Role evropských municipalit v oblasti sociálních služeb

Martin Smutek
Ondřej Frühbauer

listopad 2001

Obsah

1.	Úvod	4
2.	Metodologická poznámka	5
2.1	Definice sociálních služeb v různém pojetí	5
3.	Rozdělení odpovědnosti za sociální služby	7
3.1	Úlohy různých úrovní správy	7
4.	Řízení a financování sociálních služeb na místní úrovni	8
4.1	Mechanismy managementu	8
5.	Popis jednotlivých států - zajištění sociálních služeb municipalitami	10
5.1	Dánsko	10
5.1.1	Obecná charakteristika	10
5.1.2	Decentralizace v Dánsku	10
5.1.3	Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni	11
5.1.4	Financování	12
5.1.5	Sociální služby a péče v Dánsku	14
5.1.6	Shrnutí	17
5.2	Francie	17
5.2.1	Obecná charakteristika	17
5.2.2	Decentralizace ve Francii	17
5.2.3	Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni	18
5.2.4	Financování	19
5.2.5	Sociální služby a péče ve Francii	19
5.2.6	Shrnutí	20
5.3	Irsko	20
5.3.1	Obecná charakteristika	20
5.3.2	Decentralizace v Irsku	20
5.3.3	Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni	20
5.3.4	Financování	21
5.3.5	Sociální služby a péče v Irsku	21
5.3.6	Shrnutí	21
5.4	Nizozemí	21
5.4.1	Obecná charakteristika	21
5.4.2	Decentralizace v Nizozemí	22
5.4.3	Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni	22
5.4.4	Financování	22
5.4.5	Sociální služby a péče v Nizozemí	23
5.4.6	Shrnutí	24
5.5	Rakousko	24
5.5.1	Obecná charakteristika	24
5.5.2	Decentralizace v Rakousku	24
5.5.3	Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni	25
5.5.4	Financování	25
5.5.5	Sociální služby a péče v Rakousku	25
5.5.6	Spolková země Burgenland (Hradsko)	25
5.5.7	Spolková země Dolní Rakousko	26
5.5.8	Spolková země Horní Rakousko	27

5.5.9 Spolková země Korutany 28
5.5.10 Spolková země Salzburg 28
5.5.11 Spolková země Štýrsko 29
5.5.12 Spolková země Tyrolsko 30
5.5.13 Spolková země Vídeň 31
5.5.14 Spolková země Vorarlberg 31
5.5.15 Shrnutí 32
5.6 Švýcarsko 32
5.6.1 Obecná charakteristika 32
5.6.2 Decentralizace ve Švýcarsku 33
5.6.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni 33
5.6.4 Financování 33
5.6.5 Sociální sužby a péče ve Švýcarsku 33
5.6.6 Kanton Aargau 33
5.6.7 Kanton Basel – kraj 34
5.6.8 Kanton Basel – město 35
5.6.9 Kanton Bern 35
5.6.10 Kanton Curych 36
5.6.11 Kanton Freiburg 37
5.6.12 Kanton Jura 38
5.6.13 Kanton Schaffhausen 38
5.6.14 Kanton Solothurn 38
5.6.15 Kanton Valais 39
5.6.16 Kanton Zug 40
5.6.17 Shrnutí 40

6. Závěr 41

Zdroje informací 42

Příloha: Příklady experimentálních projektů na municipální úrovni 43

1. Úvod

Tato práce se zabývá rolí municipalit v systému sociálních služeb. Pro popis této role jsou zvoleny vybrané evropské země reprezentující svým charakterem různé pojetí této role v evropském prostoru. Práce by měla dát přehled o evropských modelech fungování sociálních služeb s přihlédnutím k roli municipalit, tedy nejnižší samosprávné úrovně, jež má pravomoce k zajišťování, rozvoji a doručování těchto služeb ve vybraných zemích.

V evropských trendech v 90. letech 20. století patřila decentralizace pravomocí a odpovědnosti ke klíčovým faktorům reformy systému sociálních služeb. Ve vybraných zemích se však této problematiky chopili vždy mírně odlišným přístupem, reflektujícím národní tradici a charakter definice sociálních služeb. Proto zde máme státy (jako například Dánsko), kde municipální úroveň zabezpečování sociálních služeb má již svou dlouhou tradici a systém je již relativně propracovaným a jasně definovaným modelem. Podobně decentralizovaný systém reprezentují též Rakousko a Švýcarsko, jež však mají další rozdíly v administraci a hlavně plánování sociálních služeb vzhledem k centrální úrovni. Na druhou stranu je zde například Francie, kde myšlenky centralizovaného plánování a též doručování služeb stále do značné míry přetrvávají. I zde však lze nalézt snahy o postupnou decentralizaci (ve francouzském pojetí však jde spíše o dekoncentraci moci).

V kontextu jednotlivých národních systémů existuje velmi široká škála subnárodních vlád a orgánů a dalších lokálních institucí zajišťujících a poskytujících sociální služby. Proto je třeba u každé země přihlédnout k národní tradici a zejména ke konstitucionálnímu uspořádání, jež je vysokou měrou odpovědné za výsledný model a tendence v decentralizovaném fungování systému sociálních služeb.

Státy v tomto výběru tak reprezentují rejstřík modelových uspořádání, kulturních postojů ke státu a tradic řízení. Například Holandsko je zde zařazeno jako sociálně demokratický stát, který má tradici relativně autonomních subnárodních vlád a liberální přístup ke státu a vztahu mezi pracovníky, zaměstnavateli a veřejným sektorem. Rakousko je federální systém podpořený silnou ústavou a tradicí právního státu (stát založený na psané ústavě a stanovách). Švýcarsko je nejfederálnější stát v Evropě operující s principem subsidiarity ve svých úrovních distribuce moci, s relativně nízkou úrovní veřejných výdajů a méně problémy s fiskálním tlakem způsobeným nezaměstnaností. Pak je zde též Francie díky její tradici unifikovaných občanských služeb a tradičně centralizovanému systému administrace.

Vybrané země tak reprezentují širokou škálu modelů, jež charakterizují vysokou diverzitu v tendencích reforem sociálních služeb v Evropě na přelomu 20. a 21. století. Nicméně role samosprávných územních jednotek se stává prakticky v celé Evropě stále výraznější.

2. Metodologická poznámka

K uvedení do problematiky snah o přenesení pravomocí a odpovědností za sociální služby směrem k lokální úrovni, jsou uvedeny samostatné úvodní kapitoly o rozdělení pravomocí a též o řízení a financování služeb (z obecného pohledu – kapitoly 3 a 4) .

Za municipality jsou v kontextu této práce považovány samosprávné územní jednotky, které mají jako nejnižší samosprávný orgán v dané zemi odpovědnost za sociální služby. Velikost a charakteristika municipalit je tedy dána popisem v kapitolách o jednotlivých zemích. Tedy nelze mnohdy slučovat a porovnávat funkce municipalit v jednotlivých zemích navzájem, jelikož jejich postavení a velikost, stejně tak jejich organizační volnost a úroveň politické samostatnosti v otázkách tvorby sociální politiky se výrazně liší.

Ke zodpovězení hlavních otázek týkajících se role evropských municipalit (ve vybraných zemích) v systému zabezpečení sociálními službami, byla zvolena struktura popisu jednotlivých států v samostatných kapitolách. Státy Rakousko a Švýcarsko jsou doplněny v samostatných kapitolách o popis systému poskytování sociálních služeb v jednotlivých spolkových zemích, respektive vybraných kantonech, a to z důvodu určitých odlišností v organizaci poskytování služeb.

Každý stát je pak z důvodu uvedení do národního kontextu popsán z konstitucionálního hlediska a následně z hlediska existence nižších samosprávných celků, jež na centrální úroveň řízení navazují, popřípadě požívají vyšší autonomie.

Vzhledem k cíli dát přehled o snahách přenosu odpovědnosti na lokální úrovně jde pak v dalším bodě o popis decentralistických snah a kroků, které byly v daném státě podniknuty či se teprve chystají. Tento obecně o decentralizaci pojednávající bod je následován konkrétním popisem národních projevů delegování pravomoci a odpovědnosti v systému poskytování sociálních služeb.

Jako další cíl bylo vytyčeno dát přehled o modelech financování municipalit na poli sociálních služeb. Proto je financování sociálních služeb a projevy decentralizace v této oblasti pojato jako samostatný bod.

Závěrečným bodem při popisu národních systémů je pak konkrétní projev odpovědnosti a pravomoci lokálních samosprávných orgánů při poskytování vybraných konkrétních sociálních služeb.

V příloze je pro ilustraci uvedeno několik příkladů experimentálních projektů na municipální úrovni, které proběhly v Evropě, včetně jejich dopadů a hodnocení.

K deskripci národních systémů sociálních služeb bylo využito dostupných materiálů z odborné literatury, stávajících národních a lokálních právních úprav o sociálních službách, stejně tak jako informací národních (a lokálních) organizací dostupných na síti Internet. Dalším zdrojem informací k tématu se pak stala elektronická komunikace s odborníky z jednotlivých zemí činnými na poli sociální politiky a sociálního zabezpečení.

Jak je patrno, nejčastěji skloňovaným pojmem se v tomto textu nutně stává pojem „sociální služba“. Vzhledem k tomu, že existují rozdíly v pojetí tohoto termínu a jeho definici, je potřeba zdůraznit existenci odlišných přístupů k definici tohoto pojmu.

2.1 Definice sociálních služeb v různém pojetí

Každá komparativní studie v oblasti sociální péče řeší základní problém – nejednotnost používané terminologie a definic základních pojmů, které mají často naprosto odlišný význam v různých zemích, které vycházejí z odlišného pojetí sociální péče.

V různých modelech sociálního státu se přístup k sociálním službám liší. Těžkosti při komparaci začínají u konceptů: na poli mezinárodní diskuse stále neexistuje obecně přijatá definice, co všechno lze zahrnout pod pojem „sociální služba“. Termín „sociální služba“

znamená aktivitu týkající se potřeb a těžkostí inhibujících optimální sociální funkčnost jedince.

Principy sociálních služeb podle Gösty Esping-Andersena (1990) vycházejí z předpokládaného zrušení tržního charakteru pracovní síly, tj. odstranění závislosti příjemců mzdy na tržním klimatu. Feministické autorky (viz Anttonenová – Sipilä, 1996) jej kritizují pro přílišné zaměření na zabezpečení příjmů pracujících či příliš velkou pozornost věnovanou vztahu státu a trhu práce, přičemž dochází k zanedbání vztahu státu a rodiny.

Podle Anttonenové a Sipilä (1996) by termín „sociální služba“ neměl zahrnovat aktivity založené na nedobrovolnosti a přejímání odpovědnosti, čistě komerční služby (i když ty nemohou být úplně vyloučeny, protože v mnoha zemích jsou financovány veřejnoprávními subjekty a poskytovány soukromníky) a neformální péči.

Zajímavým příspěvkem k řešení této problematiky je například slovník klíčových termínů v oblasti sociálních služeb, který ve čtyřjazyčné verzi vydal Evropský institut sociálních služeb při Univerzitě v Canterbury (Munday, 1997). Následující terminologie, která se pokouší sjednotit význam jednotlivých pojmů vychází z tohoto zdroje.

Ve většině evropských zemí je vnímán termín „sociální služby“ velice široce a často splývá s pojmem „sociální péče“. Britský úzus vychází z užšího pojetí tzv. „osobní sociální služby" jako sociální služby poskytované místním úřadem a nezávislými neziskovými organizacemi.

Dále v textu je pojem „sociální služba“ užíván většinou ve smyslu neplacené služby, ale v mnoha zemích Evropské unie je obtížné diferencovat placené a neplacené služby (často se jedná o kombinaci dostupných služeb a odpovědnosti místního úřadu). Obecně je v zemích EU celý systém označován jako „sociální ochrana – social protection“ a zahrnuje jak „sociální služby – social services“, tak „sociální pomoc – social assistance“ v podobě finanční pomoci na základě specifické potřebnosti. Dávky vyplácené v hotovosti jsou buď nárokové (na základě pojištění – např. nemoc, nezaměstnanost, penze ve stáří) nebo se vyplácejí ve speciálních případech na základě testování příjmu. V systému sociální ochrany je zahrnuto také „sociální zabezpečení – social security“, tedy sociální zajištění lidských (občanských) práv (Tomeš, 1996).

V souvislosti s poskytováním sociálních služeb vystupuje do centra pozornosti také pojmenování samotných příjemců služeb (Munday, 1997). Jsou vedeny diskuse, jak označovat jednotlivé sociální skupiny a dochází postupně ke konsenzu, tedy k tendenci neužívat termíny jako „staří“, „mentálně postižení“ nebo „duševně nemocní“ z důvodu přílišné stigmatizace – ty jsou nahrazovány pojmy „senioři“, lidé „s poruchami učení“ nebo „s problémy v oblasti duševního zdraví“.

Téměř se přestává užívat pojem „klient“, který naznačuje spíše pasivitu, závislost a nerovnost. Nahrazuje jej „uživatel“ sociálních služeb, který je akceptován většinou zainteresovaných skupin. Za synonymum pojmu „uživatel“ je v tomto textu považován pojem „příjemce“ sociální služby.

3. Rozdělení odpovědnosti za sociální služby

Decentralizace je považována za hlavní element při reformě veřejných služeb. Jde o aplikaci v praxi principů subsidiarity, předání odpovědnosti na úroveň, kde může být služba nejefektivněji poskytována. „Je zde však třeba podotknout dvě základní výhrady. Za prvé: Stupeň kontroly zdrojů potřeby měl být předán „dolů“ spolu s odpovědností za doručení služeb, jinak jde o záležitost implementace rozhodování. Administrativní rozsah lokálního doručování služeb k příjemcům spadající dolů z centra není skutečnou decentralizací (v tomto významu je preferován význam – dekoncentrace). Za druhé: Je zde element demokratického rozhodování. Jinak je zde risk, že neodpovědné organizace mohou zanedbat legitimní zájem znevýhodněných nebo malých minorit.

A tak zde vyvstávají hlavní příležitosti decentralizace – předání odpovědnosti a citlivost k lokálním okolnostem, ale též nevýhody decentralizace – fragmentace a potřeba definice základních hodnot (viz Deakin 1996).

3.1 Úlohy různých úrovní správy

- Úloha strategická či konceptuální: formulace cílů, návrhy legislativy, supervize a řízení.
- Úloha operativní: realizace a zajišťování, tvorba infrastruktury a plánování na místní úrovni.
- Úloha organizační či strukturální: koordinace činnosti orgánů.

Úlohu strategickou zastává výhradně stát a i organizační činnost vyššího stupně spadá pod jeho pravomoc.

Úloha regionů je vymezena jejich statutem, přičemž decentralizace se může vztahovat jenom na některé oblasti odpovědnosti. Obvykle k nim patří aplikace legislativy a realizace rozhodnutí, tedy operativní složka sociálních služeb a koordinace, v některých případech mají i vlastní legislativní pravomoc. (Např. ve federálních státech, jako je Rakousko a Švýcarsko, mají regiony důležitou úlohu i při tvorbě sociální politiky, stejně jako v organizační činnosti.)

Střední místní orgány bývají zaměřeny na služby přesahující rámec obcí, obce samy vytvářejí a poskytují služby pro své občany. Náplní činnosti prvních dvou stupňů místních orgánů je tedy převážně činnost operativní, jejich další pravomoci a odpovědnosti se u různých států liší.

V oblasti sociálních služeb je často činných najednou více institucí poskytujících sociální služby a finanční asistenci, například centrální a místní úřady. Není-li dosaženo koordinace mezi jednotlivými poskytovateli, je uživatel odsouzen k ponižujícímu bloudění mezi úřady, které mají zároveň tendenci přesunovat odpovědnost.

V mnoha zemích je prosazována úloha místních úřadů jako poskytovatelů sociálních služeb a někdy i mediátorů jejich financování. Ekonomické důvody pro takové počínání jsou dva. Za prvé, místní úřad může vzít v potaz lokální specifika, a tak poskytovaná sociální služba bude „šitá na míru“ té které obce. Například v Holandsku dostaly v poslední době místní úřady významně vyšší politickou volnost; takové opatření však vede mimo jiné k tomu, že se dvěma uživatelům s identickou potřebou dostane na různých místech různé pomoci. To je zase jeden z důvodů, proč Švédsko v současné době lokální pravomoce naopak omezuje. Druhým důvodem pro zvýšenou decentralizaci jsou finanční hlediska – ekonomická stránka donutí místní úřady klást vyšší důraz na adresnost poskytovaných služeb a investovat ve vyšší míře do prevence a dalších opatření snižujících počet sociálně potřebných.

4. Řízení a financování sociálních služeb na místní úrovni

Při analýze způsobů poskytování sociálních služeb veřejnosti je nutno rozlišit mezi dvěma systémy: první je spojen s organizací, tedy stanovením povahy služby (jakou formu bude mít, kdo ji bude moci využívat a jaká kvalitativní měřítka budou užita), zatímco druhý se týká poskytování služby, jejího „doručení“ k uživateli (mechanismus zajištění služby, kontakt s uživatelem, management lidských, technických a finančních zdrojů). Každý z těchto systémů může být zabezpečován jiným orgánem, proto je významné jejich vymezení a rozdíly mezi nimi.

