

Otevřená metoda spolupráce jako nástroj evropeizace

LUKÁŠ MALÁČ*

Abstract: Open Method of Coordination as a Europeanization Tool

The study analyzes the Open Method of Coordination phenomenon, which has over the last decade become a prominent representative of the “soft-law” approach to EU law-making and integration in general, with respect to its Europeanizing potential. It therefore seeks to answer the question whether this method of governance can be considered a new (and more efficient) tool for the Europeanization of EU policies, i.e. if it contributes to convergence of their content as well as in discourses and general governance, or whether its potential is instead limited, with no capacity to produce real change when not accompanied by the “hard” tools of European governance. The methodology of the analysis lies in applying the general concepts of Europeanization to the operation of both – the theoretical framework of the method as well as the outcomes of its actual application. Regarding the theoretical concept, the article does not doubt its potential to become the engine of Europeanization for particular policies – especially those regarded as politically sensitive. However, it fails when it comes to the method’s actual application. The text identifies the major cause of this failure, which mainly rests on the inability to alter the institutional configuration of those respective policies and to effectively “depolitize” their content.

Keywords: Open Method of Coordination, Europeanization, European social policy, European Employment Strategy, European governance, Goodness of fit concept, European politics

1. Úvod

Evropská integrace byla až přibližně do devadesátých let 20. století realizována téměř výhradně tzv. „klasickou metodou Společenství“,¹ v jejímž centru stojí nadnárodní orgán, který připravuje a předkládá regulace různého typu. V případě, že tyto regulace úspěšně projdou schvalovacím procesem, jehož podoba je závislá na předmětu předkládané normy, stávají se závaznými pro členské státy Společenství (a to buďto přímo, nebo nepřímo – po své implementaci do standardního právního rámce konkrétního státu). Takto koncipovaná klasická metoda Společenství byla přirozeně dlouho v centru akademických úvah o evropeizaci. Od počátku procesu vytváření Evropské unie (dále jen EU), který vyvrcholil ratifikací tzv. Maast-

* Mgr. Lukáš Maláč je interním doktorandem oboru Evropská studia na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Kontakt na autora: Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: malac@fss.muni.cz.

richtské smlouvy, je však zřejmé, že takto tradičně pojatá „negativní integrace“ přestává postačovat potřebám Společenství na aktivitu a spolupráci (a tedy určitou míru integrace nebo alespoň konvergence) v politicky citlivých oblastech, vyznačujících se významnou rezistencí vůči klasické metodě Společenství. Nikoliv překvapivě jde především o oblast sociální politiky. Přibližně od poloviny devadesátých let je proto možné sledovat proces vytváření nové metody vládnutí,² která byla na lisabonském summitu v roce 2000 institucionalizována jako tzv. „Otevřená metoda spolupráce“³ (dále jen OMC).

Již před tímto oficiálním datem vzniku OMC, tedy v období formulace konceptu v rámci vytváření Evropské strategie zaměstnanosti⁴ (dále jen EES), se metoda stala předmětem zájmu akademiků zabývajících se výzkumem procesů evropské integrace, evropeizace a obecně evropské *politics*, kteří se pokoušejí nalézt její správné místo v rámci procesů tvorby politik EU. Úkolem této studie je seřadit výstupy dosavadního teoretického a empirického zkoumání OMC a její implementace, a takto nalézt odpověď na otázku, zda je metodu možné považovat za nový nástroj evropeizace, nebo je potenciál OMC omezen pouze – jak naznačuje Claudio Radaelli – na vytváření společného jazyka a diskursu, a jeho schopnost „produkovat skutečnou změnu pracovního trhu, penzí a sociálního začleňování – pokud nejsou tyto směny prosazovány konkrétnějšími domácími procesy *politics* a vytváření politiky,“ je, pokud vůbec existuje, jen velmi omezená (Radaelli 2004: 13).

Při hledání odpovědi bude studie vycházet z teoretických konceptů týkajících se evropeizace a jejich mechanismů. Bude analyzováno, zda je v rámci OMC možné identifikovat politické mechanismy a vzorce, které předpokládají teoretické koncepty evropeizace. Při komparaci fungování OMC s teoriemi evropeizace budou sledovány dva typy kritérií (mechanismů): Nejprve bude analyzováno, zda výchozí podmínky pro realizaci vládnutí prostřednictvím OMC odpovídají těm, které předpokládá teorie evropeizace (tedy soulad vstupních podmínek), a v druhém sledu potom bude zkoumáno, zda aplikace OMC generuje výstupy, které teoretici evropeizace předpokládají. Při analýze souladu vstupních podmínek bude studie vycházet z konceptu *goodness of fit*, který je základním modelem pro vysvětlení spuštění i intenzity evropeizačních procesů (bude přitom využíváno zejména teoretické práce Claudia Radaelliho – Radaelli 2000; Radaelli 2004). Druhým krokem zvolené metody je analýza výstupů OMC ve vztahu k předpokladům evropeizace. Teoretické zakotvení takové analýzy je poněkud obtížnější, než v případě relevance vstupních faktorů, poněvadž (na rozdíl od konceptu *goodness of fit*, který je široce přijímán) mezi teoretiky evropeizace neexistuje jednoznačná shoda ohledně výstupů tohoto procesu a jeho cílů. V souladu s některými autory (např. Büchs 2007; Bursens a Helsens 2005; Radaelli 2003) budou však tato do značné míry divergentní očekávání seříděna a systematizována do dvou skupin: cílem a výstupem evropeizačního procesu tak bude zvýšení (1.) efektivity a (2.) legitimacy realizace dané *policy* a v konečném důsledku i integračního procesu jako celku. Dle této systematizace potom budou analyzovány výstupy OMC. Podrobně tak budou zkoumány mechanismy OMC v souvislosti s jejich dopadem na efektivní realizaci i legitimitu politiky, v níž je tato metoda aplikována, a zprostředkovaně na efektivitu a legitimitu fungování Společenství jako celku.

Výzkumům v oblasti OMC, jejich mechanismů a procesů začali postupně někteří autoři (např. Zeitlin 2005; Borrás a Jacobsson 2004) vyčítat jejich nedostatečné empirické zakotvení. Zmíněné výtky reflektuje i tato studie a v souladu s tím bude výše představená metoda výzkumu aplikována nejen na teoretický rámec OMC, ale zejména na konkrétní aplikaci této

metody. Taková analytická metoda má navíc potenciál vysvětlit případný nesoulad ve vnímání evropeizačního potenciálu OMC jako obecné metody vládnutí a jejich reálných aplikací.

2. Konceptualizace OMC

2.1 Vznik a podoba konceptu

OMC byla na lisabonském summitu EU v roce 2000 identifikována jako jeden z nejdůležitějších nástrojů pro implementaci a dosahování cílů summitem přijaté Lisabonské strategie,⁵ tedy patrně nejdůležitější strategie EU po roce 2000, která vymezuje základní politické priority EU. Mimoto má OMC být „významným nástrojem zlepšení transparentnosti a demokratické participace“ v EU (blíže Předsednictví EU 2000: 7). Dva výše citované dokumenty (postrádající právní závaznost) však poskytují téměř jediný základ pro existenci metody, její podobu a fungování. Na rozdíl od klasické metody Společenství tak OMC nemá základ v primárním právu EU.

Takové zakotvení má pouze EES, kterou je možné považovat za inspirační zdroj OMC.⁶ Jinými slovy, na OMC je nutné nahlížet jako na určitou generalizaci procesů a postupů otestovaných v průběhu realizace EES. Kontext, v němž ke vzniku EES došlo, představuje dokonalý příklad situace, kdy stav evropské integrace a potřeby vytvářeného společného trhu bezpodmínečně vyžadují koordinovaný postup (resp. integraci) určité *policy*, z politických důvodů je však vyloučeno užití klasické metody Společenství: Na začátku devadesátých let jsou zřetelné významné tlaky na efektivnější spolupráci a koordinaci sociálních politik členských států ES/EU, které přicházejí jak „shora“, tedy od nadnárodní úrovně orgánů EU/ES, tak i (překvapivě) „zdola“, tedy od vlád členských států EU i sub-nacionálních územních celků.⁷ S postupujícím odbouráváním překážek společného trhu totiž reálně hrozí soutěž o co nejnižší sociální standardy, které zajistí nejlevnější pracovní sílu, a tedy nejlákovější investiční prostředí (tzv. „*race-to-the-bottom*“, blíže Büchs 2007: 10–11). Není proto překvapivé, že tlak „shora“ na co nejintenzivnější koordinaci sociálních politik je možné pozorovat již téměř od počátku obnovených snah o dobudování společného trhu ve druhé polovině osmdesátých let. Rovněž tlak „zdola“ bezprostředně souvisí s postupující integrací Společenství, projevuje se však až o několik let později v souvislosti se startem projektu Hospodářské a měnové unie (HMU). Vlivem značně fiskálně restriktivní povahy konvergenčních kritérií HMU došlo k zásadnímu omezení členských států, co se týče využívání makroekonomických nástrojů pro realizaci jejich sociálních politik. Postupující integrace tedy bezprostředně produkovala paradoxní situaci, kdy se členské státy musely potýkat s významnými sociálními dopady restrikcí společného trhu, zároveň však vlivem restrikcí HMU ztrácely kontrolu nad významnými makroekonomickými nástroji řešení těchto problémů (blíže Maláč 2008: 34–36).

