mzdy, združovacieho práva, práva na štrajk, či práva na výluku.

<sup>50</sup> Viac o Európskej stratégii zamestnanosti na základe Amsterdamskej zmluvy v kapitole 2.1.

<sup>51</sup> V podobnom (skôr socialistickom a vágnom) duchu sú formulované aj ciele únie v článku I-3 textu ústavy: „Únia sa snaží vytvárať udržateľný rozvoj Európy založený na... sociálnom trhovom hospodárstve s vysokou konkurencieschopnosťou zameraným na cieľ dosiahnuť úplnú zamestnanosť... Bojuje proti sociálnej vylúčenosti a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv detí.“

povinnosťou<sup>52</sup> alebo protihodnotou a nie sú vyvážené adekvátnymi zdrojmi na pokrytie vytvorených záväzkov. Niektoré garancie opakujú precedensy vytvorené buď sociálnou reguláciou alebo judikatúrou ESD, ako napríklad právo na sociálne zabezpečenie v hraniciach vnútorného trhu a voľného pohybu: „Každý kto má pobyt alebo sa legálne pohybuje v rámci Európskej únie, má právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne výhody...“<sup>53</sup>

**Tabuľka č.3: Sociálne práva garantované Chartou základných práv EÚ inkorporovanej do návrhu Ústavy pre Európu**

Charta základných práv Európskej únie	
práva a slobody	článok
• Právo vlastníť majetok	II-77
• Právo na kolektívne vyjednávanie a štrajk	II-88
• Právo na prístup k službám zamestnanosti	II-89
• Sloboda výberu povolania a právo na prácu	II-75
• Zákaz diskriminácie	II-81
• Právo na rovnosť medzi mužmi a ženami	II-83
• Právo pracujúcich na informácie a konzultáciu v rámci podniku	II-87
• Ochrana v prípade neoprávneného prepustenia	II-90
• Právo na primerané a spravodlivé pracovné podmienky	II-91
• Zákaz detskej práce a ochrana mladistvých pri práci	II-92
• Právo na ochranu rodiny a profesionálneho života	II-93
• Právo na sociálne zabezpečenie a sociálnu pomoc	II-94
• Právo na ochranu zdravia	II-95
• Práva starších osôb	II-85
• Integrácia postihnutých osôb	II-86

Zdroj: Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01), Kol.autorov: Budúcnosť Európy a ústavná zmluva, ÚV SR, Bratislava 2004, str. 65 - 70.

V tom istom článku sa nachádza ustanovenie, že „Únia uznáva a rešpektuje právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby, ktoré poskytujú ochranu v prípade materstva, choroby, pracovných úrazov, nevyhnutnosti starať sa o rodinných príslušníkov alebo staroby, ako aj v prípade straty zamestnania... Za účelom boja proti vylúčeniu zo spoločnosti a chudobe, únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť slušnú existenciu všetkých osôb, ktoré majú nedostatok zdrojov...“ Táto formulácia je príkladom prístupu, ktorý konzervuje deformácie európskeho sociálneho modelu, aj keď podobné záväzky obsahujú ústavy členských štátov. Adresát sociálnych práv sa môže dostať do pasce závislosti na riešení svojej sociálnej situácie výhradne centrálnou autoritou (štátom, úniou) a nie individuálnym úsilím.<sup>54</sup> Garancia práv na dávky a bezodplatnú pomoc vytvára nároky na financovanie, ktoré zo sebou nesie viacero nadväzujúcich problémov: tlak na verejné financie, rast verejných výdajov, rast deficitu verejných financií, prípadne (pri niektorých právach týkajúcich sa vzťahu zamestnávateľa a zamestnanca) tlak na rast nákladov zamestnávateľa a obmedzenie jeho investícií do pracovných miest a rozšírenia

<sup>52</sup> Čo každé právo prirodzene predpokladá. Každé právo vytvára komplementárnu povinnosť a každá povinnosť vytvára právo. Rovnako ako idey, aj deklarované práva majú svoje dôsledky.

<sup>53</sup> Porovnaj s kapitolou 2.2.

<sup>54</sup> Sociálna pasca závislosti nie je jediným negatívnym dopadom pre adresáta. P. Gonda upozorňuje na prípad striktného vynučovania práva na rovnakú mzdu medzi mužom a ženou, kde môže rovnaká cena práce vyvolať nižší dopyt po ženách z dôvodu individuálnych faktorov (materstvo, vek).



výroby.<sup>55</sup> Všetky faktory môžeme označiť za symptómy nedostatočnej flexibility trhu práce, jedného z kľúčových problémov európskeho sociálneho modelu.<sup>56</sup>

Reálny dopad Charty základných práv EÚ je ťažké predpovedať. S istotou vieme, že pre európsku sociálnu integráciu bude podstatné sledovať, akú úlohu prevezme pri jej interpretácii Európsky súdny dvor. Charta napríklad definuje viacero práv, ktoré z princípu nespádajú do kompetenčného rámca únie a budú zrejme interpretované až súdnym dvorom, čo do procesu vnáša pocit právnej neistoty. Na druhej strane, z predchádzajúcich častí poznáme rolu súdneho aktivizmu pri rozširovaní kompetencií únie nad rámec stanovený primárnym alebo sekundárnym právom. Súdny dvor má monopol vykladať Európsku ústavu a kompetencie únie. Členské štáty sú zaviazané nepredložiť spor týkajúci sa výkladu alebo uplatňovania ústavy na akúkoľvek inú metódu vysporiadania, ako cez ESD.

### **3.2. Ekonomická a sociálna udržateľnosť**

Európska únia je oprávnená v sociálnej politike a podpore zamestnanosti použiť viacero legitímnych aj nelegitímnych nástrojov. Dokonca aj po prípadnom vstupe Európskej ústavy do platnosti, najdôležitejšími aktérmi v ekonomických a sociálnych otázkach zostávajú členské štáty – či už berieme do úvahy ich vplyv v inštitúciách únie alebo vo výhradných kompetenciách, ktoré im prináležia. Záverom preto vyhodnotím merateľné ekonomické dopady európskeho sociálneho modelu a využitie ekonomických a sociálnych nástrojov na jeho udržanie zo strany nadnárodného Spoločenstva a členských štátov.

Začiatkom deväťdesiatych rokov bola ekonomická výkonnosť krajín ES zdrojom optimizmu poznačeného vytvorením jednotného trhu, odstránením colných bariér a striktným uplatnením štyroch slobôd (stále viac medzivládneho ako nadnárodného) Spoločenstva. Ekonomická integrácia získala vďaka otvoreniu trhov a zvyšovaniu konkurencieschopnosti punc úspešnosti a rešpekt, najmä v transformujúcich sa postkomunistických krajinách. Tento proces sa s hlbšou politickou a menovou integráciou pomaly zastavil, až dosiahol bod stagnácie. Niektoré krajiny, ako Írsko - svoju ekonomickú výkonnosť vďaka hĺbkovým štrukturálnym reformám vylepšili. Väčšina štátov pôvodnej EÚ 15 na prahu roku 2000 zaznamenala klesajúce tempo rozvoja, rastúcu nezamestnanosť, destabilizáciu verejných financií a rastúci štátny dlh. Fenomén zaostávania za výkonnejšími ekonomikami západného sveta sa stal viditeľný.