Organizační management může být rozdělen do tří kategorií, a sice na management přímý, delegovaný a tržní.

V případě přímého managementu přijímá veřejný orgán obě funkce, organizaci i poskytování. Jeho výhodou je jednoduchost a rychlost rozhodování, což zvyšuje efektivitu služeb. Služby však nejsou poskytovány za podmínek soutěže, proto nemusí vždy jít o finančně nejvýhodnější řešení.

Nejjednodušší formou přímého managementu je management vedený administrativou veřejného orgánu. V takovém případě lokální orgán poskytuje službu, jejíž rámec si sám definuje na základě legislativy.

Další možností je management vedený autonomním orgánem poskytujícím služby; v tom případě je zřízení takového orgánu povinností obce, a je to stále municipalita, kdo přijímá řídící rozhodnutí.

Management založený na koordinaci mezi místními orgány funguje za podmínek, kdy si jednotlivé orgány rozdělí služby, které bude každý z nich poskytovat separátně, ale v koordinaci. Existuje i podobná spolupráce volnějšího charakteru, kdy dochází pouze ke sdílení informací umožňujících vzít v úvahu cíle, potřeby, plány a zdroje ostatních orgánů. V případě kooperace mezi orgány se určitý počet úřadů spojí k poskytnutí služby, kterou společně financují.

Delegovaný management je model, v jehož rámci úřad definuje službu, která je však poskytována nezávisle řízeným orgánem. Takové uspořádání má chránit veřejné zájmy (povinnosti a odpovědnost operativního orgánu jsou dány kontraktem) a pomáhat zlevnění sociálních služeb (pokud je možno využít principů trhu a ekonomické soutěže). Na druhé straně, orgány už nemají přímý přístup informacím, které potřebují v procesu rozhodování, ani přímou kontrolu nástrojů rychlých opatření: většina takových systémů proto disponuje méně citlivou reakční schopností vzhledem ke změnám v lokální sociální politice.

Podle scénáře tržního managementu sociální služby nevymezuje ani neposkytuje místní orgán, nýbrž síly trhu. Orgány jsou odpovědny za definici regulačního rámce, zajišťujícího základní ochranu uživatelů včetně nároku, aby poskytovatelé služeb vyhověli určitým kritériím. V rámci takové definice je ovšem možno snížit stupeň volnosti poskytovatelů služeb prostřednictvím vytyčení minimálních standardů, či prohlášením některých (jinak finančně kompenzovaných) opatření za obligatorní. Za těchto podmínek přestává mít orgán čistě organizační charakter, ale zastává i regulační funkci. Jedním z jeho úkolů v tomto uspořádání je zajistit, aby poskytovatelé nezneužívali svého dominantního postavení na trhu služeb. Toho se dá docílit všemožnými opatřeními, například kontrolou cen v této oblasti či regulací úrovně zisku.

Tento systém je velmi výhodný vzhledem k nákladům, avšak je těžké dosáhnout vyššího stupně efektivity a koordinace s místním orgánem.

4.1 Mechanismy managementu

Při stanovování definice managementu je třeba věnovat pozornost třem mechanismům: rozhodování, příjmu rizik a financování. Vztahy mezi těmito mechanismy

jsou úzce provázané, systémy se vzájemně ovlivňují. Ti, kteří konají rozhodnutí, by měli přijímat i odpovědnost (= rizika) a naopak ti, kteří nesou odpovědnost, musí mít možnost rozhodováním ovlivnit běh věcí. Navíc jsou rizika determinována právě finanční stránkou věci, a tak ekonomický úhel pohledu často ovlivňuje přijatá rozhodnutí.

Úrovně rozhodování je možno rozlišit tři: strategickou (definující dlouhodobé cíle, pojmy a povahu služby), taktickou (týkající se výběru managementu a modelů financování) a technickou či operační (zabývající se každodenní realizací zvolených cílů).

Odpovědnost vyplývající z přijatých rozhodnutí se týká investičních či operačních rizik. Rozhodnutí o investici se dělí podle objemu investic opět na strategická, taktická či technická. Operační rizika mohou být průmyslového či komerčního typu. Průmyslová rizika se týkají nákladů, riziko je spojeno výnosností přijatého schématu, tj. s náklady za předem stanovenou hodnotu výstupu. Komerční rizika se týkají odpovědnosti za zvyšování příjmu.

Výběr finančního uspořádání je spojen s otázkou odpovědnosti za rizika a s rozdílem mezi veřejně a soukromě organizovanými sociálními službami (v tomto případě však zdroj financování není rozhodující faktor).

5. Popis jednotlivých států - zajištění sociálních služeb municipalitami

5.1 Dánsko

Jaký je dánský model poskytování a organizace sociálních služeb vzhledem k roli municipalit? Lze jej vyhraněně definovat nebo jde o smíšený model s nevýraznou rolí lokálních orgánů?

5.1.1 Obecná charakteristika

Dánsko je rozděleno na 14 hrabství a obsahuje 257 místních úřadů. Municipality jsou nezávislé, politicky řízené soběstačné jednotky s vlastní daňovou základnou.

Dánsko má velkou tradici v poskytování sociálních služeb municipalitami, jeho model je tedy dobře propracovaným systémem.

V Dánsku funguje princip univerzalismu – služba je poskytována každému obyvateli bez ohledu na jeho postavení na trhu práce.

Definice sociálních služeb – 1976 Social Assistance Act: Služby jsou zadarmo, financovány z daní vybíraných na úrovni centrální vlády, hrabství a municipalit.

Sociálními službami se rozumí služby pro staré občany, rodinná politika, aktivizace + preventivní sociální opatření, opatření pro fyzicky, mentálně a sociálně handicapované, psychiatrické pacienty, toxikomany.

5.1.2 Decentralizace v Dánsku

Decentralizace v Dánsku sleduje v první řadě cíl: Odpovědnost je tak blízko uživatelům jak jen je to možné. Hlavní roli zde hrají municipality, centrální vláda zabezpečuje statutární a ekonomický rámec.

Municipality jsou tedy téměř všemocné a to všude, bez ohledu na demografickou velikost. Většina obcí v Dánsku má méně než 10 000 obyvatel. Nejmenší mají okolo 3 000, největší až 500 000 obyvatel.

V decentralizovaném dánském systému centrální vláda pouze odpovídá za celkovou kontrolu a rozvoj klíčových oblastí v sociální sféře. Ustanovuje širší legislativní a finanční rámec pro sociální politiku. Určování rozsahu příjemců zůstává úkolem centrální vlády.

Centrální vláda však mimo výše zmíněný rámec vykazuje aktivitu v implementaci národní sociální politiky na lokálních a regionálních úrovních. Prostředky kontroly jsou v tomto smyslu pro Ministerstvo sociálních věcí: dialog, výzkum, výměna informací, doporučení a směrnice ve spojení se strategií experimentování a rozvoje podpory lokálních iniciativ, týkajících se nových metod a forem kooperace. Cílem je částečně vytvořit lepší bázi pro rozhodování a implementaci politiky na lokální úroveň a z části posílení rozvoje efektivních uživatelsky srozumitelných programů.

„Decentralizovaný systém tak, jak je chápán v Dánsku, předpokládá vysokou úroveň informovanosti jak na centrální, tak na lokální úrovni. Proto je zde požadavek různých informačních systémů k zabezpečení optimálních základů pro politické rozhodování a pro tvorbu odrazového můstku k dialogu mezi lokální úrovní a celkem (Social Policy in Denmark 1995:11)“.

Na rozdíl od zkušeností z jiných zemí, hrála v Dánsku lokální vláda centrální roli v nedávných změnách v rozvoji veřejného systému sociálních služeb, a to nezávislým přístupem ke zdrojům skrze lokální daňové soustavy. Decentralizace byla hlavním tématem reformy v průběhu 80. let, a to ve spojení se silným tlakem na veřejný sektor, aby se stal více produktivním. „Hnutí „free municipality“ má jistou omezenou zkušenost s privatizací. Zapojení klientů bylo vnímáno jako zajímavý cíl, ale bylo těžké jej docílit v praxi, jelikož kladl problémy jak personálu, tak klientům“ (Deakin 1995:20).

5.1.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Dialog a kooperace mezi vládou a organizovanými zájmovými skupinami má rozhodující dopad na to, jak funguje decentralizovaný systém. Ministerstvo sociálních věcí spolupracuje s organizacemi činnými na poli sociálních záležitostí. Těmi jsou částečně Národní asociace lokálních orgánů v Dánsku (National Association of Local Authorities in Denmark) a Asociace rad hrabství v Dánsku (Association of County Councils in Denmark), které se starají o lokální orgány a hrabské zájmy ve vztahu k centrální vládě a poskytují služby pro jejich členy. Avšak mnoho sdružení a dobrovolných organizací spolupracuje s vládou úžeji v otázkách rozvoje sociální politiky, nové legislativy a podobně.

V Dánsku je zaveden systém jednání mezi zástupci různých úrovní správy sloužící k uzavírání dohod mezi orgány. Stát může zahájit jednání o finanční podpoře místního orgánu.

Regionální orgány (hrabství) a místní (obce) spolupracují při plánování a koordinaci a při poskytování sociálních služeb.

Příkladem může být „Zdravotní plán“ spolupráce mezi regiony a obcemi v úseku plánování. Pokud jde o spolupráci v oblastech, kde obce mají hlavní zodpovědnost, regiony pomáhají např. při zajišťování konzultací specialistů a při podpoře nákupu zařízení. Některé z těchto oblastí jsou:

- preventivní opatření zaměřená na děti a mládež se sociálními problémy; regiony jsou povinny radit místním orgánům a zajišťovat obcím podporu specialistů, pokud jde o oddělení dětí od rodičů;
- zařízení a poradenství pro zdravotně postižené občany umožňující samostatnější život; okres má odpovědnost za zajišťování zařízení, v poslední době bylo však mnoho úkolů týkajících se poradenství a zajišťování vybavení převedeno na obce;
- rehabilitace zdravotně postižených a zajišťování pracovních míst v chráněných dílnách; obec má odpovědnost za plánování a řízení rehabilitace, region ji má podporovat konzultacemi specialistů a vybavením;
- metoda podílového financování – obce a regiony se podílejí např. na nákladech na zařízení denní péče pro zdravotně postižené děti; v případě osob propouštěných z nemocnic mají regiony, které tyto nemocnice zřídily, možnost na tuto péči finančně přispět obcím, v nichž není zajištěna dostatečná pečovatelská služba.

Od července 1998 byly zřízeny nové sociální správy, jejichž úkolem je radit místním orgánům a koordinovat spolupráci mezi obcemi a regiony a Ministerstvem sociálních věcí.

Spolupráce mezi orgány na stejné úrovni se může týkat rozhodování o poskytnutí určitých služeb, provozu ústavů či činností. Zákon o místní správě umožňuje, aby místní či regionální orgány spolupracovaly (v případě schválení supervizním orgánem) při rozhodování o poskytování služeb formou „obecního sdružení,“ které omezuje pravomoci jednotlivých místních rad. Dále obce či hrabství spolupracují při správě zařízení a jejich činnosti (tato forma nevyžaduje schválení supervizního orgánu).

Koordinace mezi sociálními službami různých úseků je zajištěna tak, že dochází ke střetu odpovědností, protože hrabství odpovídají za zdravotní služby a místní orgány zajišťují pomoc pro staré lidi. Proto je nezbytná koordinace. Příklady spolupráce mezi různými úseky: projekty zaměřené na zlepšení sociálně zanedbaného prostředí ve spolupráci mezi sociálním sektorem, školami a policií. Tato spolupráce (SSP co-operation) se zaměřuje na prevenci kriminality mezi dětmi a mládeží, při níž se angažují zástupci municipalit a škol. Metoda přináší velmi dobré výsledky.

Do spolupráce se soukromým a dobrovolným sektorem jsou v Dánsku zapojeny místní i regionální orgány. V zákoně o sociálních službách z roku 1998 je stanoveno, že obce a hrabství mají povinnost spolupracovat s dobrovolnými sociálními organizacemi a je dotována dobrovolná sociální práce humanitárních a církevních organizací pracujících se zranitelnými

skupinami obyvatelstva. Obce spolupracují se samosprávnými zařízeními provozovanými neziskovými organizacemi. Další oblastí spolupráce mezi obcemi a soukromým sektorem jsou tzv. „systémy volného výběru," což v praxi znamená, že obec vyplácí dávku uživateli té které služby, přičemž uživatel si vybírá mezi soukromým a veřejným poskytovatelem. Dotace poskytovateli ze soukromého sektoru má být vždy nižší než výdaje vlastního zařízení obce. Systémy volného výběru se užívají v případě služeb typu denní péče o děti či pečovatelská služba pro staré občany. Na druhé straně smluvní poskytování místních sociálních služeb není dnes v Dánsku příliš používáno, s jeho větším uplatněním se počítá spíše do příštích let.

Obce mají povinnost zřizovat rady reprezentující uživatele služeb (například staré občany) a konzultovat s nimi otázky obecního poskytování služeb. Takové „uživatelské rady" (user boards) existují i v dalších oblastech, jako je denní péče o děti (jesle) a ubytování tělesně či mentálně handicapovaných. Za určitých podmínek je dokonce místní správa povinna delegovat na ně některé ze svých pravomocí. Například rada rodičů, jejichž děti navštěvují jesle, rozhoduje o osnovách aktivit, jimž se budou děti věnovat, a částečně i o rozpočtu zařízení.

5.1.4 Financování

Ve všech severských státech jsou lokální orgány odpovědné za administraci části sociálních služeb a dávek. Lokální orgány mají přímý kontakt s občany a příjemci sociálních dávek. A jsou to také lokální orgány, v prvé řadě, které mají se sociálními službami náklady.

V Dánsku se lokální orgány starají o hlavní část sociálních peněžitých dávek, a proto s těmito mají prvořadé náklady. Výdaje jsou nahrazovány plně nebo částečně centrální vládou. Oproti tomu v jiných nordických zemích jsou sociální dávky hlavně spravovány vládou nebo jinými centrálními tělesy.

Lokální orgány i orgány hrabství vybírají vlastní daně. Rozdíly mezi lokálními orgány a jejich volnost a svoboda v rámci širšího legislativního rámce vedla k rozdílům v úrovních daní mezi lokálními orgány. Takže nejvyšší daňová úroveň je o devět procent vyšší než ta nejnižší. Lokální samosprávy proto předem předpokládají: systém vládních náhrad, blokových grantů a vyrovnávacích grantů. Navíc na několika polích je zde spojené financování mezi lokálními orgány a orgány hrabství. Lokální orgány dostávají něco kolem třetiny jejich příjmů z vládních náhrad a grantů. Náhrady znamenají, že centrální vláda pokrývá určité procento výdajů na speciální účely, například sociální důchody a peněžité podpory.

„Vládní granty (blokové granty) nejsou vyčleněny na speciální účely a mohou být alokovány tak, jak usoudí orgány" (Social Policy in Denmark 1995:15).

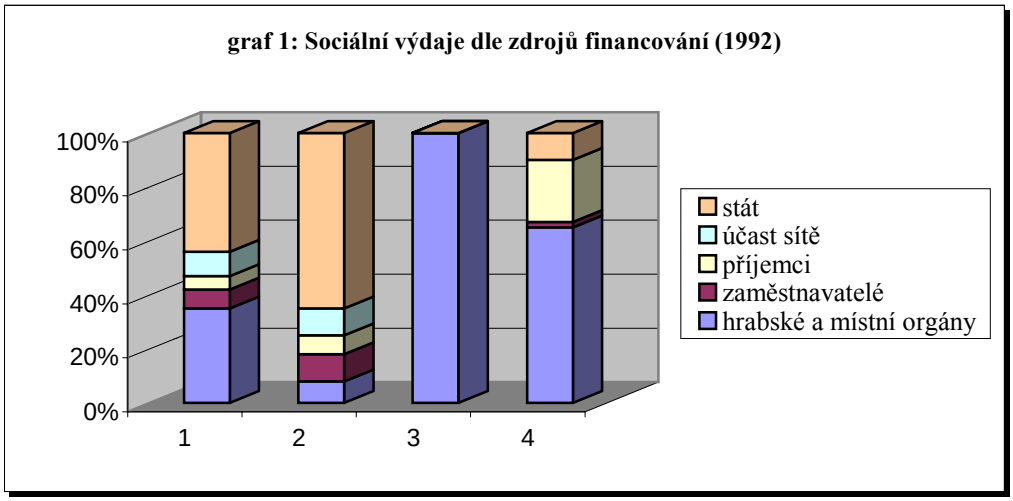
„Lokální orgány a orgány hrabství dostávají blokové granty nebo náhrady od centrální vlády. Blokový grant může být poskytován jako obecný příspěvek, nebo může být určen pro specifický účel. Blokové granty mohou být například kalkulovány na základě počtu obyvatel a jejich věkového rozložení nebo na daňovém základě v různých municipalitách" (Social Protection in the Nordic Countries 1998:169).

Vládní náhrady mohou být fixovány právem jako procentuální podíly municipálních výdajů nebo jako fixní obnos. Vládní náhrady mohou též být kalkulovány jako rozdíl mezi výdaji a ostatními příspěvky, včetně municipálních př0íspěvků.