Pro integraci sociálních politik členských států EU tedy existovaly zásadní impulsy. Na druhou stranu však patrně neexistuje *policy*, v níž by členské státy vykazovaly větší rezistenci vůči jakýmkoliv externím zásahům, než je právě oblast sociální politiky. Ta je totiž jedním z hlavních zdrojů legitimacy moderních států a zároveň patří mezi jejich nejobjemnější (finančně i personálně) a nejkompexnější politiky. Využití klasické metody Společenství pro řešení potřeby koordinace sociálních politik tak bylo vyloučené a EU musela hledat cestu, jak „osvobodit sociální dimenzi EU od omezení daných podstatou klasické metody Společenství“

(Borrás a Jacobsson 2004: 186). Touto cestou se stala právě EES, která byla později zobecněna a konceptualizována do podoby OMC.⁸

Důvodem pro aplikaci OMC tedy je „pokročit v politicky citlivých oblastech tím, že bude zamezeno jejich politizaci“ (Radaelli 2003: 20). Fungování modelu a jeho jednotlivé komponenty popisují opět výstupy Lisabonského summitu (Evropská rada 2000) – model OMC zahrnuje:

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

Fungování modelu OMC zahrnuje několik klíčových mechanismů: Cílem této metody je (1.) vyhledávat zkušenosti a příklady dobré praxe, co se týče řešení konkrétních problémů a výzev dané politiky přijímané převážně na lokální úrovni (srov. de la Porte a Nanz 2004: 268–269), (2.) zprostředkovat strukturu pro jejich transfer a akumulaci na úrovni EU a (3.) z této úrovně organizovat proces učení, jehož prostřednictvím budou příklady nejlepších praxí distribuovány zpět na úroveň členských států a regionů s cílem inspirovat je ke zlepšení výkonu a výsledků jejich politik (srov. Předsednictví EU 2000: 6; příp. Zeitlin 2005: 448). Aby bylo dosaženo efektivit tohoto procesu, je jeho konkrétní aplikace doplněna o (4.) expertními komisemi zpracované hlavní směry EU v dané politice (*guidelines*), které jsou, pokud možno, doplněny o jasně stanovené a kvantifikovatelné ukazatele a (5.) jejich implementace je podrobena pravidelné evaluaci a vzájemnému hodnocení (podobně také popis hlavních komponentů OMC dle Radaelli 2003: 15).

2.2 OMC jako prostředek evropeizace: teorie

Proces evropeizace a jeho studium jsou sice již dlouho v popředí zájmu teoretiků evropské integrace, jeho pojetí je však nejednotné a značně nejednoznačné. Tato práce se bude držet vymezení evropeizace, které nabízí Claudio Radaelli: „Evropeizace se skládá z procesů a) konstrukce, b) rozšiřování a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procesů, politických paradigmat, stylů, „způsobů, kterými se věci provádí“, a sdílených hodnot a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány politickými procesy EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a sub-nacionálního) diskursu, politických struktur a veřejných politik“ (Radaelli 2004: 3). V souladu s touto definicí bude studie za evropeizaci určité *policy* považovat proces sblížení obsahu, procesů a diskursů dané politiky, jakož i jejího institucionálního zázemí, resp. konfigurace vztahů mezi relevantními aktéry zapojenými do implementace dané *policy*, který byl iniciován ze strany EU (spuštěním OMC) a je doprovázen zvyšováním legitimacy aktivity Společenství v dané oblasti, která je podmínkou inkorporace těchto procesů do fungování i diskursu *policy* na národních i sub-nacionálních úrovních.

Empirické výzkumy hodnotící evropeizační působení OMC se zaměřují především na analýzu tří faktorů:⁹ Prvním je relevance konceptu „*goodness of fit*“ při aplikaci OMC. Tento koncept je základem pro teoretické studium evropeizace a zaměřuje se na souvislost

(resp. nepřímou úměru) mezi kompatibilitou různých aspektů národní (příp. sub-nacionální) určité *policy* a mírou adaptačního tlaku, který je na členský stát nebo regionální (lokální) administrativu ze strany supranacionálních orgánů vytvářen (blíže Radaelli 2000: 16–20). Druhým faktorem je efektivita působení OMC. Ta je vnímána o něco šíře než pouhá schopnost metody dosahovat takové koordinace *policy*, která by umožňovala dosahování stanovených cílů – tedy zlepšení výkonu národních (příp. sub-nacionálních) politik – a stanovených kvalitativních a kvantitativních indikátorů. Do zkoumání efektivity je zapojena také analýza schopnosti OMC dosahovat změn v oblasti procedur a institucionálního zajištění určité politiky, politického diskursu a obecné konvergence politik a rovněž efektivity v realizaci vzájemného učení, které je jedním z nejdůležitějších aspektů OMC a jehož cílem je změna diskursu, kterým je určitá politika nahlížena. Analýza efektivity tak doplňuje analýzu relevance konceptu *goodness of fit* s cílem poskytnout odpověď nikoliv pouze na otázku, zda je možné vnímat závislost adaptačního tlaku na míře kompatibility obsahu určité *policy*, způsobu její realizace a obecného pojmání, s požadovaným evropským modelem, ale rovněž zhodnotit, zda má metoda schopnost takový adaptační tlak proměňovat ve skutečnou změnu – tedy, dle definice, aplikovat tento komplexní model na úrovni členských států a sub-nacionálních celků. Dle poskytnutého nahlížení na proces evropeizace je potom třetím faktorem, který bude analyzován, otázka potenciálu OMC zvyšovat legitimitu působení EU v dané oblasti.¹⁰ Zvyšování legitimity je totiž základní podmínkou pro úspěšné přenášení obsahu, způsobu implementace, politických procesů, institucionálního zabezpečení i obecného diskursu dané politiky ze supranacionální na národní a případně sub-nacionální úroveň.

Při pohledu na výše popsaný obecný koncept fungování OMC a jeho vnitřních mechanismů je zřejmé, že tento politický proces má vysoký potenciál stát se významným nástrojem evropeizace politik, v jejichž rámci je aplikován (pakliže by jeho aplikace skutečně naplňovala ideál, jenž koncept OMC představuje).¹¹ Je zřejmé, že teoretický model OMC kopíruje logiku konceptu „*goodness of fit*“. Podstatou metody je zvyšovat vzájemnou kompatibilitu jednotlivých režimů prostřednictvím vydávání hlavních směrů i zcela konkrétních doporučení pro jednotlivé členské státy a nepřímým „měkkým“ tlakem na konvergenci dotčených politik. Zcela přirozeně tak bude v rámci fungování „ideální“ OMC věnována podstatně větší pozornost státům, v jejichž případě se obsah, procedurální a institucionální zajištění nebo veřejná komunikace a diskurs dané politiky významněji odlišují od přijímaných hlavních směrů, než státům, jejichž politika se předloženým hlavním směrům více přibližuje. Rovněž v ostatních dvou (výstupních) faktorech evropeizace je možné uvést, že obecná koncepce této metody jako taková naplňuje jejich nároky. Kupříkladu Jonathan Zeitlin uvádí, že OMC představuje teoreticky slibný způsob vládnutí v EU, poněvadž má potenciál „přistupovat ke společným evropským zájmům takovým způsobem, který zároveň respektuje národní odlišnosti, poněvadž podporuje konvergenci cílů, výkonu a obecných politických přístupů (*tedy politického diskursu, pozn. autora*), nikoliv specifických programů, pravidel nebo institucí“, a je zároveň „slibným mechanismem podpory experimentálního učení a deliberativního řešení problémů tím, že ukládá členským státům systematicky a průběžně shromažďovat informace, vzájemně je porovnávat a přehlednocovat současné politiky podle jejich relativního výkonu“ (viz Zeitlin 2005: 448). Tento koncept je tedy obecně přijímaný jako efektivní řešení jak pro dosahování stanovených cílů, tak i pro obecnou konvergenci konkrétního obsahu a způsobu realizace politik i politických diskursů; v politicky citlivých oblastech má být dokonce při dosahování

těchto cílů efektivnější než jakýkoliv jiný integrační mechanismus právě proto, že ve své samotné podstatě respektuje tuto „citlivost“. Co se týče kritéria zvyšování legitimacy působení EU a Společenství obecně, pozitivní očekávání spojená s OMC v této oblasti je možné zaznamenat v samotném zakotvení procesu v rámci teorie tzv. deliberativní demokracie, která sama o sobě posiluje legitimitu politického systému.¹²

3. OMC v akci: empirická zkušenost EES

3.1 EES jako referenční model OMC

V možnostech této práce není podrobně analyzovat veškeré aplikace OMC bez ohledu na to, zda jde o skutečný pokus převést logiku metody do reálného fungování konkrétní politiky, nebo se pouze zneužívá dnes populární „nálepky“ OMC pro ospravedlnění (často nekonceptních) kroků a iniciativ EU. Detailnější empirické analýze bude podrobena pouze jedna praktická podoba OMC, a to EES. Pokud odhlédneme od faktu, že EES je možné považovat za inspirační zdroj OMC, vedly autora k rozhodnutí využít EES jako referenční projekt aplikace OMC zejména tři důvody:

1. Literatura obecně hodnotí EES jako „nejlepší“ aplikaci konceptu OMC, tedy jako aplikaci, která prozatím nejlépe využívá potenciálu, který v sobě metoda zahrnuje (srov. de la Porte a Nanz 2004; Bursens a Helsen 2005; Borrás a Greve 2005). Analýza vychází z předpokladu, že pokud ani koncept, který nejlépe projektuje požadavky OMC, nebude možné jednoznačně označit jako nástroj evropeizace, je nutné považovat hypotézu o evropeizačním potenciálu OMC za empiricky nepotvrzenou.¹³
2. Druhý důvod výběru EES s prvním bezprostředně souvisí: Dle literatury (Bursens a Helsen 2005; Radaelli 2003) je EES jediným konceptem z nástrojů vycházejících z OMC, který skutečně zahrnuje a reálně využívá veškeré komponenty modelu.
3. Třetím důvodem přesunu pozornosti na EES potom je fakt, že v této oblasti je k dispozici nejvíce dat ze všech OMC strategií, analýza tak má nejvyšší vypovídající hodnotu.

