

**Role lokálních vlád při řešení  
problémů sociálního začleňování**

Robert Trbola

Mirka Nečasová

Miroslava Rákoczyová

VÚPSV, v.v.i Praha

2015

Publikace byla schválena ediční vědeckou radou ve složení:

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (VÚPSV, v.v.i. Praha)  
Ing. Martin Holub, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)  
Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D. (FSV UK Praha)  
doc. Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)  
Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)  
Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)  
Ing. Jan Molek, CSc. (JU České Budějovice)  
doc. Ing. Olga Poláková, CSc. (Metropolitní univerzita Praha)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.  
Praha 2, Karlovo náměstí 1  
jako svou 499. publikaci  
Vyšlo v roce 2015, 1. vydání, počet stran 109  
Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze: PhDr. Imrich Vašečka, Ph.D.  
Mgr. Marta Vodičková

ISBN 978-80-7416-226-8

<http://www.vupsv.cz>

## **Abstrakt**

Sociální vyloučení představuje složitý multidimenzionální mechanismus, jenž současně zahrnuje celou řadu oblastí života a jehož důsledky přesahují individuální rovinu. Problémy spojené se sociálním vyloučením se netýkají pouze sociálně vyloučených jednotlivců a jejich rodin; zřejmé jsou negativní dopady na kvalitu života v celých lokalitách a zprostředkovaně se projevují také na celospolečenské úrovni. Vzhledem k existenci bezprostředních projevů je fenomén sociálního vyloučení primárně více rozpoznatelný na lokálních úrovních. Proto jsou samosprávy nuceny seriózně se zabývat sociálním začleňováním. Tomu napomáhá i proces postupné změny v oblasti odpovědnosti (přenos z pouze centrální úrovně na úroveň regionální a úroveň místní) a uplatňování konceptu aktivního začleňování, obojí iniciované a prosazované v rámci Evropské unie. Předkládaná monografie mapuje uplatňované postupy lokálních strategií při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením a současně identifikuje faktory, které ovlivňují formování a implementaci agendy sociálního začleňování na lokální úrovni. Vedle toho se pokouší rozkrýt roli klíčových aktérů na tomto poli. Jistá ambice monografie spočívá rovněž v identifikaci faktorů, mechanismů a bariér, které rozvoj zapojení lokálních vlád do procesu sociálního začleňování naopak komplikují. V závěru monografie jsou rozpracována určitá doporučení pro nastavení nástrojů zaměřených na zvyšování role lokálních vlád v procesu sociálního začleňování a na rozvoj mainstreamingu v této oblasti.

**Klíčová slova:** sociální vyloučení; sociální začleňování; lokální strategie; lokální klíčoví aktéři; bariéry implementace

## **Abstract**

Social exclusion is a complex multidimensional mechanism which simultaneously covers many areas of life and whose consequences go beyond the individual level. Problems associated with social exclusion are not confined to marginalized individuals and their families; the negative impact of this phenomenon concerns quality of life throughout the whole local society and indirectly manifest itself on a national level too. Given the existence of immediate manifestation, the phenomenon of social exclusion is primarily being more visible at the local levels. That is why the local governments are forced to deal with social inclusion seriously. This facilitates also the process of gradual change in liability (transfer from the central level to the regional and local level) and the application of the concept of active inclusion, both initiated and promoted within the European Union. This study maps the applicable procedures of local strategies in solving problems related to social exclusion and also identifies the factors that influence the formation and implementation of the agenda of social inclusion at the local level. In addition, it attempts to identify the role of key players in this field. Certain ambition of the study is also in uncovering of factors, mechanism and barriers which, vice versa, complicate the development of the involvement of local governments in the process of social inclusion. The study also focuses on some recommendations for setting up tools aiming at increasing the role of local governments in the process of social inclusion and on the development of mainstreaming in this area too.

**Keywords:** social exclusion; social inclusion; local strategies; local key agents; implementation barriers



# Obsah

<b>1. Úvod</b> .....	7
1.1 Teoretické zázemí.....	8
<b>2. Metodický postup</b> .....	13
2.1 Dotazníkové šetření .....	13
2.2 Rozhovory .....	14
2.3 Studium dokumentů.....	15
<b>3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni</b> .....	16
3.1 Oblasti sociálního vyloučení a trajektorie vedoucí k sociálnímu vyloučení .....	19
3.1.1 Lidé bez domova .....	20
3.1.2 Romové .....	23
3.1.3 Nezaměstnaní .....	26
3.1.4 Nízkopříjmové domácnosti .....	28
3.1.5 Senioři a lidé s handicapem .....	30
3.1.6 Ubytovny .....	32
3.2 Vnímání závažnosti problému sociálního vyloučení v obcích.....	38
3.2.1 Sociálně vyloučené lokality .....	40
<b>4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení</b> .....	42
4.1 Sociální začleňování jako priorita lokální politiky? .....	42
4.2 Formulace agendy - strategické a koncepční dokumenty jako nástroje podpory sociálního začleňování .....	45
4.2.1 Komunitní plány .....	46
4.2.2 Další dokumenty .....	51
4.3 Institucionální zajištění procesu sociálního začleňování.....	52
4.4 Aktéři procesu sociálního začleňování .....	56
4.4.1 Spolupráce v rámci oddělení obecních úřadů.....	58
4.4.2 Spolupráce s neziskovými organizacemi.....	58
4.4.3 Spolupráce s Úřadem práce .....	61
4.4.4 Spolupráce se školami, Policií ČR a zástupci znevýhodněných skupin....	67
4.4.5 Spolupráce se zaměstnavateli .....	67
4.4.6 Spolupráce v oblasti zdravotnictví.....	68
4.4.7 Spolupráce na různých úrovních veř. správy a další aktéři mimo obec ..	69
4.5 Spolupráce v oblasti bydlení a nástroje obce.....	75
4.5.1 Přístup obcí k sociálnímu bydlení.....	79
4.6 Bariéry podpory sociálního začleňování .....	80
<b>5. Závěr</b> .....	82
5.1 Závěrečné poznámky .....	84
<b>Literatura</b> .....	87
<b>Přílohy</b> .....	90
<b>Výtahy z oponentských posudků</b> .....	109



## 1. Úvod

Sociální vyloučení představuje složitý multidimenzionální mechanismus, jenž současně zahrnuje celou řadu oblastí života a jehož důsledky jednoznačně přesahují individuální rovinu. Problémy spojené se sociálním vyloučením se netýkají pouze sociálně vyloučených, resp. sociálním vyloučením ohrožených jednotlivců a jejich rodin; zřejmé jsou negativní dopady na kvalitu života v celých lokalitách a zprostředkovaně se projevují také na celospolečenské úrovni, a to v oblasti sociální i ekonomické. Předpokladem účinnosti strategie zaměřené na řešení takto komplexního a závažného problému je uplatňování integrovaného přístupu, tedy vytvoření a implementace konzistentních a vzájemně sladěných postupů, jež zahrnují širokou škálu různých politik a participaci všech relevantních subjektů.