Vyrovnávací schémata sestávající z vládních grantů a finančních toků mezi orgány vyrovnávají rozdíly a tak kompenzují orgánům neadekvátní daňovou základnu nebo částečně vysoké výdaje.

Jak se dá předpokládat, centrální vláda každým rokem ohledně těchto bodů vyšetřuje lokální orgány a asociace na úrovni hrabství.

Platby pomocí příjemců služeb a osobní financování sociálních služeb hraje jen malou, avšak vzrůstající roli. V některých případech klienti platí část výdajů (dětská denní péče), zaměstnanci a zaměstnavatelé dávají skromný příspěvek do fondu nezaměstnanosti.



Graf 1: V sloupci 1 jsou výdaje podle zdrojů celkem. V sloupci 2 pak transfery, sloupci 3 služby a v sloupci 4 je administrace.

Poskytování sociálních služeb místními orgány je financováno hlavně prostřednictvím neúčelových zdrojů (zdanění příjmů na úrovni obce či hrabství, všeobecné dotace od státu a systémy vyrovnávání). Vedle toho stát refunduje 50% některých nákladů, například dávek sociálního zabezpečení. Obce mohou také od uživatelů vybírat poplatky (např. u zařízení denní péče pro mládež), které mohou činit až 30% nákladů.

Speciální pomoc (Special Assistance) je národní schéma spravované municipalitami a je součástí General Social Assistance Act. Municipality mají volnost v rozhodování využití tohoto zdroje. Tabulka ukazuje, že většina municipalit tento zdroj využívá k pokrývání výdajů na problematiku zdravotní péče.

T a b u l k a 1 **Procento dánských municipalit využívajících Speciální pomoci pro specifické účely**

	%
zdravotní účely	92
příspěvek na zdravotní výdaje	85
speciální diety	83
vytápění v případě nemoci	58
jídlo pro seniory	26
telefon	30
veřejná doprava	13
výcvikové nebo vzdělávací výdaje	2
péče o děti	3
	(N=307)

Zdroj: Van Dijk 1989

Municipální fondy

Fondy jsou konstruovány, financovány a administrovány autonomně lokálními orgány. V hrubém přehledu je možno je rozdělit do čtyř typů:

1. Fondy na vzdělání, které pokrývají převážně školní učebnice pro děti, ale též výdaje na vzdělání nezaměstnaných lidí, kteří chtějí zvýšit své šance na trhu práce.
2. Fondy na dluhy, ze kterých jsou podporovány rodiny se skutečnými problémy s dluhy.
3. Fond pro mimořádné potřeby, pro případ nenadálé situace - smrt, narození dítěte apod.
4. Slevový fond, ze kterého jsou financovány slevy na cenách kulturních a sportovních aktivit.

5.1.5 Sociální služby a péče v Dánsku

Péče o rodinu a jednotlivce

Federální stát poskytuje legislativní rámec, organizace služeb pak spočívá na hrabstvích a obcích. Obce odpovídají za služby pro děti a staré občany. Největší podíl místních výdajů připadá na denní péči, ústavy a služby pro děti a staré občany (domovy důchodců, pečovatelské a ošetřovatelské služby v domácnostech, dětské domovy, ústavy pro děti, mládež a dospělé s tělesným či mentálním postižením).

Zvýšená zaměstnanost žen ovlivňuje potřebu zřizování denních zařízení pro děti. Za posledních 15 let bylo v Dánsku zřízeno kolem 100 000 míst pro děti do 10 let. Za zřizování, management a řízení center pro děti zodpovídají municipality. To znamená, že míra pokrytí výdajů, standardy a poplatky se na různých místech liší (i když poplatky nesmí překročit 30% celkových nákladů).

Zařízení denní péče jsou v Dánsku veřejné nebo financované lokálními orgány a jsou otevřené komukoli. Nicméně s rozvojem denní péče mají mnohé lokální orgány dlouhé čekací listy, nejvíce však pro nejmladší děti. Lokální orgány zodpovídají za počet, řízení a financování zařízení denní péče.

V lokálních centrech denní péče vznikly rodičovské rady. Okolo jedné třetiny center denní péče jsou samospravující organizace (okolo poloviny dětských školek). Ačkoli jsou to samosprávné organizace, jsou též financovány lokálními orgány.

Lokální orgány musí zabezpečit dostatečný počet dostupných míst v institucích předškolní denní péče. V Dánsku poskytovalo v roce 1998 71 % municipalit denní péči pro děti ve věku 0 až 9 let, zatímco dalších 7 % garantovalo toto jen pro část této věkové skupiny. Od roku 1998 mohou lokální orgány garantovat finanční pomoc rodičům, kteří zvolí privátní zařízení mimo veřejné instituce.

V Dánsku jsou lokální orgány zavázány poskytnout dítěti místo v předškolní třídě v rozsahu nejméně 20 hodin týdně, nabídka je akceptována 98% všech dětí. Po školním vyučování mohou děti strávit čas buď v institucích denní péče nebo v poškolních klubových programech.

Zvýšení příjemců denní péče v nedávných letech vedlo ke snížení počtu dětí na čekacích listech na méně než 9 tisíc na začátku roku 1999. Část snahy vedoucí směrem ke zrušení čekacích listů na zařízení denní péče byla přenesena na municipality, které nabízí garanci denní péče pro děti v předškolním věku.

Rodiče a lokální orgány se podílejí na výdajích s denní péčí pro děti ve věku od 0 do 3 let (jesle, pečovatelka). Na zaměstnanost žen to má vysoký dopad. Tato možnost je absolutním předpokladem zaměstnanosti žen na plný úvazek. Výdaje se liší podle municipalit. V roce 1995 byl průměrný obnos měsíčně pro pečovatelku 197,1 ECU a 248,6 ECU za jesle. Po mnoho let zde byl dostatečný prostor pro nelegální pečovatelky, ale tento fakt se nepochybně snižuje.

Denní péče pro děti ve věku od 3 do 6 let jsou rovněž placeny zčásti rodiči a zčásti lokálními orgány.

Lokální orgány financují transferové platby v případě dávek v nemoci, a to 50 % při absenci delší než 13 týdnů (stát 50%). Zde však existuje ještě další způsob financování, velká skupina zaměstnanců má dohodu opravňující je na plnou mzdu během mateřství nebo nemoci, v tomto případě musí zaměstnavatel doplnit rozdíl mezi dávkou a plnou mzdou. V případě předčasných důchodů se u osob pod 60 let lokální orgány rovněž podílejí 50 procenty na financování plateb (stát 50%).

Místní úřady jsou zodpovědné za péči a služby pro seniory, dětská denní centra a podmínky pro aktivizaci a podporu nepojištěných nezaměstnaných.

Největší část nákladů v oblasti sociálních služeb putuje do sektoru péče o seniory a o děti (což zahrnuje i mladistvé a rodiny s dětmi).

Znevýhodněné rodiny

Pokud je rodina v krizi, mohou lokální orgány pomoci několika cestami jako např. finanční pomocí plynoucí z potřeb dítěte apod. Účelem je udržet rodinu pohromadě a učinit ji odpovědnou samu za sebe.

Zdravotní služby lokálních orgánů

Zdravotní služby jsou bezplatné. Obsahují: zdravotní návštěvy, které pomáhají rodičům ve všem, co se týká růstu a potřeb jejich dítěte, lékařské kontroly lékaři a školními sestrami a také bezplatnou zubní péči u dětí do 18 let věku.

Za organizaci zdravotní péče jsou odpovědny lokální orgány a též orgány hrabství. V Dánsku byla ustanovena i zaměstnanecká zdravotní péče.

Nemocnice jsou většinou provozovány státem, ale též lokálními orgány nebo orgány hrabství.

Služby zaměstnanosti

Hlavní odpovědnost za politiku zaměstnanosti má stát, řídí ji prostřednictvím ovlivňování centrální ekonomické politiky. Dále hradí náklady na výplatu dávek v nezaměstnanosti a náklady na provoz informačních středisek o pracovních místech.

Obce jsou povinny zabezpečovat místa pro odbornou přípravu pojištěných nezaměstnaných buď ve vlastních zařízeních nebo subvencováním služeb soukromého sektoru. Náklady hradí opět stát. Obce dále odpovídají za zajištění odborné přípravy, rekvalifikace, školení neorganizovaných nezaměstnaných a za výplatu peněžitých dávek posledním zmíněným (pokud zaškolení není možné). 50% těchto nákladů refunduje stát.

Ve spolupráci s lokálními organizacemi spustila vláda mnoho iniciativ k podpoře a integraci ohrožených skupin na trh práce včetně lidí s redukovanými pohybovými schopnostmi.

Aktivace a rehabilitace

Společnost potřebuje každou osobu a je zapotřebí, aby každá osoba byla aktivní. Lokální orgány se přeorientovávají z pasivní na aktivní strategii. V případě pasivních dávek je zde dnes silné zaměření na alternativní zaměstnanecká schémata (projekty tvorby míst, nabídky míst apod.), výcvik a rehabilitace. Mladí nezaměstnaní jsou teď bráni jako speciální skupina, na kterou je třeba se zaměřit. Lokální orgány dnes musí poskytnout všem nepojištěným hledačům zaměstnání pod 25 let zaměstnání nebo výcvik. To vše s cílem udržet je ekonomicky aktivní.

Local Government Reemployment Act z roku 1993 kombinuje různé lokální programy. Lokální orgány musí poskytovat výcvik pro lidi nad 25 let včetně těch s osobními či sociálními problémy, a to po mnoho let nezaměstnanosti.

Lokální orgány rozhodují o míře rehabilitací. Centrální vláda pak pokrývá 50% výdajů.

Senioři

Lokální orgány jsou odpovědné za péči o seniory stejně jako o adekvátní bydlení a jiné služby. Avšak instituce pro tělesně a mentálně postižené seniory jsou provozovány orgány hrabství.

Centrální vláda ukládá rámec pro poskytování služeb pro seniory. Každá lokální organizace pak rozhoduje o míře a implementaci, takže v jednotlivých organizacích se služby liší.

Téměř 90 % starých lidí ve věku nad 67 let žije ve svém vlastním bydlení, v některých případech s podporou lokálních orgánů ve formě domácí péče, zdravotních prohlídek, donášky jídla, praktických pomocí apod.

22 % seniorů pobírá domácí péči ve formě praktické a osobní pomoci poskytované lokálními službami.

Rozsah domácí péče je stanoven na základě individuálních potřeb a může se pohybovat od několika hodin měsíčně, po několik hodin denně. Tato služba je záležitostí municipality a je poskytována municipálním personálem.

Penzistům jsou poskytovány různé služby a aktivační opatření, a to buď municipalitou nebo na privátní bázi. Rozsah takovýchto služeb se liší u jednotlivých hrabství, stejně tak u jednotlivých municipalit.

Pro nemohoucí seniory

Nezbytné služby a bydlení, ve vlastním bydlení nebo v instituci, jsou poskytovány a financovány orgány hrabství.

Péče o staré nemohoucí prošla změnami. Lidé se přesunuli z velkých institucí (hrabských) do menších institucí, bytů s pečovatelskou službou nebo privátních obydlí. Cílem je přiblížení života seniorů normálním podmínkám.

Péče o hendikepované

Lokální orgány poskytují stále více možností mentálně retardovaným lidem. Jde například o společné bydlení s dospělými osobami, kde žije malá skupina dospělých společně ve vlastním domově v lokální komunitě. Obyvatelé dostávají své důchody, platí nájemné a další výdaje spojené s bydlením, ale je jim garantována asistence v případě některé nutné pomoci.

Lokální orgány jsou odpovědny za rehabilitaci, další výcvik a zaměstnanost postižených lidí. V podstatě jsou tyto aktivity provozovány v regulérních výcvikových centrech a pracovních dílnách, ale mohou být též prováděny ve speciálních hrabských institucích. Není zde kvótový systém pro přidělování klientů do pracovního výcviku, ale pracovní příležitosti postižených osob mohou být zvýšeny, například doplňkovými mzdovými schématy nebo přizpůsobením pracovního místa.

Lokální orgány a orgány hrabství obstarávají praktickou pomoc. Zařízení, jako jsou centra pro praktickou pomoc umožňují zvyšujícímu se počtu postižených lidí vyrovnat se se zaměstnáním a vlastním bydlením.

Podobně vláda v kooperaci s lokálními orgány a orgány hrabství pokračuje ve snahách o zlepšení podmínek pro psychiatrické pacienty.

Oblast sociálního bydlení

Za všeobecné zajištění zodpovídá hrabství či obec a byly pro ten účel zřízeny samosprávné veřejné bytové instituce, na něž se vztahují zvláštní pravidla financování. Obecně v této oblasti neparticipují ani obce ani hrabství.

Obce mohou podporovat výstavbu sociálních domů pro staré lidi a mají právo přispět 25% na byt ve veřejných obytných domech (v případě nízkých příjmů uživatele služby). Veřejná podpora bydlení je v kompetenci obcí a spočívá ve finanční asistenci vedoucí ke snížení nájemného.

Lokální orgány financují transferové platby v případě podpory bydlení (osob pod 67 let) 60 procenty, v případě ne-důchodců (stát 40%) a 25 procenty v případě důchodců (stát 75%). Rovněž 25% pak v případě důchodců nad 67let (stát 75%).

5.1.6 Shrnutí

V mnoha ohledech zastává dánský model sociální politiky zvláštní pozici. Jednou z důležitých charakteristik je jeho decentralizace. Přenesení úkolů na lokální a regionální úroveň v rámci širších zákonných hranic zajišťuje vysoký dohled, přizpůsobení lokálním podmínkám a veřejný vliv (viz příloha: Příklady experimentálních projektů na municipální úrovni). Současně jsou práva občana s ohledem na ekonomické zabezpečení garantována skrze centrální regule a systém odvolání.

Sociální služby spadají pod odpovědnost místních úřadů a hrabství, což mj. znamená, že standardy a aplikace různých služeb se liší podle místních podmínek. Celkově se však ukazuje, že místní orgány svou blízkostí k uživateli dosahují zlepšení kvality služeb převzatých od centrální vlády.

Na škále modelů welfare state tak, jak by mohly být definovány vzhledem k roli municipalit, by tento systém zastával krajní pozici ve smyslu nejvyšší odpovědnosti místních orgánů, nejdecentralizovanější systém vzhledem k poskytování a organizaci sociálních služeb z vybraných států.

5.2 Francie

Je francouzský model centralizovaným, jak již vyplývá ze státní tradice tohoto národa? Lze hypotézovat, že bude tento model zastávat krajní pozici ve smyslu nejnevýraznější role municipalit na poli odpovědnosti a přenosu odpovědnosti za sociální služby?

5.2.1. Obecná charakteristika

Francouzský model je centralizovaný systém veřejných sociálních služeb, kdy stát bere hlavní podíl odpovědnosti za doručování služeb. Debata o modernizaci byrokratických veřejných služeb a decentralizaci doručování se objevila v poslední době a vyprodukovala sled reforem. Hlavní středobod pozornosti byl zaměřen na zabezpečení zlepšení informovanosti a koordinace služeb. Velmi malý důraz byl zatím kladen na zabezpečení přímého klientova vlivu, ačkoli je zde mnoho asociací podporujících zájmy exkludovaných skupin.

5.2.2. Decentralizace ve Francii

V posledních letech se objevily pokusy o přesun odpovědnosti z centra na lokální orgány. Objevila se listina dekoncentrace (Deconcentration Act 1982 a 1983), která měla za úkol odstartovat proces posunutí odpovědnosti na lokální orgány. Politika dekoncentrace byla přijata v letech, kdy byla snaha potlačit výdaje a počty zaměstnanců ve veřejném sektoru. Tento proces pokračuje dosud. Hlavním elementem politiky směrem k veřejnému sektoru od roku 1988 byly dvě formy dekoncentrace: decentralizace řídící odpovědnosti a různé aspekty

rozhodovacího procesu do individuálních center odpovědnosti. A také přenesení moci a odpovědnosti za služby do lokálních geografických center, speciálně do prefektur.

Centra odpovědnosti (Centres de Responsabilité, CDR) byly ustanoveny od roku 1990. V roce 1992 prošel ve vládě zákon s kapitolou o decentralizaci. Ten vyměřuje kompetence vládám (centrální, regionální, oblastní), vše založeno na principu subsidiarity. Prefekt je centrální postavou v organizaci lokálních služeb.

Michel Rocard odstartoval kampaň za zlepšení veřejných služeb v roce 1989. Tvrdil, že veřejné služby musí být redefinovány a musí obsahovat „rovnost, spravedlnost, solidaritu a veřejný zájem". Stejně jako u předchozích programů byl centrálním tématem posun k lidem akceptujícím odpovědnost za své chování.

Komise předložila čtyři hlavní oblasti ke změně:

1. Politika nových pracovních vztahů
   Výcvik a dialog
   Ohodnocování lidí
   Decentralizace vyjednávání
2. Politika rozvoje odpovědností
   Decentralizace
   Projekty poskytování služeb
   Experimentální CDR (centra odpovědnosti)
3. Povinnost hodnocení veřejných služeb
4. Nová politika služeb veřejnosti
   Lepší informace
   Lepší vztahy mezi klienty služeb a jejich poskytovateli

Z toho vyplývají dva hlavní závěry pro management. Za prvé manažeři odpovědnostních center očekávají kompetence v řízení, které jsou odlišné od těch, která očekává centrální systém. Za druhé manažerská orientace se změní z uspokojování centrálního mocenského orgánu na uspokojování regionálního a lokálního řízení.