#### **3.2.1. Lisabonská stratégia do roku 2010**

Chúlostivý problém sa rozhodla riešiť Európska rada v Lisabone, ktorá v roku 2000 stanovila pre štáty únie ambiciózny, dnes vieme, že pomerne utopický cieľ: do roku 2010 urobiť z EÚ najviac konkurencieschopnú a znalostnú ekonomiku na svete, schopnú udržateľného ekonomického rastu s väčším počtom lepších pracovných miest a väčšou sociálnou súdržnosťou. Dosiahnutie tohto cieľa podľa Lisabonského scenára vyžaduje stratégiu zameranú na:

- a) prípravu zmeny ekonomiky na znalostnú (prostredníctvom vývoja a rozvoja),

---

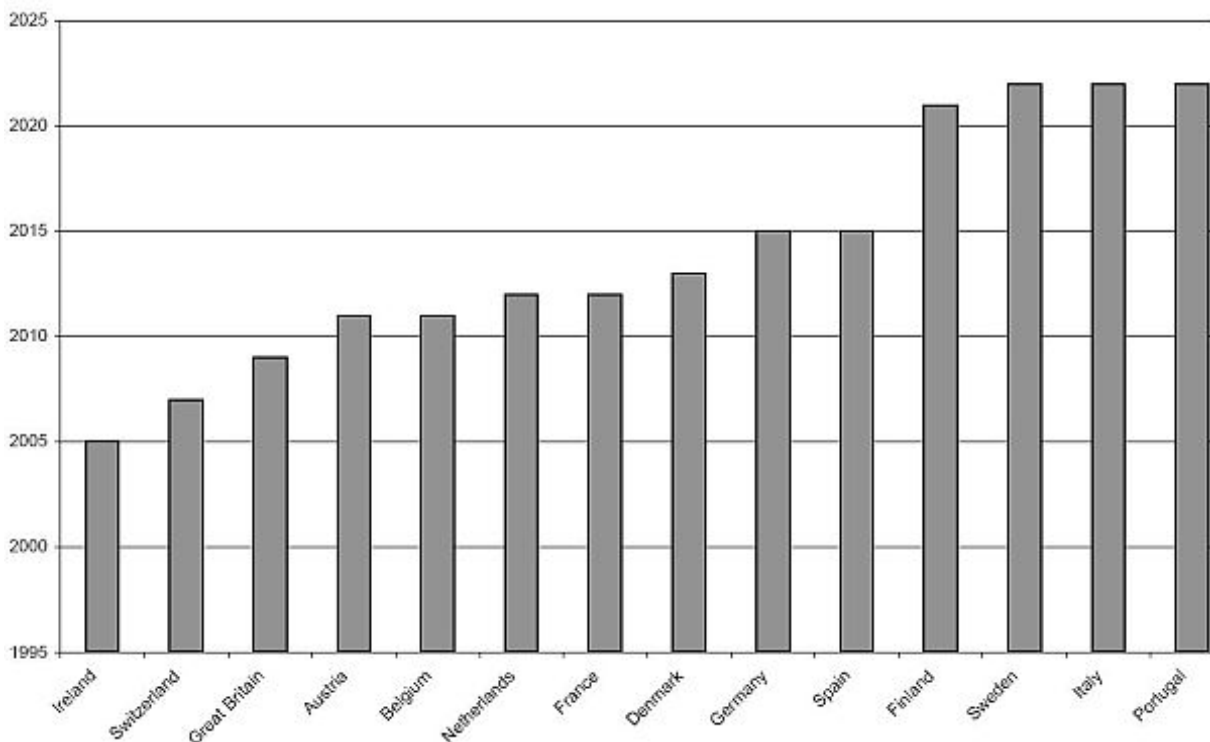
<sup>55</sup> Treba zdôrazniť, že v protiklade s široko garantovanými sociálnymi právami je snáď najdôležitejšie ekonomické právo na majetok a súkromné vlastníctvo (nevyhnutné pre právnu istotu aktérov na trhu), definované veľmi vyprázdnené s reálnym rizikom obmedzenia vo „verejnom záujme“.

<sup>56</sup> V tejto súvislosti znie zaujímavý postreh L. Balcerowicza: „Ako irónia pôsobí skutočnosť, že v Sociálnej charte (Charte základných práv zamestnancov), ktorú pred viac ako desiatimi rokmi prijali krajiny EÚ (s výnimkou Veľkej Británie), bolo okrem iných zapísané aj „právo na prácu“, ale žiadnu takúto deklaráciu nenachádzame v Spojených štátoch a iných krajinách, kde sa vďaka lepšej ekonomickej politike podarilo vytvoriť oveľa viac pracovných miest a vyhnúť sa takej vysokej nezamestnanosti, aká je v západnej Európe.“ Balcerowicz 2000, str. 113.

- b) modernizáciu európskeho sociálneho modelu s investíciou do ľudí a boj so sociálnou exklúziou,
- c) udržanie zdravého ekonomického vývoja a priaznivých vyhládok na rast aplikovaním správnych (ale nedefinovaných) makroekonomických opatrení.<sup>57</sup>

Z hľadiska európskeho sociálneho modelu je najdôležitejším míľnikom podpora zamestnanosti (prvýkrát s cieľom plnej zamestnanosti) a flexibility trhu práce. Zamestnanosť má byť prostriedkom sociálnej inklúzie a zárukou udržania štedrosti sociálnych systémov. Aby bola Lisabonská stratégia merateľná, referenčnou rovinou sa neoficiálne stal najdôležitejší globálny konkurent na druhej strane Atlantického oceánu. Paradoxne, nereálnosť dosiahnutia Lisabonského cieľa o najkonkurencieschopnejšej ekonomike sveta, dokáže práve jednoduché porovnanie s USA. Graf č. 2 mapuje dobiehanie ekonomickej úrovne krajín EÚ 15 k ekonomickej úrovni USA, virtuálne stagnujúcej na úrovni roku 2000. Svedčí, že zo všetkých štátov EÚ má najreálnejšie šance dobehnúť USA len zreformované Írsko, Švajčiarsko a Veľká Británia. Zaostávanie je natoľko veľké, že väčšina krajín EÚ bude potrebovať na dobehnutie zmrazenej úrovne USA až 15 rokov.

**Graf č.2: Rok, v ktorom krajiny EÚ-15 dobehnú ekonomicke úroveň USA za podmienky, že ekonomika USA je zmrazená na úrovni roku 2000 a ekonomicke rast krajín EÚ zodpovedá predpovediam Eurostatu.**



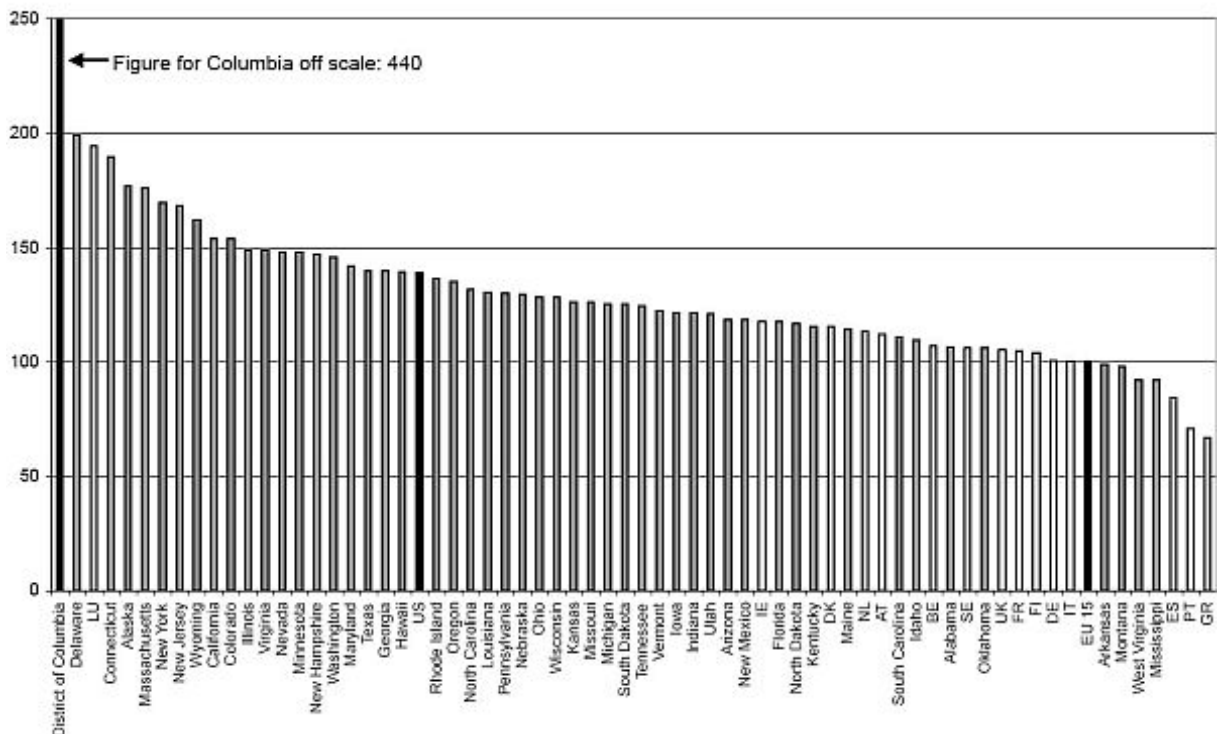
Zdroj: Bergström, F. – Gidehag, R.: EU Versus USA. Timbro, Stockholm 2004; Eurostat.