V ČR se politika sociálního začleňování začala vytvářet tzv. „shora“, když byl v návaznosti na podněty ze strany EU formulován přístup na národní úrovni. Obtížněji se tato agenda prosazuje na nižší úrovni veřejné správy, kde jsou ovšem dopady problému bezprostřední a nejvíce patrné a kde je navíc možné přizpůsobit řešení místně specifickým podmínkám. Publikace z let 2006-2009 (např. Rákoczyová, Trbola 2006; Rákoczyová, Sirovátka, 2006; Rákoczyová, 2007; Mareš, Horáková, Rákoczyová, 2008) poukázaly na bariéry rozvoje sociálně-inkluzivních lokálních přístupů v ČR (nevyjasněné kompetence, nedostatečná koordinace, politická citlivost či tzv. mezera legitimacy). V následujícím období došlo k rozvoji řady nástrojů, které mají potenciál podpořit rozvoj agendy sociálního začleňování na lokální úrovni: jedná se např. o aktivity Agentury pro sociální začleňování v některých sociálně vyloučených lokalitách, rozvoj postupů komunitního plánování, alokaci prostředků strukturálních fondů směřujících k projektům sociálního začleňování na lokální úrovni atd. Zapojení lokálních vlád do procesu sociálního začleňování se však stále jeví jako nedostatečné.

To je reflektováno také ve Strategii sociálního začleňování na období 2014 až 2020 (MPSV, 2014), kde je prezentován záměr Ministerstva práce a sociálních věcí dále rozvíjet princip mainstreamingu sociálního začleňování na všech správních úrovních. Obce vzhledem k tomu, že působí jako koordinátoři činností subjektů v různých oblastech (sociální služby, bydlení apod.), jsou poskytovateli dotací a dohlíží nad jejich rozdělením neziskovým organizacím a vlastní také určitý obecní bytový fond, jsou považovány za klíčové aktéry sociálního začleňování. Cílem v oblasti podpory sociálního začleňování na místní úrovni je tedy posílení aktivního přístupu lokálních aktérů k prevenci a řešení problematiky sociálního vyloučení - a to mimo jiné prostřednictvím podpory regionů k vytváření sociálně začleňujících politik a podporou spolupráce sociálních pracovníků různých služeb na lokální úrovni za účelem prevence i komplexního řešení nepříznivé sociální situace osob. MPSV tímto záměrem přispívá k „plnění národního cíle redukce chudoby a sociálního vyloučení, ke kterému se ČR zavázala v rámci evropského cíle v této oblasti Strategie Evropa 2020“<sup>1</sup> (MPSV, 2014: 3). Dosažení těchto cílů předpokládá důkladnou znalost lokálních přístupů v oblasti sociálního začleňování a mechanismů, které je ovlivňují.

Rádi bychom prostřednictvím předkládané monografie přispěli k hlubší znalosti těchto přístupů na lokální úrovni včetně bariér a podpůrných aspektů, které na

---

<sup>1</sup> Strategie Evropa 2020 obsahuje úkol snížit, příp. udržet počet lidí ohrožených chudobou v roce 2020 na úrovni roku 2008, přičemž indikátory jsou kromě míry ohrožení chudobou danou výší příjmu i materiální deprivace (podle počtu položek z uvedeného seznamu, které si domácnosti nemohou dovolit) a počet a podíl osob žijících v domácnostech s malou pracovní intenzitou vypočítanou podle uplatnění pracovního potenciálu osob v domácnosti (více in MPSV, 2014).

možnosti prevence sociálního vyloučení a zpětného začleňování osob vyloučením ohrožených nebo dokonce již vyloučených působí. V zájmu naplnění tohoto cíle se nejdříve zaměříme na objasnění základních pojmů z oblasti sociálního vyloučení a začleňování, dále seznámíme čtenáře s metodickou stránkou šetření, provedeme rozbor získaných dat a uvedeme doporučení, která z poznatků vyplynou. Vzhledem k tomu, že využíváme kvantitativní i kvalitativní strategii, výsledky prezentujeme v popisné podobě s dílčími interpretacemi tam, kde jsme získali hlubší vhled pomocí hloubkových rozhovorů s vybranými aktéry šetření.

### 1.1 Teoretické zázemí

Sociální vyloučení je komplexním fenoménem, který zahrnuje celé spektrum sociálních problémů a jejich kumulaci. Je nutno jej chápat především v jeho multidimenzionalitě vzhledem k tomu, že k vyloučení může docházet v různých oblastech života jednotlivce a potažmo celé společnosti. Nejčastěji se tak projevuje v oblasti ekonomické, sociální, politické, kulturní, institucionální ad. Existuje celá řada definic a konceptů sociální exkluze.<sup>2</sup>

Obecně lze **sociální vyloučení** chápat jako mechanismus, který znesnadňuje určitým skupinám populace přístup k odpovídajícím materiálním i duchovním zdrojům a vytlačuje je tak na okraj dané společnosti. Konkrétně se jedná o přístup k systémům (1) produkce, pracovního trhu a redistribuce statků a služeb - včetně služeb veřejných, jako jsou vzdělávání, či zdravotní péče; (2) rodinného života; (3) politického života; (4) komunitního života; (5) kultury (Mareš, Horáková, Rákoczyová, 2008). Při rozboru problematiky procesu sociálního začleňování na lokálních úrovních vycházíme především z definice sociálního vyloučení tak, jak s ním pracuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve kterém je sociální vyloučení vnímáno jako „vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace...“. Jednotlivci či širší skupiny populace jsou tak považováni za sociálně vyloučené, pokud je jim znemožněn, či ztížen přístup ke zdrojům, statkům a příležitostem různého charakteru, kterými běžně disponuje většinová společnost.

V případě sociálně vyloučených je nepříznivá situace charakteristická „oslabením nebo ztrátou schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením“. **Sociálním začleňováním** je pak chápán proces, který „zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“. Ve vymezení sociální inkluze nesmíme opomenout ani spojitost s konceptem lidských práv, tedy umožnit, aby lidé mohli uplatnit svoje práva spojená se svým členstvím ve společnosti a nutná pro udržení jejich lidské důstojnosti a zároveň jim tak i umožnit, aby mohli plnit svoje povinnosti (tzv. aktivní koncept občanství) (viz např. Mareš, Rákoczyová, Sirovátka a kol. 2006). Se sociálním vyloučením a začleňováním souvisí i **sociální koheze**, kterou definujeme jako „určitou podobu sociálního smíru, která je dosahovaná vyrovnáváním rozdílů (diferencí) a minimalizací rizika sociálního vyloučení“ (Sirovátka, 2004: 21).

---

<sup>2</sup> Ke konceptům sociální exkluze a inkluze blíže viz např. Rákoczyová (2006) nebo v oblasti imigrace Rákoczyová, Trbola (2009).



Společnost, která vykazuje vyšší sociální kohezi, je tedy neanomická a spíše homogenní (resp. členové společnosti vnímají svoji obdobně založenou identitu). Stav sociální koheze předpokládá určitou míru redistribuce - zmírnění přinejmenším těch nerovností, které jsou považovány za nepřiměřené nebo nelegitimní.