5.2.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Spolupráce mezi orgány různých i stejných úrovní je podpořena zákonem. Regionální programy preventivních opatření a péče o znevýhodněné osoby spadají společně pod pravomoc státu a jejich smyslem je koordinovat úsilí různých partnerů zabývajících se prací na tomto poli. Místní úřady se podílí na této státní pravomoci. V roce 1998 byla zřízena regionální (départemental) komise, jejímž účelem je zabezpečovat souvislost a koordinaci opatření a potlačovat výjimky. Koordinace úsilí je dosaženo prostřednictvím dohod mezi jednotlivými úřady. Pokud jde o orgány stejné úrovně, mohou spojovat své síly prostřednictvím ustanovení orgánů veřejné spolupráce mezi departementy a municipalitami (sociálních a zdravotně sociálních zařízení či intermunicipálních center pro sociální služby).

Municipální centra pro sociální služby se starají o všeobecnou činnost sociální prevence a sociálního rozvoje v obci za spolupráce veřejných a soukromých institucí. Tato centra jsou spravována správní radou.

Funguje i koordinace mezi sociálními službami různých úseků, lokální komise, které jsou součástmi municipalit, zprostředkují či poskytují mladým lidem rekvalifikaci a pracovní příležitosti. Zároveň monitorují jejich životní podmínky a pomáhají i s hledáním ubytování, s využitím zdravotních služeb (vyšetření), přístupem k rekreačním a kulturním aktivitám.

Legislativa podporuje spolupráci se soukromým sektorem, zejména s nevýdělečnými organizacemi. Ty, které vykonávají služby prospěšné společnosti (např. sociální integrace problémové mládeže či dospělých) jsou subvencovány.

5.2.4 Financování

Municipality jsou financovány přímou místní daní a vládními granty.

5.2.5 Sociální služby a péče ve Francii

Péče o rodinu a jednotlivce

Odpovědnost je rozdělena mezi jednotlivými úrovněmi státní organizace: vláda (disponuje legislativní a regulační mocí), regiony, départementy a municipality. Mezi těmito stupni neexistuje supervizní systém, ale velká část úkolů je plněna kooperativně. Vláda zpětně kontroluje opatření přijatá lokálními orgány z hlediska jejich zákonnosti. Většina pravomocí a odpovědnosti spočívá na vyšších správních celcích a municipality mohou za určitých podmínek na základě kontraktu převzít některé z jejich úloh.

Départementy počítají s angažovaností obcí, i když za podmínek panující legislativy jde jen o fakultativní zapojení. Obce mají fungovat jako spolutvůrci podmínek pro kompenzaci sociálních handicapů; mají právo zřizovat jesle, denní a rekreační centra.

Sociální služby týkající se starých lidí jsou recentně zaměřeny na udržení schopnosti uživatelů žít ve svém vlastním domě a jsou proto orientovány na pečovatelskou službu. Jsou zřizovány soukromými organizacemi a municipalitami, v případě municipalit se uskutečňují prostřednictvím obecních center sociálních služeb.

Placená kolektivní péče o děti (určená pro rodiny zaměstnaných)

Jesle jsou otevřeny pro děti od tří měsíců věku. Je jim placeno 67% státem a municipálními orgány. Zbytek jde z financí rodiny ve vztahu k příjmům.

Služby zaměstnanosti

Hlavní odpovědnost a pravomoci týkající se veřejných služeb zaměstnanosti spočívá na vládě a regionech, úloha obcí je zanedbatelná. Municipality mohou po dohodě se státem spolupracovat na tvorbě pracovních příležitostí pro uchazeče o zaměstnání ve svém sektoru. Obce však intervenují přímo i nepřímo prostřednictvím partnerství s jinými orgány a zaměřují se tak na oblasti nově vznikajících sociálních potřeb, o které se systém trhu zatím nestačil postarat (zaměstnanost mladých lidí, dotované kontrakty).

V roce 1988 byl pro boj s chudobou ustanoven systém minimálních dávek sociální integrace, který je sice uplatňován na úrovni municipalit, ale tato lokální opatření nevycházejí z iniciativy obcí, nýbrž ze spojeného úsilí státu a départementů. Podobně obce přispívají k sociální a pracovní integraci mladých lidí do 26 let věku, jimž lokální orgány pomáhají zprostředkovat profesní trénink a přístup k zaměstnání.

National Employment Agency (ANPE) rozděluje a administruje služby pro nezaměstnané. Departmental Directorates for Labour and Employment (DDTE), což je externí úřad Ministarestva práce, monitoruje nezaměstnanost a aplikuje vládou navrženou politiku. ASSEDIC (Associations for Employment in Industry and Commerce) platí příspěvky nezaměstnaným.

Tyto instituce vzájemně spolupracují na mnoha polích, například: výcvikové kurzy jsou výsledkem spolupráce všech tří orgánů, jsou financovány z veřejných nebo soukromých, národních nebo regionálních zdrojů.

Sociální bydlení

Obce mohou disponovat vlastními podpůrnými programy bydlení a v některých případech mohou přijmout opatření na pomoc občanům s nevyhovujícím ubytováním. Jinak i v této oblasti má hlavní odpovědnost v první řadě vláda, v další départementy a regiony. Jakékoli obce ležící v pásmu „ohrožených městských zón“ mají však povinnost mapovat situaci a sestavovat lokální bytové programy

5.2.6 Shrnutí

Rostoucí počet odpovědnostních center, proměnlivý stupeň kontroly centrální vlády nad rozpočty a personálem. Nedávné tendence k centralizaci. Tendence k jednotným rozpočtům. V mnoha oblastech vysoký stupeň centralizace.

Ačkoli se již i ve Francii začínají objevovat snahy o decentralizaci (viz příloha: Příklady experimentálních projektů na municipální úrovni) a hlavně o dekoncentraci, zůstává tento stát prozatím stále spíše modelem státu s centrálním řízením sociálních služeb. Velkou roli v systému hrají dépertementy. Některé pravomoce jsou ve vlastnictví municipalit, které někdy mohou i přijímat opatření. Nad zákonností opatření dohlíží stát. V některých oblastech se povinnost obcí omezuje na sledování potřebnosti, v jiných oblastech se role obcí omezuje na zřizování center denní péče a podobné formy sociálních služeb pro děti, rodiny, či seniory.

Oproti Dánsku snad lze definovat francouzský systém poskytování a organizace sociálních služeb jako naopak jeden z nejcentralizovanějších z vybraných států. Role municipalit je v tomto případě omezená. Jejich pravomoce a odpovědnosti nejsou výrazně definovány, v systému sociálních služeb hrají větší roli jiné orgány.

5.3 Irsko

Jaký model poskytování a organizace sociálních služeb představuje Irsko? Bude vyhraněným modelem, či půjde o směsici přístupů, nevýraznou roli municipalit?

5.3.1 Obecná charakteristika

Irsko je v tomto výběru hybridní případ. Ukazuje nám jistý vliv Britské zkušenosti. Jde o rychle se vyvíjející systém, který byl původně velice závislý na dobrovolném sektoru a konkrétně na Katolické církvi, ale je v současnosti stále více ovládán zákonnými opatřeními organizovanými z centra.

Lokální vláda hraje jen opravdu malou roli. Byl zde velice podobný postup při sociální reformě jako v Británii, který poukazoval na sociální práva a usiloval o orientaci na klienta.

Jedním z hlavních rysů Irského systému je to, že některé klíčové organizace mají silné zaměření na klientské potřeby.

Snahu o reformu a zlepšení sociálních služeb dokládá i to, že Národní ekonomické a sociální fórum před nedávnem prezentovalo hlavní zprávu doporučující kvalitativní zlepšení v sociálních službách.

5.3.2 Decentralizace v Irsku

V současnosti lze označit irský systém fungování sociálních služeb jako nejcentralizovanější z prezentovaného výběru států. Jak již bylo řečeno lokální orgány hrají v tomto systému jen malou roli, většina pravomocí, jakož i odpovědnosti zůstává v rukou státu.

5.3.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Sociální služby jsou v Irsku poskytovány velkým množstvím institucí – národními agenturami, regionálními zdravotními radami, místními úřady (sociální bydlení) a dobrovolnými organizacemi.

Department for Environment a centrální vláda odpovídá za národní bytovou politiku, bytovou legislativu a za generální supervizi finančních a technických aspektů bydlení. Tyto orgány stanoví rámec, který má podporovat a koordinovat zajišťování sociálního bydlení místními úřady.

V roce 1996 byla zřízena „Skupina pro řízení bydlení“ skládající se z odborných pracovníků místních orgánů, ministerstva, agentur, dobrovolného bytového sektoru a organizací nájemců, náplní jejíž činnosti je analýza praktických zkušeností s organizací a

koordinací. Výstavba nových domů zřizovaných municipalitami je většinou uskutečňována soukromými firmami, které získají kontrakt v průběhu veřejné soutěže. Správa domů je však obyčejně vykonávána personálem místního orgánu.

5.3.4 Financování

Náklady na bydlení zajištěné místním orgánem jsou hrazeny státními dotacemi a investičními příspěvky ze zdrojů tohoto orgánu financovaného z tržeb místních orgánů za byty nájemníků. Stát výrazně kapitálově investuje v oblasti bytových služeb.

5.3.5 Sociální služby a péče v Irsku

Oblast sociálního bydlení

Obce odpovídají za sociální bydlení v rámci základního schématu sestaveného Ministerstvem (for Environment) a obecním úřadem. Roli hraje i spolupráce s dobrovolným sektorem.

Informační servis

Ministerstvo sociálních věcí hlásá novou strategii a nový rozsah služeb, které ukazují současné trendy sledované v mnoha zemích. K zabezpečení tohoto cíle má dopomoci zlepšení informačního servisu.

Ministerský informační servis má dvojí úkol:

- zajistit, že každý občan republiky si je plně vědom, když je pociťována potřeba jeho oprávněnosti na dávky spadající do systému sociálního zabezpečení a o jeho závazcích k systému;
- zajistit vhodnou a efektivní vazbu na další dobrovolné organizace, které také poskytují informace o sociálním zabezpečení.

V posledních letech nabyl tento informační systém ještě několik dalších významných funkcí. Mezi nimi je i ta, že lokální informační služba dostává speciální výcvikové dokumenty, které ji opravňují participovat aktivně na programech, které se týkají té které oblasti.

5.3.6 Shrnutí

Irsko představuje jeden z nejcentralizovanějších států na poli sociálních služeb. Ač jsou tyto poskytovány mnoha různými organizacemi, pravomoci lokálních orgánů a obcí nejsou prakticky žádné. Obce hrají jistou roli jen v otázce sociálního bydlení.

Toto shrnutí dává jisté předpoklady k tvrzení, že irský model je na škále míry odpovědnosti lokálních orgánů umístěn na samém okraji z prezentovaných států.

5.4 Nizozemí

Lze Nizozemsko považovat za lokálně decentralizovaný systém, bude v tomto výběru států zastávat podobnou pozici, jakou zastává Dánsko?

5.4.1 Obecná charakteristika

Nizozemské království je decentralizovaným unitárním státem vysoce urbanizovaného typu. Počet obyvatel přesahuje 15 miliónů, průměrná hustota osídlení je 450 obyvatel na jeden km^2. Korporativní pojetí úlohy státu se odráží v uspořádání veřejné správy. Systém je třístupňový, vedle státní a municipální úrovně existuje ještě střední článek správy - provincie, kterých je dvanáct. Na všech stupních jsou zřízené volené orgány. V Nizozemí existuje v současné době (1997) 636 obcí, jejichž průměrný počet obyvatel činí 20tis.

Ústava garantuje kompetence subnárodních vlád, relativně autonomní municipality. Z právního hlediska široce definované kompetence.

Právní rámec pro poskytování sociální pomoci je nastaven NAA (National Assistance Act). NAA je postavena na základech ústavy, která uvádí že holandští občané v situaci bez prostředků jsou oprávněni na pomoc poskytovanou vládou. Sociální pomoc je plně veřejné opatření.

5.4.2 Decentralizace v Nizozemí

V Holandsku je zaměstnanost ve veřejném sektoru koncentrována na lokální úrovni (skoro 60% celkové vládní zaměstnanosti). Administrace veřejného sektoru je koncentrována na centrální úrovni, zatímco doručování služeb je prvotním a předním zájmem municipalit.

Za poskytování služeb je politicky odpovědný ministr sociálních věcí a zaměstnanosti. Administrací na lokální úrovni je pověřen starosta a radní municipalit. To znamená, že lokální sociální služby jsou odpovědné za uskutečňování NAA.

Ministr sociálních věcí a zaměstnanosti je odpovědný za dohled nad administrací lokálních orgánů.

Všechny municipality jsou řízeny municipální radou, přímo volenou na 4 roky a výkon spadá radním a starostovi.

V roce 1991 se objevily snahy o decentralizaci, které uvažovaly rozsáhlé transfery úkolů z centrální vlády na nižší úrovně řízení. „Zajímavým programem v tomto kontextu byl program sociální obnovy. Tento program umožňoval municipalitám rozvíjet situaci strádajících občanů a podnikat inovativní kroky na poli zaměstnanosti, vzdělání, životního prostředí a bezpečnosti.“ (Flynn 1996:87).

5.4.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Počet obcí se snižuje neustálým slučováním způsobeným ekonomickým tlakem centrální vlády zdůrazňující význam populační velikosti obce jako hlavního kritéria pro finanční redistribuci. V kompetenci obcí leží kromě správy veřejných záležitostí i poskytování státem garantovaných sociálních služeb. Podílejí se zejména na výstavbě sociálních bytů.

V Nizozemsku je obvyklé, že místní a regionální orgány uzavírají se soukromými poskytovateli smlouvy o části či celku sociálních služeb. Taková spolupráce má právní formu smluv a dobrovolných dohod.

5.4.4 Financování

Většina příjmů obcí pochází z dotací centrální vlády. V oblasti sociálních služeb se obce podílí na výdajích 14%, provinční orgány 2%, zatímco stát 84%. Hrazení ze státního rozpočtu převážilo po II. světové válce nad významem Obecních a Provinčních fondů, stejně jako podíl účelových dotací převýšil neúčelové (50% : 30%). Výše neúčelových prostředků Obecních fondů se řídí podle počtu obyvatel obce a počtu bytů, o něž se obec stará.

Místní daně a poplatky patří k nejméně významným příjmům obcí (cca 10%). Výše místní daně je odvozena z hodnoty nemovitého majetku a jejím typem je např. zdanění majitelů domů, nájemníků, vlastníků psů a turistů. Místní poplatky zahrnují parkovací tarify a poplatky za administrativní služby.

Obce zde nemají žádné příjmy z vlastní podnikatelské činnosti. Jejich finanční soběstačnost je velmi malá (jen desetina zdrojů pochází z vlastních aktivit) a jejich rozpočet formálně schvaluje provinční rada. V případě, že má obec po dobu delší než dva roky deficitní rozpočet, může požádat o zvláštní přispění z Obecního fondu.

V posledních letech se změnilo financování municipalit centrální vládou skrze municipální fondy a specifické granty. Byly zde škrty v municipálních fondech, rovněž zde byly požadavky na zvýšení daňového zatížení municipalit, což jim dávalo větší volnost rozvíjet jejich vlastní příjmy.

5.4.5 Sociální služby a péče v Nizozemí

Služby pro děti

Lokálními orgány dotovaná místa pro děti v institucích denní péče:

- rodiče platí poplatek vztažený k příjmu, ostatní náklady jsou dotovány lokálními orgány
- příspěvek variuje podle příjmu rodičů a podle počtu dětí; v roce 1996 bylo stanoveno rozpětí od 41,8 do 460,6 ECU.

Formy péče o děti:

a) celodenní a polodenní péče – pro děti do 4 let věku,

b) extra školní péče: péče o děti během základního vzdělávání a ve stáří od 4 let do 13 let; tato péče je dostupná jak před začátkem školy, tak po skončení a někdy též během poledních přestávek a během prázdnin,

c) náhradní rodičovská péče: pro děti všeho věku, o které je pečováno v hostujících rodinách doma,

d) pro batolata: poskytováno pro děti od 18 měsíců do 3 let maximálně 4 hodiny denně (a jen několik odpolední, či dopolední během týdne).

Jesle, které jsou dotovány lokálními orgány, často poskytují prioritu podnikům, které si chtějí koupit místa pro děti svých zaměstnanců, protože výše dotace je vztažena k počtu míst, které podnik má. Je zde stále enormní nedostatek míst v jeslích, což značí, že rodiče, kteří nemají zaměstnance, který jim dotuje tuto záležitost, mají velký problém najít dotované místo v jeslích, a to se všemi negativy participace na pracovním trhu.

Poskytování vzdělání

Vzdělání je poskytováno privátními i státními školami. Veřejné školy jsou spravovány municipálními orgány. Tento typ škol je navštěvován okolo 72 % všech školáků. Většina privátních škol je náboženského nebo jiného speciálně pedagogického zaměření. Administrace je v rukou školní rady, která je odpovědná lokálním orgánům nebo privátním organizacím, které ji provozují.

