

## Reformy veřejných služeb zaměstnanosti ve vybraných evropských zemích

Klára Výborná, Miriam Kotrusová

**Článek je přehledovým textem, který se snaží o uvedení do problematiky reforem veřejných služeb zaměstnanosti na příkladech tří zemí, Německa, Finska a Nizozemska. Každá ze zemí představuje odlišný přístup k řízení služeb zaměstnanosti ve snaze co nejlépe reagovat na změny, k nimž v průběhu posledních let došlo na trhu práce. Všechny tři země se různými způsoby snaží o zkvalitnění poskytovaných služeb zaměstnanosti a jejich modernizaci.**

### Úvod

Veřejné služby zaměstnanosti se v průběhu času staly velmi důležitou součástí boje s nezaměstnaností. V rámci těchto služeb je uchazečům o zaměstnání poskytována široká škála vzájemně provázaných služeb s cílem podpořit fungování trhu práce. Přestože hlavní úkoly úřadů zůstávají neměnné, od počátků poskytování služeb zaměstnanosti se změnil způsob jejich zajišťování. Služby již nejsou ve všech případech poskytovány přímo úřady samotnými, ale jsou nalézány nové modely poskytování služeb zaměstnanosti. Mezi hlavní nové směry, kterými se jednotlivé státy vydávají, patří spolupráce s neziskovými organizacemi a privátními agenturami a dále pak decentralizace v oblasti poskytování služeb zaměstnanosti (Koeltz, 2013). Considine (2001) rozlišuje čtyři možné typy řízení veřejné správy a s tím souvisejících služeb zaměstnanosti:

- procedurální řízení představuje tradiční hierarchický přístup k veřejné správě,
- korporátní řízení se snaží o řízení veřejných úřadů jako privátních organizací,
- tržní řízení představuje tržní a kvazitržní přístup,
- síťové řízení pracuje se sociálními partnery, síťováním, kooperací s privátními agenturami.

Obecně se ukazuje, že většina zemí prozatím využívá při správě sociálních dávek a poskytování aktivizačních služeb různou kombinaci těchto přístupů (Koeltz, 2013). Nicméně do článku byly záměrně vybrány země, které se formou poskytování služeb zaměstnanosti nejvíce podobají jednotlivým typům řízení v jejich základní podobě. V následujícím textu se blíže podíváme, jak vybrané země pracují se současnými přístupy k řízení veřejné správy v oblasti politiky zaměstnanosti a k jakým změnám došlo v rámci reforem v posledních desetiletích.

### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Německo

V letech 2003–2004 v rámci Hartzových reforem proběhla v Německu významná změna organizační struktury služeb zaměstnanosti s cílem modernizovat služby zaměstnanosti (Dingeldey, 2011) a co nejvíce je přiblížit individuálním potřebám klientů, jak nezaměstnaných osob, tak zaměstnavatelů (Konle-Seidl, 2008). Institucionální reforma služeb zaměstnanosti spolu se sjednocením dávkových systémů v nezaměstnanosti v roce 2005 je považova-

vána za nejzásadnější reformu politiky zaměstnanosti v Německu v uplynulých 20 letech (Dingeldey, 2011).

Politika zaměstnanosti v Německu byla typická víceúrovňovým systémem řízení a rozhodování. Před reformou byl ústředním orgánem Spolkový úřad práce (Bundesanstalt für Arbeit), relativně samostatný právní subjekt, který spravoval prostředky vybrané v rámci pojištění v nezaměstnanosti. Tento úřad byl řízen tripartitně. Podobně fungovaly i nižší úrovně služeb zaměstnanosti - 10 spolkových úřadů práce, 181 regionálních úřadů práce a 660 místních (okresních) poboček (Dingeldey, 2011).

Spolkový úřad práce měl na starosti implementaci aktivní politiky zaměstnanosti a administraci systému pojištění v nezaměstnanosti. Z pojištění v nezaměstnanosti byla vyplácena podpora v nezaměstnanosti v maximální délce 12 měsíců (pro osoby starší 53 let 32 měsíců) a ze státního rozpočtu pomoc v nezaměstnanosti jako testovaná a časově neomezená finanční pomoc pro ty nezaměstnané, kteří již vyčerpali nárok na podporu v nezaměstnanosti. Vedle toho existoval ještě třetí systém fungující jako záchranná sociální síť spravovaný (a financovaný) samostatnou agenturou, poskytující jednotnou testovanou dávku pro ty nezaměstnané osoby, které nespĺňovaly kvalifikační kritéria pro první dva typy dávek v nezaměstnanosti (Dingeldey, 2011).