Koncepty sociální exkluze, inkluze a koheze a jejich vzájemný vztah a souvislosti mezi nimi nemají jen analytickou povahu. Různé náhledy na vztah mezi těmito koncepty včetně tenzí, které obsahují, shrnují Miciukiewicz, Moulaert, Novy, Mustard a Hillier (2012) do následujících oblastí:

- Socioekonomická perspektiva: solidarita (jako snaha o redukci nerovností a vytváření příležitostí a pocitu férového zacházení a přináležení) versus sociální exkluze (jako sociální nerovnost);
- Kulturní perspektiva: společné hodnoty a budování společné identity versus interkulturní rozdíly a diverzita (která ovšem také může být konstitutivním prvkem a zdrojem prosperity komunity);
- Ekologická perspektiva: udržitelnost a ekologická spravedlnost (příznivé a nepříznivé faktory prostředí nejsou přirozeně distribuovány spravedlivě, otázka okrajových, příp. vyloučených lokalit apod.) versus technologický environmentalismus (založený na individuálních řešeních a solvenci obyvatel, např. preference cestování autem, které je z ekologického hlediska méně příznivé, oproti cestování veřejnou dopravou nebo jízdě na kole nebo otázka dopravní dostupnosti některých území apod.);
- Politická perspektiva: občanství a participace občanů (jako výraz plného členství v místní komunitě) versus elitní politika.

Velká pozornost je v souvislosti s lokální úrovní boje proti sociálnímu vyloučení věnována prostorové dimenzi vyloučení a vytváření vyloučených lokalit. Gabal (in Mareš et al., 2008) rekapituluje nejčastější **důvody vzniku sociálně vyloučených lokalit**: (1) chudí se stěhují do lokalit s cenově dostupným bydlením, (2) chudé rodiny jsou vytlačovány z lukrativních bytů nebo oblastí, (3) neplatiči nájmu a lidé považovaní za sociálně nepřizpůsobivé jsou (především ze strany obcí) umísťováni do ubytoven nebo holobytů. Lidé sociálně vyloučení se prozatím v ČR většinou koncentrují v objektech nebo lokalitách, které jsou poměrně integrované do okolní zástavby, ale i přesto se ve vyloučených lokalitách projevují typické rysy dopadu sociálního vyloučení, které Mareš charakterizuje větou „koncentrace vyloučených se stává atributem prostoru, který obývají, a zpětně posiluje jejich vyloučení a omezuje jejich životní šance“ (Mareš et al., 2008: 20). Obyvatelé vyloučených lokalit nemají přístup k příležitostem a šancím, které jsou dostupné v širší společnosti (např. pracovní příležitosti, kvalitní vzdělávání) a zároveň se v lokalitách reprodukují neperspektivní vzorce chování (absence vzorů jednání vedoucího k úspěchu v širší společnosti). Za extrémní formu vyloučení je potom považována tzv. ghettoizace, pro kterou je charakteristické úplné oddělení lidí koncentrovaných v ghettu od hlavního proudu společnosti.

Koncentrace sociálně vyloučených lidí v určité lokalitě bývá spojována s (1) nevýhodným trhem práce v kombinaci s malou zaměstnatelností sociálně vyloučených (nedostatek pracovních příležitostí, často nízká kvalifikace obyvatel vyloučené lokality, nemožnost dojíždět za prací), (2) chudobou a nízkými životními šancemi sociálně vyloučených (dána strukturálními faktory nebo nedostatečnou sociální kompetencí vyloučených), (3) sociálně patologickými jevy a asociálním jednáním (kriminalita, alkoholismus, drogy aj.), (4) kolapsem základních institucí (a vytvářením paralelních neoficiálních mocenských struktur), (5) sociální izolací a stigmatizací prostoru a obyvatel. Jako vhodné reakce na sociální vyloučení na obecní úrovni pak bývají uvedeny revitalizace vyloučených prostor (včetně zvýšení kvality trhu práce, podpory

participace a solidarity a revitalizace sousedství/komunity), změna urbánního plánování (regenerace deprivovaných území), masivní komplexně pojaté programy sociální práce, výstavba sociálních bytů, kde by byl zabezpečen systém rotace apod. (Mareš et al., 2008).

Jak již bylo uvedeno, negativní dopady sociálního vyloučení nepostihují jenom jedince nebo skupiny sociálně vyloučené, i když zde jsou pociťovány bezprostředně a tvrdě, ale působí i na celospolečenské úrovni v podobě sociální dezintegrace, polarizace společnosti, oslabení solidarity a sociální koheze a nahrávají extrémistickým hnutím. Jako takový se fenomén sociálního vyloučení stává určitou hrozbou nejen pro jednotlivce nebo skupiny, ale i pro společnost jako celek. Dá se tedy předpokládat, že podpora sociálního začleňování bude prioritou pro státní správu i samosprávu. Na obecní úrovni jsou navíc k dispozici aktuální informace o podobách sociálního vyloučení v dané lokalitě a opatřeních, která mu mají čelit. Problém je zde více viditelný a samosprávy jsou tedy nuceny se sociálním začleňováním seriózně zabývat. Tomu napomáhá i proces postupné změny v oblasti odpovědnosti (přenos z pouze centrální úrovně na úroveň regionální a úroveň místní) a uplatňování konceptu aktivního začleňování, obojí iniciované a prosazované v rámci Evropské unie.

Ve vyspělých zemích jsou tendence přenášet politickou odpovědnost za podporu sociálního začleňování a sociální koheze z centrální na lokální úroveň i tendence podporovat změnu pozice příjemců služeb z pasivní směrem k aktivní roli (zmocnění) a individuální odpovědnosti občanů za zajištění sebe sama (politika aktivního začleňování) patrně od 80. až 90. let minulého století v souvislosti s ekonomickou a politickou krizí sociálního státu.<sup>3</sup> Od tohoto přesunu důrazu si politici slibují jak vyšší efektivitu služeb poskytovaných na míru specifickému lokálnímu kontextu, tak i demokratizaci služeb prostřednictvím aktivizace a zmocnění občanů a spoluúčasti různých lokálních aktérů na rozhodování.

Nezanedbatelná je také otázka udržitelnosti, vzhledem k tomu, že tato politika podporuje hledání dalších zdrojů v místních podmínkách. Tzv. lokální sociální systémy (local welfare system) se definují nikoliv jako stav a stabilní struktura, ale jako „dynamický proces, v jehož rámci specifické lokální socioekonomické a kulturní podmínky dávají vznik různému uspořádání formálních a neformálních aktérů..., kteří jsou zapojeni do vytváření a implementace lokálních politik“ (Andreotti, Mingione, Polizzi, 2012:1926). Jedná se o specifickou konfiguraci potřeb obyvatel lokální komunity, poskytovatelů služeb a zdrojů, které jsou dostupné v dané lokalitě. Lokální sociální systémy jsou otevřené a předpokládá se, že budou propojeny s jinými systémy na dalších úrovních (regionální, národní atd.). I když se tedy lokální aktéři stávají stále důležitějšími v oblasti plánování, financování a implementaci sociální politiky, přesto na centrální úrovni zůstává klasická úloha vymezení rámce a zdrojů pro hlavní instituce sociálního státu (jako je v rámci sociálního zabezpečení např. penzijní systém, sociální dávky, sociální práce a sociální služby apod.). Sociální systém v dané zemi tedy sestává z kombinace politik na národní, regionální a místní úrovni. V rámci aktivního začleňování se pak uplatňuje koncept sociální politiky jako sociální investice (Welfare policies as social investment), který se skládá z investic do rozvoje jednotlivců (např. lidského kapitálu), komunity a příp. i určitých pobídek a sankcí (Andreotti et al, 2012).