3.2 Praktické fungování EES¹⁴

Jak již bylo uvedeno, legislativní rámec pro EES byl vytvořen již amsterodamskou revizí základních smluv. Konkrétní podobu získala strategie na lucemburském summitu v roce 1997. Je založena na čtyřech hlavních pilířích:

1. Na návrh Komise přijímá Evropská rada tzv. hlavní směry zaměstnanosti. Tyto hlavní směry jsou přijímány každoročně (od roku 2005 na tři roky) a jejich prostřednictvím získávají orgány EU určitý vliv na obsah politik zaměstnanosti jednotlivých členských států. Ze systému hlavních směrů se postupem času stal základní pilíř struktury implementace cílů Lisabonské strategie, které byly po jejím „restartu“ v roce 2005 sloučeny s hlavními směry jiných OMC do integrovaných hlavních směrů¹⁵ (blíže viz Rada EU 2005).
2. Na základě hlavních směrů členský stát připravuje „Národní akční plán zaměstnanosti“ (od roku 2005 „Národní reformní plán“), který detailně představí, jakým způsobem budou hlavní směry a rovněž konkrétní doporučení Komise zavedeny do praxe.

3. Evropská komise spolu s Evropskou radou připravuje každoročně „Společnou zprávu o zaměstnanosti“, která zpracovává přehled pokroku členských států na národní i lokální úrovni v zavádění hlavních směrů, a to jak obecně, tak i v naplňování jejich kvantitativních a kvalitativních kritérií.
4. Podle Společné zprávy jsou vypracována individuální doporučení pro jednotlivé členské státy, co se týče úprav jejich Národních akčních plánů a zlepšení implementace EES.¹⁶

3.3 Aplikace konceptu „goodness of fit“ na fungování EES

Má-li být na fungování EES aplikován koncept „*goodness of fit*“, je nutné nejprve představit situaci, v níž se politiky jednotlivých členských států vůči evropskému konceptu politiky zaměstnanosti nacházejí, tedy pokusit se rámcově odlišit míru kompatibility systémů národních politik zaměstnanosti s evropskou představou o správném pojetí takové politiky.

Ze všeho nejdříve je proto nutné rámcově vymezit tuto normativní představu EU. Autoři zkoumající podstatu a obsah politiky zaměstnanosti EU¹⁷ (viz níže) se shodují na její tendenci přejímat spíše neoliberalní a „tržní“ stanoviska a východiska pro formulování politiky než kupříkladu klasická sociální (sociálnědemokratická). Toto tvrzení částečně potvrzuje i Milena Büchs, když uvádí, že koncept evropské politiky zaměstnanosti je bezprostředně inspirován, či dokonce přímo založen na sociálně-politickém přístupu „třetí cesty“, který začal být prosazován ve Velké Británii po nástupu „nových labouristů“ Tonyho Blaira v polovině devadesátých let, a zavedl do tradiční levicové sociálnědemokratické politiky některé momenty, které dříve patřily výhradně do prostředí neoliberalní politiky. Podstatou tohoto přístupu k sociálně-politické problematice je reflexe sociálních změn, ke kterým došlo v důsledku „globalizace, růstu znalostní ekonomiky, nových informačních technologií, nové role žen ve společnosti a neustále posilujícího individualismu“ (Büchs 2007: 40). Zastánci tohoto myšlenkového proudu odmítají, že by tradiční (sociálnědemokratické) metody byly schopny účinně těmto výzvám čelit, a požadují novou sociální politiku, stojící mezi tradičním liberalismem a sociálnědemokratickou tradicí. Došlo tak k redefinici tradičního pojetí sociálních problémů a *de facto* k vytvoření zcela nového diskursivního přístupu. Příkladem může být tradiční otázka chudoby. O té zastánci nového přístupu mluví jako o „sociální exkluzi“, jejíž správné řešení již nespočívá v lepší redistribuci bohatství, ale v aktivizaci a integraci jednotlivců na trh práce. Integrace na trh práce spolu s prosazováním plné zaměstnanosti (oproti dřívějšímu přístupu spočívajícímu v řešení nezaměstnanosti) se staly „mantrou“ politiků třetí cesty. Milena Büchs pozoruje, že evropský sociálně-politický diskurs do značné míry kopíruje tento britský vývoj. Dokladem toho má být podobnost ve východiscích, která oba modely nabízejí – důraz na vzájemnou provázanost ekonomické efektivity a sociální spravedlnosti, model sociální inkluze prostřednictvím participace na trhu práce a aktivizace jednotlivce, atd. (blíže Büchs 2007: 40–44; Wincott 2003: 297).

Ještě propracovanější a detailnější analýzu charakteru evropské sociální politiky nabízejí Fabiano Bertozzi a Giuliano Bonoli. Ti vycházejí z klasické Esping-Andersenovy¹⁸ typologie tří až čtyř sociálně-politických režimů (či „clusterů“, jak je nazývá sám Esping-Andersen). V tomto analytickém rámci je možné státy EU rozdělit do tří geografických celků, z nichž každý se vyznačuje jiným typem sociální politiky:

- Anglosaský „cluster“, jehož sociální politiku je možné charakterizovat výše představeným přístupem „třetí cesty“, který se vyznačuje nejvyšší mírou „liberalismu“, kdy řešení otázek spojených s trhem práce a jeho úpravami je ponecháno samotnému trhu, do něhož vláda mírně zasahuje „skromnou“ podporou v nezaměstnanosti pro osoby zaměstnané v upadajících sektorech, nikoliv komplexní aktivní politikou zaměstnanosti. Stejně tak řešení dalších otázek politiky zaměstnanosti, jako kupříkladu zaměstnání žen, bylo ponecháno na trhu.
- Kontinentální a jihoevropský „cluster“, který výzvy v zaměstnanosti a sociální politice obecně (např. úpadek specifických průmyslových odvětví) řeší omezením velikosti pracovního trhu (předčasnými odchody do důchodu, velkorysost v poskytování invalidních důchodů, zkracování pracovního týdne, atd.). Z logiky věci vyplývá, že takový sociálně-politický režim vůbec nepodporuje aktivní zapojování žen na trh práce, naopak zavádí intenzivní opatření v podpoře tradiční rodinné politiky. Přístup sice efektivně řeší okamžité problémy zaměstnanosti, není však dlouhodobě efektivní a je velmi obtížně reformovatelný.
- Severský „cluster“, jehož sociální politika je charakterizována relativně slabou podporou politik stimulačních participací občanů na trhu práce, ale velmi propracovanými politikami, které se zaměřují na řešení problematiky nezaměstnanosti, jejichž základními kameny jsou štedrá podpora v nezaměstnanosti a velký důraz na řešení situace nezaměstnaných (prostřednictvím rekvalifikací a dalších nástrojů).

Autoři se následně pokoušejí nalézt místo evropské politiky zaměstnanosti v rámci těchto tří sociálně-politických režimů prostřednictvím studia obsahu EES i způsobu její komunikace (diskursu). Na základě svých výzkumů docházejí k přesvědčení, že evropská politika zaměstnanosti je mixem anglosaského a severského přístupu. V anglosaském způsobu řešení otázek zaměstnanosti se nechává inspirovat liberální vírou, že efektivní ekonomika podporuje vytváření pracovních míst. V hlavních směrech EES zabývajících se podporou podnikání (pilíř č. 2 hlavních směrů z roku 1998) a adaptability (pilíř č. 3) tak je kladen důraz na deregulace pracovního trhu a snižování daní. Naopak, řešení navrhovaná severským sociálně-politickým režimem převládají v otázkách týkajících se nikoliv nabídky práce, ale dostupnosti pracovní síly. V rámci pilíře „zlepšování zaměstnatelnosti“ proto hlavní směry kladou důraz zejména na vzdělávání, rekvalifikace a aktivní politiku zaměstnanosti. Ze severského modelu navíc EES rovněž přebírá důrazy na rovnost pohlaví v přístupu k zaměstnání. V celém systému EES však není možné nalézt jakýkoliv odkaz na snižování nabídky pracovní síly, jež je typické pro kontinentální a jihoevropské systémy.

Při definici stavu „*goodness of fit*“ napříč členskými státy EU je proto možné jednoznačně říci, že s východisky a požadavky evropské politiky zaměstnanosti jsou mnohem kompatibilnější systémy Velké Británie a severských zemí, naopak vysokých hodnot „*misfit*“ dosahují kontinentální a jihoevropské země. Otázkou tedy je, zda mají procesy EES schopnost automaticky reflektovat tuto situaci a vytvářet vyšší tlak na méně kompatibilní země.

Za hlavní indikátor „tlaku“ EES na nekompatibilní země je jak Bertozzim a Bonolim, tak i Milenou Büchs považována kvantita a kvalita doporučení směřovaných jednotlivým členským státům. Zejména prvně jmenovaní autoři se pokusili provést co nejširší empirický výzkum ohledně vydávaných doporučení.¹⁹ Výsledky tohoto výzkumu relevanci konceptu „*goodness of fit*“ v EES jednoznačně potvrzují. V průběhu let 1999–2001 bylo kupříkladu