Ačkoliv většina zemí OECD se v rámci svých institucionálních reforem přiklonila k decentralizovanému způsobu implementace programů zaměstnanosti, německé úřady služeb zaměstnanosti zůstaly relativně centralizované (Kemmerling, Bruttel 2005). Víceúrovňový systém správy zůstal po reformě v roce 2005 prakticky stejný. Spolkový úřad práce (Bundesanstalt für Arbeit) byl přejmenován na Spolkovou agenturu práce (Bundesagentur für Arbeit), což naznačuje určitý odklon od „úředního“ disciplinujícího přístupu k nezaměstnaným. Na lokální úrovni působí agentury práce (Agenturen für Arbeit). Mezi Spolkovou agenturou práce a místními agenturami práce se nachází ještě jeden stupeň správy na úrovni jednotlivých spolkových zemí, kterými jsou tzv. regionální ředitelství (Regionaldirektionen) v celkovém počtu 10 (Dingeldey, 2011; Federal Employment Agency, 2013). Místních agentur práce je celkem 156 (a 610 poboček) a mají unifikovanou strukturu. Všechny poskytují zprostředkování

práce, programy aktivní politiky zaměstnanosti a administraci dávek v nezaměstnanosti financovaných z pojištění. Klienty agentur práce jsou v převážné většině uchazeči o zaměstnání do 1 roku v evidenci (Dingeldey, 2011; Roupcová, 2014).

Hlavním prvkem nové organizační struktury místních agentur práce byla změna dříve hierarchické organizace na tzv. klientská centra (Kundenzentrum). Nový způsob organizování práce je založen na přístupu case managementu a je úzce propojen se snahou o redukci pracovní vytíženosti zaměstnanců agentur práce. Využívá se profiling uchazečů o zaměstnání, na jehož základě dochází k jejich rozdělování a určování hlavního druhu asistence a který rovněž slouží jako nástroj alokace finančních prostředků. Rozlišuje se několik kategorií klientů: a) klienti připravení na vstup na trh práce, b) klienti, kteří potřebují poradenství a aktivaci, c) klienti, kteří potřebují poradenství a doplnění kvalifikace, d) klienti, kteří potřebují zvýšit motivaci a největší míru asistence (Dingeldey, 2011).

V roce 2005 byly obě testované dávky pomoci v nezaměstnanosti sloučeny do jedné testované dávky (Arbeitslosengeld II) pro nezaměstnané osoby hledající práci. Tato dávka doplňuje dávku založenou na pojištění v nezaměstnanosti (Arbeitslosengeld I) (Dingeldey, 2011). Z organizačního hlediska situace po sjednocení dávek v roce 2005 vypadá tak, že odpovědnost za výplatu dávek a programy zaměstnanosti má Spolková agentura práce, resp. její orgány na místní úrovni. Samospráva je odpovědná za financování sociálních služeb pro nezaměstnané osoby. Z hlediska poskytování služeb klientům, tj. nezaměstnaným osobám, vystupují agentury práce a samosprávní orgány jako jedna organizace. Agentury práce a samospráva měly povinnost založit jednu právní osobu, tzv. konsorcium (Arbeitsgemeinschaften, později Gemeinsame Einrichtungen). Část místních samospráv (69) měla do konce roku 2010 výjimku v tom smyslu, že mohly poskytovat výplatu dávek i služeb nezaměstnaným samostatně, bez agentury práce. Povinnost založit konsorcium a vytvořit tak „smíšenou správu“ byla zpochybněna u Ústavního soudu, který v roce 2007 rozhodl, že konsorcia mohou fungovat pouze do konce roku 2010. V roce 2010 tak byl přijat nový zákon, který specifikoval oblast sdílené pravomoci spolkové vlády a samosprávy, a to kon-

krétně jako poskytování minimálního příjmu nezaměstnaným osobám. Důsledkem nové legislativy bylo rozšíření plně samostatného municipálního modelu ze 69 samospráv na 110 (Knuth, Larsen, 2010).