---

<sup>3</sup> Jak shrnují Andreotti, Mingione a Polizzi (2012), tato krize má více důvodů: např. stárnutí populace a s tím související požadavek větší míry podpory; postupná ztráta legitimacy konceptu sociálního státu, který je založený na jednotném poskytování služeb v situaci, kdy potřeby jsou stále více heterogenní; tlak evropských institucí na přesunutí politické odpovědnosti z centrální úrovně na lokální. Blíže k důvodům ztráty důvěry v koncept sociálního státu (jako reprezentanta velkých vyprávění) v postmoderní době např. Nečasová, Dohnalová, Rídlová, 2012.

Mezi nezbytné podmínky úspěchu lokální sociální politiky jako sociální investice řadí výše uvedení autoři tyto:

- Vedoucí role veřejných aktérů (místní správy) při podpoře a koordinaci partnerství různých subjektů v daném teritoriu;
- Jasně rozdělení finanční odpovědnosti mezi aktéry na různých úrovních;
- Přístup (prostřednictvím místní správy) ke stabilnímu doplňkovému financování z národní úrovně (aby aktéři mohli uskutečnit inovativní a efektivní strategie);
- Rovný přístup občanů k právům, přičemž tato práva jsou jasně vydefinována na národní úrovni.

Je nasnadě, že stěžejní pro efektivní činnost celého sociálního systému je dobrá spolupráce a koordinace aktivit subjektů působících na jednotlivých úrovních i mezi jednotlivými aktéry na lokální úrovni včetně přizpůsobování se novým proměnlivým konfiguracím aktérů a cílů intervence, které vznikají v reakci na potřeby a možnosti konkrétní lokality a jejích obyvatel.

Na roli lokálních vlád při řešení problémů spojených se sociálním začleňováním budeme v předkládaném výzkumu nahlížet perspektivou **mainstreamingu sociálního začleňování**. Tento termín označuje v souladu s výše uvedenými poznatky a trendy zahrnování agendy sociálního začleňování nejen do sociální politiky, ale i do politik ovlivňujících další stránky lidského života a života společnosti. Jde tedy o „integraci problematiky chudoby a sociálního začleňování, včetně perspektivy rovnosti, do všech oblastí a úrovní tvorby politiky; prosazuje se prostřednictvím participace veřejných orgánů, sociálních partnerů, nevládních neziskových organizací a dalších relevantních aktérů“ (Rákoczyová, 2007: 9), přičemž snahou „je vyhledat nástroje k uskutečnění změny přístupu a použít je k ovlivnění stávajících principů v jednotlivých politikách“ (MPSV, 2014: 71) a tím přispět k sociální integraci osob vyloučených nebo vyloučením ohrožených. Pojem mainstreaming sociálního začleňování tedy odkazuje jak na přenášení odpovědnosti z centrální na lokální úroveň<sup>4</sup> (vertikální subsidiarita), tak i na pluralizaci (a tedy i zvyšování množství) aktérů (horizontální subsidiarita) (Andreotti et al., 2012). Vychází z filozofie tzv. otevřené metody koordinace - integrovaného komplexně zaměřeného přístupu k dané problematice a zapojení širokého spektra aktérů. Důraz je přitom kladen na posílení úlohy občanské společnosti a zapojení organizací třetího sektoru a nátlakových skupin do plánování na lokální úrovni (Andreotti et al., 2012).

Roli lokálních vlád tedy budeme sledovat s ohledem na míru implementace mainstreamingu sociálního začleňování. Pokusíme se také identifikovat trendy v této oblasti, a to prostřednictvím porovnání výsledků předkládaného výzkumu a dvou výzkumů zaměřených na obdobnou problematiku, které se uskutečnily v roce 2005 (Mareš et al., 2008) a 2006 (Rákoczyová, Trbola, 2006, Rákoczyová, 2007).

Výzkumu sociálního vyloučení z perspektivy lokálních aktérů sociální politiky, který se uskutečnil v roce 2005,<sup>5</sup> se účastnilo 26 komunikačních partnerů - klíčových aktérů lokální sociální politiky.<sup>6</sup> Z výzkumu mimo jiné vyplynulo, že podle názoru

<sup>4</sup> včetně přenášení odpovědnosti za definování podoby sociálních práv a zajištění jejich uplatňování na lokální úrovni

<sup>5</sup> Tento výzkum z roku 2005 byl podpořen projektem MPSV ČR „Sociální a kulturní soudržnost v diferencované společnosti“, č. 1J 028/04 – DP2 (Mareš, Horáková, Rákoczyová, 2008)

<sup>6</sup> úředníci státní správy a samosprávy - jako např. pracovníci sociálních odborů na místní úrovni, kurátoři, koordinátoři etnické a národnostní problematiky; zástupci významných neziskových organizací a tvůrci lokální politiky - primátoři měst, jejich náměstci a poradci

těchto aktérů jsou pro sociální začleňování klíčovými oblastmi bydlení a zaměstnanost a že sociální dávky jako prostředek začleňování mohou paradoxně naopak k sociálnímu vyloučení vést. Navíc sociální systém respondenti nepovažovali za příliš cílený, a tedy ani efektivní. Vyjadřovali se i k problematice financování sociálního systému, který vnímali jako neprůhledný, a upozorňovali na politickou podmíněnost procesu sociálního začleňování. Doporučili také zvýšit vzájemnou komunikaci a spolupráci mezi různými organizacemi na lokální úrovni, což předpokládali, že se zlepší prostřednictvím komunitního plánování. Roli státu spatřovali ve vytvoření legislativních pravidel a zajištění dostatečných finančních zdrojů (na pokrytí výdajů základní sociální sítě), roli samosprávy pak v metodickém vedení politiky na daném území (analýza potřeb obyvatel, zajištění sociálních služeb) a roli neziskových organizací ve vyplňování mezer, které v sociální sféře nechává samospráva a státní správa (Mareš et al., 2008).

Dotazníkové šetření z roku 2006 bylo zaměřené na míru implementace mainstreamingu sociálního začleňování. Výzkum financovala Komise Evropské unie v rámci výzvy „Hodnocení účinku inkluzivních politik v rámci otevřené metody koordinace“, koordinátorem projektu byla irská státní organizace Combat Poverty Agency. Výzkumné šetření probíhalo v roce 2006 současně v 9 evropských zemích. V České republice se dotazování zúčastnilo 126 respondentů (pracovníků ministerstev a vládních úřadů, krajských úřadů, městských a obecních úřadů a neziskových organizací) a výsledky tohoto dotazování byly prohloubeny prostřednictvím osmi rozhovorů.<sup>7</sup> V rozboru byla také využita zjištění z rozhovorů uskutečněných v roce 2005 (viz výše). Autoři na základě zjištění z výzkumu konstatují, že v ČR existuje postupný rozvoj mainstreamingu sociální inkluze. Jako pozitivní prvky v tomto ohledu identifikovali přípravu nové legislativy v oblasti sociálních služeb, zvyšující se zapojení organizací občanské společnosti (především nestátních neziskových organizací) do procesu sociální integrace, inkorporaci ČR do struktur EU a finanční podporu z Evropského sociálního fondu. Mezi negativní faktory potom zařadili (1) obecně nedostatečnou znalost konceptu sociální integrace a principů mainstreamingu, a to především na lokální úrovni a tam, kde respondenti nebyli v této oblasti osobně aktivní, (2) malou pozornost věnovanou boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení jak na centrální, tak i na lokální úrovni; politici neberou myšlenky sociální integrace a mainstreamingu za své a je malá politická vůle se této oblasti věnovat, (3) pojmání mainstreamingu sociální inkluze je nekomplexní a omezené na široce definovanou sociální politiku; boj proti chudobě a sociální exkluzi je omezen především na oblast sociálního zabezpečení, sociálních služeb a sociální péče, částečně je pak tato problematika chápána jako relevantní pro politiku zaměstnanosti, vzdělávání, bydlení a zdravotní péče, jako marginální je vnímána v oblasti imigrace, dopravy, informačních technologií a oblastí spadajících pod právní systém a prevenci trestných činů (Rákoczyová, Trbola, 2006 a Rákoczyová, 2007).