Řecku (jižní systém) vydáno až 18 doporučení a Německu 15 (kontinentální systém), zatímco Velké Británii 12, Irsku 8 a Švédsku s Dánskem dokonce jen sedm doporučení. Ještě vyšší vypovídající hodnotu potom analýza má, pokud nezůstává pouze kvantitativním výčtem, ale je rozšířena o kvalitativní aspekt. Za tímto účelem autoři seskupili jednotlivá doporučení do skupin, které nejen kopírují předpokládané „inspirační zdroje“ jednotlivých doporučení (tedy to, zda inklinují spíše k liberálním nebo severským způsobům řešení otázky zaměstnanosti), ale navíc se toto seskupení shoduje s pilířovou strukturou vydávaných hlavních směrů. První skupinou doporučení byla ta, jež směřovala na zvyšování nabídky pracovní síly, druhou skupinu tvoří doporučení zaměřená na produkci pracovních míst a třetí skupina usilovala o prosazení rovnosti pohlaví v přístupu na pracovní trh. Při tomto typu analýzy se relevance konceptu „*goodness of fit*“ projevuje ještě zřetelněji. Zatímco kontinentální a jižní země získávaly doporučení ze všech tří skupin, distribuce doporučení pro severské a anglosaské země mezi těmito skupinami se značnou přesností kopírovaly hypotézu o inspiračních zdrojích obsahu EES: První koš doporučení zaměřený na kvalitu a rozvoj pracovní síly (inspirován severským sociálně-politickým režimem) byl směřován především kontinentálním a jižním zemím, které do té doby uplatňovaly strategii snižování dostupnosti pracovní síly, částečně potom ale také na Velkou Británii a Irsko, které v této oblasti zaujímaly do značné míry pasivní roli a řešení přenechávaly trhu. Naopak, druhý koš doporučení, zaměřený na produkci pracovních míst (tedy strategie inspirovaná anglosaským přístupem), zaznamenal opačnou tendenci: zatímco Velká Británie a Irsko zůstaly téměř nepovšimnuty, hlavními adresáty doporučení byly kontinentální a jižní státy, v menší míře potom státy severské. Co se týče třetího koše doporučení, ta byla adresována všem členským státům.²⁰

3.4 Efektivita EES

Jak již bylo ukázáno v obecném výzkumném rámci dopadu OMC na evropeizaci dané politiky, je klíčové zabývat se otázkou efektivity této metody, tedy schopnosti, jak dosahuje svých cílů, a to nejen cílů kvantitativních, ale obecně konečného cíle vytvoření jednotného rámce, v němž bude tato politika v členských státech prováděna.

3.4.1 Úskalí zkoumání efektivity

Zkoumání efektivity je spojeno s větším počtem metodologických problémů způsobených nedostatečně zřejmou kauzalitou mezi působením OMC a politickou změnou (bliže např. Büchs 2007). Navíc se státy vůči procesům EES často chovají strategicky a využívají jich v komunikaci a prosazování svých vlastních politik. Jonathan Zeitlin, stejně jako řada dalších autorů (např. Radaelli 2003: 47), na základě tohoto „zkreslení“ výstupů EES identifikuje několik procesů ve vztahu mezi EU a členskými státy, které výrazně ovlivňují výsledky zkoumání efektivity EES:

- EES, resp. její požadavky, mohou být využívány jako „selektivní zesilovač“ (Zeitlin 2005: 481) pro prosazování národní politické agendy. V takovém případě bude EES využita buďto jako externí zdroj legitimacy rozhodnutí národní administrativy, nebo, je-li to zapotřebí, jako viník nepopulárních opatření. V případě takového instrumentálního chování je zpravidla role EES při vytváření národní politiky přeceňována.

- Podobným způsobem je EES využívána jako „munice“ nestátních neziskových organizací nebo regionálních/lokálních administrativ ve snaze získat vyšší vliv na rozhodování na centrální úrovni. Opět dochází k umělému posílení role EES.
- Vlády se často pokoušejí naopak co nejvíce zamlčet působení EES, tj. utajit intervenci orgánů EU a jejich vliv na podobu národní politiky země před vlastní veřejností. To může nastat zejména v politikách, v nichž je legitimita zapojení EU vnímána jako velmi slabá.
- Sáty přeceňují nebo naopak nedoceňují vliv EES na formulaci národních politik ve svých zprávách adresovaných orgánům EU – přeceňují inspirační efekt hlavních směrů při tvoření národní politiky v případě, že přejímají pózu „dobrých Evropanů“, a naopak nedoceňují reálné dopady EES na obsah i komunikaci své politiky v případě, že zaujmají kritičtější postoje vůči zapojení supranacionálních procesů do tvorby politik v sociální oblasti, která je zásadním zdrojem legitimacy státu, a staví se tak do role obhájců principu subsidiarity.

3.4.2 Empirické odpovědi na otázku efektivity

Co se týče nejobecnějších kvantifikovatelných indikátorů, je možné v rámci evropské zaměstnanosti zaznamenat určitý pozitivní vývoj. Jak uvádí Zeitlin, většina pro EES významných statistik v období jejího fungování reflektovala cíle strategie. Nezaměstnanost poklesla v období 1997–2001 o 3 %, přičemž nejvýznamnější pokles je možné zaznamenat právě v oblasti dlouhodobé nezaměstnanosti, míra zaměstnanosti se naopak o 3 % zvýšila, přičemž i tento indikátor kopíroval strategické cíle EES, když k nejvyššímu nárůstu míry zaměstnanosti došlo v cílových skupinách žen, mládeže, starších osob a osob s nízkou úrovní kvalifikace (Zeitlin 2005: 449–450). Vypovídající hodnotu těchto čísel je však nutné brát s rezervou, poněvadž EES nebyla bezpochyby jediným důvodem pozitivních trendů ve vývoji zaměstnanosti v Evropě. Již tradičně kritičtější je vůči úspěchu OMC Milena Büchs. Ta problematiku indikátorů zaměstnanosti nezkoumá jako obecný trend, ale podrobuje jej velmi prosté kvantitativní analýze – srovnává hodnoty klíčových indikátorů v roce 2005 s cíli, které si EES stanovila. Z této analýzy je patrné, že byť je téměř u všech indikátorů možné zaznamenat pozitivní vývojový trend, v žádném doposud nebylo plánovaných hodnot dosaženo. Některé z nich sice nenaplnují plán jen velmi těsně: kupříkladu v otázce zapojení ekonomicky aktivní populace do celoživotního vzdělávání hodnoty v roce 2005 vykazovaly 11,9 % (EU15), resp. 10,8 % (EU25), cílem přitom bylo 12,5 %; podobně v pouhých jednotkách procent nebylo dosaženo celkové míry zaměstnanosti (65,1 %, resp. 63,8 %, namísto plánovaných 67 %). V jiných oblastech však prozatím statistiky zdaleka nedosahují plánovaných hodnot – například reálný výkon EU15 v úrovni vzdělání populace mládeže do 22 let se od hodnoty stanovené pro rok 2010 (tj. 85 %) odchyluje o více než 10 % a hodnota v rozšířenosti služeb pro děti mezi 3 roky a věkem školní docházky je dle materiálu samotné Evropské komise „daleko od naplnění“ (Büchs 2007: 109). Hodnocení efektivity EES v otázce dosažení stanovených indikátorů je proto značně ambivalentní – i kdyby bylo možno určit, do jaké míry měla EES skutečný vliv na jejich reálné hodnoty, hodnocení efektivity by stále záviselo na úhlu pohledu hodnotitele – a tedy do značné míry i na jeho normativním přístupu k OMC jako celku.

Hodnotit dopad působení EES na obsah politiky zaměstnanosti již je pochopitelně o něco méně přímočaré, poněvadž se v něm naplno projevují výše naznačené distorce. Při analýze dopadu EES na národní politiky zaměstnanosti je nutné vzít v potaz obousměrné fungování procesů a komunikace mezi nadnárodními orgány EU a členskými státy. Administrativy členských států tedy nejsou pouze vystaveny jednosměrnému „stahování“ (*download*) požadavků hlavních směrů a indikátorů, ale rovněž se pokouší do tohoto rámce „nahrát“ (*upload*) (srov. Börzel 2002) své priority a politická řešení. Tím se tedy do značné míry stává nejasné, co je skutečným obsahem EES, a co do ní bylo zavedeno členskými státy v rámci jejich snahy upravit podobu hlavních směrů a indikátorů podle vlastní potřeby (srov. Zeitlin 2005: 454–457). Výzkum navíc ukazuje, že se členské státy při „stahování“ obsahu hlavních směrů zaměstnanosti chovají selektivně a upravují si jejich výklad podle vlastní potřeby (Zeitlin 2005: 455). Mohlo by se zdát, že větší míra jednoznačnosti evropské politiky zaměstnanosti je dána využíváním kvantitativních indikátorů, které mohou vytvářet vyšší adaptační tlak na národní politiky než hlavními směry široce definované politické cíle. Nicméně, jak ukazuje Milena Büchs, ani to není zcela zaručeno. I u těchto indikátorů je totiž možné využít kupř. více způsobů jejich měření (Büchs 2007: 115–116).

Přestože tedy je snahou OMC stanovit rámcové cíle (a příležitostně některé zdůraznit ve formě individuálního doporučení) a jejich dosahování realizovat prostřednictvím subsidiarity a vzájemného učení, je v EES jen velmi obtížně měřitelné, zda skutečně dochází k implementaci stanovené strategie do národních politik, poněvadž ta – i přes využívání kvantitativních indikátorů – poskytuje možnost různých výkladů závislých zejména na podobě administrativy členských států i jejího politického složení. Je proto nutné uvést, že jasnější odpověď na otázku, zda dochází k efektivnímu vlivu EES na podobu národních politik zaměstnanosti, poskytuje výzkum zaměřený na konvergenci politik zaměstnanosti jednotlivých členských států a jejich obsahů.²¹ Otázka konvergence sociálních systémů členských států EU je jedním z nejdůležitějších témat badatelů zaměřených na oblast sociální politiky, nicméně výsledky těchto výzkumů jsou prozatím „vysoce kontroverzní a neprůkazné“ (Büchs 2007: 120). Je-li potom hodnocen bezprostřední vliv EES na konvergenci politik, výzkumy naznačují, že reálný vliv EES na konvergenci národních politik je možné spatřovat „na úrovni idejí“ (Bertozzi a Bonoli 2002: 12). Jinými slovy, EES (a OMC obecně) je možné považovat za významný prostředek umožňující „kognitivní konvergenci“ (Radaelli 2003: 45) v rámci národních režimů politiky zaměstnanosti, v podstatně menší míře však metoda „produkuje konvergenci na úrovni politických výsledků“ (Radaelli 2003: 47). K podobnému závěru dochází také Milena Büchs, která uvádí, že je sice možné pozorovat určitou „konvergenci v cílech“, nicméně hodnocení vlivu EES na reálnou konvergenci politik zaměstnanosti členských států (která je sama o sobě neprůkazná) není možné provést a jediným skutečným výsledkem EES tak je „posun v šíření určitého slovníku a pokrok ke stále podobnějšímu způsobu obhajoby politik, které však zůstávají odlišné na úrovni detailní programové analýzy“ (Büchs 2007: 117–123), tedy diskursivní konvergence.