V Německu tak služby zaměstnanosti na místní úrovni poskytují jak plně samostatné municipality, tak odděleně municipalita i agentury práce a v podobě smíšeného modelu konsorcia nebo tzv. Jobcentra, založená místními agenturami práce a samosprávou. V současné době se počet Jobcenter pohybuje na úrovni 304 (Roupcová, 2014). Jobcentra pečují o dlouhodobě nezaměstnané uchazeče o zaměstnání, kteří jsou v evidenci déle než 1 rok. Jsou organizována jako one-stop shops, které administrují dávky i organizují programy zaměstnanosti pro tyto nezaměstnané. Poskytují zprostředkování zaměstnání, vzdělávání, terapeutické aktivity, motivační a aktivizační aktivity a poradenství. Hlavní důraz je kladen na začleňování klientů do společnosti, až poté na zprostředkování zaměstnání. Dávky pro tyto nezaměstnané osoby jsou financovány jak státem (minimální příjem ve výši 391 Euro od 1. 1. 2014 ve starých spolkových zemích na 1 osobu žijící samostatně), tak samosprávou. Municipalita zajišťují především financování nákladů na bydlení u dlouhodobě nezaměstnaných osob. Podíl municipalit na financování Jobcenter je závislý na míře jejich investic do sociálního bydlení. Čím levnější sociální bydlení jsou municipalita schopny poskytnout, tím nižší je jejich povinný příspěvek do rozpočtu Jobcentra (Roupcová, 2014).

Uskutečněná institucionální reforma služeb zaměstnanosti v SRN se vyznačuje posílením role místní samosprávy, tj. municipalit v politice zaměstnanosti. Z hlediska řízení tak dochází k promíchání dvou organizačních kultur a přístupů. Samosprávné orgány se vyznačují větší mírou diskrece a využívají holistický, „měkčí“ přístup typický pro výkon sociální práce, zatímco zaměstnanci agentur práce uplatňují méně diskrece, jejich práce je více standardizována a upřednostňují o něco tvrdší přístup („work first“) vyžadující vlastní aktivitu při hledání zaměstnání. Stejně tak se liší i typ vzdělání, kterým disponují pracovníci municipalit a agentur práce (Knuth, Larsen, 2010).

Vedle místní samosprávy a neziskových organizací jsou v oblasti služeb zaměstnanosti v Německu od druhé poloviny 90. let činné také soukromé zprostředkovatelské subjekty. Nejdříve potřebovaly pro tuto činnost povolení od úřadů práce, od roku 2002 se trh zprostředkování práce pro ně otevřel úplně (Ibid.). Dle představ politiků mělo uvolnění pravidel po zprostředkování zaměstnání jinými než veřejnými poskytovateli služeb zaměstnanosti vést k vytvoření soutěžního prostředí a větší rovnováze na trhu práce. Tato očekávání se dle názoru některých expertů nenaplnila a došlo spíše ke vzniku koexistujících veřejných a soukromých služeb s částečně

se překrývajících trhy (Sol, Westerveld, 2005). Poskytovatelé služeb zaměstnanosti jsou navrhováni Spolkovou agenturou práce na základě předem daných standardů. Tyto standardy a kvalita služeb jsou však často odsouvány do pozadí a je dáována přednost nejnižší ceně (Bernhard, Wolff, 2008).

Cílem institucionální reformy politiky zaměstnanosti bylo vytvořit podmínky, které by znemožnily přesun odpovědnosti za nezaměstnané z jednoho systému na druhý a tím ušetřit finanční prostředky. Dalším cílem bylo zreformovat do té doby velmi fragmentovaný přístup a nahradit ho sdílenou odpovědností (Dingeldey, 2011). Dle expertů (Eichorst et al, 2008; Brussig, Knuth, 2009 In: Dingeldey, 2011) však vnější reorganizace systému ochrany v nezaměstnanosti a služeb zaměstnanosti vyústila v ještě více fragmentovaný (finančně i organizačně) systém, než byl ten předchozí. Sol a Westerveld (2005) se naopak domnívají, že současný systém více aktérů, který není tolik centrálně organizován, umožňuje rychlejší a flexibilnější reakci na lokální situaci.

### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Finsko

První vlna reformy veřejných služeb zaměstnanosti se ve Finsku uskutečnila na konci 90. let (1996–2000). Byla spojena zejména s vnitřní racionalizací fungování těchto služeb v kontextu měnících se podmínek na trhu práce a hledání řešení nezaměstnanosti, jejíž míra byla v polovině 90. let poměrně vysoká. Cílem reformy bylo položit větší důraz na opatření aktivní politiky zaměstnanosti a jejich větší cílení na ty klienty, kteří je nejvíce potřebují. Reforma se také snažila o užší propojení služeb poskytovaných ze strany organizací neziskového sektoru a municipalit (Arnkil, 2008). Realizaci politiky zaměstnanosti mělo ve Finsku tradičně na starosti několik organizací - veřejné služby zaměstnanosti, orgány sociálního pojištění, municipalita a jiní aktéři, např. neziskové organizace (Karjalainen, Saikku, 2011).