Služby zaměstnanosti

Základní cíl politiky zaměstnanosti je zde zajistit všem uchazečům o zaměstnání práci na trvalém základě. Hlavními účastníky tohoto procesu jsou obce a Služba zaměstnanosti.

Služba zaměstnanosti je nezávislý správní orgán s ústřední správou skládající se ze zástupců dvou stran, průmyslu a členů jmenovaných královnou. Má také 18 regionálních správ se zástupci orgánů provincií nebo místních orgánů. Služba zaměstnanosti odpovídá za zajišťování informací o trhu pracovních míst, o kurzech v rámci odborné přípravy a za zajišťování podpory pro uchazeče o zaměstnání. Náklady spojené s činností Služby zaměstnanosti hradí ústřední vláda ze svého rozpočtu.

Obce mají možnost rozvíjet řadu nástrojů pro dlouhodobě nezaměstnané (protože většina z nich žije ve městech, je program nazván „politika velkého města“), pro žadatele o dávky a mladé lidi do 23 let věku, aby byli způsobilejší umístit se na trhu práce.

Péče o seniory

V oblasti péče o seniory směřují trendy v dnešním Nizozemí spíše ke službám umožňujícím samostatný život než k institucionálnímu ubytování. Chráněné byty jsou stavěny v blízkosti pečovatelských domů, přičemž vestavěný komunikační systém umožní spojení s odborným personálem.

Mezi služby umožňující samostatný život, financované obcemi či městskými částmi, patří nezávisle pracující informační centra pro seniory fungující jako univerzální praktická pomoc v záležitostech samostatného života.

Radnice podporují Seniorské rady, samosprávné organizace, sdružující obyvatele hájící zájmy seniorů na úrovni místního zastupitelstva.

Oblast sociálního bydlení

Do osmdesátých let zastával hlavní úlohu v této oblasti stát, dnes se obecní bytové správy změnily v bytová sdružení, která v mnoha obcích subvencují a staví nájemné byty.

V zemi byl jako soukromá právnická organizace zřízen „garanční fond sociálního bydlení“ přijímající příspěvky od bytových sdružení a zároveň garantující jejich půjčky. Dále byl sektorem sdružení založen „ústřední bytový fond“ určený na pomoc bytovým sdružením ve finančních potížích; oba fondy dohromady tvoří záchrannou síť pro holandská bytová sdružení. Uživatelská sdružení odpovídají za návratnost využitých zdrojů a za seriózní manipulaci s nimi; předkládají návrhy budoucích činností.

V kompetenci obcí je kontrola příspěvků na bydlení, rozumná politika přidělování bytů a sledování výše nájemného, a tím pádem prevence obou extrémů – příliš vysokého nájemného nebo příliš vysokých příspěvků na bydlení.

5.4.6 Shrnutí

Nizozemsko představuje decentralizovaný systém s více úrovněmi správy sociálního zabezpečení. Mimo centrální a naopak municipální úrovně je zde k nalezení i střední článek, jímž jsou provincie (12). Obce mají nízké vlastní příjmy, jsou financovány z provinční úrovně.

Ve většině municipalit není centrální hodnotící procedura, která by byla užita na všechny služby, a to stranou dohledu rozpočtu. Tedy úroveň rozvoje evaluačních procedur na municipální úrovni se liší.

Role municipalit je na jedné straně významná (poskytování služeb), na druhé straně ovšem omezená (administrace vedená z centrální úrovně). V tomto výběru zastává Nizozemí spíše decentralizovaný systém s výraznější rolí municipalit, avšak nezastává krajní pozici.

5.5 Rakousko

Jaká je role municipalit v rakouském systému? Má na ni výraznější vliv zemské uspořádání státu? Existují rozdíly v organizačním zajištění sociálních služeb mezi jednotlivými spolkovými zeměmi?

5.5.1 Obecná charakteristika

Organizace státní administrativy je regulována ústavním právem do vysokého detailu. Odpovědnost a úkoly mezi federální a zemskou úrovní jsou stavěny na základě zemského principu: v Rakousku je federální řízení vysoce strukturováno (devět zemí a přibližně 2300 municipalit).

Federální prezident, federální vláda, vicekancléři a kancléř jsou nejdůležitějšími postavami a institucemi federálního řízení.

Na zemské úrovni jsou nejdůležitějšími orgány zemské vlády sestávající ze zemských guvernérů a členů zemských rad. Zemská vláda je odpovědná zemskému parlamentu.

Rakouské municipality pracují jako samosprávná tělesa a jsou autonomní na svém poli působnosti.

5.5.2 Decentralizace v Rakousku

Na základě principu federálního státu je Rakouská struktura založena na vertikální distribuci moci mezi federální úroveň, zemskou úroveň a municipality.

Země a municipality jsou odpovědné za své rozpočty a výroční zprávy v rámci federálního zákona o rozpočtu. Municipality jsou pod dohledem států.

5.5.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Možné formy spolupráce jsou popsány v právních předpisech o sociální pomoci. Například místní orgány tvoří sdružení pro poskytování podpůrných služeb starým občanům (viz jednotlivé státy). Všechny spolkové země mají své zákony o sociální pomoci, které formulují též odpovědnost za sociální služby (v rámci sociální pomoci), proto jsou uvedeny příklady řešení organizace a poskytování sociálních služeb v jednotlivých spolkových zemích odděleně.

V jednotlivých zemích se liší i struktura organizací činných na poli sociální pomoci, potažmo sociálních služeb. Tyto orgány pak spolupracují v různé míře a též zodpovídání se z plnění zákonem daných povinností a služeb je jinak kontrolováno. Například ve spolkové zemi Štýrsko je kontrola a dohled nad plněním povinností obcí jasně a detailně formulována.

5.5.4 Financování

V Rakousku je za financování sociálních služeb v mnoha případech odpovědná příslušná země, v některých případech požívají i municipality vyšší pravomoci při rozhodování o financích. Například role sdružení sociální pomoci ve spolkové zemi Štýrsko.

5.5.5 Sociální služby a péče v Rakousku

Sociální pomoc, tak, jak ji nejčastěji definují zákony o sociální pomoci v jednotlivých spolkových zemích, zahrnuje pomoc k zabezpečení životních potřeb, pomoc ve zvláštních životních situacích a sociální služby.

Pod pojem sociální služby nejčastěji spadají tyto druhy aktivit:

- domácí péče o nemocné
- pomoc v rodině
- pomoc při dalším vedení domácnosti
- všeobecné a speciální poradenské služby
- služby na podporu společenských kontaktů a na podporu účasti na kulturním životě
- rekreace pro staré a zdravotně postižené osoby
- institucionální péče: pojmem domovy jsou myšleny domovy pro seniory nebo pro zdravotně hendikepované lidi, kteří jsou schopni ještě sami zvládnout záležitosti každodenního života, avšak nejsou již schopni vést samostatnou domácnost, a proto potřebují ubytování, stravování a také sociální péči.

Péče o rodinu a děti

Zřizování jeslí, mateřských škol a denních center pro děti je povinností státu. Státní administrativa rozhoduje, který typ zařízení je potřebný, a částečně i hradí náklady na jeho zřízení a provoz. Tato zařízení jsou pak provozována obcemi, církvemi a jinými organizacemi.

Oblast sociálního bydlení

Legislativní rámec a plánování výstavby objektů sociálního bydlení je v pravomoci vlády, stavba sama je uskutečňována specializovanými společnostmi, soukromými podnikateli či obcemi. Právo na využití sociálního bydlení vyplývá z pravidelně placené částky z příjmu.

5.5.6 Spolková země Burgenland (Hradsko)

Země má jako nositel sociální pomoci povinnost zabezpečovat úkoly spojené se zabezpečením sociální péče.

Orgány

„Sociální komise"

V každém okresu je zřízena "sociální komise". Ta působí pod každým okresním správním úřadem a má své sídlo v místě, kde sídlí i tento úřad. Okresní správní úřad připravuje podklady pro rozhodování a rozhodnutí také uzavírají. Na zasedání komise je zván také starosta obce, která má pro potřebné lidi poskytnout finanční prostředky.

Obce jsou povinny účastnit se provádění úkolů v oblasti sociální pomoci. Žádosti o pomoc se podávají v obci, ve které má osoba hledající pomoc své hlavní bydliště, popř. pokud ho nemá, ve které se osoba hledající pomoc zdržuje. Obce provádějí rovněž z pověření úřadů sociální pomoci potřebná šetření.

Hrazení nákladů

Náklady na sociální pomoc nese dle následujících ustanovení země a obce. Obce přispívají na náklady sociální pomoci, a to tak, že hradí příspěvky vztahující se k jednotlivým případům jim připsaných osob, které potřebují pomoc. Výše příspěvku v činí 10 % podílu obcí na nákladech na jednotlivý případ. Výše příspěvku plněného obcí nesmí převyšovat 25 % poskytované částky. Pod každou obec spadají ti potřební, kteří zde mají trvalé bydliště. Pod každou obec spadají také ti potřební, kteří pobývají v nějakém zařízení, které má hlavní sídlo v obci. Obce poskytují státu příspěvek 50% nákladů na zřizování, rozšiřování nebo opravy a údržbu ústavů pro staré a postižené lidi z pečovatelských domů. Obce poskytují státu čtvrtletní zálohy ve výši jedné šestiny očekávaného příspěvku v následujícím kalendářním roce. Zálohy jsou zjištěny na základě předvídaných příjmů a výdajů rozpočtu na sociální pomoc.

Příspěvky v jednotlivém případě je nařízeno zaplatit pro každé kalendářní čtvrtletí nejpozději do 20. dne prvního měsíce následujícího čtvrtletí a jsou splatné s uplynutím druhého měsíce následujícího kalendářního čtvrtletí.

Kompetence orgánů

Zemská vláda odpovídá mimo jiné i za rozhodování o rozepřích mezi zemí a obcemi o poskytování příspěvků na výdaje na sociální pomoc.

Žádosti o poskytnutí sociální pomoci mohou být podávány jak na věcně, tak na místně kompetentních úřadech, stejně jako také u starosty obce, ve které má potřebný občan své bydliště, popř. zde obvykle pobývá. Jestliže je žádost podána u jiného úřadu, je ihned odeslána k rozhodnutí na příslušný úřad a platí jako správně podaná.

5.5.7 Spolková země Dolní Rakousko

Sociální služby zahrnují v pojetí dolnorakouského zákona jak ambulantní služby, tak i polostacionární a stacionární služby.

Pro zabezpečení úkolů zřizuje země jako soukromoprávní nositel potřebné služby (zařízení) sama, nebo je zajišťuje prostřednictvím nositelů dobrovolné sociální péče a jiných vhodných zařízení. Pověřování nositelem, dobrovolnou organizaci nebo jinou nositelskou organizaci se děje podle sociálního plánování země. Sociální plánování má za cíl podporovat spolupráci země, obcí a nositelů dobrovolné sociální péče a jiných zařízení. Zařízení sociální pomoci, která nejsou provozována přímo zemí, podléhají dohledu zemské vlády.

Hrazení nákladů

Náklady na sociální pomoc nese především země, ale dělí se mezi obce a zemi takto:

- podíl obcí (příspěvek) v případě nákladů na sociální pomoc, které jsou obsaženy v řádné části zemského rozpočtu činí 50%

- podíl obcí (příspěvek) v případě nákladů na sociální pomoc, které jsou obsaženy v mimořádné části zemského rozpočtu činí 25%.

Orgány

Každý správní kraj vytváří jeden sociální okrsek. Ten má své sídlo společné s Okresním správním úřadem. Na návrh regionální Sociální rady mohou být vytvořeny i menší sociální obvody, pokud by to umožnilo lepší koordinaci sociálních zařízení. Úkolem sociálního okrsku je regionální sociální plánování, především

- zjišťování a shromažďování údajů, které se týkají sociální politiky v místní oblasti působnosti
- regionální hodnocení všech plánovaných opatření pro spádovou oblast sociálního okrsku
- dokumentování a analýza regionálních deficitů a nedostatků a vypracování návrhů na jejich odstranění
- předkládání návrhů a podnětů
- informace a poradenství pro obyvatele o všech stacionárních, polostacionárních a ambulantních službách.

Úkolem sociálního okrsku je kromě toho také iniciování a koordinace eventuálních opatření týkajících se sociálního plánování malých sociálních okrsků, obcí, soukromých nositelů sociální péče a všech institucí v kraji. Zemské vládě je každoročně předkládána zpráva o činnosti.

5.5.8 Spolková země Horní Rakousko

Nositelé sociální pomoci plánují všeobecná opatření, která jsou potřebná k dosažení cílů sociální pomoci. Při plánování jsou zohledňovány zejména poznatky z výzkumu v oborech, které mají vliv na sociální pomoc.

Nositelé sociální pomoci mají spolupracovat při plnění úkolů se všemi v úvahu připadajícími nositeli ostatních sociálních služeb, bude-li třeba i zahraničními, stejně jako s nositeli dobrovolné sociální péče, pokud to bude vhodné z hlediska účelnosti, úspornosti a hospodárnosti.

Nositelé sociální pomoci jsou:

1. země,
2. sdružení sociální pomoci a města s vlastním statutem (regionální nositelé).

Regionální nositelé rozdělí svoji územní oblast působnosti na sociální okrsky, pokud je to nutné k zajištění plošně pokrývajícího, koordinovaného a na potřeby orientovaného zabezpečení sociálními službami, k vytvoření transparentní nabídky služeb a k umožnění rychlého poskytnutí příslušné pomoci. Přitom se přihlíží k regionálním skutečnostem, zvláště věkové struktuře obyvatelstva a sousedským a bytovým poměrům.

Hrazení nákladů

Za dávky sociální pomoci ve formě osobní pomoci platí osoby potřebující pomoc přiměřený příspěvek na náklady. Příspěvek na náklady může dosáhnout výše úhrady pokrývající náklady. Při vyměřování se přihlíží především k příjmovým a majetkovým poměrům a k jiným vyživovacím povinnostem osoby, která je povinna příspěvek na náklady hradit.

Země hradí regionálním nositelům náklady, které vznikly zřízením a provozem sociálních poraden. Regionální nositelé mají převzít celkově 45% nepokrytých nákladů na sociální pomoc stejně jako náklady na sociální poradny.

Obce jsou povinny přijímat žádosti a na požádání úřadu krajské správy, zemské vlády nebo nositele sociální pomoci provádět šetření a účastnit se poskytování sociální pomoci.

Obce jsou povinny zprostředkovávat seniorům žijícím na jejich území informace, pokud tito neoznámili, že se těchto zříkají.

V samostatné působnosti obce jsou úkoly připadající regionálním nositelům, realizace jiných s tím souvisejících úkolů, práva a povinnosti týkající se sdružení sociální pomoci nebo sdružení obcí a spoluúčast obcí při poskytování sociální pomoci.

5.5.9 Spolková země Korutany

Města Klagenfurt a Villach a oblast dalších politických krajů vytvářejí vždy jeden sociální okrsek. Sídlo je vždy v sídle úřadu krajské správy. Nositelé sociálních okrsků mohou v jednom okrsku vytvořit jednu nebo více poboček, pokud se to ukazuje jako účelné vzhledem k velikosti okrsku a dalším okolnostem (dopravní situace apod.).

Jako soukromoprávní nositel jsou obce nositeli opatření týkajících se sociálních služeb – pomoc pro staré lidi jako zařízení na podporu společenských kontaktů a na podporu účasti na kulturním životě.

Sdružení sociální pomoci a města s vlastním statutem jsou nositeli opatření týkajících se zřizování a provozu domovů pro staré lidi.

Hrazení nákladů

Obce hradí zemi náklady ve výši 60% na opatření týkající se pomoci ve zvláštních životních situacích, provádění domácí péče o nemocné, při dalším vedení domácnosti a při pořizování zařízení pro převoz nemocných.

Obce každého politického kraje tvoří jedno sdružení sociální pomoci. Města s vlastním statutem jsou z tohoto ustanovení vyjmuta.

5.5.10 Spolková země Salzburg

Sociální služby přináší nebo zajišťuje země jako nositel osobních práv. Právním nositelem, pokud jde o provádění, popř. zabezpečování úkolů sociální pomoci, je země jako nositel sociální pomoci. Právním nositelem sociální pomoci, pokud jde o ubytování ve vlastních domovech pro staré lidi, ošetřovacích ústavech a ošetřovacích stanicích, je město Salzburg, ostatní obce a pro tento účel založená sdružení obcí.

Každý místní správní úřad má ve svém obvodu vykonávat nutná opatření a pak další vedení řízení postoupit příslušným orgánům místní samosprávy.

Spoluúčast obcí

Obce jsou povinny účastnit se provádění sociální pomoci. Krajská hejtmanství mohou obce pověřit především prováděním šetření a ve zvláště naléhavých případech realizací okamžitých opatření.

Orgány

Rada sociální pomoci

Při úřadu salzburské zemské vlády se zřizuje zemská rada sociální pomoci, která zemské vládě radí při vydávání vyhlášek na základě tohoto zákona, při sestavování rozpočtu, pokud jde o náklady na sociální pomoc, při uzavírání dohod a v jiných otázkách, které mají pro uspořádání sociální pomoci všeobecný význam.

Pro každý politický kraj se v sídle krajského správního úřadu zřizuje krajská rada sociální pomoci. Krajská rada sociální pomoci sídlí na Krajském hejtmanství.