I když předkládaný výzkum a předchozí výzkumy nejsou srovnatelné, co se týče struktury a počtu respondentů, jsou nicméně zaměřeny na obdobnou problematiku. Domníváme se, že by porovnání výsledků mohlo naznačit trend v oblasti sociálního začleňování. Vzhledem k tomu, že výsledky z výzkumu z roku 2005 jsou zahrnuty i do závěrů výzkumu z roku 2006, budeme dále průběžně v textu odkazovat pouze na zdroje Rákoczyová, Trbola, 2006 a Rákoczyová, 2007.

---

<sup>7</sup> Jednalo se o projekt VP2005/009 The Evaluation of the Impact of Inclusion Policies under the Open method of Coordination (Budget Line 0404202). Blíže k metodologii O'Kelly, 2007.

## 2. Metodický postup

Monografie se zaměřuje na identifikaci přístupů lokálních vlád ke strategiím sociálního začleňování, zejména pak k rolím, které v procesu sociálního začleňování sehrávají obecní úřady, městské úřady a magistráty. Blíže se snažíme identifikovat jednotlivé nástroje sociálního začleňování, roli dalších aktérů v tomto procesu a jejich spolupráci, bariéry a limity, které znesnadňují boj se sociálním vyloučením na lokálních úrovních, ale také přístup politické reprezentace na místních úrovních k otázkám spojeným se sociálním začleňováním.

**Poznávacím cílem je tedy zjistit, jaké postupy uplatňují lokální vlády při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením.** Zaměříme se přitom na následující oblasti:

- pojetí sociálního vyloučení,
- aktuální situace v oblasti tvorby, charakteru a implementace lokálních strategií sociálního začleňování s ohledem na míru uplatnění filosofie mainstreamingu sociálního začleňování,
- identifikace bariér rozvoje aktivního zapojení lokálních vlád v procesu sociálního začleňování a faktorů, které rozvoj takového zapojení lokálních vlád podporují,
- doporučení pro nastavení nástrojů zaměřených na zvyšování role lokálních vlád v procesu sociálního začleňování a na rozvoj mainstreamingu v této oblasti.

V zájmu naplnění poznávacího cíle bylo šetření z metodologického hlediska rozděleno do tří fází, v nichž byla využita jak kvantitativní, tak i kvalitativní strategie. V průběhu roku 2014 bylo provedeno:

- dotazníkové šetření zaměřené na mainstreaming sociálního začleňování uplatňovaný na lokální úrovni,
- poznatky byly prohloubeny prostřednictvím rozhovorů uskutečněných s komunikačními partnery z obcí vybraných na základě výsledků dotazníkového šetření (obce s nadprůměrným uplatněním mainstreamingu sociálního začleňování, a dále obce, které dosáhly v dotazníkovém šetření průměrných a podprůměrných výsledků); rozhovory byly zaměřeny na hlubší porozumění faktorům, které působení municipalit v této oblasti ovlivňují,
- studium dokumentů (zejména existující strategie sociálního začleňování municipalit, např. strategické plány vytvářené obcemi ve spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování, ale i další relevantní dokumenty).

### 2.1 Dotazníkové šetření

V rámci kvantitativní výzkumné strategie bylo využito dotazníkového šetření provedeného v celorepublikovém měřítku. Před spuštěním celého procesu dotazování byla ve čtyřech vybraných obcích provedena pilotáž dotazníku, spočívající ve společném vyplnění s vytipovaným pracovníkem obce. Pilotáž byla realizována zejména z důvodu upřesnění nejasností v dotazníku a zjištění míry náročnosti jeho vypracování.

Výzkumný vzorek byl tvořen obcemi na území České republiky. Tvorba vzorku byla založena na výběru jednotlivých obecních úřadů, městských úřadů, úřadů městských částí a magistrátů ze souboru „Obce v ČR a jejich obyvatelstvo k 1.1.2014

podle krajů a velikosti“ pocházejícího z databáze Ministerstva vnitra České republiky<sup>8</sup>. Pro potřeby výzkumu byla do výzkumného vzorku zahrnuta všechna města nad 3 000 obyvatel s ohledem na fakt, že většina z nich se podílí na určité míře výkonu státní správy v přenesené působnosti. Z ostatních obcí s počtem obyvatel menším než tři tisíce byla do výzkumného vzorku zařazena každá dvacátá obec v každém z krajů v rámci republiky. Tím se do výzkumného vzorku dostalo 933 českých měst a obcí, k nimž byly následně prostřednictvím jejich webových stránek vyhledány kontakty pro elektronickou korespondenci, a na tyto adresy byl rozeslán elektronický dotazník s požadavkem na vypracování. Elektronický dotazník obsahoval zejména témata spojená s identifikací problému sociálního vyloučení v obcích, institucionálním zajištěním procesu sociálního začleňování, agendou sociálního začleňování a jednotlivými kompetencemi na straně zainteresovaných aktérů, jejich spoluprací při realizaci opatření na podporu sociálního začleňování a také politické podpory tohoto procesu na lokálních úrovních. Elektronický dotazník včetně žádosti o spolupráci byl distribuován k rukám primátorů statutárních měst, starostů obcí a měst, případně jejich tajemníkům. Po ukončení třetího kola oslovování jednotlivých respondentů jsme disponovali daty ze 414 obcí (tedy cca 44 % oslovených respondentů), z toho 270 obcí nad 3 000 obyvatel (65 %) a 144 obcí pod 3 000 obyvatel (35 %), což při dotazníkovém šetření tohoto typu považujeme za návratnost zajišťující dostatečnou reprezentativnost vzorku. V průběhu rozboru jsme došli k závěru, že vypovídací schopnost s výrazně lepší reprezentativností získaných dat měly především dotazníky vyplněné na obcích s počtem obyvatel vyšším než 3 000, tudíž jsme dále pracovali zejména s tímto vzorkem čítajícím cca 270 obcí.<sup>9</sup> Při interpretaci dat však bylo nutné zohlednit rizika zkreslení způsobená např. specifickými charakteristikami obcí, jež se rozhodly šetření nezúčastnit, či rozdíly v pracovních pozicích osob, které v jednotlivých obcích dotazník vyplňovaly. Po uzavření dotazníku a ukončení jeho vyplňování byla data automaticky ukládána do předpřipravené matice, v níž jednotlivé proměnné odpovídaly jednotlivým variantám odpovědí na dané otázky. V závěru dotazníku byla vložena identifikační proměnná pro případné získání komunikačních partnerů pro další fázi výzkumu. V případě menších obcí dotazník zpravidla vyplňoval jeden respondent, většinou starosta, či jeho asistent/ka. V případě větších obcí však vyplnění dotazníku vyžadovalo součinnost dvou či více pracovníků (starostové, pracovníci sociálních odborů, pracovníci bytových odborů apod.).<sup>10</sup>

## 2.2 Rozhovory

Rozbor dat z dotazníkového šetření provedený prostřednictvím programu SPSS posloužil jako základ pro další prohlubující zkoumání problému sociálního začleňování na lokálních úrovních. V rámci další fáze projektu byly výstupy kvantitativní analýzy prohlubovány kvalitativní metodou spočívající v realizaci souboru rozhovorů se zástupci a pracovníky samospráv ve vybraných obcích. Kriteriační výběr obcí do další fáze výzkumu byl založen na zhodnocení dvou klíčových proměnných z dotazníkového šetření, jimiž byla závažnost problému sociálního vyloučení na území lokality a existence dokumentů obsahujících strategické cíle v procesu sociálního začleňování. Právě existenci takového dokumentu jsme považovali za významnou v souvislosti s prioritami v oblasti lokálních strategií sociálního začleňování. Takto bylo pro kvalita-

---

<sup>8</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

<sup>9</sup> Specifika, jež se vyskytla v menších obcích, jsme se snažili doplňovat až v průběhu kvalitativní analýzy na základě provedených rozhovorů.