Druhá vlna reformy veřejných služeb zaměstnanosti v letech 2004–2006 ve Finsku reagovala na potřeby dvou odlišných skupin klientů - na jedné straně těch relativně snadno zaměstnatelných a na straně druhé na problémy a potřeby dlouhodobě nezaměstnaných osob. Ve vztahu k relativně snadno zaměstnatelným klientům začaly úřady práce rozvíjet služby dostupné prostřednictvím internetu, ranou intervencí spolu s využíváním metody profilování. Úřady práce se dále zaměřily na zlepšování zprostředkování a služeb pro zaměstnavatele s cílem co nejrychleji najít pro nezaměstnané osoby pracovní uplatnění na otevřeném trhu práce (Arnkil, 2008).

Ve vztahu k dlouhodobě nezaměstnaným a na trhu práce obtížně zaměstnatelným uchazečům o práci bylo potřeba zajistit jiný přístup. Z toho důvodu začala v průběhu roku 2002 vznikat, nejdříve ve

formě pilotního projektu, tzv. integrovaná centra služeb pro pracovní sílu (Labour Force Service Centres LAFOS) (Arnkil, 2004; Räisänen, Alatalo a kol., 2012). Snahou bylo propojení fragmentovaných služeb poskytovaných různými institucemi dlouhodobě nezaměstnaným klientům do jednoho místa. Arnkil (2008) označuje strategii, která byla ve Finsku zvolena, jako „strategii síťování“. Propojením tří institucí, mezi které se řadí místní úřady práce, municipalita poskytující sociální a zdravotní služby a orgány sociálního pojištění, vznikla již zmíněná integrovaná centra služeb pro pracovní sílu (LAFOS) (Karjalainen, Saikku, 2011). Tato centra měla poskytovat holistický přístup a nabízet komplexní řešení různých problémů spojených s nezaměstnaností. Byla řízena lokálními úřady práce a orgány místní samosprávy, každá z těchto organizací měla v nově vznikajících centrech 50 % svých zaměstnanců. V pilotní fázi v období 2002–2004 vzniklo 15 center (Arnkil, 2008). Jejich fungování se ukázalo být úspěšným, a to i navzdory některým řídicím a organizačním potížím způsobeným propojením odlišných úřadů. Klienti LAFOS oceňovali zejména individuální přístup, který jim poskytovali pracovníci těchto center. Stejně pozitivně vnímali reformu i jejich zaměstnanci, a to především z toho důvodu, že měli možnost poskytovat klientům komplexní služby a věnovat jim dostatečné množství času (Arnkil, 2004). Od roku 2004 vzniklo na základě evaluace dosavadního úspěšného fungování těchto center, vládní strategie a domluvy zainteresovaných orgánů dalších 38 integrovaných center služeb pro dlouhodobě nezaměstnané (LAFOS) v celé zemi. Municipalita jsou na poskytování služeb těžko umístitelným uchazečům o zaměstnání finančně zainteresovány v tom smyslu, že pokud se jim podaří uchazeče zaměstnat, následně jsou jim odpuštěny náklady na výplatu sociálních dávek (Karjalainen, Saikku, 2011).

Úkolem LAFOS je zhodnotit celkovou životní situaci dlouhodobě nezaměstnaného klienta a ve spolupráci s ním připravit aktivizační plán. Při domluvě nad obsahem uvedeného plánu je nutná velmi úzká spolupráce jak zprostředkovatele z úřadů práce, tak sociálního pracovníka. Plán je ušitý na míru potřebám klienta a v rámci navrhovaných opatření je možné využívat i služby poskytované dalšími organizacemi (neziskové, soukromé atd.). Velmi často nelze dlouhodobě nezaměstnaného člověka hned umístit na otevřený trh práce, a tak se spíše přistupuje ke zvyšování jeho zaměstnatelnosti, zvyšování jeho profesních schopností a dovedností, ale také ke hledání řešení jeho zdravotních, rodinných a jiných problémů (Arnkil, 2008).