Úhrada nákladů

1. Náklady na sociální pomoc nese země a obce.

2. Náklady na pomoc k zabezpečení životních potřeb s výjimkou paušální částky, které nese země, platí obec politického kraje, ve kterém tyto náklady vznikly, zemi ročně příspěvek ve výši 65%. K těmto nákladům patří i náklady na personál a náklady na sociální služby, které se uplatňují především při pomoci k zabezpečení životních potřeb.
3. Náklady na pomoc ve zvláštních životních situacích a na sociální služby, které nese země, platí obce politického kraje, ve kterém vznikly, zemi ročně příspěvek ve výši 50%.

5.5.11 Spolková země Štýrsko

Nositelé sociální pomoci jsou země, sdružení sociální pomoci, popř. jiná sdružení obcí (integrované sociální a zdravotní okrsky), město Graz jako město s vlastním statutem a obce.

V rámci sociálních služeb může země sociální služby poskytovat nebo podporovat společně s ostatními nositeli sociální pomoci nebo sama. Země má podporovat sociální aktivity zvláště tam, kde potřeba nemůže být místně pokryta nebo existuje potřeba nabídky zahrnující celou zemi.

Sdružení sociální pomoci a město Graz nesou 40% nákladů na pomoc k zajištění životních potřeb. V rámci pomoci ve zvláštních životních situacích mohou platit dávky sdružení sociální pomoci a město Graz samostatně nebo společně se zemí Štýrsko.

Obce zabezpečují sociální služby, dále mají podporovat sociální aktivity obyvatelstva (sousedskou pomoc, svépomocné skupiny). Obce mohou poskytovat sociální služby:
a) samy
b) ve správním společenství
c) dobrovolným připojením ke sdružení obcí

Obce a sdružení obcí mohou uskutečnění poskytování sociálních služeb smluvně převést na třetí osobu, především na soukromé nositele.

Při organizaci poskytování sociálních služeb se přihlíží k topografické situaci, maximální účinnosti a co nejúčelnějšímu nasazení sociálních služeb. V úvahu se berou stávající struktury. Je třeba se snažit poskytovat sociální služby v územně uzavřených oblastech, ve kterých žije 7 až 35 tisíc lidí. Územní jednotky, ve kterých jsou sociální služby poskytovány, se nazývají integrované sociální a zdravotní okrsky. Tam je třeba zajistit organizační propojení poskytování dávek k zajištění koordinovaného, trvalého, plošně pokrývajícího a vysoce kvalitního zabezpečení obyvatelstva sociálními službami.

Financování sociálních služeb je zajišťováno:
- obcí, případně sdružením obcí,
- příspěvky na náklady od příjemců dávek,
- jinými prostředky (dary),
- příspěvky země.

Obce sdělují zemi v jaké formě poskytují sociální služby. Obce, popř. sdružení obcí, také oznamují zemi neprodleně každou změnu. Pokud obec sociální služby neposkytuje nebo je neposkytuje v dostatečné míře, požádá zemská vláda obec, aby podala ve lhůtě tří měsíců důkaz o splnění povinností. Po bezvýsledném uplynutí této doby spojí zemská vláda nařízením dotyčnou obec s jinými obcemi do sdružení obcí, příp. ji připojí k některému stávajícímu sdružení obcí a toto sdružení zaváže, aby tuto obec přijalo.

Hrazení nákladů

Obce politického kraje tvoří sdružení sociální pomoci. Nepokryté náklady na pomoc při zajištění životních potřeb jsou prozatímně neseny sdruženími sociální pomoci. Země nese 60% nákladů. Sdružení sociální pomoci (město Graz) předává vládě ročně k 31. březnu odhad nákladů v následujícím roce. Vláda tento odhad přezkoumává. Pokud je odhad uznán jako přijatelný, země odešle sdružení (městu Graz) předem příslušnou celkovou částku v šesti

stejných splátkách. Pokud nepředloží sdružení sociální pomoci (město Graz) odhad včetně podkladů včas nebo pokud nedojde ke shodě, pak země předběžně poskytuje náhradu nákladů ve výši 60% celkové roční částky. Na konci každého účetního roku předkládá sdružení (město Graz) zemi přehled celkových nákladů a jejich výše.

Sdružení sociální pomoci, obce a město Graz zohledňují plány země v oblasti svého vlivu. Prostředky země jsou nasazeny pouze tehdy, jestliže to odpovídá naplánovaným skutečnostem.

Obce mají povinnost účastnit se zjišťování potřebnosti. Obec pobytu přijímá žádosti o poskytnutí sociální pomoci. Pokud jsou nutná okamžitá opatření, dává k nim podnět obec pobytu. Vzniklé náklady přísluší sdružení sociální pomoci.

5.5.12 Spolková země Tyrolsko

Sociální pomoc je poskytována na žádost klienta nebo z vůle úřadů.

Financování

Pro provádění pomoci umožňující překonání výjimečných stavů je zřízen fond, který nese označení "Fond sociální pomoci".

Prostředky Fondů sociální pomoci jsou obstarávány pomocí:

a) darů země
b) jiných darů a příjmů.

Fond sociální pomoci je spravován vládou.Vláda před poskytnutím pomoci k překonání výjimečných situací vyslechne Správní výbor. Správní výbor je při Fondu sociální pomoci zřízen k tomu, aby radil vládě. Majetek Fondu sociální pomoci je investován tak, aby nesl úroky.

Orgány

Vláda vydává nařízení potřebná k uskutečňování služeb vyplývajících ze zákona. Jinak je za úřední opatření věcně odpovědný místní správní úřad.

Při úřadu Tyrolské vlády je zřízena Zemská rada sociální pomoci, která radí zemské vládě při vyhlašování nařízení na základě tohoto zákona, při vyhotovování vyhlášek a v otázkách, které mají obecný význam pro vytváření sociální pomoci.

Členy zemské rady sociální pomoci jsou :

Člen vlády pověřený záležitostmi sociální pomoci jako předseda, člen vlády zabývající se financemi a člen vlády zabývající se záležitostmi obcí.

Předsednictvo /představitel/ oddělení úřadu vlády, které je zodpovědné za záležitosti týkající se sociální pomoci jako zpravodaj, mluvčí.

Předsedové okresní rady sociální pomoci, 9 členů na návrh Tyrolského svazu obcí, vládou vybraní členové a jeden člen vybraný na základě návrhu městského senátu města Insbrucku, 7 dalších vládou vybraných členů.

Při každém místním správním úřadě je zřízena Okresní rada sociální pomoci, která má radit v otázkách vytváření sociální pomoci v daném politickém obvodu.

Členy Okresní rady sociální pomoci jsou :

a) přednosta místního správního úřadu jako předsedající,
b) tři zástupci obcí, které jmenuje na návrh starosty politického okresu vláda,
ve městě Insbruck jsou to tři zástupci jmenovaní vládou na návrh městského senátu,
c) tři členové z okresu, kteří jsou jmenovaní vládou a jsou odborníky na poli dobrovolné sociální péče.

Země a obce mohou jako nositelé osobních práv podporovat zařízení dobrovolné sociální pomoci dle míry rozpočtových prostředků, které jsou k dispozici.

Obce jsou povinny přijímat žádosti (obce žádosti neodkladně dále předávají se svým stanoviskem na příslušné místní správní úřady), provádět šetření a spolupracovat při poskytování dávek sociální pomoci.

5.5.13 Spolková země Vídeň

Poskytnutí sociálních služeb může být podmíněno zaplacením přiměřeného příspěvku příjemcem pomoci nebo jeho rodinnými příslušníky s vyživovací povinností. Zabezpečení sociálních služeb přísluší nositeli sociální pomoci jako soukromoprávnímu nositeli. Nositelem sociálních služeb je Vídeň jako obec. Vídeň je obec v samostatné působnosti a spadají ji úkoly vedení sociálních služeb. Vídeň jako země má také povinnost jako nositel osobních práv zřizovat a vést pečovatelské domy. Zabezpečování úkolů připadajících Vídni jako obci přísluší obecním orgánům příslušejícím podle ústavy spolkovému hlavnímu městu Vídeň.

Povinnost podávat informace

Finanční úřady magistrátu dávají informace o příjmech a schopnostech klientů a osob odpovědných za jejich výživu, pokud si tyto rozhodující skutečnosti nemůže opatřit magistrát sám. Poskytovatelé služeb jsou povinni magistrátu podávat informace o všech okolnostech, které se týkají situace klienta nebo osoby zodpovědné za jeho výživu, zvláště o druhu a trvání zaměstnání a výši platu.

Hrazení nákladů

Země Vídeň nahrazuje nositelům sociální pomoci ostatních zemí náklady vynaložené na sociální pomoc podle následujících ustanovení.
K nákladům na sociální pomoc patří náklady, které vznikají nositelům:
a/ na základě právních předpisů země o sociální pomoci
b/ na základě právních předpisů země o sociální péči o mládež a na základě zdravotnických předpisů

5.5.14 Spolková země Vorarlberg

Nositelem sociální pomoci je země, pokud není některá povinnost výslovně přenesena na obce nebo sociální fondy. Ustanovení jsou vydávána vládou po konzultaci se sociálním fondem. Jinak je za úřední opatření prováděná na základě zákona o sociální pomoci, pokud není stanoveno jinak, věcně zodpovědné Okresní hejtmanství.

Vláda může pomocí výnosu pověřit všechny nebo některé obce zajišťováním záležitostí, které spadají do odpovědnosti okresního hejtmanství (mimo uplatňování nároků na náhradu na základě státních dohod s ostatními zeměmi), pokud je to účelné, rychlé a jednoduché.

Pověření obce je kromě toho přípustné pouze tehdy, když je obec na zajištění takových záležitostí připravená a disponuje profesionálními pracovníky v dostatečném počtu a odpovídajícím vybavením.

Rozhodčí komise pro náklady na sociální pomoc rozhoduje na základě žádosti Sociálního fondu nebo obce o náhradě účelných vydání a na žádost sociálního fondu, země nebo obce o poskytování příspěvků a záloh. Žádost musí být podána po učinění sdělení o rozdělení příspěvků a záloh na zem a jednotlivé obce. Rozhodčí komise se skládá ze soudce jako předsedy a dvou dalších členů. Rozhodčí komise má své sídlo při Úřadu vlády.

Země jako nositel osobních práv přizvává zařízení dobrovolné sociální péče a jiná zařízení ke spolupráci na poli sociálních služeb. Země a obce jako nositelé osobních práv a sociální fondy mohou na základě rozpočtových prostředků též podporovat zařízení dobrovolné sociální péče, která jsou pravidelně zvána ke spolupráci.

Obcím náleží místní plánování opatření směřujících k vyhnutí se a odstranění chudoby a nouze. Musí mít ale přitom stále na zřeteli plánování celé země a sousedních obcí. Obce se snaží o účelnou spolupráci všech zařízení i osob v obci, které poskytují sociální služby. Aby mohlo v obci fungovat zařízení k ubytovávání potřebných, je nutné povolení vlády.

Zřízení a účel sociálních fondů

Fondy jsou zřízeny pro společné financování nákladů na sociální pomoc zemí a obcí, stejně jako pro řízení rozvoje těchto nákladů. Sídlo má v Bregenz. Sociální fond nese tyto úkoly: Nese náklady na sociální pomoc, vyhlašuje směrnice k udržení rozpočtu fondu, rozhoduje o otázkách tarifního vytváření sociálních služeb pro potřebné, poskytuje poradenství v dalších otázkách týkajících se utváření sociální pomoci, zaujímá postoje k vládním návrhům zákonů, vyhlašuje směrnice pro poskytování podpory a jiných příspěvků, poskytuje podporu a příspěvky zařízením dobrovolné sociální péče a obcím. Sociální fond hradí obcím v případě spolupráce při poskytování dávek sociální pomoci tímto vzniklé účelné náklady čtvrtletně pozadu.

Země přispívá ročně na náklady do Sociálního fondu, které nejsou pokryty jinak, 60 % a obce 40 %. Příspěvek obcí je rozdělen na jednotlivé obce dle jejich finanční síly.

5.5.15 Shrnutí

Relativně autonomní země a municipality, administrativa založena na zákonech.

V Rakousku jsou sociální služby definovány v rámci zemských zákonů o sociální pomoci. V jednotlivých zemích se mírně liší organizační stránka systému poskytování sociální pomoci, existuje zde široká škála různých orgánů činných na poli sociálního zabezpečení.

Obce, jakožto nejnižší samosprávný orgán, mají pravomoce k poskytování sociálních služeb a podílejí se také na financování nákladů spojených s těmito službami. Obce jsou většinou pod přímým dohledem vyšších orgánů, je dohlíženo nad jejich plněním zákonem daných povinností při poskytování a doručování služeb obyvatelstvu.

Obce často vytvářejí sdružení obcí a sdružení sociální pomoci. Mnohdy jsou též úkolovány monitorováním sociální potřebnosti obyvatelstva a kontrolou vzniku nároku na sociální službu.

Vzhledem k míře odpovědnosti v systému sociálních služeb, snad lze označit rakouské municipality jako kompetenčně bohaté, jejich role v systému je výrazná. Existují určité rozdíly v systému orgánů zajišťujících sociální služby mezi spolkovými zeměmi, role municipalit je však velmi podobná.

5.6 Švýcarsko

Je švýcarský systém jednoduše zařaditelný na škálu dle odpovědnosti municipalit za sociální služby, či jde o vnitřně heterogenní systém s výraznými odlišnostmi v rámci jednotlivých kantonů?

5.6.1 Obecná charakteristika

Federalismus, lokální implementace a subsidiarita, to jsou hlavní principy, charakterizující politicko – administrativní systém Švýcarska. Vysoce autonomní kantony, vysoký stupeň kontroly nad rozpočty a personálem uvnitř federální vlády.

Švýcarská politika funguje ve znamení kantonální suverenity a přímé demokracie. Neexistuje žádné ministerstvo sociálních věcí, ani celostátní zákon o sociální pomoci. Všech 26 kantonů disponuje vlastní vládou, zákonodárstvím a soudnictvím.

26 kantonů tedy požívá vysoké autonomie pokud jde o jejich vlastní legislativu, finanční záležitosti, zdroje, politiku a lidská práva. Vláda na kantonální úrovni pracuje se

silně občansky zaměřenou orientací, implementuje federální zákony a je financována z velké části z federálních zdrojů. Prakticky zde nejsou nižší federální úřady na kantonální nebo municipální úrovni vykonávající nebo monitorující federální zákony.

5.6.2 Decentralizace ve Švýcarsku

Princip subsidiarity znamená, že federální vláda nebere odpovědnost za úkoly které mohou být prováděny kantony nebo municipalitami. Stejný princip je aplikován mezi kantony a municipalitami.

Princip subsidiarity stanoví hierarchii kompetencí; za prioritní se považuje individuální či kolektivní svépomoc.

5.6.3 Koordinace a spolupráce při organizování sociálních služeb na místní úrovni

Pokud k zajištění živobytí a normální funkce nestačí svépomocné prostředky (pracovní sdružení a spolky) ani příbuzní či sousedé, musí přijít ke slovu privátní zařízení (spolky, pomocné fondy, nadace) či náboženská zařízení. Soukromý sektor ve Švýcarsku zajišťuje hlavně jednorázovou pomoc. Teprve když jsou vyčerpány všechny vlastní prostředky, nároky na pojišťovací služby, podporu a na privátní pomoc, může být požadována pomoc veřejná.

Provozovateli veřejných sociálních služeb v oblasti zákonné péče a kurately jsou kantony, obce či sdružení obcí; někdy se to týká i dalších zařízení, jako jsou domovy důchodců, dětské domovy, zařízení volného času a denní péče.

Politické úřady na úrovni obcí jsou kompetentní k sociální pomoci (pouze v kantonech Tessin a Ženeva se tato činnost provozuje na kantonální úrovni). Kantonální zákony o sociální pomoci všeobecně upravují pomoc osobám ve zvláštních a nouzových situacích. Garantují existenční minimum a vyžadují detailní kontrolu finančních poměrů; služba je poskytována na základě individuální potřeby a zahrnuje materiální i personální pomoc. V malých obcích je proces rozhodování o rozsahu a výšce podpory řízen zvolenými obecními radami nebo komisemi sociální péče, tedy neprofesionály. Jestliže počet potřebných osob dosáhne určité výše, potom je svěřeno profesionálnímu sociálnímu pracovníku ujasňování poměrů a péče, avšak nikoli kompetence rozhodovat. Ve velkých obcích existuje dvojí rozdílné uspořádání kompetencí – buď je finanční podpora a personální pomoc celkově v kompetenci sociální služby nebo je pravomoc rozdělena mezi sociální službu a administrativu.

5.6.4 Financování

V mnoha oblastech jsou důležitým základem financování dary, časté je financování ze strany různých veřejných investorů (sociální pojišťovny, obce) a privátních investorů. Tři čtvrtiny všech sociálních zařízení řídí církve nebo soukromé spolky a nadace i tehdy, když je financování z důvodu veřejného zájmu zajišťováno převážně z veřejných prostředků.

5.6.5 Sociální služby a péče ve Švýcarsku

Na obecní úrovni jde o zajišťování služeb širokého rozsahu. Obce proto mohou vytvářet sdružení obcí, případně jinak nazvané společné orgány, které jim usnadňují poskytování a doručování služeb včetně jejich administrace. Např. v kantonu Freiburg vytvářejí obce sociální úřad, jež je obsazen kvalifikovanými lidmi a má pokrývat nejméně 3000 osob.