Hlavním nástrojem politické změny a obecně evropeizace obsahu politik a jejich procesního i institucionálního zajištění má v modelu EES být proces vzájemného učení. V rámci hodnocení efektivity je tedy nutné rovněž věnovat určitou pozornost analýze, zda tento mechanismus skutečně funguje, tedy zda dochází k rozšiřování efektivních a osvědčených praxí a způsobů řízení politik, v jejichž rámci je OMC aplikována (konkrétně tedy EES).

Empirická zkoumání procesů politického učení (srov. de la Porte a Nanz 2004; Zeitlin 2005: 470–477) však opět spíše nepotvrzují schopnost EES dosáhnout ambicí stanovených OMC. Tyto výzkumy sice uznávají schopnost EES úspěšně identifikovat společné „výzvy“ v politice zaměstnanosti, jakož i efektivní a osvědčené politické odpovědi na tyto výzvy, tedy dosahovat toho, aby „EU a členské státy znovu promyslely zavedené přístupy a praxe“ prostřednictvím procesu, který „bezpochyby destabilizoval existující způsoby chápání problematiky“ (Zeitlin 2005: 472), nicméně i přesto je možné nalézt jen velmi málo příkladů skutečné realizace politického učení, tedy přejímání osvědčených řešení, jejich konzultaci, aktualizaci a aplikaci na národní, regionální nebo lokální podmínky. A pokud i takové příklady v omezené míře existují, jsou velice selektivní. Jinými slovy, zaměřují se pouze na určité (do jisté míry „populární“) aktivity, které jsou zahrnuty v rámci konceptu EES (typicky jde o aktivity zaměřené na prosazování rovnosti pohlaví nebo směřující k preventivnímu pojetí boje s nezaměstnaností; viz *tamtéž*), a dokonce i v těchto oblastech si tvůrci národních politik vybírají pouze ty části nabízených a rozšiřovaných řešení, které je možné aplikovat v jejich již zavedeném přístupu k problematice; ani zde tak nepřejímají dobré a nejlepší praxe jako komplexní strategie, ale pouze jako inspiraci k řešení některých parciálních otázek. K určitému transferu efektivních odpovědí na výzvy sociální politiky a osvědčených způsobů dosahování některých cílů EES sice dochází, tento proces je však striktně jednosměrný – funguje pouze zdola nahoru. EES tedy částečně naplnila předpoklady konceptu OMC v tom smyslu, že se stala efektivní v hledání a akumulaci dobré praxe v dané problematice. Ovšem tento proces politického učení již nefunguje v opačném směru shora (z úrovně, na které se zmíněné dobré praxe a koncepty akumulují) zpět dolů, na národní, regionální a lokální úroveň. Caroline de la Porte a Patrizia Nanz vidí příčinu této jednosměrnosti politického učení v konfiguraci struktury zajišťující fungování EES, tedy i politické komunikace a vzájemného učení. Tato struktura je, dle autorek, nastavena příliš hierarchicky a centralizovaně. Klíčovou roli hraje Výbor pro zaměstnanost, tedy nevolený orgán složený ze zástupců členských států a Komise. Tento je zodpovědný za přípravu všech podkladů a materiálů pro zasedání Evropské rady v otázce EES, včetně návrhu hlavních směrů zaměstnanosti a indikátorů. Tyto zásadní komponenty EES jsou tak sestavovány centrálně a do určité míry autoritativně (navíc jsou ovlivněny prioritami Předsednictví). Navíc akumulovanou znalost nevracejí zpět do systému, ale do určité míry předkládají „správná“ řešení. Tím ponechávají členským státům (na rozdíl od předpokladů OMC) relativně malý manévrovací prostor pro implementaci EES, tedy i pro zavádění strategií a přístupů, které by považovaly za vhodné a odpovídající jejich společenské a politické situaci. Je tak možné říci, že EES v důsledku probíhající komunikace a učení zdola nahoru sice poskytuje příležitost pro vytváření společných postojů, porozumění situaci na trzích práce a společných diskursů, není však efektivní ve využívání takto získaných a sdílených znalostí zpět pro řešení konkrétních relevantních problémů.

Na otázku, zda je EES skutečně natolik efektivním nástrojem, jak to předpokládá teoretický koncept OMC, nemůže tedy být podána jednoznačná odpověď, poněvadž empirické výzkumy jsou buďto neprůkazné, nebo protichůdné. Reálný výkon EES v otázce efektivity (tedy schopnosti dosahovat vytyčených cílů, generovat politickou konvergenci a obecně zprostředkovávat evropeizaci politik zaměstnanosti prostřednictvím šíření dobré praxe, procesu vzájemného učení a formálního i neformálního tlaku na přejímání a implementaci dobré praxe v oblastech, v nichž politika členského státu zaostává za jinými státy EU)

oproti teoretickým předpokladům bezpochyby výrazně zaostává. Susana Borrás a Bent Grepe proto uvádějí, že „doklady naznačující dopad metody na chování států jsou stále nezřetelné“ (Borrás a Greve 2004: 332). Za nejdůležitější příčiny tohoto stavu je možné identifikovat zejména přílišnou slabost EES v otázce vynucování souladu politik členských států s hlavními směry zaměstnanosti a vyžadovanými indikátory²² a rovněž nedostatečně institucionálně zabezpečený proces vzájemného učení a sdílení dobré praxe, který nefunguje tak automaticky, jak metoda předpokládá. Naopak za významný úspěch (dle mnoha autorů dokonce vůbec největší) působení EES je možné označit „diskursivní konvergenci“ v komunikaci politik zaměstnanosti napříč všemi zapojenými aktéry (a to jak v horizontálním, tak i vertikálním směru).²³

3.5 EES jako nástroj k posílení legitimacy

Jak bylo uvedeno výše, do OMC byly vkládány velké naděje v souvislosti s řešením problematiky demokratického deficitu EU. OMC, zakotvená v teorii deliberativní demokracie, měla dodat legitimitu orgánům, procesům a akcím Společenství v tak citlivé oblasti, jako je sociální politika, a v důsledku zvýšení vnímání legitimacy „uniijní cesty“ v otázkách sociálních má následně (určitým *spill-over* efektem) být posílena legitimita EU jako celku.

Při analýze a popisu legitimacy je nutné rozlišovat mezi dvěma jejími „druhy“: legitimitou na vstupu a na výstupu (*input vs. output legitimacy*). Jako legitimní je potom vnímán takový systém, který může vykázat oba typy legitimacy. Legitimita na vstupu je charakterizována tím, že občané daného politického systému nebo nástroje „se považují za dostatečně vtažené do systému vytváření ‚vstupů‘ pro rozhodovací proces“ (Bursens a Helsen 2005: 4), jinými slovy, občané mají pocit, že se podílí na vytváření obsahu politiky. Legitimita na vstupu je tak charakterizována heslem „vláda lidu“ (Bursens a Helsen 2005; také Büchs 2007: 146). Podobně může být systém považován za legitimní na výstupu v případě, že mu je občany přisuzována schopnost dosahovat požadovaných cílů a řešit jejich problémy, tedy pokud je možné systém charakterizovat jako „vládu pro lidi“.²⁴

3.5.1 Legitimita EES „na vstupu“

V literatuře je možné nalézt několik kritérií (indikátorů), jejichž naplněním je legitimita na vstupu podmíněna (srov. Bursens a Helsen 2005; de la Porte a Nanz 2004; Büchs 2007; Radaelli 2003; Zeitlin 2005). Určitým průnikem konceptů těchto autorů (které jsou však velmi podobné) může být zde navržená soustava kritérií: Participace a reprezentace, transparentnost, odpovědnost a veřejná deliberace charakterizována vzájemným učením. Úspěšnost EES v rámci naplňování posledního kritéria již byla analyzována v předchozím oddíle zaměřeném na efektivitu působení strategie, zde tedy budou v krátkosti analyzována zbývající tři kritéria legitimacy na vstupu.

a) *Transparentnost*

Při hodnocení transparentnosti EES je možné zaznamenat, že většina autorů sice neopomene připomenout určité zlepšení stavu tohoto kritéria při pohledu na dostupnost informací o EES (blíže k tomuto pojetí transparentnosti viz de la Porte a Nanz 2004: 276–277), nicméně

i největší proponenti OMC (jako např. Jonathan Zeitlin) jsou při hodnocení transparentnosti k (zejména procedurálnímu) fungování EES velmi kritičtí.

Primární zdroj kritiky leží v institucionálním a procedurálním zajištění fungování EES. Klíčovými aktéry pro realizaci EES jsou různé výbory (zejména Výbor pro zaměstnanost), tedy orgány, které jsou nevolené a postrádají jakoukoliv legitimitu. Výbory jsou výrazem technokratického přístupu EU k řešení strategie zaměstnanosti, a tedy snahy o „depolitizaci“ rozhodování v této politicky citlivé oblasti. Je možné je považovat za „expertní fóra“, která jsou oddělena od standardních politických procesů. Problém však představuje fakt, že takovým „expertním fórem“ nevolených zástupců byla svěřena velká politická moc v oblastech politiky zaměstnanosti s působností ve všech státech EU. Výsledkem snahy o nepolitické rozhodování v EES tak je velice komplexní a téměř nepronikatelná struktura, jejímž důsledkem je „pojímání EES spíše jako úzkého, nepropustného a technokratického procesu zahrnujícího vysoce postavené úředníky a zástupce EU v uzavřené politické síti, než jako širokého a transparentního procesu veřejného vyjednávání a rozhodování, který by byl přístupný všem, kteří jsou zainteresováni do jeho výstupů“ (Zeitlin 2005: 460).