Ve Finsku je tento integrovaný přístup považován za vhodný a lépe odpovídající potřebám dlouhodobě nezaměstnaných i přesto, že s sebou přináší obtíže spojené především s řízením a koordinací (Karjalainen, Saikku, 2011). Uvedená integrovaná

strategie zaměstnanosti přináší přinejmenším čtyři výhody. Tou první je jednoznačně eliminace napětí mezi jednotlivými ministerstvy a jejich politikami, což přispívá ke zvýšení efektivnosti daných politik. Dále pak toto spojení poskytuje lepší využití dostupných zdrojů a zabraňuje tak možným duplikacím programů jednotlivých politik. Integrace také umožňuje sdílení nápadů a posiluje kooperaci mezi jednotlivými aktéry a v neposlední řadě dochází k integraci služeb poskytovaných klientům a realizaci řešení šitých na míru jejich problémům a potřebám (Karjalainen, Saikku, 2011). Díky institucionální reformě služeb zaměstnanosti došlo ve Finsku k přechodu od vertikálního k horizontálnímu řízení, koncentraci služeb do jednoho místa a posunu směrem k modernímu chápání služeb zaměstnanosti, kdy se pozornost věnuje všem životním okolnostem jednotlivých klientů. V rámci reformy tak dochází k překonání značné míry fragmentace služeb zaměstnanosti a jejich integraci (Arnkil, 2008).

#### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Nizozemsko

Nizozemské veřejné služby zaměstnanosti, které se nyní vyznačují výraznou privatizací, prošly od roku 1990 celou řadou reforem (Koeltz, 2013). Impulsem pro reformy byla skutečnost, že navzdory trvalému ekonomickému růstu a růstu zaměstnanosti se ve druhé polovině devadesátých let velké části pracující populace nepodařilo uspět na trhu práce a dostala se do pastí dlouhodobé nezaměstnanosti (Sol, Hoogtanders, 2005).

Situace před reformou byla následující. Dávky v nezaměstnanosti byly vypláceny úřady sociálního zabezpečení (angl. social insurance bodies), které byly řízeny organizací zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tyto úřady byly zároveň zodpovědné za výplatu dávek nemocenského pojištění a invalidního důchodu. Sociální podpora pro osoby, které již neměly nárok na dávky v nezaměstnanosti, měly na starosti obecní úřady sociální péče (angl. municipal welfare agencies). Aktivizační programy byly zajišťovány úřadem veřejných služeb zaměstnanosti (Berkel, Graaf, 2011). Znepokojivé výsledky úřadu veřejných služeb zaměstnanosti a neustále rostoucí náklady na rozpočet však vedly k deregulaci, k decentralizaci vládní politiky a k privatizaci (Sol, Hoogtanders, 2005).

Po reformách se mnoho změnilo a jediným orgánem, který je stále činný, jsou obecní úřady sociální péče. Tyto úřady již nemají na starosti jen výplatu sociální podpory, ale také aktivizační služby pro své klienty, tedy převážně pro osoby dlouhodobě nezaměstnané (Berkel, Graaf, 2011). Tím byla posílena odpovědnost samosprávy za aktivizační služby a byla na ni přenesena i plná finanční odpovědnost za sociální podporu, což vedlo k většímu tlaku na úspěšnost umístění uchazečů zpět na trh práce (Sol, Hoogtanders, 2005). Aktivizační

služby musely mít úřady smluvně zajištěné od veřejných nebo privátních organizací (Berkel, Graaf, 2011). Koncem roku 2001 byl zrušen úřad veřejných služeb zaměstnanosti. Několik základních úkolů jako například zaevidování nového uchazeče o zaměstnání a přímé zprostředkování zůstalo v rukou veřejné správy a bylo sjednoceno pod správou center pro práci a příjem (angl. centres for work and income) (Sol, Hoogtanders, 2005). Úřady sociálního zabezpečení byly nahrazeny UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - angl. Institute for Employee Benefits Schemes). Tento úřad již není jen výplatním místem dávek v nezaměstnanosti, ale je navíc zodpovědný za aktivizační programy, které je ovšem povinen zajistit od privátních poskytovatelů. Skutečnost, že aktivizační programy jsou zajišťovány čistě od privátních poskytovatelů, je v evropské perspektivě poměrně unikátní (Berkel, Graaf, 2011).