Podobne alarmujúce výsledky dostaneme porovnaním ekonomickej výkonnosti štátov EÚ 15 a USA v grafe č. 3. Aby sme dostali globálnejší pohľad, graf rozlišuje HPD *per capita* všetkých päťdesiat štátov americkej únie. Rozdiely sa ukázu viac priepastné, keďže priemerná ekonomicke výkonnosť väčšiny štátov EÚ 15 je takmer o 100 percent nižšia ako u najviac

<sup>57</sup> Begg – Berghman 2002, str. 191 – 192.

výkonných štátov americkej únie.<sup>58</sup> Štátom USA môže konkurovať jedine Luxembursko, ktorého úspech leží v rovine silného prílevu zahraničného kapitálu. Najvplyvnejšie štáty EÚ – Nemecko, Francúzsko a Taliansko – sú na chvoste ekonomickej výkonnosti. Povzbudzujúci je rýchly rast Írska, ktoré ešte pred dvadsiatimi rokmi tvorilo najchudobnejšiu perifériu Spoločenstva. Autori ojedinelej porovnávacej štúdie Bergström a Gidehag napríklad konštatujú, že to čo s rastom HDP o 1 až 2 percentá znamená v USA recesiu, predstavuje v Nemecku ekonomický vzostup.<sup>59</sup>

**Graf č. 3: HDP per capita (na PPP) v štátoch USA a EÚ-15 v roku 2001, index EÚ 15 = 100.**



Zdroj: Bergström, F. – Gidehag, R.: EU Versus USA. Timbro, Stockholm 2004; Eurostat, Bureau of Economic Analysis.

### 3.2.2. Reformný a reziduálny model

Neisté vyhladky Lisabonskej stratégie a nereálnosť jej cieľov potvrdila správa trinásťčlennej expertnej skupiny bývalého holandského premiéra Wim Koka z novembra 2004. Kokova správa<sup>60</sup> o konkurencieschopnosti EÚ konštatuje, že stratégia sľubuje príliš veľa cieľov a neplní žiaden z nich. Lisabonský proces spomalený rozšírením o desať nových štátov, stráca v porovnaní s USA a Áziou pôdu pod nohami. Kok predpovedá neudržateľnosť rastúcej „armády európskych dôchodcov“ zo strany pracujúcej populácie, stagnujúci

<sup>58</sup> Za povšimnutie stojí štát Delaware, jeden z najmenších v americkej únii. Služi ako príklad vhodnosti ekonomickej a daňovej rôznorodosti v USA na rozdiel od centralizácie a harmonizácie v EÚ. Delaware priťahuje investície nízkym daňovým zaťažením pre podnikateľov a vhodným právnym regulačným rámcom. Tento fenomén konkurenčnej výhody je známy ako „Delaware efekt“.

<sup>59</sup> Bergström – Gidehag 2004, str. 5.

<sup>60</sup> Carter, R.: Europe's Society Under Strain, Says Leaked Economic Report. In: EUobserver 18.10. 2004.

ekonomický rast a úpadok inštitúcií. Kokova správa pomenúva problémy, ale na riešenia je rovnako skúpa ako samotná Lisabonská stratégia. EÚ podľa správy potrebuje viac času na naplnenie cieľov, viac inovácie a nesmie kopírovať americký model: „Európa urobila vlastné rozdielne rozhodnutia ohľadom sociálneho modelu, ktorý si chce udržať. Či ide o priemernú dĺžku života, mieru detskej úmrtnosti, nerovnosť v príjmoch alebo chudobu, Európa dosahuje lepšie výsledky ako USA a mieni ich zachovať a zlepšiť.“<sup>61</sup> Politický konsenzus ohľadom európskeho sociálneho modelu sa zdá byť široký. Nový predseda EK José M.D.Barroso pri parlamentom prejednávani svojho mandátu na najbližších päť rokov skonštatoval: „Bez rastu, bez tvorby pracovných miest, bez väčšieho dynamizmu v našich ekonomikách nemôžeme dosiahnuť vyššiu úroveň sociálnej istoty, ochrany a environmentálnej ochrany, ktorý...nazývame európskym modelom.“ Zároveň dodal: „Je to naozaj otázka modernizácie európskeho modelu, nie jeho vyhodnenia von oknom...Lisabonská stratégia je zároveň diagnózou aj zoznamom úloh, ktoré treba splniť.“<sup>62</sup>

Kým v zachovaní európskeho sociálneho modelu a cieľov Lisabonskej stratégie (najmä rastu a zamestnanosti) vládne zdanlivý konsenzus, v prípade nástrojov a očakávaných výsledkov vládne neporiadok. Ak má podstata európskeho sociálneho modelu spočívať v kombinácii flexibilného trhu práce a štedrých sociálnych systémov, ide o hru na nulový súčet. Zdá sa, že vzniká nový sociálny konflikt, v ktorom stojí proti sebe *reformný model* liberalizácie pracovného trhu, deregulácie, obmedzenia zasahovania štátu (alebo nadnárodnej únie) do ekonomiky a *reziduálny model* štedrého (štátom garantovaného) sociálneho systému, odvodzujúceho svoju legitimitu od garancie sociálnych práv (chránených nadnárodnou úniou) so silným postavením sociálneho dialógu a viditeľnej ruky štátu v ekonomike. Kým reformný model zdôrazňuje rýchlejší ekonomický rozvoj<sup>63</sup> (s rastom produktivity práce) a konkurencieschopnosť na úkor nižších sociálnych transferov, reziduálny model uprednostňuje vyššie sociálne transfery na úkor ekonomického rastu. Oba prístupy budú musieť rýchlo reagovať na výzvy prinášané ekonomickou stagnáciou Európy a zaostávaním na globálnom trhu.