Nad činností obcí na poli sociálních služeb (poskytování služeb, spolupráce při plánování, správa financí) dohlíží většinou kantonální orgán.

5.6.6 Kanton Aargau

Sociální pomoc zahrnuje především poradenství, péči a zprostředkování služeb stejně jako materiální pomoci.

Orgány

Kompetentní pro poskytování pomoci je obec, ve které má osoba hledající pomoc trvalé bydliště. V případě nouze je povinna pomoci ta obec, na jejímž území situace nouze vznikla. Vznikají orgány zvané sociální služby. Sociální služby jsou organizovány jednotlivými obcemi nebo spolky více obcí. Při zřizování a provozu sociálních služeb mohou být zohledňovány stávající veřejné a privátní sociální instituce. Úkoly sociální služby:

a) provádění nařízení nadřízených orgánů,
b) poradenství a péče o potřebné,
c) služby pro civilní i trestní orgány.

Úkoly sociálního úřadu:

a) dozor nad sociální službou,
b) podpora a koordinace privátních a veřejných sociálních aktivit,
c) rozhodování o druhu a rozsahu poskytované materiální pomoci,
d) posuzování nároku na podporu a navrácení poskytnutých dávek,
e) stanovení nutnosti vypracování posudků experty.

Hrazení nákladů

Obec, v níž má klient trvalé bydliště nese náklady na klientovi poskytnutou pomoc. Při neodkladné pomoci mimo obec, v níž má klient trvalé bydliště, připadá povinnost nést náklady obci, v níž klient pobývá. Pokud nemá občan kantonu trvalé bydliště a neexistuje žádný další nositel nákladů, náleží povinnost hradit náklady domovské obci.

Péče o nezletilé děti

Povinnost zajištění padá na obec, kde má dítě trvalé bydliště. Výše a délka trvání zajištění jsou stanoveny sociálním úřadem. Provádění zajištění může být přeneseno i na privátní sociální organizace.

Financování

Obce nesou náklady na :

a) komunální Sociální službu,
b) komunální Sociální úřad,
c) materiální pomoc,
d) zajištění příspěvků na obživu.

Kanton nese náklady na:

a) sociální službu kantonu,
b) materiální pomoc,
c) dozor nad ústavy.

Kanton a obce mohou podporovat privátní instituce poskytováním příspěvků, pokud je to ve veřejném zájmu.

Příspěvky kantonu na ústavy a zařízení sociální povahy. Příspěvek kantonu na výstavbu nebo přestavbu ústavů a zařízení sociální péče představuje nejvýše 26 % nákladů.

5.6.7 Kanton Basel – kraj

Veřejná sociální péče je věcí kantonu a obcí.

Orgány sociální péče jsou:

a) Rada vlády,
b) příslušné ministerstvo,
c) příslušný úřad kantonu,

d) úřady sociální péče obcí.

V každé obci je ustaven úřad sociální péče. Stará se o všechny záležitosti související se sociální péčí, pokud to nespadá do kompetence jiných úřadů.

Má tak zejména :

a) zjišťovat příčiny chudoby a pokud je to možné, je odstraňovat; také by měl předcházet hrozící chudobě,
b) poskytovat sociální péči,
c) spravovat finance na sociální pomoc a vypracovávat roční účty,
d) spolupracovat s ostatními organizacemi zabývajícími se sociální péčí,
e) spolupracovat s úřadem kantonu a hlásit mu případy poskytnutí pomoci.

Hrazení nákladů

Obce mohou s ohledem na obecní řád poskytovat s povolením ředitelství (ministerstva) příspěvky např. náboženským i privátním organizacím, které působí v oblasti sociální péče.

Komunální finance na sociální péči patří obci, ale musí být užity pro účely sociální péče a musí být spravovány odděleně od ostatního jmění obce. Obec může vybírat daň na sociální péči. Vedle výnosů z financí (majetku) na sociální péči a daní má obec ještě k dispozici :

a) úhrady (navrácení, refundace) od podpořených,
b) dary, dědictví, nadace…

5.6.8 Kanton Basel – město

Zabezpečování veřejné sociální péče v kantonu je povinností Úřadu pro sociální péči města Basel a Úřady sociální péče zemských obcí Riehen a Bettingen. Úřad sociální péče města Basel se stará o občany města Basel. O obyvatele Riehenu a Bettingenu se starají úřady sociální péče jejich domovských obcí. Úřad sociální péče města Basel se zabývá kromě toho, ve spolupráci s policejním a vojenským oddělením (ministerstvem), péčí o policejně nenahlášené osoby, které se v okamžiku jejich pobytu v kantonu nalézají v tíživé situaci.

Rozpočet, roční účet a hlášení Úřadu sociální péče města Basel jsou předkládány radě vlády k povolení.

Zemské obce si sociální péči organizují samy. Předpisy, nařízení „občanské obce“ města Basel a zemských obcí Riehen a Bettingen o organizaci a úkolech úřadů sociální péče jsou předkládány Radě vlády k posouzení.

Hrazení nákladů

Výdaje Úřadu sociální péče města Basel jsou financovány:

1. ze zisku z majetku,
2. z příspěvků příbuzných,
3. z darů a dědictví,
4. z příspěvků státu, kantonu a „občanské obce“ města Basel.

Zemské obce se starají samy o financování jejich sociální péče.

5.6.9 Kanton Bern

Orgány

V každé obci i v každém svazu obcí existuje jeden nebo více úřadů sociální péče. Pokud organizační řád obce nestanoví jinak, je Obecní rada, popř. Občanská rada úřadem sociální péče. Prezident úřadu sociální péče přijímá v naléhavých záležitostech nutná ustanovení, pokud obecní předpisy nebo úřady k tomuto účelu neurčily zvláštní výbor.

Vládní místodržící má povinnost kontrolovat činnost v oblasti sociální péče obcí ve svém okrsku, a to v rámci svých dozorčích funkcí.

Rozdělení nákladů

Dělení mezi státem a obcemi: každoročně je vypočtena celková částka nákladů, která je rozdělena mezi stát a jednotlivé obce. Z celkové částky nese stát 51 % a všechny obce dohromady 49 %.

Rozdělení podílu obcí: velká rada určí v dekretu, jak bude celkový podíl obcí rozdělen mezi jednotlivé obce. Při tom je zohledňována zejména „daňová síla“ obcí.

Povinnost poskytovat sociální péči

Sociální péči pro chudé, kteří pobývají na území kantonu Bern a v tomto kantonu také bydlí, je povinna poskytovat obec, ve které mají tito klienti své „občanskoprávní bydliště“. Sociální péči pro chudé, kteří pobývají na území kantonu, ale nemají zde své bydliště, zajišťují obce, na jejichž území potřeba vznikla. Pokud je potřebný, který nemá bydliště v kantonu, obyvatelem některého bernského ústavu, povinnost poskytovat sociální péči padá na stát.

Úřady sociální péče státu a obcí zkoumají všeobecné příčiny selhávání, informují obyvatelstvo o nebezpečí zchudnutí a používají vhodná obranná opatření. Podporují akce a instituce, které slouží těmto účelům.

Stát a obce podporují zakládání a činnost privátních dobrovolných zařízení a privátních zařízení sociální péče, která jsou schopná chránit obyvatelstvo před zchudnutím (sociálním selháním) nebo usnadňovat orgánům sociální péče jejich úkoly. Podporují zejména zařízení péče o mládež a rodinu a také zařízení zdravotní péče a péče o seniory. Pokud je to třeba, finančně tato zařízení podporují. V případě potřeby mohou samy tato zařízení zřizovat a provozovat.

Stát a obce se starají o to, aby obyvatelstvu a úřadům byla k dispozici potřebná zařízení poskytující poradenství, péči apod.

5.6.10 Kanton Curych

Politické obce se starají o nezbytnou pomoc osobám, které se nacházejí v nouzi. Stát podporuje obce při plnění jejich úkolů. Kontroluje ústavy pro potřebné dospělé lidi a podporuje další rozvoj sociální oblasti.

Orgány

Politické obce jmenují úřady sociální péče s min. 5 členy. Jejich organizace je určována obecním řádem. Obecní řád může přenést úkoly úřadu sociální péče na obecní radu.
Úřad sociální péče má tyto povinnosti :

a) poskytování osobní pomoci,
b) provádění finanční pomoci,
c) podávání zpráv nadřízeným orgánům.

Obecní řád může přidělit úřadu sociální péče ještě další úkoly. Úřad sociální péče spolupracuje s jinými veřejnými a privátními sociálními institucemi. Dozor vykonává okresní rada.
Osobní pomoc může být poskytována :

a) obecními poradenskými a pečovatelskými místy, úřady,
b) společnými poradenskými a pečovatelskými místy, úřady více obcí,
c) jinými veřejnými nebo privátními sociálními institucemi, na které obce přenesly úkoly osobní pomoci (celkově nebo částečně).

Povinnost zajištění osobní a finanční pomoci náleží obci, ve které potřebný bydlí.

Hrazení nákladů

Obce, které jsou povinny pomáhat, nesou náklady na osobní a finanční pomoc, pokud spolkové právo, mezikantonální dohody neurčují jinak.

Stát nahrazuje obci náklady na finanční pomoc cizincům, kteří ještě nemají 10 let nepřetržitý pobyt v kantonu, pokud není tyto náklady povinen hradit jejich domovský stát.

Stát poskytuje obcím příspěvky ve výši až jedné poloviny výdajů. Stát poskytuje obcím stejně jako veřejnoprávním nebo privátním veřejně prospěšným organizacím s vlastní právní subjektivitou příspěvky na budování a provoz ústavů pro bezdomovce a další potřebné osoby. Výjimečně mohou být poskytnuty příspěvky pro jiná zařízení, která se zabývají péčí o potřebné.

5.6.11 Kanton Freiburg

Obce rozhodují o poskytnutí sociální pomoci následujícím osobám bydlícím v kantonu: občané Freiburku, občané Švýcarska, cizinci a uprchlíci s povolením k pobytu.

Kanton pak rozhoduje o poskytování sociální pomoci: některým občanům Freiburku, osobám, které jsou v kantonu dočasně nebo zde pobývají, osobám bez trvalého bydliště a žadatelům o azyl.

Orgány

Obce se starají o to, aby byly uděleny potřebným sociální služby. Na plnění úkolů v oblasti sociální pomoci spolupracují vzájemně obce dle potřeby podle Zákona o obcích.

Obce sestavují Sociální úřad (službu) s kvalifikovaným personálem. Sociální úřad musí pokrýt minimálně 3000 osob a mít kvalifikovaný personál. Sociální úřad má následující úkoly: Podílí se na prevenci a spolupracuje s privátními i veřejnými institucemi, poskytuje klientům osobní a materiální pomoc, rozhoduje v naléhavých případech o udělení „ohraničené“ (co do výše) materiální pomoci, informuje každoročně obce a Zdravotní a sociální ředitelství o své činnosti atd.

V oblasti péče o nezletilé děti spolupracuje v případě potřeby s kantonálním úřadem pro mládež.

Obce sestavují Sociální komise s 5-9 členy. Sociální komise rozhoduje o poskytování, odepření, změně, zrušení nebo povinnosti navrácení materiální pomoci, rozhoduje také o délce a výši dávky.

Obce jsou pod dohledem Kantonálního sociálního úřadu. Kdo chce získat sociální pomoc, musí se obrátit na Sociální úřad, který patří obci, v níž má trvalé bydliště nebo v níž pobývá. Obce a instituce poskytující služby kantonu udělují potřebné informace zdarma.

Financování

Náklady na materiální pomoc jsou financovány z poloviny státem a z poloviny obcemi: náklady na opatření směřující k integraci, náklady na vzdělání, náklady na výzkum, náklady na specializované sociální služby.

Podíly obcí na nákladech jsou rozděleny na všechny obce okresu (okrsku, oblasti), ve kterém jsou sociální služby poskytovány.

Provozní náklady sociálního úřadu jsou rozděleny mezi všechny obce, které ho zřídily. Náklady vycházející jsou rozděleny mezi jednotlivé obce na základě počtu obyvatel a podle indexu jejich finanční síly.

5.6.12 Kanton Jura

Orgány

Stát a obce vykonávají sociální činnost prostřednictvím regionálních sociálních služeb, které jsou pod dohledem Sociálních služeb kantonu a kantonální komise sociální činnosti.

Stát spolu s obcemi zakládá jesle a předškolní zařízení (hlídá rovnoměrné umístění těchto zařízení v kantonu), jejichž počet a kapacita se plánuje. Obce ustanovují kompetentní orgány v oblasti sociální péče.

Hrazení nákladů

Sociální péče je hrazena z příspěvků vyplývajících z rodinného práva, příspěvků z pojištění a dalších sociálních příspěvků federálních, kantonálních a obecních.

Platby jdou z obecní pokladny. Výdaje na sociální činnost jsou kryty z příspěvků z pojištění, z darů apod. Stát se s obcemi dělí o poskytování příspěvků. 60% kryje stát, 40% obce. Rozdělení se provádí na základě ekonomické a finanční síly obce.

5.6.13 Kanton Schaffhausen

Veřejná sociální pomoc je zavedena pokud hrozí nouzová situace nebo stávající nouzová situace nemůže být účinně ošetřena pomocí jiné veřejné nebo privátní pomoci. Sociální pomoc sestává z preventivních opaření a z materiální a osobní pomoci. Pomoc se řídí dle konkrétních okolností jednotlivých případů.

Orgány

Veřejná sociální pomoc je úkolem obcí. Kompetentní na poli veřejné sociální péče je zásadně obec, ve které má příjemce své bydliště. Úřady nemohou osobu hledající pomoc přimět k tomu, aby opustila obec.

Obecní rada ustavuje úřad sociální pomoci. Prezident úřadu sociální pomoci je členem obecní rady. Úřad sociální pomoci je místem, kde se klientovi dostává informací a porady. Plní všechny úkoly sociální práce, pokud k tomu nejsou kompetentní jiné instituce veřejné nebo privátní sociální péče. Obce mohou vzájemně spolupracovat v rámci ustanovení Zákona o obcích na naplňování úkolů sociální péče.

Komunální úřad sociální pomoci má tyto úkoly :

a) podpora odborného vzdělávání a dalšího vzdělávání pracovníků v sociální oblasti,
b) prevence,
c) poskytování osobní pomoci,
d) rozhodování na komunální úrovni o poskytnutí, rozsahu, délce a podmínkách materiální pomoci,
e) zajišťování platebního styku,
f) vypracování výročních zpráv.

Sociální pracovník rozhoduje v případech nouze o poskytnutí omezené materiální pomoci, pokud žádost nemůže být rychle posouzena úřadem sociální pomoci. Obcím radí kantonální sociální úřad.

Financování

Obce nesou náklady na materiální pomoc. Výjimkou určené výdaje jsou pak financovány kantonem nebo společenstvím obcí.

5.6.14 Kanton Solothurn

„Obyvatelské obce“ se starají dle ustanovení tohoto zákona o zabezpečení nezbytné pomoci, jsou nositeli pomoci. Kanton podporuje obce při plnění jejich úkolů.

Subsidiarita - orgány

Obce jsou povinny poskytnout náležitou okamžitou pomoc, pokud není tato vykonána včasně jiným způsobem. Obce vyjasňují v každém jednotlivém případě, zda a jak dalece je osobní pomoc nárokovatelná. Pokud nárok existuje, zprostředkuje klientovi tuto pomoc.

Veřejná sociální pomoc je věcí „obyvatelských obcí". Obyvatelské obce mohou zřizovat poradenská a pečovatelská místa, která jsou všeobecně přístupná. Obce mohou spolupracovat s privátními organizacemi sociální pomoci. Kanton může podporovat tvůrčí činnost společenských zařízení v oblasti komunálního, regionálního a privátního poradenství a péče.

Obce se mohou slučovat pokud mají povolení Rady vlády tím, že vytvoří účelový svaz regionálního poradenství a péče. Ten pak plní úkoly sociální pomoci.

Komisi sociální pomoci každé obce, která je sestavena na základě ustanovení zákona o obcích, náleží příkazové a rozhodovací právo. Spolupracovníci z regionálních poradenských a pečovatelských míst jsou podřízeni představenstvu účelového svazu nebo orgánu obce dohodou určenému.

Komunální poradenská a pečovatelská místa (úřady) jsou podřízeny Komisi sociální pomoci. Komise sociální pomoci rozhoduje na návrh vedoucího poradenského a pečovatelského úřadu o zaměření finanční pomoci.

V obcích, které nemají zřízeny samostatné poradenské a pečovatelské úřady (místa), přejímá tyto úkoly Komise sociální pomoci. Komise sociální pomoci vypovídá radě obce jednou ročně o povaze existujících problémů. Dává návrhy na opatření vedoucí k boji proti příčinám problémů a k poskytování všeobecné pomoci.

Hrazení nákladů

Obyvatelské obce nesou náklady na zřízení a provoz komunálních poradenských a pečovatelských úřadů (míst) a na sociální pomoc v nich poskytovanou.
Na nákladech na sociální pomoc se podílejí:

a) jednotlivé „obyvatelské obce" 30%,
b) společenství „obyvatelských obcí" 70%.