V průběhu prvních let po zavedení tohoto opatření výrazně vzrostl počet klientů umístěných do aktivizačních programů, nicméně výsledky programů byly obecně zklamáním. Podle De Koninga byla problémem malá znalost trhu a potřeb klientů, což je nezbytná podmínka pro uzavření smluv s poskytovateli kvalitních služeb. Navíc na trhu vítězila nejnižší cena často na úkor kvality a poskytovatelé tak postupně přestávali inovovat své programy, slevili ze svých kvalit a přestali se zaměřovat na nejhůře umístitelné klienty (Berkel, Graaf, 2011). Dalším problematickým aspektem byl fakt, že platby za reintegrační služby jsou prováděny po částech podle úspěšnosti práce s klientem, tím je podporován přístup, který se zaměřuje především na výsledky. Tento přístup tak vedl k menšímu zájmu poskytovatelů o spolupráci, stejně tak se snížily počty nákladných dlouhodobých rekvalifikačních programů (Koeltz, 2013).

Ve snaze o zkvalitnění služeb byl z tohoto důvodu v roce 2004 zaveden systém tzv. Individual Reintegration Agreements (IRO), systém voucherů, které mohli klienti využít na reintegrační služby dle vlastního výběru. Tento krok opět zvýšil počet poskytovatelů reintegračních služeb, protože dal příležitost i menším agenturám a organizacím a zároveň nabídl klientům možnost výběru (Koeltz, 2013). V rámci tohoto opatření také došlo ke zrušení povinnosti obecních úřadů spolupracovat s privátními poskytovateli. Díky tomu získaly úřady v poskytování aktivizačních opatření autonomii. Spolu s tímto opatřením byl také UWV donucen změnit svůj přístup a objevil se zřetelný trend, kdy se úřady snaží o upevnění své pozice v aktivizačních procesech. Došlo k zintenzivnění monitoringu klientů, kteří spolupracují s privátními poskytovateli, a také k výraznějším zásahům do obsahu individuálních aktivizačních programů (Berkel, Graaf, 2011).

Zajišťování reintegračních služeb bylo svěřeno do rukou privátních poskytovatelů

a Nizozemsko se stalo známé hojným využíváním kontraktualismu v oblasti aktivizačních služeb a služeb zaměstnanosti. Až na určité výjimky došlo ke zrušení státem poskytovaných programů aktivní politiky zaměstnanosti, které měl původně na starosti úřad veřejných služeb zaměstnanosti (Berkel, Graaf, 2011). Cílem tohoto kroku nebylo jen dosažení větší rozpočtové efektivnosti, ale také snaha o pozvednutí kvality služeb, což bylo něco, v čem vláda v minulosti selhávala. Po reformách se Nizozemsko stalo zemí, která je příkladem použití tržních principů při umísťování uchazečů a zajišťování reintegračních programů pro klienty. V oblasti veřejných služeb zaměstnanosti je nyní uzavírání smluv s externími poskytovateli důležitým instrumentem pro umístění klientů zpět na trh práce (Sol, Hoogtanders, 2005). Dalekosáhlé vládní reformy vedly k výraznému nárůstu počtu osob, které se zúčastnily programů aktivní politiky zaměstnanosti. Nedostatky však zůstávají v oblasti aktivizace osob dlouhodobě nezaměstnaných. Je otázkou budoucnosti, jak se bude tato problematika dále vyvíjet (Berkel, Graaf, 2011).

#### Závěr

Závěrem můžeme říci, že každá z vybraných zemí přistupovala k reformě trochu odlišně s ohledem na historický a sociální kontext. Pokud bychom se měli vrátit k typologii Considina (2001), můžeme vidět, že německý systém je stále příkladem procedurálního systému řízení. Systém poskytování veřejných služeb zaměstnanosti se posunul směrem k zapojení municipalit a celkově došlo k modernizaci celého systému, způsob řízení však nadále zůstal výrazně hierarchický. Ve Finsku je uplatňován systém podobný síťovému řízení, funguje zde poměrně decentralizovaný systém řízení a dále pak také výrazná spolupráce s neziskovými organizacemi a samosprávou. V Nizozemsku systém tíhne k tržnímu řízení služeb zaměstnanosti, které je typické výraznou privatizací a snahou o minimální regulaci trhu ze strany státu.