Transparentnost celého procesu ještě dále snižuje fakt, že výše popsany proces politického rozhodování v EES je *de facto* zkopírován na úrovni členských států při tvoření národních akčních plánů, v jejichž formulaci a implementaci „dominují byrokratičtí *insideři*, zaměřeni na vztahy s evropskými institucemi“ (Zeitlin 2005: 461). Národní parlamenty, které by mohly alespoň částečně zvýšit transparentnost, nejsou do EES téměř vůbec zapojeny, stejně tak potom tomu je i s přímo voleným Evropským parlamentem v případě nastavování struktury a obsahu EES jako celku.

b) Participace a reprezentace

Při formulaci OMC bylo předpokládáno, že metoda má potenciál aktivizovat aktéry na nižší, lokální úrovni. Ti získají zásadní možnost ovlivňovat politiku zaměstnanosti a sociální politiku obecně (obdobný proces byl totiž spuštěn i v politice sociálního začleňování). Nebudou tedy již pouze subjekty této, ale budou v důsledku spuštění OMC bezprostředně zapojeni do procesu její formulace, a to nejen na národní úrovni, ale dokonce i na úrovni EU. Tímto způsobem se zlepší nejen participace všech složek vládnutí na realizaci politiky,²⁵ ale rovněž bude posílena obecná reprezentace občanů EU v procesech vytváření politiky, tedy koncept „vlády lidu“.

Již z analýzy transparentnosti EES však je zřejmé, že reálně nebylo dosaženo takové míry reprezentace, jakou koncept OMC předpokládal. Obsah strategie zaměstnanosti je formulován za zavřenými dveřmi různých výborů, jejichž původ nemá ani nejmenší zakotvení v organizacích reprezentujících přímo občany EU, naopak, jde o nevolené orgány, vznikající kdesi uvnitř politického systému, jejichž vliv na obsah EES je rozhodující, avšak mandát zcela nejasný.

Situace ohledně participace lokálních komunit a orgánů na procesech EES se zdá být podstatně příznivější. Jak již bylo naznačeno, EES byla úspěšná v aktivizaci lokálních aktérů a sítí jejich zapojením do sdílení příkladů dobré praxe, úspěšných projektů atd. v procesu politického učení. Navíc i v aktivitě Evropské komise je možné nalézt výraznou snahu umožnit plnou participaci lokální úrovně na všech úrovních realizace EES. Již v roce 2000 byla vydána zpráva pojmenovaná „*Acting Locally for Employment*“ (viz Evropská komise 2000), která vyjadřovala plnou podporu zapojení lokálních autorit do formulace národních akčních plánů

i podporu vytváření vlastních strategií implementace hlavních směrů zaměstnanosti a dosahování indikátorů na lokální úrovni. V navazujícím sdělení „*Strengthening the Local Dimension of EES*“ (viz Evropská komise 2001) se Evropská komise snaží zaujmout již vyloženě proaktivní roli k posilování lokální dimenze prostřednictvím podpory vytváření tzv. Lokálních akčních plánů (LAP), které by byly obdobou národních akčních plánů na lokální úrovni a byly by tak přesně zacíleny na potřeby konkrétního regionu nebo komunity. Pro posílení lokální dimenze EES byl dokonce vytvořen speciální finanční nástroj,²⁶ jehož bezprostředním účelem bylo financovat aktivní vstup regionů do procesů EES, zejména potom přímé vytváření LAPů. Aktivita EK v této oblasti nezůstala zcela bez úspěchu. Ve dvou kolech sběru projektů výše uvedeného rozpočtového nástroje (mezi roky 2001 a 2002) bylo předloženo celkem 52 projektů evropských regionů a municipalit, z nichž velká řada se vyvinula do Evropskou komisí prosazovaných LAP.²⁷

I přes tyto zdánlivé i skutečné úspěchy v podpoře participace aktérů a sítí lokální dimenze ve všech fázích implementace EES však není možné prohlásit, že kritérium participace skutečně přispívá ke zvýšení vnímání EES jako legitimního nástroje. Je totiž nutné uvést, že přestože v mnoha regionech napříč EU byly zpracovány a zavedeny LAP, jejich reálný vliv na implementaci EES na národní úrovni je však ve většině případů zcela zanedbatelný. Snaha Evropské komise i sub-nacionálních aktérů není úspěšná zejména v důsledku obecného problému, který prostupuje všemi nástroji regionální a sociální politiky EU, jímž je neuspokojivá realizace vertikálního partnerství ze strany členských států. Způsob realizace vertikálního partnerství v nástrojích a procesech zmíněných politik totiž – v souladu s principem subsidiarity – plně závisí na rozhodnutí (a případně tradici, aktuální politické situaci, atd.) národních autorit, které však zpravidla jakékoliv omezování svých pravomocí striktně odmítají²⁸ (blíže k problematice nedostatečné realizace vertikálního partnerství a problémům, které tato strukturální charakteristika v rámci EES generuje, viz Maláč 2008: 52–65).

c) Odpovědnost

Otázku odpovědnosti v rámci procesu tvorby a implementace EES již beze zbytku odpověděla část týkající se transparentnosti procesu. Ten se neodehrává v prostředí volených zástupců, ale v technokratických expertních výborech. Je zřejmé, že tyto výbory – vzhledem k jejich statusu „poradců“ – v celém procesu není možné považovat za nositele politické zodpovědnosti za případné chyby, které by jejich rozhodnutím nastaly. Navíc ze strany veřejnosti nebo médií ani není možné pozorovat jakýkoliv zájem o procesy, které stojí na pozadí tvorby a realizace politik zaměstnanosti, jež by mohly alespoň částečně produkovat tlak na zvýšení odpovědnosti za rozhodnutí v rámci EES. Je tedy zřejmé, že o nějakém typu politické odpovědnosti není možné v rámci EES uvažovat.

3.5.2 Legitimita EES „na výstupu“

Legitimita na výstupu určitá politika nebo politický proces dosahují v případě, že produkují výstupy „pro lid“, tedy generují žádané výstupy a mají schopnost řešit vznikající problémy. Obecně přijímanými kritérii této legitimacy na výstupu tak jsou efektivita působení určitého procesu nebo systému jako celku a kapacita pro řešení problémů (srov. Bursens a Helsens 2005: 14–17).

Problematikou efektivity EES, pojmáanou z několika úhlů pohledu, se zabývala kapitola 3.4. Bylo prokázáno, že v rámci EES je možné rozpoznat působení konceptu „*goodness of fit*“, v jehož důsledku dochází k částečné konvergenci sociálních politik, především potom ve způsobu, jakým jsou nahlíženy a komunikovány, tedy v sociálně-politickém diskursu. Rovněž bylo ukázáno, že je možné zaznamenat určité pozitivní trendy, co se týče kvantitativních výstupů. Přesto však EES zdaleka není efektivní v dosahování výstupů a výsledků, které byly teoretizovány v konceptu OMC.

Snaha o vytvoření efektivní kapacity pro řešení konkrétních problémů byla na samotném počátku úvah o OMC. Jeho smyslem je implementovat metodu, která by prostřednictvím vzájemného učení, sdílení dobré praxe a vzájemného hodnocení (případně tlaku formou „*blame and shame*“) téměř automaticky produkovala vhodná a nejlepší řešení společných problémů v oblastech, v nichž není možno společně problémy řešit standardní cestou. Je zřejmé, že i v rámci takto vnímané kapacity pro řešení společných problémů není EU zcela bez úspěchu, nicméně, jak je z výše uvedeného patrné, zejména v otázce vzájemného učení, která je pro efektivní kapacitu pro řešení problémů konceptu OMC zcela klíčová, má praktická realizace metody velmi výrazné rezervy.

Hodnocení legitimacy EES na výstupu je tedy podobně ambivalentní jako všechna předchozí hodnocení. Je sice možné vidět určitý pokrok v schopnosti tvořit politiku „pro lid“, nicméně zatím v tomto úsilí patrně není ani v půli cesty, přičemž problémy, které rozvoj EES ve směru legitimní politické metody zdržují, se opět opakují. Jde o politickou metodu, která svou proklamovanou snahou o „depolitizaci“ a „technokracii“ v řešení problémů zaměstnanosti a důsledným respektem k principu subsidiarity není schopna efektivně prosazovat své požadavky ani prakticky implementovat všechny klíčové komponenty modelu OMC.

4. Závěr

Úkolem této studie bylo zhodnotit, zda je možné metodu OMC považovat za nástroj evropeizace politik, ve kterých je aplikována. Tedy zda má schopnost sblížovat nejen obsah, procesy a institucionální vymezení dané politiky napříč členskými státy, resp. implementovat určitý evropský model, ale rovněž přetvářet diskursivní přístupy k těmto otázkám a svým úsilím posilovat legitimitu intervence Společenství, a tedy i legitimitu a demokratické nahlížení na EU jako celek.

Z výše uvedeného je zřejmé, že koncept OMC jako takový v sobě zahrnuje silný potenciál svých cílů skutečně dosahovat, a to zejména v oblastech, k nimž je nutné přistupovat citlivěji. OMC jako teoretický koncept by tak mohla mít schopnost dosahovat vysokých hodnot konvergence nejen obsahů politik, ale všech jejích aspektů a obecně prostého sblížování postojů a pohledů v dané oblasti, aniž by přitom zároveň na členské státy vytvářela příliš silný adaptační tlak, kterému by státy z důvodu „citlivosti“ politik bezpochyby vzdorovaly. Hlavním nástrojem OMC totiž není direktivní a normativní negativní integrace, ale využívání procesů šíření dobré praxe, vzájemného učení a hodnocení. Její evropeizační potenciál tak patrně, minimálně v určitých politikách, vysoce přesahuje potenciál klasické metody Společenství, a to zejména díky „nenásilnosti“ konvergence.