<sup>10</sup> Dotazník viz příloha č. 1.

tivní výzkum zvoleno 30 obcí, v nichž byl problém sociálního vyloučení identifikován jako velmi významný, současně obec disponovala strategickým dokumentem, jehož obsahem mj. bylo komplexní či částečné řešení problematiky sociálního začleňování a v rámci identifikační proměnné byl uveden souhlas s další spoluprací na výzkumu. V těchto obcích byl v následujícím období proveden terénní výzkum.

Pro terénní výzkum byla zvolena technika polostrukturovaných rozhovorů s pracovníky obecních/městských úřadů a magistrátů, do jejichž kompetence spadá problematika sociálního vyloučení/začleňování. V rámci výběru byly kontaktovány osoby, jež se podílely na zpracovávání dotazníku v předchozí fázi. V souladu s našimi předpoklady se vesměs jednalo o pracovníky nejružnějších oddělení sociálních odborů, ať už vedoucí, či řadové, méně pak tajemníky, v menších obcích byly rozhovory vedeny přímo se starosty. Zvolený výběr komunikačních partnerů měl však také svá omezení spočívající ve skutečnosti, že tito komunikační partneři představují především realizátory opatření, která vznikají jako výsledek rozhodnutí lokální politické reprezentace. Jejich zkušenosti s řešením problémů sociálního vyloučení v obci a výkonu opatření na podporu sociálního začleňování tedy reflektují každodenní rutinu, nicméně poznatky o procesu tvorby politiky sociálního začleňování jsou pouze zprostředkované, případně mohou proces tvorby této politiky ovlivňovat svými náměty a know-how z každodenního výkonu své praxe. Pro rozhovory s komunikačními partnery<sup>11</sup> z vybraných obcí byl vypracován scénář, jehož základní osnovu tvořila rozpracovaná témata z dotazníkového šetření.<sup>12</sup> Celkem jsme uskutečnili 30 rozhovorů.

Následný rozbor rozhovorů byl proveden v programu Atlas 5. Pro tento rozbor byl vytvořen soubor 44 kódů, které slouží k rozklíčování stěžejních sdělení z přeepsaných výpovědí komunikačních partnerů. Tyto kódy pak kopírovaly jednotlivé oblasti zájmu výzkumu. V rámci následné interpretace dat extrahovaných z kvalitativní části rozboru jsme využívali i dalších informací z dřívějších výzkumných a odborných publikací zabývajících se problematikou sociálního vyloučení/začleňování.<sup>13</sup> Tato zjištění jsme pak kombinovali s výstupy kvantitativní analýzy.

### 2.3 Studium dokumentů

Pro upřesnění interpretace přístupů lokálních politik k problematice sociálního začleňování jsme prostudovali vybrané dokumenty, které byly jak respondenty z dotazníkového šetření, tak také komunikačními partnery z terénního výzkumu identifikovány jako relevantní pro tuto oblast. Až na výjimky se jednalo o komunitní plány sociálních služeb a strategické plány sociálního začleňování, případně strategické rozvojové plány měst. Rozbor těchto dokumentů se soustředil především na to, do jaké míry je v nich skutečně obsažena problematika sociálního začleňování, zda uvedená opatření či výběr nástrojů vedou k vytyčeným cílům a zda navržené, či realizované aktivity kopírují priority v oblasti sociálního začleňování v nich vydefinované. Celkem jsme provedli rozbor 22 komunitních plánů a střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb.

---

<sup>11</sup> Citace rozhovorů označujeme zkratkou P (komunikační partner) a pořadovým číslem rozhovoru. Na některých obcích se rozhovoru zúčastnilo více komunikačních partnerů.

<sup>12</sup> Scénář rozhovoru přikládáme k této monografii v příloze č. 2.

<sup>13</sup> Mareš, Horáková, Rákoczyová (2008), Rákoczyová, Trbola (2006)

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

Vzhledem ke zkoumanému tématu jsme považovali za důležité ujasnit si hned v úvodu rozhovorů, jakým způsobem je nahlíženo sociální vyloučení jako koncept v jednotlivých obcích, které byly v rámci šetření osloveny. Zároveň nás k tomu vedl i poznatek zjištěný v předchozích šetřeních, že porozumění pojmu sociální vyloučení se mezi respondenty liší a je pojímáno nedostatečně komplexním způsobem, takže potom ani nástroje sociálního začleňování často nejsou hledány v jiných oblastech než pouze v těch klasických (v oblasti sociálních služeb). I v našem šetření se od tohoto základního pohledu odvíjela celá řada souvislostí spojených se sociálním vyloučením i procesem sociálního začleňování v daných lokalitách.

V kontextu shora uvedené definice se komunikační partneři, se kterými byly vedeny rozhovory, shodovali s menšími odchylkami v tom, že sociální vyloučení je vyloučení jednotlivce nebo skupiny lidí z běžného života většinové populace, lidí, kteří mají snížené schopnosti adaptovat se v rámci společenských a morálních pravidel běžné společnosti, s různou povahou handicapů, které tyto schopnosti snižují, bez patřičného zázemí, s nízkou ekonomickou soběstačností, se ztíženým přístupem ke všem výhodám a požitkům, které tato společnost nabízí. Tento ztížený přístup bývá často spojován s různými nepříznivými životními situacemi, jako jsou nezaměstnanost, ztráta bydlení, nedostatek finančních prostředků k zajištění standardních potřeb, nepříznivý zdravotní stav, nekvalitní rodinné zázemí ad. Vesměs se ale jedná o **kumulaci několika rizikových faktorů**, které působí v daném okamžiku v životě člověka současně (viz následující citace).