#### Literatura:

- ARNKIL, Robert. *The Active Labour Market Policy Reform - The Second Wave*. [online]. Arnkil dialogues, May 13-14, 2004, [24-06-2014]. Dostupné z [www <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/finland%2004/HCI\\_FIN04.pdf>](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/finland%2004/HCI_FIN04.pdf)
- ARNKIL, Robert. *Public Employment Service Reform of Finland in a Nordic Perspective*. in: Domenico Germana Di, Spattini Silvia. *New European Approaches to Long-term Unemployment: What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders?* Kluwer Law International, 2008, pp: 137-155, ISBN 978-90-411-2614-6 [online] Dostupné z [www <http://rokan.uni.no/nav/files/Arnkil-NAV-seminar07.pdf>](http://rokan.uni.no/nav/files/Arnkil-NAV-seminar07.pdf)
- BERKEL, Rik van and Willibrord de GRAAF. *The Liberal Governance of a Non-Liberal Welfare State? The Case of the Netherlands*. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF and Tomáš SIROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, ISBN 978-0-230-28026-7.

BERNHARD, Sarah and WOLFF, Joachim. Contracting out placement service in Germany: Is assignment to private provider effective for needy job-seekers? *IAB Discussion Paper*. German Federal Employment Agency, 2008, No. 5.

CONSIDINE, Mark. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge University Press, 2001. ISBN 978-0-521-00052-9

DINGELDEY, I. Fragmented Governance Continued: the German Case. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF a Tomáš SROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, c2011, pp. 62-84. ISBN 02-302-5200-1.

EICHHORST, Werner a kol. Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. *IZA Discussion Papers*. 2010, No. 2514.

Federal Employment Agency. About Us. *Bundesagentur für Arbeit*. [online] [15-12-2014] Dostupné z [www <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI515635>](https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI515635)

KARJALAINEN, Vappu a SAIKKU, Peppi. Governance of Integrated Activation Policy in Finland. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF a Tomáš

SIROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 216-236. ISBN 02-302-5200-1.

KEMMERLING, Achim and Oliver BRUTTEL. New politics in German labour market policy?: The implications of the recent Hartz reform for the German welfare state. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2005, No. SP I 2005-101, s. 23. ISSN Nr. 1011-9523.

KNUTH, Matthias and LARSEN, Flemming. Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark. In: *European Journal of Social Security*, Vol. 12, No. 3, 09.2010, p. 174-200.

KOELTZ, D. Delivering public employment services: which model works best? In: Heyes, J., Rychly, L. (eds.) *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, pp 163-193. ISBN 978-92-2-127489-6.

KONLE-SEIDL, Regina. Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. *IAB Discussion Paper*. [online] German Federal Employment Agency, 2008, No. 10. [24-6-2014] Dostupné z [www http://www.iab.de/966/section.aspx/Publikation/k080226n01](http://www.iab.de/966/section.aspx/Publikation/k080226n01)

RÄISÄNEN, Heikki, ALATALO, Johanna, HENRIKSEN Kristian Krüger, ISRAELSSON Torbjörn, KLINGER, Sabine. *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*. Ministry of Employment and the Economy, 2012. ISBN 978-952-227-620-9.

ROUPCOVÁ, Noemi. Organizace správy služeb zaměstnanosti ve Spolkové republice Německo. Vystoupení na konferenci Úloha ministerstev práce a veřejných služeb zaměstnanosti: výzvy a reformy v České republice a v zahraničí. Praha. 3.4.2014.

SOL Els and HOOGTANDERS, Yolanda. Steering by Contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration. In: SOL, Els and WESTERVELD, Mies. *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Netherlands: Kluwer Law International, 2005. ISBN 90-411-2405-5

Tento článek vznikl v rámci grantového projektu „GAUK č. 878413“.

Autorky Klára Výborná a Miriam Kotrusová působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

## Statistiky a analýzy

# Inspekce kvality poskytování sociálních služeb v České republice v období 2012–2014

Miloš Sládek

**Kvalita poskytování sociálních služeb je v ČR zajišťována systémem inspekcí. Od 1. 1. 2012 došlo v této oblasti k systémové změně, konkrétně k převodu předmětné agendy z krajských úřadů na krajské pobočky Úřadu práce ČR (dále jen „KP ÚP“). K 31. 12. 2014 jejich působnost v této oblasti končí a inspekce byly od 1. 1. 2015 převedeny do gesce Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Je tedy vhodné provést zhodnocení působení KP ÚP v oblasti inspekcí během tohoto tříletého období.**