Empirické bádání však prokázalo, že ani v případě nejefektivnější praktické aplikace OMC, tedy EES, nebylo prozatím možné její institucionální a procesní konfiguraci nastavit tak, aby bylo jejího evropeizačního potenciálu skutečně využito. Bylo ukázáno, že v rámci prakticky realizované OMC sice fungují podobné mechanismy změny, které byly teoretizovány jako hlavní mechanismy procesu evropeizace (zejména potom adaptační tlak „*goodness of fit*“), metoda ale přesto není schopna efektivně měnit podobu politik a namnoze potom dokonce ani přesně a jednoznačně definovat společné cíle. Stejně tak je velmi omezena její schopnost učinit z EU demokratičtější politický systém, jehož působení by bylo občany EU vnímáno jako legitimní nebo dokonce žádoucí. Při celkovém pohledu na výstupy jednotlivých zde představených analýz je možné identifikovat několik hlavních příčin takového selhání. Tou nejdůležitější je patrně fakt, že tvůrci metody podcenili sílu institucionálních stereotypů, jejichž změnu je nutné nejen dostatečně motivovat, ale rovněž, je-li to zapotřebí, i vynucovat. Podobně také podcenili politický náboj oblastí, které se pokusili „depolitizovat“. Výsledkem potom je fakt, že v důsledku své nedostatečné schopnosti vyvinout silný adaptační tlak nemá tato metoda schopnost překonat překážky, které její realizaci staví do cesty národní administrativy (a to ať už jejímu obsahu, nebo vyžadovanému více-úrovňovému způsobu implementace a řízení), jinými slovy, danou politiku skutečně a efektivně „depolitizovat“. Na druhou stranu je to však zejména právě snaha o depolitizaci, která podkopává úsilí využít metodu jako nástroje pro zvyšování demokratičnosti procesů tvorby politiky v EU.

Přesto však praktické uplatnění metody nezůstalo zcela bez úspěchu. OMC prokázala schopnost aktivizace lokálních aktérů a sítí a jejich zapojení do tvorby obsahu a formulace diskursu politiky i do konvergence procesů, kterými je realizována. Navíc bylo také dosaženo určité kognitivní konvergence, tedy sblížení postojů vůči dané politice a způsobů, jakými je nahlížena, stejně jako pojmání nejlepších řešení dané situace. Slovy Claudia Radaelliho je „největším výsledkem OMC (...) konvergence idejí“ (Radaelli 2003: 45), které stojí v pozadí obsahu politik i jejich institucionálního a procesního zajištění. Je tedy možné uvést, že OMC (alespoň v případě EES), i přes své problémy a nedostatky, již učinila první kroky směřující k evropeizaci svých politik. Pro efektivnější dosahování tohoto cíle však bude nutná významná reforma některých komponentů metody, zejména potom (1.) ve struktuře zajišťující šíření a implementaci dobré praxe a návrat akumulované znalosti zpět do procesu vytváření odpovědí a řešení konkrétních identifikovaných výzev na úrovni členských států a sub-nacionálních jednotek a (2.) v realizaci partnerských přístupů a způsobů implementace politik.²⁹

Poznámky

1. V anglicky psaných materiálech „Community method“. Toto označení se však užívá až přibližně od poloviny 90. let, a to právě v souvislosti s potřebou rozeznávat více metod a způsobů, kterými je vládnutí v EU realizováno.
2. V souvislosti s OMC je poněkud diskutabilní používat termínu „vládnutí“, poněvadž spíše než o formulaci, implementaci a realizaci určité politiky jde této metodě o koordinaci různých způsobů její realizace s cílem dosahovat požadovaných výstupů. V souladu s literaturou zabývající se OMC (Radaelli 2003; Haahr 2004; de la Porte a Nanz 2004) však bude i v této práci zjednodušujícího termínu „metoda vládnutí“ pro popis OMC používáno. Ojediněle je také možné zaznamenat určité pochybnosti, zda jde skutečně o metodu novou s poukazem na to, že v procedurální „výzbroji“

orgánů ES/EU je možné již delší dobu pozorovat určité „měkké“ nástroje (viz např. Borrás-Greve 2004), většina autorů se však shoduje, že tato OMC se od předchozích „soft-law“ nástrojů tak významně odlišuje, že jde skutečně o zcela nový způsob vládnutí v EU (srov. Bursens a Helsen 2005; Borrás a Jacobsson 2004; Radaelli 2003).

3. OMC označuje politický proces (metodu), jehož úkolem je vytvořit zázemí pro sdílení zkušeností mezi státy i regionálními/lokálními jednotkami v oblastech společného zájmu EU. Cílem je tedy „sladit“ politiky v oblastech, které EU vymezila, aniž by bylo nutné přistoupit k „tvrdé“ integraci dané politiky prostřednictvím směrnic a nařízení. Cílem metody je vytvářet určitý „měkký“ tlak na členské státy (popř. regiony), aby směřovaly své politiky žádaným směrem, a umožňovat transfer dobré praxe a osvědčených postupů, jak řešit společné problémy a dosahovat stanovených indikátorů. Pro zamezení terminologickým nejasnostem bude v textu používána výhradně anglická zkratka „OMC“.
4. Systém EES vznikl ratifikací amsterodamské revize zakládajících smluv EU jako kvalitativně nový typ nástroje, který orgánům EU umožnil aktivně se podílet na formulaci komplexního přístupu členských států k otázkám zaměstnanosti. Systém byl vytvořen na summitu v Lucemburku v listopadu 1997. Blíže k EES viz Maláč 2008: 32–33. Stejně jako v případě OMC bude pro Evropskou strategii zaměstnanosti používána pouze anglická zkratka „EES“.
5. Oficiální závěry předsednictví summitu explicitně uvádějí, že „implementace bude dosažena prostřednictvím zlepšení současných procesů, a to zavedením nové OMC na všech úrovních (*vládnutí, pozn. aut.*)“ (Evropská rada 2000: 2).
6. EES byla zavedena v rámci amsterodamskou revizí základních smluv, která vstoupila v platnost v roce 1998. V nyní platné podobě primárního práva EU poskytují legislativní základ pro EES články 125–130 Smlouvy o ES. Implementace OMC do systému primárního práva EU by měla být zahrnuta do budoucí revize základních smluv (tzv. Lisabonská smlouva, jejíž ratifikační proces ještě nebyl ukončen).
7. Blíže k tomuto konceptu viz Maláč 2008: 17–21.
8. Není bez zajímavosti, že představenou logiku zavedení OMC je možné sledovat za všemi prozatím existujícími aplikacemi OMC. Vždy je možné pozorovat určitý tlak („shora“ i „zdola“) na vyšší míru koordinace určité politiky, proti němuž stojí vysoká „citlivost“ této problematiky. Takový model je možné nalézt v otázce sociálního začleňování i v ostatních politikách, v nichž je (prozatím velmi nesměle) zavedena OMC – politikách penzijní, daňové i výzkumu a vývoje, makroekonomické politice, environmentální a zdravotní.
9. Všechny nebo alespoň některé z těchto faktorů do svého výzkumu výkonu konkrétní aplikace OMC zahrnuli tito z autorů, jejichž práce byly při zpracovávání textu využity: Bertozzi a Bonoli 2002; Bursens a Helsen 2005; Büchs 2007; Ferrera, Matsaganis a Sacchi 2002; de la Porte a Nanz 2004; Radaelli 2003; Zeitlin 2005. Milena Büchs ke zmíněným faktorům navíc přidává další: efekt OMC na politický systém a konstelaci aktérů, efekt na pozici sociálních partnerů a NGOs a v neposlední řadě způsob vytváření národních akčních plánů. Blíže Büchs 2007: 57–71.
10. Mimo relevanci otázky legitimacy v souvislosti s obecným výzkumem evropeizace je nutné poznamenat, že dle některých autorů bylo zavedení OMC bezprostřední odpovědí Společenství na vznikající krizi legitimacy EU v devadesátých letech (srov. Bursens a Helsen 2005).
11. Tímto faktem je patrně možné vysvětlit počáteční silně optimistický přístup k OMC ze strany mnoha akademiků, o kterém se zmiňuje Susana Borrás a Bent Greve (Borrás a Greve 2004: 329).
12. Teorie deliberativní demokracie zdůrazňují proces vyjednávání mezi aktéry, zastupujícími různorodé zájmy, jako primární zdroj legitimacy. Demokracie tedy, dle zástupců deliberativních teorií, „samovolně zvyšuje legitimitu vlády a vládnutí, poněvadž zajišťuje procedurální podmínky pro vysoce kvalitní rozhodovací proces“ (de la Porte a Nanz 2004: 269), který bere v úvahu rozdílné preference aktérů a prostřednictvím deliberativních procesů jej přetváří do politických rozhodnutí. Klíčové v tomto procesu přitom je rozhodování na lokální úrovni (Büchs 2007: 135). Dle Caroline de la Porte a Patrizie Nanz tento model nejlépe odpovídá teoretickému vymezení OMC, poněvadž zdůrazňuje procesy participace, veřejné debaty, vzájemného učení a odpovědnosti. Tyto kvality

považují za základní charakteristiky modelu OMC. Pro pozitivní hodnocení potenciálu OMC v otázce legitimacy EU je pochopitelně nutné alespoň v zásadě souhlasit s východisky této teorie demokracie. Je proto nutné poznamenat, že ne všichni výzkumníci jsou v této otázce tak optimističtí, kupříkladu Milena Büchs, kterou je patrně možné označit za jednoho z největších skeptiků, co se OMC týče, relevanci teorie deliberativní demokracie pro zvyšování legitimacy zpochybňuje. Blíže Büchs 2007: 135–140.