Ministerstvo provádí kontrolu nákladů na sociální pomoc a zajišťování kvality. Náklady na sociální pomoc, které náleží společenství obcí, včetně kantonálních správních nákladů, jsou rozděleny na obyvatelské obce podle počtu obyvatel.

5.6.15 Kanton Valais

Cíle sociální politiky v tomto kantonu jsou: Hledání příčin sociálních rozdílů, způsobů prevence, další vzdělávání a profesní zdokonalování pracovníků, poskytování informací.

Orgány

Za vyplácení sociální pomoci je odpovědná obec. Je odpovědná za organizaci a aplikaci pomoci. Některé své záležitosti může delegovat na sociálně léčebná centra. Předává důležité informace odboru sociálních věcí (kantonální).

Rada sociální činnosti hledá příčiny sociálních rozdílů a způsoby prevence, posuzuje důsledky sociální politiky prováděné v kantonu a obcemi, signalizuje nedostatky a navrhuje způsoby nápravy.

Hrazení nákladů

V případě materiálního nedostatku rodiny, stát a obec adekvátně přispívá příspěvky sociálního pojištění a dalšími příspěvky federálními, kantonálními a obecními.

Obce vypočítají čistou sumu svých nákladů (jednou za půl roku). 40% čistých přiznaných výdajů kantonu hradí stát, 60% je rozděleno mezi obce.

5.6.16 Kanton Zug

Sociální pomoc se řídí individuálními zvláštnostmi a potřebami stejně jako místními skutečnostmi. Potřebný musí spolupracovat.

Orgány

Sociální pomoc je v první řadě věcí „obyvatelských“ a „občanských“ obcí. Kanton naplňuje ty úkoly sociální pomoci, které jsou mu výslovně přiřazeny.

„Obyvatelské“ a „občanské“ obce se mají starat o to, aby potřebným, kteří spadají do pole jejich působnosti, byla zajištěna nutná pomoc.

Sociální pomoc může být poskytována obecními nebo jinými veřejnými a privátními sociálními službami. Příslušná rada řídí úkoly a kompetence obecních sociálních služeb.

„Obyvatelské obce“ mají následující úkoly:

a) podporují své potřebné obyvatele,
b) starají se o osoby v obci pobývající, které se dostaly do nouzové situace,
c) požadují na „ředitelství vnitra“ návrat potřebných lidí do jejich místa bydliště nebo jejich přeložení do jejich domovského kantonu, popř. domovského státu,
d) domáhají se rodinně-právních příspěvků na obživu, podporu atd.

„Občanské obce“ mají následující úkoly:

a) podporují své potřebné – na svém domovském místě bydlící občany,
b) domáhají se rodinně-právních příspěvků na obživu, podporu atd.

Hrazení nákladů

„Obyvatelské a občanské obce“ nesou s určitými výjimkami náklady na podporu svých obyvatel.

5.6.17 Shrnutí

Švýcarsko má v podstatě decentralizovaný systém poskytování sociálních služeb. Vláda a federální úroveň pouze kontroluje a vydává určitou legislativu. Kantony však mají sociální služby v rámci sociální pomoci ve svých kompetencích a upravují je vlastní legislativou.

Obce mají povinnost poskytovat sociální služby těm, kteří splňují nárok na službu. Samy si spravují některé služby, stejně tak některé finance. Většinou jsou však obce pod přímým dohledem kantonálních orgánů.

Role obcí se tak jeví jako velmi výrazná a v tomto výběru států by se Švýcarsko řadilo mezi vysoce decentralizované systémy s vysokou odpovědností i relativně vysokou organizační volností vlastních municipalit.

Na základě situace ve vybraných zkoumaných kantonech lze konstatovat, že existují (podobně jako v Rakousku) určité rozdíly v kompetencích a funkcích jednotlivých lokálních orgánů mezi jednotlivými kantony. Obce však mají všude podobně výraznou a ve stejném duchu definovanou roli.

6. Závěr

Na základě poznatků této studie lze vysledovat některé modelové případy poskytování sociálních služeb místními orgány. Lze tak tedy definovat evropské modely Welfare State s přihlédnutím k roli obcí. Modely welfare state bývají často děleny podle následující klasifikace:

1. Univerzální neboli nordický model

Princip modelu univerzálního neboli nordického spočívá v maximálním využití potenciálu municipalit poskytovat sociální služby (tzv. „služební municipality"). Na welfare systému zde participuje trh práce, systém pojištění, církve a další organizace. Je uplatněn princip univerzality, uživatel služeb nemusí plnit žádné podmínky: být zaměstnán, žít v manželství s někým, kdo pracuje, nemusí mít záznam o předchozím pracovním poměru ani být pojištěn. Systém nabízí rovnocenné šance všem skupinám obyvatelstva a jasně odráží důsledné uplatnění principu subsidiarity. Univerzální model funguje ve Finsku, Švédsku, Norsku, Dánsku a na Islandu.

2. Liberální, korporativní a latinský model

V zemích s aplikací liberálního, korporativního či latinského modelu nejsou hlavními poskytovateli sociálních služeb místní orgány, ale jiné instituce, v různém poměru se na systému podílí i rodinná solidarita, pojištění, dobrovolné organizace, církve a volný trh. Liberální systém funguje ve Velké Británii, korporativní v Německu, Rakousku a Holandsku a latinský v Itálii, Španělsku a Francii; v těchto zemích se hovoří o tzv. „politických municipalitách."

Nordický model nabízí občanu sociální služby poskytované buď státem nebo municipalitou, přičemž poskytování je zákonnou povinností těchto orgánů. Tím, a také samozřejmě kontrolními mechanismy, je zvýšena občanská svoboda a sociální akceschopnost uživatelů. Nevýhodou systému (z hlediska srovnání s liberální koncepcí) je jeho přílišná rozsáhlost, lokálně omezený prostor vedoucí k nedostatku alternativ a v neposlední řadě jeho finanční náročnost.

Na druhé straně liberální a korporativní modely vycházejí z předpokladu, že stát a místní orgány nesmí zasahovat do života občanů jinak, než jen ochranou základních svobod a osobní integrity. Jde o jiný aspekt subsidiarity: společnost se vyhýbá zásahům do svobody rodin, jednotlivců a trhu. Nevýhodou tohoto přístupu (z hlediska porovnání s nordickým modelem) je, že neexistuje univerzální poskytovatel služeb, a tak je stěží možné stanovit povšechný koncept odpovědnosti.

Na základě poznatků této studie by snad bylo možné seřadit vybrané státy podle úrovně decentralizace a zároveň podle kompetenční bohatosti municipalit v systému sociálních služeb na následující škálu:

decentralizované systémy (výrazná role municipalit) >>>>> centralizované systémy (omezená role municipalit)

Dánsko>>>Švýcarsko>>>Rakousko>>>Nizozemí>>>Francie>>>Irsko

Ohniska reforem

Jak ukazuje toto shrnutí, každá ze sledovaných zemí prochází změnami, v jejichž průběhu hrají roli různé instituce a různé faktory. „V některých systémech hlavní impulzy ke změnám přicházejí z centra (Irsko). V jiných systémech hrají lokální orgány daleko výraznější funkci – Dánsko. V Dánsku požívají lokální orgány vysoké úrovně autonomie. Stále více se však prosazuje decentralizace i ve Francii" (Deakin 1995:24).

Zdroje informací

A Short Survey of Social Security in the Netherlands. Information, Library and Documentation Directorate of the Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague 2001.

Care in Europe. EC, 1998.

Care in Europe. Joint report of the „Gender and employment“ and „Gender and Law“ groups of experts. 1998.

Conference of European ministers responsible for local government – „The role of local authorities in the field of local social services.“ Istanbul 2000.

Deakin, N.;Davis, A.;Thomas, N.: Public Welfare Services and Social Exclusion. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 1995.

DEELSA/ELSA/MIN, The Caring World: Analysis. Paris, 1998.

Driebold, R.: Institutionsentwicklung im Sozialbereich: Systemische Organisationgestaltung oder Controlling? NP 5/96.

Flynn, N.;Strehl, F.: Public Sector Management in Europe. Prentice Hall Europe, 1996.

Kühne, K.: Sociální práce ve Švýcarsku. in Sociální práce 3/98.

Lart, R.;Means, R.: User Empowerment and buying Community Care: Reflections on the Emerging Debate about Charging Policies.

Organisation and Structure of Social Security Systems. ISSA, Geneva 1993.

Provazníková, R.: Financování veřejné správy v Nizozemsku. In Státní správa a samospráva, 5/97.

Předběžný návrh zprávy „Úloha místních orgánů při poskytování místních sociálních služeb.“ Řídící výbor pro místní a regionální demokracii, Štrasburk 1999.

Social Exclusion? A major Challenge for public welfare services. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1996.

Social Policy in Denmark. The Ministry of Social Affairs, 1995.

Social Protection In Europe. EC, 1997.

Social Protection in the Nordic Countries. NOSOSCO, 1998.

Social Security and its Users, From Red Tape to Information Acces. ISSA, Geneva 1993.

Social Welfare act 2000. Irsko 2000.

Šustová, J.: Péče o seniory v Nizozemsku. In Sociální politika 2-3/2000.

The Netherlands Alternative. MU, Brno 1991.

Příloha

Příklady experimentálních projektů na municipální úrovni

Hyldespjaeldet social network (Dánsko)

Jde o nájemné bydlení neziskového charakteru v municipalitě Albertslund, v oblasti velké Kodaně. Tento projekt vznikl řídící skupinou vzešlou z místních obyvatel a za svůj cíl si klade konstrukci a udržování sociální sítě pro prevenci sociálních problémů (kriminalita, drogová závislost, alkoholismus). Projekt byl původně spuštěn jako výzkumný projekt, finance byly získávány z výzkumného ústavu Ministerstva sociálních věcí.

Několik individuálních projektů bylo spuštěno v roce 1989. Byly projektovány k oslovení alkoholiků a vysoké míry mladých nezaměstnaných a poskytnout jim zvyšující se standard majetkového řízení a lepší komunitní vybavenost. Hodnocení projektu naznačilo, že obyvatelé byli úspěšní ve své snaze o zavedení a řízení projektu, pro který měli plnou odpovědnost, a také v poskytování dostupných a všeobecných služeb. Ačkoli experiment nebyl odpovědností municipality, která zpočátku vykazovala porozumění pro tento projekt, je nyní předmětem skutečného politického zájmu o výsledky.

Office Municipal D'HLM Nantes-Habitat (Francie)

Tento projekt staví na reformách zavedených do veřejného sektoru bydlení v Nantes po volbách nového socialistického starosty v březnu 1989. Starosta byl rovněž předsedou řídícího výboru municipálního úřadu a využil toho pro uvedení hlavních strukturálních změn do řízení a poskytování municipálních služeb bydlení. Účel těchto reforem, uskutečněných novým ředitelem, bylo přinést služby blíže nájemníkům zavedením systému decentralizovaných úřadů, zlepšení kvality služeb díky poskytování lepších informací, zlepšení finančního řízení a opravy bytového fondu. To vše bylo v kontextu se „sociálním posláním“ organizace a zahrnovalo podstatné investice do výcviku personálu.

Hodnocení ukázalo, že zde bylo podstatné zlepšení v dostupnosti a kvalitě bydlení. Personál si také byl vědom základních zlepšení v jejich pracovních podmínkách, což se odrazilo ve zlepšení morálky. Role starosty v poskytování kontinuity politické podpory byla důležitá pro dlouhodobý úspěch projektu.

Integrované služby pro seniory, Odense (Dánsko)

V listopadu 1989 byl odstartován v municipalitě Odense experiment konstruovaný pro poskytování 24hodinové péče pro seniory. Pokrýval jak předem domluvené návštěvy, tak nepředpokládané naléhavé potřeby. Použití technologie umožnilo udržovat komunikaci se službou nebo se sestrou. Služba byla zamýšlena k nahrazení předešlé oddělené mezi domy se sesterskou péčí a domácí péčí při práci se starými lidmi v komunitě. Specifickým účelem tohoto projektu bylo napomoci více flexibilnímu rozmístění personálu a vytvoření unifikovaných služeb pro všechny staré lidi, neberouc ohled na to, zda žijí v instituci nebo ve vlastním bydlení. Projekt integroval všechny služby pro bližší spolupráci mezi všemi kategoriemi personálu pracujícími společně.

Hodnocení ukázalo, že veřejnost byla výrazně kritická k tomuto projektu, ale bylo to převážně z toho důvodu, že municipalita Odense provedla škrty ve zdrojích dostupných v době trvání experimentu. Veřejnost se částečně shodla, že nová služba nevypadá spolehlivě. Personál, který byl pověřen vysokou odpovědností, jakožto členové semiautonomních skupin sdílejících práci na plánování a rozdělení práce, také shledávali změnu problémovou. Nicméně byl zde ostrý kontrast ve zkušenosti mezi dvěma podoblastmi, ve kterých byl experiment zaveden – obojí změny v personálu a rozpočtové škrty měly velký dopad na jednu oblast a to výrazně ovlivnilo souhlas personálu i uživatelů.

Dopady experimentálních projektů

Spoluzodpovědnost klientů za plánování
Odense – Nebyl zde přímý vliv, ačkoli je teď plánování blíže zákazníkům.
Nantes – Nikdy to nebylo účelem, reprezentace je příliš slabá na této úrovni.
Hyldespjaeldet – Byla zde kompletní kontrola plánování při projektu.

Spoluzodpovědnost klientů při zajištění služby
Odense – Principy založené na potřebách byly přejaty v domech se sesterskou péčí, ale hlavní omezení a regulace limitovaly jejich vliv. Klienti komunity mají teď menší vliv díky zabezpečování služeb a použití personálu z domovů se sesterskou péčí, které mají institucionální charakter.
Nantes – Prakticky nula: konzultace mají jen malý vliv na rozhodování. Nicméně vysoká zpolitizovanost může skrze média urychlit modifikace.
Hyldespjaeldet – Přímá a plná kontrola nad řízením a implementací včetně zaměstnávání personálu. To vedlo nicméně ke sporům o discretion (organizační, rozhodovací volnost), kterým disponuje neformální vedoucí projektu.

Informace a přístup
Odense – Přístup ke službě je stále skrze oficiální přiznání potřeby. Zacílení služby směrem k „nejpotřebnějším“ redukovalo přístup ke službě pro některé lidi. Nicméně služby jsou teď více všeobecně použitelné, jakmile jednou lidé získají k této službě přístup.
Nantes – Fyzický přístup se velmi zvýšil, jelikož úřady jsou decentralizovány. Staly se také více sociálně přístupné, pracovníci v byrokracii byli demystifikováni (zesrozumitelněni) a personál se naučil více o problémech, které mají nájemníci. Více informací je dostupných.
Hyldespjaeldet – Služby byly zaměřeny na širokou vrstvu lidí a pokusily se začlenit všechny ty, kteří mají potřebu částečných služeb. Vzhledem k tomu, že služby byly poskytovány na sídlištích – spíše než v rodinných domcích – byly velmi dostupné.

Kvalita služeb
Zlepšení na straně informovanosti a přístupu ke službě má vztah ke kvalitě služby. Důležité jsou vztahy k personálu.
Odense – Mnoho lidí zažilo zhoršení služeb díky problémům při plánování přiblížení ke konfliktním požadavkům, navíc také díky finančním restrikcím. Spolehlivost služby utrpěla. Doufejme, že tyto problémy s přeměnou se budou snižovat a integrace umožní služby přizpůsobit individuálním požadavkům.
Nantes – Iniciativa vyhověla svým požadavkům na poskytování rychlejší, více přijatelné a uživatelsky příjemné odezvy nájemníků. Nedostatek ubytovacích kapacit však zůstává hlavním problémem.
Hyldespjaeldet – Poskytované služby byly velice přizpůsobivé lokálním potřebám lidí a okolnostem.

Zlepšení pracovních podmínek pro personál
Odense – Mnozí považovali směr k samořízení týmů pokrývající obojí – domácí i komunitní služby - za obtížnou k vypořádání. Tyto problémy byly zjitřeny redukcí personálu v jedné lokalitě, takže celkový dopad byl vnímán jako negativní.
Nantes – Decentralizace poskytla lepší fyzické podmínky pro výkon pracovní činnosti, díky čemuž se práce stala více zajímavou a personál byl volnější v řízení a v práci ve společných týmech. Rozvinuli silně pozitivní image sebe samých a služeb, které poskytují. Nicméně rostoucí práce, která plynula z decentralizace nebyla odpovídající rostoucím náhradám.

Hyldespjaeldet – Práce byla důležitá, smysluplná a uspokojivá, ale také požadovala vyšší flexibilitu.

Dopad na výdaje

Odense – Předpokladem byl neutrální vliv na výdaje, nebo dokonce mírný pokles výdajů. Ve skutečnosti jedna lokalita dosáhla mírného růstu počtu personálu, jiná byla omezena díky obecné finanční tísni.
Nantes – Nejsou data.
Hyldespjaeldet – Původně byl používán malý speciální grant. V současnosti financováno netypickým užíváním tradičních příspěvků. Dobrovolné snahy jsou významným elementem.

Další dopady

Hyldespjaeldet – Lokální discretion a sebevláda měla dopad na růst přístupu ke službě pro některé a na omezení pro jiné.