Postup při inspekci poskytování sociálních služeb ve zmíněném období upravoval i metodický pokyn 1/2012<sup>1</sup>. V něm uvedený způsob ukládání opatření k nápravě zjištěných nedostatků je neurčitý a umožňuje různé výklady: „Přitom se doporučuje, aby byla opatření formulována u takových zjištění, která mají zásadní vliv na úroveň kvality poskytované sociální služby“. Posouzení míry zásadního vlivu probíhalo individuálně, podle úsudku inspektorů. Do 31. 12. 2011 existovala tzv. „zásadní kritéria“ SQSS<sup>2</sup>, která musela být splněna nejméně na 2 body, čili hodnocení 2 body postačovalo i u takových oblastí SQSS, které měly zásadní vliv na kvalitu služby (např. ochrana práv uživatelů apod.). Od účinnosti výše zmíněného metodického pokynu začal však narůstat počet poskytovatelů sociálních služeb, jimž inspekce ve velké míře a nepředvídatelně ukládala opatření u těchto kritérií SQSS, což je v rozporu s požadavkem na právní jistotu poskytovatelů.

Vzhledem k četným dotazům poskytovatelů sociálních služeb<sup>3</sup> a důležitosti zajištění jednotného postupu při inspekcích jsem požádal Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále jen „GR ÚP ČR“) o vypracování stanoviska k ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body. Ve stanovisku GR ÚP ČR ze dne 19. 2. 2014 je uvedeno: „... Pokud je u poskytovatele naplnění konkrétního kritéria standardu hodnoceno na 2 body, termínované opatření inspekce neukládá.“ Na

toto stanovisko, které jsem přenesl do praxe, pak poskytovatelé sociálních služeb odkazovali při podávání námitek proti uloženým opatřením. Vzhledem k tomu, že odvolací orgány na toto stanovisko nereflaktovaly (poukazovaly na Metodický pokyn č. 1/2012), jsem vedl další jednání s GR ÚP ČR, které dne 27. 8. 2014 vydalo ve věci druhé stanovisko, které zcela mění předchozí stanovisko a ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body připouští jako možné, viz citace: „... S uloženým opatřením u kritéria SQSS hodnoceného dvěma body Úřad práce ČR - generální ředitelství souhlasí.“

S odkazem na shora uvedené jsem realizoval monitoring aplikovaných postupů jednotlivých KP ÚP při inspekci, konkrétně ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body (průzkum za období od 1. 1. do 30. 6. 2014 u všech /14/ KP ÚP v ČR), z něhož vyplynulo, že nepostupují jednotně a v praxi jsou uplatňovány tři varianty hodnocení:

- a) neuložení žádného opatření u kritérií hodnocených 2 body (např. KP ÚP Karlovy Vary),
- b) uložení opatření u kritérií hodnocených dvěma 2 body ve výjimečných případech (např. KP ÚP Brno),
- c) uložení opatření u kritérií hodnocených dvěma 2 body téměř u každé inspekce (např. KP ÚP Pardubice).

Z uvedeného je zřejmé, že ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body není zajišťováno na území ČR jednotně

a dochází tak k nerovnému hodnocení poskytovatelů sociálních služeb, resp. k ukládání termínovaných opatření k „domnělým“ kontrolním zjištěním.

Hlavní problém nastaveného systému „měření“ kvality je, že mezi inspektory neexistuje dostatečná shoda ve výkladu kritérií SQSS, z čehož rezultuje i nesoulad v hodnocení. Poskytovatelé sociálních služeb si mezi sebou porovnávají protokoly o inspekci a nacházejí stejné situace, které u jednoho poskytovatele jsou hodnoceny jako v souladu s SQSS a u jiného poskytovatele zcela naopak. V případě, že poskytovatelé na tuto rozdílnost při podávání námitek upozorňují, tak se jim od odvolacích orgánů dostává odpovědi ve stylu: „Zákon o státní kontrole neumožňuje inspekčnímu týmu přihlížet k jiným skutečnostem, než jaké zjistí v průběhu konkrétní kontrolní činnosti. Přihlížet k nálezům jiných kontrolních skupin zákon o státní kontrole rovněž neumožňuje a není jimi ani vázán.“<sup>4</sup> I tyto reakce inspekčního (odvolacího) orgánu snižují význam inspekcí, které je třeba provádět transparentně a jednotně na celém území ČR.

Při uskutečňování inspekcí často převažuje byrokratický přístup, tedy kontrola „papíru“, nad hodnocením praxe. Úroveň poskytování sociálních služeb je posuzována podle různých formulářů, metodických postupů, vnitřních směrnic, dotazníků apod., což znesnadňuje profesní praxi, brání utváření kladných vztahů a svědčí spíše o organizač-