13. Jediným případem nebo indikátorem, jehož naplnění není v případě EES „nejlepším“ z ostatních strategií zakotvených v OMC, je míra participace lokálních aktérů při vytváření národních akčních plánů. V tomto indikátoru dosahuje lepších výsledků OMC aplikovaná na problematiku sociálního začleňování. Blíže Zeitlin 2005: 467–469.
14. Podrobněji k fungování EES viz Maláč 2008.
15. Mimo politiku zaměstnanosti zahrnují tyto Integrované hlavní směry ještě mikroekonomické a makroekonomické politiky, a jsou tak výrazem integrovaného a vnitřně koherentního přístupu k naplňování cílů Lisabonské strategie, po kterém evaluace z roku 2005 (tedy tzv. „restart“ – blíže viz Evropská komise 2005) volala.
16. Blíže ke struktuře EES viz Evropská komise 2007: 5.
17. V této souvislosti je nutné upozornit, že termínu „evropská politika zaměstnanosti“ je užíváno jen z důvodu zjednodušení a užívání jednotné terminologie. Ta totiž nemůže být označena za „klasickou“ politiku zaměstnanosti, jde spíše o soubor normativních požadavků směřovaných na fungování trhů práce než o koherentní politiku, která je realizována v členských státech. I v takto volně pojímané politice zaměstnanosti však je možné identifikovat její obecné tendence a diskurs; tyto údaje potom mohou být srovnávány s členskými státy, a to přesto, že národní politiky zaměstnanosti mají velmi odlišný charakter, strukturu financování, institucionální a byrokratické zajištění, atd.
18. Blíže viz Esping-Andersen 1990, příp. autorovy pozdější práce, kde je uvedena klasifikace dále zpřesňována a aktualizována na měnící se politickou realitu 90. let a začátku 21. století.
19. Milena Büchs naopak komparuje pouze Velkou Británii jako zástupce vysoce kompatibilní země a Německa na druhé straně škály compatibility. Její výstupy a interpretace se přesto s výzkumem Bertozziho a Bonolii shodují.
20. Zdálo by se sice logické, že severské státy by měly být těmto doporučením vystaveny v menší míře, v této souvislosti se ale zřetelně projevil fakt, že rovnost pohlaví není v politice zaměstnanosti těchto států cílem sama o sobě, ale je spíše důsledkem způsobu, jakým jejich trh práce funguje. Konkrétně tedy dochází k relativně vysoké zaměstnanosti žen, zároveň ale také k jejich segregaci – na rozdíl od ostatních režimů ženy v severských zemích v mnohem větší míře zastávají určité typy pracovních pozic, standardně potom ve státní správě, a obecná distribuce pracovních míst mezi muže a ženy tak, i přes vysokou zaměstnanost žen, není zdaleka rovnoměrná.
21. Ani výstupy takové analýzy však nemohou být označeny za jednoznačnou odpověď na otázku, zda dochází k efektivnímu průmětu EES do národních politik, poněvadž EES není jediným zdrojem případné konvergence.
22. Jediným procesem, který skutečně funguje (pokud zanedbáme procesy vycházející zevnitř členského státu, usilující o zefektivnění politiky zaměstnanosti), je „*naming and shaming*“ členských států (možno volně přeložit jako „veřejné pranýřování“ nespolupracujících aktérů), které se rozhodly nepodřítit se plně rámcům EES. Zdá se, že tvůrci OMC dopad a sílu tohoto procesu poněkud přecenili, stejně jako určitou „automaticnost“ celého procesu, spočívajícího v touze členských států maximálně zefektivnit své politiky – v tomto smyslu tedy byly zanedbány procesy jako kupř. „*path dependency*“, kdy obrovské legislativní, finanční a především institucionální systémy tendují k rezistenci vůči změnám zvenčí, byť by šlo o změny objektivně zvyšující efektivitu jejich fungování. Není rovněž bez zajímavosti, že nedostatečná efektivita působení EES (resp. určité zklamání oproti očekáváním) paradoxně zpětně potvrzuje relevanci „*goodness of fit*“ ve fungování EES, poněvadž tento koncept předpokládá nejen vyšší adaptační tlak na státy více nekompatibilní, ale rovněž uvádí, že pakliže dosahuje tento „*misfit*“ (nekompatibilita) příliš vysokých hodnot, nedochází již k adaptaci, ale naopak – odpovědí států na adaptační tlak z centra je intenzivní a záměrná rezistence

- (blíže Radaelli 2000: 16–20). Ve fungování EES tak je možné nalézt příklady vysoké rezistence vůči implementaci EES motivované příliš velkou nekompatibilitou národní politiky a požadavky EES.
23. K podobným závěrům dochází také Susana Borrás a Kerstin Jacobsson, které rovněž v situaci absence „stínu hierarchie“ a jiných vynucovacích mechanismů zdůrazňují „kognitivní dimenzi politického učení“, tedy „vývoj společných diskursů, zavádění určitých klíčových konceptů a politických principů a způsobů chápání kauzálních vztahů“, jejichž prostřednictvím jsou (záměrně) vytvářeny „kognitivní rámce“, které podporují společný postup v politikách a jsou výrazem nepřímého politického učení. Blíže Borrás a Jacobsson 2004: 196–197.
 24. Blíže ke konceptům viz Bursens a Helsen 2005: 4–7.
 25. V této souvislosti je nutné poznamenat, že koncept OMC je intenzivně zakotven v integrační teorii zvané „*multi-level governance*“, který předpokládá, že integrační proces i běžné fungování EU jsou formovány interakcemi mezi nadnárodní, národní a regionální/lokální úrovní. Blíže k zakotvení konceptu OMC v teorii *multi-level governance* viz Maláč 2008.
 26. Označovaný jako „rozpočtový nástroj B3-503“, blíže k nástroji Maláč 2008: 67–68. Je nutné poznamenat, že vyčerpáním rozpočtového nástroje nebyla podpora Společenství vzniku integrovaných přístupů k EES na regionální a lokální úrovni ukončena, naopak, byla začleněna do standardního rámce poskytování strukturální politiky, stala se tedy jedním z cílů zavedených v novém rozpočtovém období do působnosti Evropského sociálního fondu.
 27. Jen ve Španělsku byl takto iniciován vznik třinácti lokálních nebo regionálních akčních plánů (Zeitlin 2005: 468).
 28. Zde je však nutné zmínit jedinou situaci, kdy EES není „nejlepším“ existujícím průmětem principů OMC: V OMC realizované v rámci sociálního začleňování je totiž možné zaznamenat výrazně vyšší úspěch v participaci sub-nacionálních aktérů a jimi zpracovaných lokálních strategií na přípravě a implementaci národních akčních plánů v této politice, než je tomu v EES (srov. Radaelli 2003: 49; Ferrera, Matsaganis a Sacchi 2002; Zeitlin 2005: 466).
 29. Blíže k návrhům reformy OMC Zeitlin 2005.

Použité zdroje

Primární zdroje

- Evropská rada. 2000. *Lisbon European Council 23 and 24 March: Presidency Conclusions*.
- Evropská komise. 2000. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Acting Locally for Employment – A Local Dimension for the European Employment Strategy* (COM(2000) 196 final). Luxembourg: Office for Official publications of the EC.
- Evropská komise. 2001. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy* (COM(2001) 629 final). Luxembourg: Office for Official publications of the EC.
- Evropská komise. 2005. *Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy* (COM(2005)24). Luxembourg: Office for Official publications of the EC.
- Evropská komise. 2007. *Ten Years of the European Employment Strategy*, Luxembourg: Office for Official publications of the EC.
- Předsednictví EU. 2000. *Note on the ongoing experience of the open method of co-ordination, 9088/00, 14.06.2000*.
- Rada EU. 2005. *Rozhodnutí Rady ze dne 12. července 2005 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států* (2005/600/EC), Luxembourg: Office for Official publications of the EC.

Sekundární zdroje

- Bertozzi, Fabiano a Bonoli, Giuliano. 2002. *Europeanisation and the convergence of national social and employment policies*. Příspěvek na konferenci „Europeanisation of national political institutions“ pořádanou ECPR 22.–27. 3. 2002.
- Borrás, Susana a Jacobsson, Kerstin. 2004. „The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 2, 185–208.
- Borrás Susana a Greve, Bent. 2004. „Concluding remarks: New method or just cheap talk?“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 2, 329–336.
- Börzel, Tanja A. 2002. „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies* 40, č. 2, 193–214.
- Büchs, Milena. 2007. *New Governance in European Social Policy, The Open Method of Coordination*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bursens, Peter a Helsen, Sarah. 2005. *The OMC, a legitimate mode of governance?* Příspěvek na konferenci EUSA 9th Biennial Conference in Austin, Texas, 31. 3 – 2. 4. 2005.
- Haahr, Jens Henrik. 2004. „Open co-ordination as advanced liberal government.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 2, 209–230.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *Three Worlds of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, Maurizio; Matsaganis, Manos a Sacchi, Stefano. 2002. „Open coordination against poverty: the new EU ‚social inclusion process‘.“ *Journal of European Social Policy* 12, č. 3, 227–239.
- Maláč, Lukáš. 2008. *Regionalizace evropských politik: případová studie evropské sociální politiky*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita.
- de la Porte, Caroline a Nanz, Patrizia. 2004. „The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 2, 267–288.
- Radaelli, Claudio M. 2000. „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change.“ *European Integration Online Papers* 4, č. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>).
- Radaelli, Claudio M. 2003. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: SIEPS (www.sieps.su.se).
- Radaelli, Claudio M. 2004. „Europeanisation: Solution or problem?“ *European Integration online Papers* 8, č. 16 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>).
- Wincott, Daniel. 2003. „The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization.“ In: *Politics of Europeanization*. Eds. Kevin Featherstone a Claudio M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 279–302.
- Zeitlin, Jonathan. 2005. „The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy.“ In: *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Eds. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet a Lars Magnusson. Brusel: Peter Lang, 447–503.