*„... u nás v praxi sociální vyloučení vnímáme v okamžiku, kdy člověk nemá přístup na trh práce, nemá širší rodinu, nemá společenské vazby, v rámci kterých může získat i nějakou informaci, která by mu mohla prospět k zapojení se do běžného společenského života, když je člověk ohrožen ztrátou střechy nad hlavou, když je dlouhodobě nezaměstnaný a když nemá sociální vazby, které by nějakým způsobem satureovaly, sanovaly jeho normální lidský život...“ (P17)*

Jako nejrizikovější faktory s přímým dosahem na potenciální vznik sociálního vyloučení byly zmiňovány **ztráta zaměstnání a ztráta bydlení**, dále pak **chudoba a sociální patologie**. Ztrátou zaměstnání se člověk dostává do soukolí dalších nepříjemných situací, roztáčí se kruh problémů, jako jsou ztráta sociálního kapitálu, ztráta sociálních vazeb, nábourání rodinných vazeb, ztráta společenských návyků, rezignace, ztráta prostředků k obživě, dluhy, materiální deprivace, ztráta bydlení, psychické problémy ad., ze kterého pak již není schopen sám bez podpory vystoupit. Četnost vzniku těchto situací je přímo úměrná rostoucí délce nezaměstnanosti a prohlubování sociálního vyloučení. Ztráta bydlení jako jeden z hlavních důsledků už je pak považována většinou komunikačních partnerů za extrémní formu sociálního vyloučení. Právě aktivace člověka na trhu práce a jeho reálné možnosti aktivace na trhu bydlení jsou podle mnohých základním a mnohdy také jediným účinným nástrojem v boji proti sociálnímu vyloučení.

Poměrně intenzivně bylo našimi komunikačními partnery sociální vyloučení nahlíženo jako **důsledek odlišné etnicity** (romská populace, přistěhovalci), odlišnosti kultur, **nekvalitních rodinných vazeb**, přerušení základních sociálních vazeb, také ve vztahu k **sociálně patologickým jevům**, kde se jedná především o sociální vyloučení v důsledku pobytu v nápravném zařízení, výchovných ústavech a ústavech sociální péče, sociální vyloučení v důsledku neléčených závislostí („...no je to kategorie občanů, který prostě mají nějaký problém s tím, být zařazený ve společnosti normálním



způsobem, to znamená, zřejmě nemají kde bydlet, nemají ty normální vazby na svoje okolí, jsou postiženy třeba drogovou problematikou, alkoholem a podobně no, třeba i dlouhodobě nezaměstnaných, což je náš problém tady dost velké a tak podobně no. Pojí se s tím samozřejmě kriminalita, tyhle ty všechny nepříjemný záležitosti" P10), ale také ve **vztahu k nízkému vzdělání a kvalifikaci** („...lidi, kteří jsou sociálně slabší, kterým chybí vzdělání, kterým chybí předpoklady, kteří se s tím narodili nebo to získali v té rodině, ..., týká se to samozřejmě Romů a týká se to poměrně široké vrstvy málo vzdělaných lidí takzvaně z majoritní společnosti, ovšem žijících s minimálním vzděláním..." P11). Někteří z lokálních aktérů sociálního začleňování pak spojují sociální exkluzi především s **předsudky, diskriminací a xenofobií** zástupců většinové společnosti. Staví tak do protikladu individuální dimenzi vyloučení s přístupy vylučující společnosti. Vesměs se ovšem jedná o kumulaci hned několika rizikových faktorů najednou.

Lokálními aktéry byla často zmiňována také problematika **prostorového aspektu sociální exkluze**, a to jak v důsledku cíleného soustředění určitých skupin osob do konkrétních ohraničených lokalit se zvýšenou sociální kontrolou v rámci lokálních strategií v minulosti<sup>14</sup> (např. sestěhovávání neplatičů nájemného do lokalit s nekvalitním bytovým fondem), tak také jejich přirozené stěhování do lokalit s cenově výhodnějším bydlením, případně do regionů s volnější politikou výplaty sociálních dávek (více viz problematika vyloučených lokalit níže), či do regionů postižených vyšší mírou nezaměstnanosti. Někteří z našich komunikačních partnerů v této souvislosti mluví o životních strategiích sociálně vyloučených skupin populace. Sestěhovávání sociálně nepřizpůsobivých občanů do ohraničených (případně odlehlých) lokalit bylo v minulosti obvyklou strategií místních politických reprezentací, občas se tak dělo i v regionálním kontextu mimo hranice obce. V současné době však tento trend uplatňují především majitelé nájemních bytů, kteří koupí levných bytů ve velkém a sestěhováním lidí sociálně vyloučených nebo ohrožených do těchto bytů s efektem uvolnění lukrativnějších bytů pro „standardní“ klientelu vytváří prostorový rozměr sociálního vyloučení, často na úkor života v daných lokalitách, což ve svých výpovědích potvrzovali i komunikační partneři.

Lokální aktéři z geograficky odloučených regionů pak poukazovali na **prostorové vyloučení celých regionů** (Kraslice, Varnsdorf, Jeseník, Kadaň), kdy ekonomický a sociální prostor je dělen na jádro a periferii. Obyvatelé těchto regionů jsou postiženi sociálním vyloučením zejména z důvodů nedostatku pracovních příležitostí, ztížené dostupnosti k nejbližším funkčním trhům práce, často i špatné dopravní obslužnosti a občanské vybavenosti. Návaznost na vnitřní region<sup>15</sup> v těchto oblastech je poměrně komplikovaná a v konečném důsledku ovlivňuje veškeré ostatní dimenze života společnosti v daném regionu, obzvláště pak ty, které bezprostředně zabraňují postupné sociální inkluzi; prostorová odloučenost je bariérou pro rozvoj regionu, a to zejména z hlediska rozvoje trhu práce a s ním i rozvoje nabídky pracovních příležitostí.<sup>16</sup> Vnitřní periferii tak považuje většina z místních komunikačních partnerů za jeden z nejvýznamnějších strukturálních faktorů ve vztahu k sociální exkluzi; je

---

<sup>14</sup> Blíže viz např. Baršová, 2003 nebo Musil, Müller, 2008.

<sup>15</sup> K problematice vnitřních periferií blíže viz Drbohlav, Rákoczyová, 2012.

<sup>16</sup> Vnitřní periferii charakterizují Musil a Müller (2008) jako ta území země, která se „hospodářsky nerozvíjejí, ztrácejí obyvatelstvo, demograficky stárnou, mají nižší sociálně-ekonomickou úroveň a horší technickou i sociální infrastrukturu než ostatní části území, mají starý bytový fond a objevují se v nich specifické sociální problémy spojené s exkluzí“ (Musil, Müller, 2008: 326). Pojem vnitřní periferie v jejich výzkumu znamená, že se jednalo o periferie uvnitř území ČR a jen menší část takovýchto periferií identifikovali podél státních hranic.

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

---

bariérou úspěšného procesu sociálního začleňování. Výstižným způsobem popisuje problematiku vnitřní periferie následující citace z rozhovoru:

*„...ten rozsah sociálního vyloučení je poměrně veliký, protože vzhledem k tomu, že je zde poměrně zásadně strukturálně postižený region, kdy je tady vysoká míra nezaměstnanosti, málo pracovních příležitostí, i co se týče služeb a prostě dalších věcí, ten region je za kopcem a občas se ten kopec paradoxně projevuje i tak, že je takovou určitou bariérou, která za prvé zdražuje zboží, který se sem dováží, takže někde nám chybí tady, jsou o něco dražší než za kopcem a zároveň i ta dopravní dostupnost a možnost řešit některé věci je právě tou dopravní nedostupností o to složitější, tak v podstatě do té kategorie sociálního vyloučení spadá podstatně širší skupina lidí...“ (P21)*

Prostorově vyloučeným v tomto ohledu však může být i region, v němž je historicky dána nízká vzdělanostní struktura obyvatel. Takto profilovaná populační struktura vesměs vznikala v minulosti přílivem obyvatel za možnostmi zaměstnání v odvětvově jednostranně zaměřeném průmyslu. Jejich motivace byla především pracovní, ne však už tak s cílem přijmout daný region za svůj nový domov (sociální soudržnost a solidarita v těchto regionech byla často omezená)... (*...ale jakoby to Chomutovsko, Mostecko, Ústecko... a bude dost dlouho trvat než ty lidi si najdou prostě k tomu vztah... P19*). Příklady tohoto typu vyloučení opět uvádějí zástupci samospráv periferních regionů, případně také regionů s jednostranně zaměřeným trhem práce v minulých obdobích (*...ale tady ten kraj má své specifické problémy. Tady prostě bydleli Němci, kteří odsud odešli, přišli sem lidi, teď nevím, za jakým účelem, většinou to nebyla nějaké elita národa, je to spousta přistěhovalců, potom sem přišli lidi do šachet, elektráren atd. a prostě to složení toho obyvatelstva je tady výrazně jiné než jinde v republice... P16*).