### 3.2.3. Deformácie na trhu práce, zamestnanosť a podnikanie

Plná zamestnanosť je kľúčový cieľ Lisabonskej stratégie. Európsky trh práce trpí na dlhodobú nezamestnanosť a nízku produktivitu práce. Opatrenia zo strany Európskej únie, ako Európska stratégia zamestnanosti, nepriniesli žiaden viditeľný výsledok. Miera nezamestnanosti sa podľa Eurostatu v eurozóne dlhší čas pohybuje na úrovni 8,9 percenta s celkovým počtom nezamestnaných 12,6 milióna, pričom 19,1 nezamestnaných má EÚ po rozšírení o desať nových členov.<sup>64</sup> Tabuľka č. 4 nasvedčuje, že problém je v porovnaní s USA a inými dynamickejšími ekonomikami (Japonsko, Južná Kórea), charakteristický pre niektoré štáty EÚ (najmä Francúzsko, Nemecko, Taliansko a Španielsko). Lisabonská Rada v roku 2000 rozhodla, že celková úroveň zamestnanosti v EÚ by do roku 2010 mala dosiahnuť 70 percent pri celkovej produktívnej populácii, zvlášť 60 percent u žien. Na základe údajov

<sup>61</sup> V tejto súvislosti pripomenúť, že chudoba je relatívny pojem. Napríklad 40 percent švédskych domácností by sa v USA umiestnilo medzi domácnosti s veľmi nízkym príjmom. Pozri: Bergström – Gidehag 2004, str. 21 a Rector, R. – Johnson, K.: Understanding Poverty in America. Backgrounder 1713, Heritage Foundation, Washington 2004.

<sup>62</sup> Citované podľa: Mahony, H.: European Social Model Must Be Modernised, Says Barroso. In: EUobserver 14.12.2004.

<sup>63</sup> S rýchlejšim ekonomickým rozvojom nakoniec súvisí aj vyššia sociálna istota prostredníctvom rýchlejších možností nájsť si dobre ohodnotenú prácu a dobrovoľne sa ekonomicky zabezpečiť (sporenie). Nemožno tiež zanedbať fakt, že s dynamicky rastúcou ekonomikou rastie aj objem vybraných daní a odvodov, čo však nie je dôvodom na ich ospravedlnenie.

<sup>64</sup> Nezamestnanosť v eurozóne 8 mesiacov stagnuje. Tlačová správa TASR, 2005.

z roku 2003 dosahovala miera zamestnanosti v štátoch EÚ 64 percent z celkovej produktívnej populácie, kým v USA dosahovala až 72 percent.

**Tabuľka č.4: Miera nezamestnanosti v % celkovej pracovnej sily a dlhodobá nezamestnanosť (12 a viac mesiacov) z % nezamestnaných**

Štát	Miera nezamestnanosti		Dlhodobá nezamestnanosť	
	2003	1993	2003	1993
Rakúsko	4.3	4.3	24.5	-
Belgicko	10.1	12.1	46.3	53.0
Dánsko	5.6	10.8	19.9	25.2
Fínsko	9.1	16.4	24.7	30.6
<b>Francúzsko</b>	<b>9.0</b>	<b>11.7</b>	<b>33.8</b>	<b>34.2</b>
<b>Nemecko</b>	<b>9.3</b>	<b>8.0</b>	<b>50.0</b>	<b>40.3</b>
Írsko	4.4	15.8	35.4	59.1
Taliansko	8.8	10.2	58.2	57.7
Japonsko	5.3	2.5	33.5	15.6
Kórea	3.4	2.9	0.6	2.6
Luxembursko	2.5	1.7	27.4	31.6
Holandsko	3.2	6.2	29.2	52.4
Portugalsko	6.4	5.5	32.0	43.5
Španielsko	11.3	22.8	39.8	50.1
Švédsko	5.8	9.5	17.8	15.8
Veľká Británia	4.9	10.4	23.0	42.5
<b>Spojené štáty</b>	<b>6.0</b>	<b>6.9</b>	<b>11.8</b>	<b>11.5</b>
<b>EÚ 15</b>	<b>8.0</b>	<b>10.8</b>	<b>41.9</b>	<b>44.1</b>

Zdroj: OECD in Figures. 2004 Edition. OECD, Paris 2004.

Príčin tohto stavu je viacero, môžeme ich označiť za deformácie trhu práce: vysoké daňové a odvodové zaťaženie, príliš silné postavenie odborov s tlakom na zvyšovanie minimálnej mzdy<sup>65</sup> a miezd všeobecne (bez ohľadu na rast produktivity práce), zväzujúce pracovné právo obmedzujúce slobodu uzatvárania pracovných zmlúv, garantujúce vysoké odstupné a podobne. O vysokom daňovom zaťažení, ktoré zamestnávateľom odčerpáva kapitál potrebný na investície a vytváranie nových pracovných miest svedčí graf č. 4, dokazujúci zvyšovanie (už aj tak veľkej) daňovej záťaže v štátoch EÚ v rokoch 1970 – 1999. Jedine vo Veľkej Británii došlo k zníženiu daňového bremena, v USA a Írsku bolo zvýšenie len mierne.

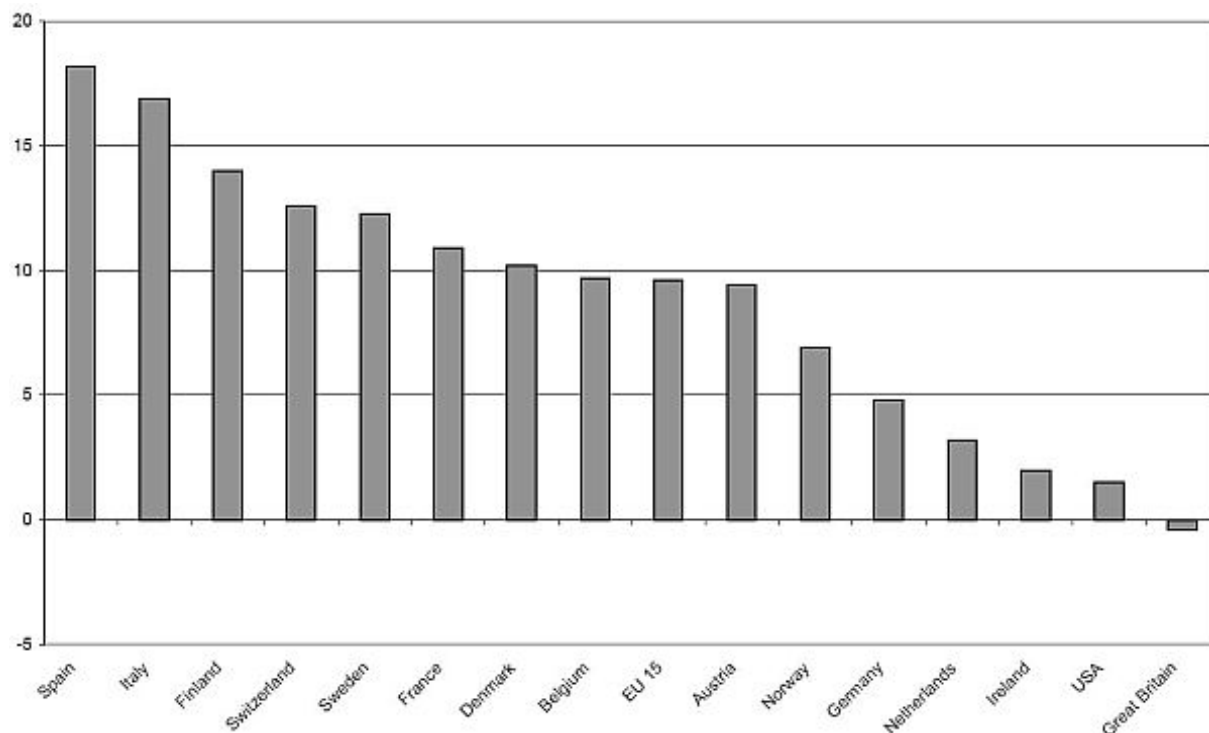
Nadštandardné postavenie odborov, sociálny dialóg a ďalšie nevhodné prvky (ako vyrovnávanie miezd mužov a žien), ktoré garantuje primárne a sekundárne právo Spoločenstiev, vytvárajú zamestnávateľom zbytočné prekážky, zvyšujú im náklady (vysoká cena práce) a obmedzujú dopyt po práci. Sociálna regulácia v niektorých prípadoch obmedzuje slobodné uzatváranie pracovných zmlúv. Napríklad spomínaná novela smernice č. 2003/88/EC o niektorých aspektoch organizácie pracovného času. Deformuje slobodnú voľbu zamestnanca určovať svoj pracovný čas, keď ho redukuje na 48 hodín týždenne s možnosťou predĺženia len so súhlasom odborov. Takéto opatrenia prispievajú k nízkej produktivite práce.<sup>66</sup> Za povšimnutie stojí, že v počte odpracovaných hodín *per capita* USA ďaleko predčili štáty EÚ. Tým, že v USA môže zamestnanec slobodne zvoliť dlhšiu pracovnú dobu

<sup>65</sup> Minimálnu mzdu všeobecne nepovažujem za vhodný spôsob zásahu do pracovného trhu, keďže umelo narúša rovnováhu medzi ponukou a dopytom práce, a teda zvyšuje nezamestnanosť osôb, ktoré by boli schopné prijať prácu aj za nižšiu mzdu, ako je minimálna. Nestanú sa tak adresátmi sociálneho systému a zachovávajú si pracovné návyky.

<sup>66</sup> Kým v EÚ produktivita práce rastie ročne o pol až jedno percento, v USA rastie o dve percentá.

(čo aj zvyčajne robí), dokáže viac vyprodukovať.<sup>67</sup> Navyše je tu zamestnanec viac flexibilný pri zmene zamestnania a nestáva sa záťažou verejných financií v takej miere ako v štátoch EÚ.

**Graf č. 4: Zmena v daňovom zaťažení v % medzi rokmi 1970 – 1999.**



Zdroj: Bergström, F. – Gidehag, R.: EU Versus USA. Timbro, Stockholm 2004; OECD.

Situáciu súkromného sektora v dôsledku deformácií charakterizuje znížená konkurencieschopnosť podnikov, ktoré nie sú na úrovni schopnej konkurovať podnikom v USA. Svedčí o tom prieskum nemeckých Financial Times<sup>68</sup> z roku 2004, hodnotiaci sto najúspešnejších firiem sveta.<sup>69</sup> V prvej desiatke dominujú firmy z USA, ktoré obsadili prvých osem pozícií. Dve firmy EÚ v prvej desiatke sú britské – BP na desiatom a banka HSBC na desiatom mieste. Celkovo zo 100 svetových firiem len 29 prináleží štátom EÚ, kým USA sa podieľa až 55 firmami.<sup>70</sup> Podiel na tejto skutočnosti má nízke uplatnenie výskumu v praxi. Lisabonský cieľ investovať sumy do výskumu a rozvoja (research and development) nebude účelný, ak sa podnikateľské prostredie nebude zameriavať na aplikáciu znalostí do praxe prostredníctvom inovácie, čo je skúsenosť v USA. S tým súvisí aj vzdelávací systém a možnosť využiť rizikový kapitál na rizikové investície. Kým v USA existuje pomerne veľké množstvo súkromných univerzít prepojených na trh práce a aj štátne univerzity ponúkajú svoje produkty na trhu, v niektorých štátoch EÚ súkromné univerzity ani neexistujú.

### 3.2.4. Starnutie obyvateľstva, demografická kríza a deficit verejných financií

<sup>67</sup> A to aj napriek tomu, že HDP za jenu odpracovanú hodinu je vyšší v štátoch EÚ. Pozri: Begg – Berghman 2002, str. 182.

<sup>68</sup> Carter, R.: European business gets poor showing in global top 100. In: EUobserver 27.5. 2004.

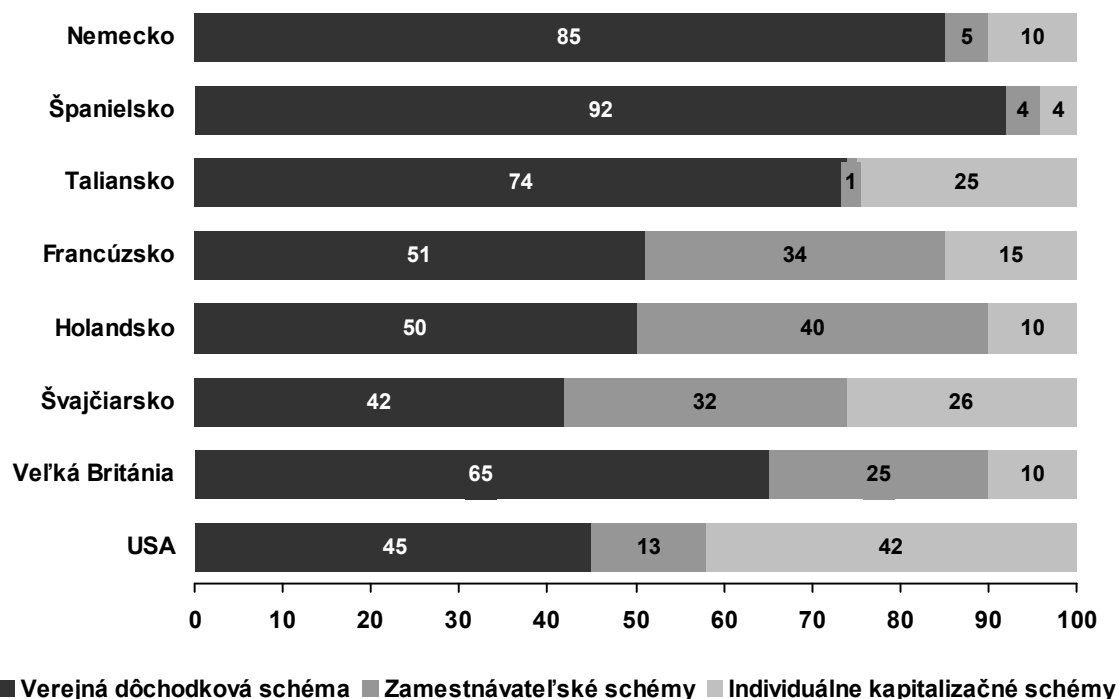
<sup>69</sup> Na základe trhovej kapitalizácie, definovanej ako hodnota akcií podniku vynásobená počtom akcií v obehu.

<sup>70</sup> Najvyššia firma z Francúzska je TotalFinaElf na 23 mieste a z Nemecka Deutsche Telekom na 40 mieste. V rebríčku majú svoje zastúpenie už len Taliansko, Španielsko a Fínsko.

Výzvou, ktorá overí trvácnosť európskeho sociálneho modelu, bude problém starnutia populácie. Otváranie nožníc v závislosti medzi produktívnou populáciou a postproduktívnou populáciou je známym faktom. Problémom je dominancia verejných dôchodkových schém založených na priebežnom princípe PAYG v systéme starobného poistenia (graf č. 5). Dôchodkové systémy v štátoch EÚ zväčša obsahujú aj zamestnávateľské a individuálne kapitalizačné schémy, prirodzene v rozličnej miere a intenzite.

### Graf č.5: Dominantné postavenie verejných dôchodkových schém v niektorých štátoch EÚ v porovnaní s USA (I. piliera)

V % príjmu domácnosti s dvoma dôchodcami (1999)



*Poznámka:* Zamestnávateľské dôchodkové schémy vo Francúzsku pracujú na princípe PAYG

*Zdroj:* Brugiavini: Ageing and Saving in Europe, 2002, <http://www.allianzgroup.com/azgrp/dp/cda/0,,391265-44,00.html>.

Pribúdajúci počet starých ľudí prehľbuje finančnú náročnosť priebežného systému a povedie k jeho nelikvidnosti. Nárast nákladov navyše zaznamená zdravotná starostlivosť spojená so starostlivosťou o starších. V žiadnej krajine pôvodnej EÚ 15 dosiaľ neprebehla zásadnejšia reforma, ktorá by reagovala na demografické problémy. Realizujú sa „kozmetické úpravy“, ktoré môžu dočasne upraviť negatívny vývoj, no neznamenajú dlhodobé riešenie. Príklady takýchto úprav uskutočnených v štátoch EÚ sú v tabuľke č.6. Dôvodom je nedostatok politickej vôle, ovplyvnený všeobecným odporom sociálnych partnerov a občanov (voličov) zvyknutých na štedrý dôchodok garantovaný štátom. Napriek tomu údaje v tabuľke č. 5 svedčia, že priebežné verejné schémy v súčasnej podobe nie sú udržateľné a reformný tlak bude narastať bez ohľadu na názor elektorátu.

### Tabuľka č. 5: Starnutie populácie vo vybraných krajinách EÚ a USA a predpoklad nákladov spojených so starnutím

Štát	Starnutie populácie v % <sup>1</sup>			Náklady k HDP v % <sup>2</sup>	
	2000	2050	zmena v%	2000	zmena 2000 - 2050
Rakúsko	25.2	58.2	33.0	10.4	2.3
Belgicko	28.1	49.5	21.4	22.1	5.2
Dánsko	24.2	40.3	16.2	29.3	5.7
Fínsko	25.9	50.6	24.7	19.4	8.5
<b>Francúzsko</b>	<b>27.2</b>	<b>50.8</b>	<b>23.6</b>	<b>18.0</b>	<b>6.4</b>
<b>Nemecko</b>	<b>26.6</b>	<b>53.2</b>	<b>26.6</b>	<b>17.5</b>	<b>8.1</b>
Írsko	19.7	45.7	26.1	-	-
Taliansko	28.8	66.8	38.0	19.7	1.9
Holandsko	21.9	44.9	23.0	19.1	9.9
Portugalsko	26.7	50.9	24.2	15.6	4.3
Španielsko	27.1	65.7	38.5	15.6	10.5
Švédsko	29.4	46.3	16.9	29.0	3.2
Veľká Británia	26.6	45.3	18.7	15.6	0.2
<b>Spojené štáty</b>	<b>21.7</b>	<b>37.9</b>	<b>16.2</b>	<b>11.2</b>	<b>5.5</b>

Poznámka:

<sup>1</sup> Pomer osôb v postproduktívnom veku nad 65 rokov k osobám v produktívnom veku od 20 do 64 rokov.

<sup>2</sup> Predpoklad nákladov pozostáva z nákladov na dôchodky, predčasné dôchodky, dlhodobú zdravotnú starostlivosť, rodinné a detské prídavky a vzdelávanie.

Zdroj : Eurostat; Dáta pre Spojené štáty z publikácie United Nations "World Population Prospects 1950-2050 (2000)"; odhad nákladov spojených so starnutím populácie z OECD a EPC (2001).

#### Tabuľka č. 6: Rámcový prehľad opatrení prijatých v prípade verejnej dôchodkovej schémy v niektorých štátoch EÚ

Prijaté opatrenia	Dopady na dôchodcov	Štáty, ktoré prijali tieto opatrenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zvýšenie veku, kedy vzniká nárok na predčasný dôchodok</li> <li>➤ zvýšenie veku odchodu do dôchodku u žien</li> <li>➤ zmena nároku na dôchodok</li> </ul>	dlhší produktívny vek	Rakúsko, Belgicko, Švajčiarsko, Nemecko, Dánsko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Taliansko, Írsko, Veľká Británia
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zmena spôsobu výpočtu dôchodkového príjmu</li> <li>➤ zmena nastavenia parametrov schémy</li> <li>➤ redukcia dôchodku v prípade predčasného odchodu do dôchodku</li> </ul>	nižšie dôchodky	Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Taliansko, Portugalsko, Veľká Británia
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ reforma systému</li> <li>➤ „rezervný fond“</li> </ul>		Švédsko, Dánsko, Francúzsko, Írsko, Portugalsko

Zdroj: Heise, M.: Changing Pension Systems are both Challenge and Opportunity, 2004. <http://www.allianzgroup.com/azgrp/dp/cda/0,,391265-44,00.html>, autor.

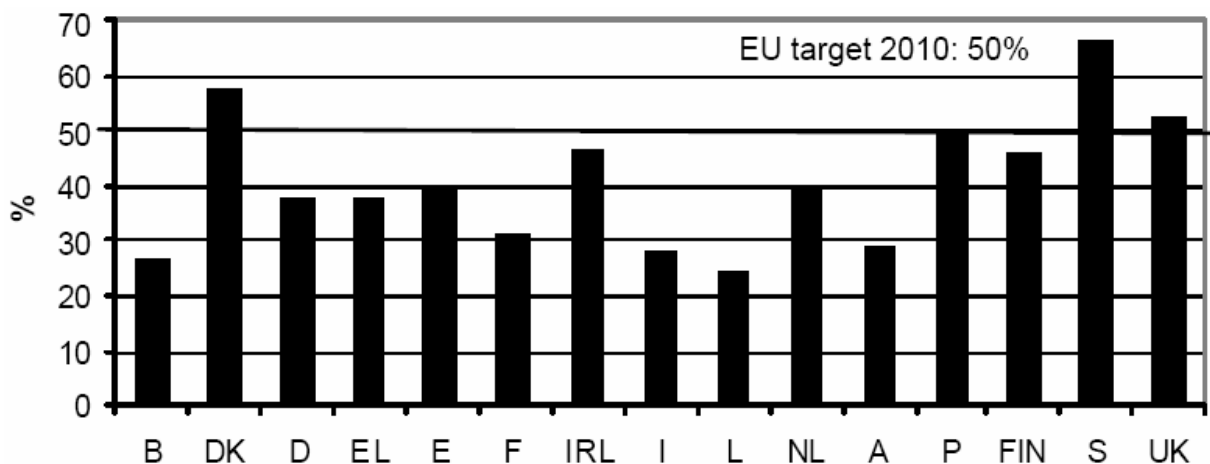
EÚ stihla reagovať na riešenie problémov starnutia obyvateľstva v rámci balíka revízie Lisabonských cieľov - dosiahnuť aspoň 50 percentnú zamestnanosť starších ľudí vo veku 55 až 65 rokov do roku 2010. Štatistika z roku 2003 hovorí, že priemerne je v EÚ vo veku 55 až 64 rokov zamestnaných 41 percent pracujúcich obyvateľov, kým v USA až 60 percent.<sup>71</sup> Upresňujúce opatrenie prijala Európska rada v Štokholme v roku 2001. Cieľom je zabrániť odchodu starších ľudí do predčasného dôchodku a zvýšiť pomer produktívnej populácie

<sup>71</sup> Wallace, P.: Koniec luxusných dôchodkov. In: Slovensko a svet v roku 2004, Trend 51/2003, str. 62..



platiacej do priebežného systému. Niektoré štáty EÚ tento limit spĺňajú, ako ukazuje graf č. 6. Iné štáty, najmä tie so štedrým dôchodkovým systémom, kde je motivácia starších ľudí zostať v pracovnom procese najnižšia, budú musieť dobehnúť niekedy viac ako 20 percentný rozdiel. Vzhľadom na závažnosť problému pre celú Európsku úniu sa dá očakávať, že v najbližšom čase prevezme iniciatívu oveľa dôslednejšie. Dôchodkové schémy sú pre členské štáty citlivou záležitosťou, takže nemožno očakávať, že vzniknú konvergenčné kritériá pre dôchodkové reformy zakotvené v primárnom, či sekundárnom práve. Opatrenia budú skôr zamerané na snahy podobné Európskej stratégii zamestnanosti a otvorenej metódy koordinácie s výmenou skúseností a mapovaním situácie v členských štátoch.

**Graf č. 6: Miera zamestnanosti vo vekovej skupine 55 až 65 rokov v EÚ 15**



Zdroj: Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure. Economic Policy Committee, 2002, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm)

S rastúcimi nárokmi priebežných dôchodkových systémov, ale aj s nárokmi na iné (nielen sociálne) prerozdelenie, súvisí nestabilita verejných financií vo viacerých štátoch EÚ a prehlbujúci sa verejný dlh. Túto skutočnosť potvrdzujú tendencie porušovať nevyhnutiteľný Pakt rastu a stability viacerými štátmi v Európskej menovej únii. Predovšetkým Nemecko a Francúzsko sa úspešne vyhýbajú sankciám za prekročenie 3% limitu deficitu verejných financií. Nekryté záväzky Francúzska pri verejných dôchodkových schémach pritom dosahujú viac ako 200% HDP a Nemecka viac ako 150% HDP. Ďalšie kritérium, výšku verejného dlhu pod 60% HDP, nedodržiava ani jeden štát EÚ.<sup>72</sup> Rast deficitu na seba nabaľuje ďalší problém: tzv. *crowding out effect* (efekt vytlačania), keď štát svojimi obligáciami vytlačá súkromné investície, ktoré by boli inak investované do rozširovania výroby, nových podnikov a v neposlednom rade do pracovných miest. Dôsledkom je nižšia ekonomická výkonnosť a klesajúca zamestnanosť v súkromnom sektore.

#### 4. Záver

Európsky sociálny model nemá z ekonomického hľadiska ružové vyhladky do budúcnosti. Minimálne kým bude v závese neúspešnej Lisabonskej stratégie. Vážne štrukturálne problémy, ekonomické a sociálne deformácie v členských štátoch EÚ si skôr či neskôr vyžadujú radikálnejšie reformné zásahy. Lisabonská stratégia nie je riešením a v mnohom ani diagnózou. Druhá časť tejto práce o ekonomickej a sociálnej udržateľnosti

<sup>72</sup> Carter, R.: Brussels Slams Member States for Economic Problems. In: EUobserver 27.1. 2005.

konkretizuje, ktoré oblasti by mali dostať pri reformách prioritu. Iniciátorom reformného procesu môžu byť nové členské štáty Európskej únie, ktoré pristúpili v roku 2004. Ich schopnosť konkurovať (aj keď dočasná) v lacnej pracovnej sile a lepších podmienkach pre podnikanie je rovnakou výzvou pre reziduálny model ako sama globalizácia a konkurencieschopnosť na svetovom trhu. Naopak, rizikom pre reformný model je razantný postup centralizácie (napr. harmonizácie priamych daní) a rýchly vstup nových členov únie do EMÚ, čo by pravdepodobne zabrzdiло reformný proces a zakonzervovalo deformácie.

Z hľadiska ďalšieho rozvoja primárneho a sekundárneho práva ES/EÚ je budúcnosť európskeho sociálneho modelu zaručená. Úroveň inštitucionalizácie a rýchlosť európskej sociálnej integrácie opísaná v prvej časti práce dávajú záruku, že z prijatých opatrení sa nezľaví. Európska sociálna integrácia bude pokračovať aj keby európska ústava nevstúpila do platnosti. Poisťujú to vnútorné mechanizmy, ktorými Spoločenstvo na základe súčasného zmluvného usporiadania disponuje. Pokračujúci presun kompetencií na nadnárodnú úroveň na jednej strane a súdny aktivizmus ESD na druhej strane, dávajú záruku pre trend načrtnutý v modeli vývoja typov európskeho sociálneho modelu (kapitola 3.1.). Európska ústava môže proces sociálnej integrácie zintenzívniť, a to presunom ďalších kompetencií cez zjednodušenú revíziu zmluvy a najmä cez Chartu základných práv Európskej únie.

Ak má byť európsky sociálny model zárukou zlepšenia životnej úrovne, musí byť zárukou ekonomického rastu a zlepšenia ekonomickej výkonnosti štátov EÚ. To sa dá najlepšie dosiahnuť zachovaním konkurencieschopnosti jednotlivých štátov únie v oblasti nastavenia parametrov ekonomickej a sociálnej politiky, odstránením obchodných bariér na vnútornom trhu únie a v neposlednom rade úsilím o odstránenie bariér za hranicami únie.<sup>73</sup> Keď zoberieme do úvahy, že európsky sociálny model je syntézou spoločne zdieľaných problémov a hodnôt, prioritou by malo byť:

- a) vrátiť sa k princípom osobnej slobody a zodpovednosti, decentralizácie a subsidiarity, ochrany súkromného majetku a striktnému uplatňovaniu týchto hodnôt v rámci politik Spoločenstva,<sup>74</sup>
- b) uprednostniť reformný model s dôrazom na liberalizáciu trhu práce a prepojenie sociálnej pomoci s pracovnou činnosťou („workfare“ namiesto „welfare“) na úkor reziduálneho modelu,
- c) nepridávať ďalšie kompetencie v oblasti sociálnej politiky do primárneho práva a obmedziť sociálnu reguláciu mimo oblasti voľného pohybu osôb v Spoločenstve,
- d) pri sociálnej regulácii uprednostniť konvergenciu (otvorenú metódu koordinácie) a aproximáciu pred harmonizáciou a vytváraním jednotného sociálneho priestoru,
- e) pri zmenách v primárnom práve a sociálnej regulácii striktné dbať na tradície a osobitosti v členských štátoch únie, najmä v súvislosti s reguláciou trhu práce, postavením sociálnych partnerov a odstraňovaním diskriminácie,
- f) pri interpretáciách na Európskom súdnom dvore trvať na striktnom výklade nadnárodného práva a nedovoliť rozširovanie práv a záväzkov nad rámec legislatívneho zámeru,
- g) prehodnotiť efektivitu a adresnosť Európskeho sociálneho fondu.

Slovenská republika by ako nový členský štát EÚ a zároveň krajina s reformným „know-how“, mala v procese európskej sociálnej integrácie zaujať jasnejšie pozície zakladajúce sa na:

- a) udržaní štrukturálnych reforiem v ekonomickej a sociálnej oblasti a v ich pokračovaní v krátkodobom a strednodobom horizonte, (napr. reforma systému sociálnych

<sup>73</sup> Napríklad odmietnutím alebo obmedzením Spoločnej poľnohospodárskej a rybolovnej politiky, ktorá bráni ekonomickým aktérom mimo EÚ v prístupe na komoditný trh.

<sup>74</sup> Na základe týchto hodnôt preformulovať a zrealizovať ciele Lisabonskej stratégie.

- odvodov a ich znižovanie) napriek odporu zo strany inštitúcií EÚ a niektorých členských štátov EÚ (nízke daňové zaťaženie),
- b) vetovaní každého rozširovania kompetencií EÚ v oblasti sociálnej politiky a iných citlivých ekonomických otázkach (napr. priamych daní) v primárnom práve,
  - c) aktívnom odmietaní sociálnej regulácie idúcej nad rámec potrieb spoločného trhu a voľného pohybu osôb,<sup>75</sup>
  - d) vytváraní lobistického tlaku na inštitúcie únie a ostatné členské štáty (prostredníctvom slovenských zástupcov v inštitúciách a aktívnou diplomaciou) pri presadzovaní reformného modelu s poukazovaním na pozitívne skúsenosti Slovenska pri ekonomických a sociálnych reformách.

---

<sup>75</sup> Predovšetkým regulácie smerujúce proti pružnosti trhu práce, či proti zámerom ekonomických a sociálnych reforiem prijímaných na Slovensku, ako napríklad novela smernice č. 2003/88/EC o niektorých aspektoch organizácie pracovného času.

## 5. Prílohy

Hlava	Oblasť	Článok	Právo iniciatívy	Hlasovanie v Rade	Úloha EP	
<b>Zmluva zakladajúca Európske spoločenstvá v konsolidovanom znení (2002/C 325/01)</b>						
<b>Časť prvá: Zásady</b>	Všeobecná nediskriminácia (pohlavie, rasa, etnický pôvod, náboženstvo)	13 (1)	EK	Jednohlasne	Konzultácia	
	Opatrenia na nediskrimináciu	13 (2)	EK	QMV	Spolurozh.	
<b>Časť tretia: Politiky Spoločenstva</b>						
<b>III. Voľný pohyb osôb, služieb a kapitálu</b>	Pracovníci	Voľný pohyb	40	EK	QMV	Spolurozh.
		Právo na sociálne zabezpečenie	42	EK	Jednohlasne	Spolurozh.
<b>VIII. Zamestnanosť</b>	Akčné plány zamestnanosti čl. štátov		128 (2)	EK	QMV	Konzultácia
	Odporúčania členským štátom		128 (4)	EK	QMV	Žiadna
	Podnety k spolupráci členských štátov		129	EK	QMV	Spolurozh.
	Ustanovenie Výboru pre zamestnanosť		130	Rada	QMV	Konzultácia
<b>XI. Sociálna politika, vzdelávanie, odborná príprava a mládež</b>	Sociálne opatrenia	Zdravie a bezpečnosť, rovnosť, exklúzia, atď.	137 (1a,b,e,h,i,j,k)	EK	QMV	Spolurozh.
		Sociálne zabezpečenie, občania tretích krajín, atď.	137 (1c,d,f,g)	EK	Jednohlasne	Konzultácia
		Implementácia sociálnych dohôd	139 (2)	EK	QMV	Žiadna
		Impl. sociálnych dohôd mimo sféry jednohlasnosti	139 (2)	EK	Jednohlasne	Žiadna
		Rovnaká mzda pre mužov a ženy	141	EK	QMV	Spolurozh.
		Sociálne zabezpečenie pre migrujúcich pracovníkov	144	Rada	QMV	Žiadna
	Európsky sociálny fond	Implementácia	148	EK	QMV	Spolurozh.
<b>XIII. Verejné zdravie</b>	Bezpečnostné štandardy		152 (4)	EK	QMV	Spolurozh.
	Odporúčania v rámci verejného zdravia		152 (4)	EK	QMV	Žiadna
<b>XVII. Ekonomická a sociálna kohézia</b>	Špecifické akcie mimo štrukturálnych fondov		159	EK	QMV	Spolurozh.
	Definícia úloh, cieľov a organizácie fondov (od roku 2007)		161	EK	QMV	Súhlas
	Implementácia rozhodnutí		162	EK	QMV	Spolurozh.
<b>Časť piata: Inštitúcie Spoločenstva</b>						
<b>I.3. Hospodársky a sociálny výbor</b>	Určenie príjmov členov výboru		258	Rada	QMV	Žiadna
	Ustanovenie členov výboru		259	Rada	QMV	Žiadna

*Poznámka:* EK – Európska komisia; QMV – hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade EÚ; Spolurozh. – procedúra spolurozhodovania.

*Zdroj:* Hix, Simon: The Political System of the European Union. 2<sup>nd</sup> Edition. Palgrave Macmillan, 2005, str. 40; úprava autor.

## 6. Použitá literatúra

Arts, W. – Gelissen, J.: Three Worlds of Welfare Capitalism or More? In: Journal of European Social Policy 05/2002, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 12, str. 137 - 158.

Balcerowicz, L.: Sloboda a rozvoj. Kalligram, Bratislava 2000.

Begg, I. – Berghman, J.: Introduction: EU Social (Exclusion) Policy Revisited? In: Journal of European Social Policy 08/2002, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 12, str. 179 - 194.

Bergström, F. – Gidehag, R.: EU Versus USA. Timbro, Stockholm 2004.

Carter, R.: European business gets poor showing in global top 100. In: EUobserver 27.5. 2004.

Carter, R.: Europe's Society Under Strain, Says Leaked Economic Report. In: EUobserver 18.10. 2004.

Carter, R.: Brussels Slams Member States for Economic Problems. In: EUobserver 27.1. 2005.

Cochrane, A. – Clarke, J. – Gewirtz, S.: Looking For a European Welfare State. In: Cochrane, A. – Clarke, J. – Gewirtz, S.: Comparing Welfare States. 2nd Edition. SAGE Publications, London, Newbury, New Delhi, 2001, str. 261 – 290.

Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing The European Community (2002/C 325/01). Official Journal of the European Communities, 2002.

Esping – Andersen, G.: Welfare States in Transition. SAGE Publications, London 1996.

EU Draft Constitution – Provisions Governing Social and Employment Policies. In: EUABC – A Dictionary on Words Related to the EU, [http://www.euabc.com/upload/pdf/employment\\_social\\_policy.pdf](http://www.euabc.com/upload/pdf/employment_social_policy.pdf), 2004.

Figel', J. – Adamiš, M.: Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti. Zastúpenie Európskej komisie v SR, Bratislava 2004, str. 37 – 48.

Gonda, P.: Evaluation of Work Oriented Welfare Model in Slovakia. Materiál prezentovaný na Work First Europe Conference v Budapešti, 14. – 15. októbra 2004.

Gonda, P.: Euroústava proti (ekonomickému) pozdvihnutiu sa Európy. Materiál prezentovaný na konferencii Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika a Centra pre európsku politiku „Prečo odmietnuť Euroústavu“, Bratislava, 11. október 2004.

Guillén, A.M. – Palier, B.: Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States. In: Journal of European Social Policy 08/2004, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 14, str. 203 - 209.

Heise, M.: Changing Pension Systems are both Challenge and Opportunity, Allianz Group, Paris 2004, <http://www.allianzgroup.com/azgrp/dp/cda/0,,391265-44,00.html>.

Hix, Simon: The Political System of the European Union. 2<sup>nd</sup> Edition. Palgrave Macmillan, 2005.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). Official Journal of the European Communities, 2000.

Kolektív autorov: Budúcnosť Európy a ústavná zmluva. Úrad vlády Slovenskej republiky, Bratislava 2004.

Kollárová, Z.: Aj po vstupe vlastné sociálne zabezpečenie. In: Hospodárske noviny, 25. 2. 2004, str. 20.

Leibfried, S.: Towards a European Welfare State? In: Castles, F.G. – Pierson, Ch. (ed.): The Welfare State – A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str.190 – 205.

Mahony, H.: European Social Model Must Be Modernised, Says Barroso. In: EUobserver 14.12. 2004.

Nezamestnanosť v eurozóne 8 mesiacov stagnuje. Tlačová správa TASR, 2005.

Novota, M.: Sociálna a dôchodková politika v štátoch EÚ. Materiál prezentovaný na konferencií Kresťanských seniorov Slovenska, MPSVaR SR a nadácie Hanns-Seidel-Stiftung „Sociálna a dôchodková reforma v Slovenskej republike“, Bratislava, 27. októbra 2004.

OECD in Figures. 2004 Edition. OECD, Paris 2004.

Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure. Report of Economic Policy Committee (EPC/ECFIN/237/02 – final), Brusel 2002, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm).

Správa o výsledkoch medzivládnej konferencie k Zmluve zakladajúcej Ústavu pre Európu. Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky, Bratislava 2004.

Threlfall, M.: European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. In: Journal of European Social Policy 05/2003, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 13, str. 121 - 139.

Treaty Establishing a Constitution for Europe (2004/C 310/01). Official Journal of the European Communities, 2004.

Šatura, D.: Aké budú rodinné dávky po vstupe Slovenska do únie? In: Hospodárske noviny, 25. 2. 2004, str. 20.

Wallace, P.: Koniec luxusných dôchodkov. In: Slovensko a svet v roku 2004, Trend 51/2003, str. 62.