V případě, že průmyslové odvětví zaměstnávající velkou část regionální populace bylo v minulosti výrazně zaměřeno na produkci jedné komodity, která se změnou politických a ekonomických struktur ve společnosti přestala být žádanou, tato poměrně velká část populace se stala nezaměstnanou a vzhledem k nízkým, nebo jednostranně zaměřeným, kvalifikačním předpokladům, také nezaměstnatelnou (*...tady prostě vždycky lidi přijdou a... tady jsme, poradte si s náma, tady jsou ti lidi daleko míň zvyklí se starat o sebe, jakoby pracovat na sobě, takže tady je daleko víc sociálních problémů než někde jinde...P14*). Vzhledem k nedostatečnému rozvoji trhu práce dochází postupně k hromadnému sociálnímu vyloučení místní společnosti a s odlivem populace s vyššími vzdělanostními a kvalifikačními předpoklady mimo takový region, k prostorovému vyloučení dané lokality.

Poměrně významnou se v průběhu rozhovorů potvrzovala také **subjektivně vnímaná dimenze sociálního vyloučení** (sebevyloučení). Jednalo se o situace, kdy na základě společenského vnímání sociálního vyloučení určitých skupin populace dochází v jednotlivých případech k mentální internalizaci vyloučení a tito jedinci (či skupiny) se v konečném důsledku prezentují v intencích norem, které jsou jim větší-novou společností přisuzovány. Tento stigmatizační efekt vystihuje následující citace:

*„...ti lidi jsou vyloučení pro to, jak o nich někdo smýšlí. Ono být chudý ještě neznamená být automaticky nějakým způsobem špatný. I když je to s tou chudobou většinou spojené. A proto i na tu chudobu jsou koncentrované různé podpory, protože se má za to, že chudý člověk se chová špatně právě pro svoji chudobu. A já si nemyslím, že to tak je. Že lidi se chovají tak i možná proto, že ta očekávání naplňují. A zároveň, že žijí nějakými vnitřními pravidly. To je stejné jako ve třídě. Pokud tam bude někdo jako outsider, tak on přijme tu roli chtě nechtě. Protože se od něj nečeká, neočekává, že bude v té třídě nějak excelovat.*

*Zkrátka na to nemá třeba předpoklady rozumové, tělesné nebo jiné. Tak pokud se tak přemýšlí o těch lidech, tak oni přijmou tu roli, jakoby přijmou tu roli chtě nechtě, aniž by si to uvědomovali. A začnou jakoby utvářet vlastní pravidla..." (P30)*

S výše uvedenou dimenzí bezprostředně souvisí také **reprodukce sociálního vyloučení**, ať už prostřednictvím přenosu kulturních hodnot uvnitř sociálně vyloučených komunit, nebo v rámci mezigeneračního přenosu („...a jsou to zejména rodiny tam, kde nejsou ty pracovní návyky tam, když třeba děti vidí, že maminka nikde nedělá a nedělala, tatínek taky nikde nedělá, nedělal, babička s dědečkem to bylo to samé, takže on už třeba po dvě generace jako nevidí, nemají ty vzory vlastně ví, že tatínek s maminkou jsou na sociálních dávkách, tak si myslím, že tady to je..." P12). Tímto typem vyloučení jsou postiženy obzvláště děti v rodinách sociálně vyloučených. Navíc je tento rozměr umocněn i vyloučením ze spotřeby určitých statků, které děti z prostředí většinové populace mají k dispozici. K sociálnímu vyloučení určitých skupin dětí může paradoxně přispívat také vzdělávací systém prostřednictvím nabídky výletů, zahraničních zájezdů, lyžařských kurzů a letních škol, které nemohou nízkopříjmové skupiny rodin financovat. Toto vyloučení pak vede k prvotní stigmatizaci těchto dětí a k riziku jejich postupné izolace.

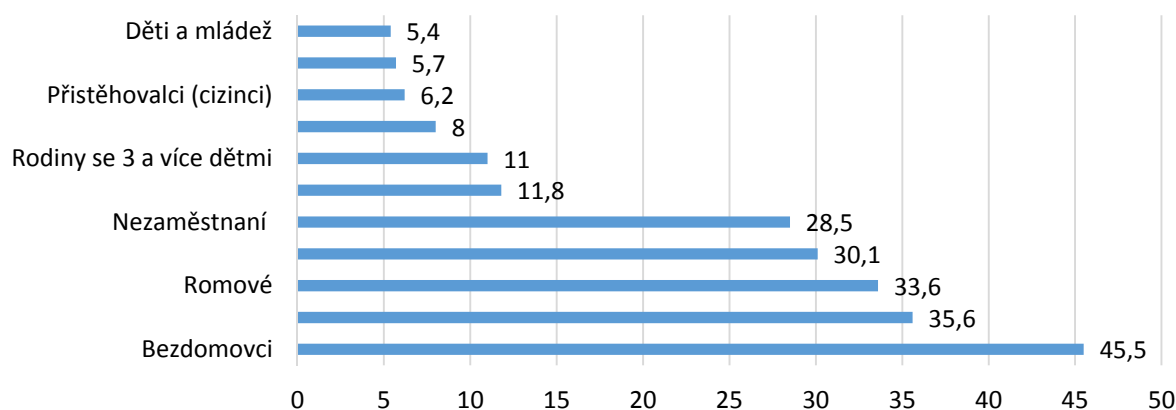
### **3.1 Oblasti sociálního vyloučení a trajektorie vedoucí k sociálnímu vyloučení**

Současný výzkum potvrzuje, že problém sociálního vyloučení je hlavními aktéry v lokalitách nahlížen prizmatem specifických problémů určitých skupin populace, jež nejsou většinovou společností považovány za standardní. Proto také ve svých výpovědích často definovali sociální vyloučení jako soubor situací, ve kterých se tyto skupiny ocitají. Na základě příkladů řešených situací svých klientů pak dokazovali znalost rozměru vyloučení té které skupiny a byli také ve většině případů schopni identifikovat trajektorie vedoucí k tomuto vyloučení. Níže v textu se tedy zaměřujeme na popis nejčastějších situací souvisejících se sociálním vyloučením ve vztahu k jednotlivým skupinám klientů našich komunikačních partnerů.

Riziko sociálního vyloučení se podle dotázaných zástupců místních samospráv nejvíce týká **lidí bez domova** a dále vzájemně se překrývajících skupin **Romů**, osob **nezaměstnaných, pobírajících dávky pomoci v hmotné nouzi a žijících na ubytovně** (viz následující graf). Kromě uvedených skupin respondenti v otevřené otázce opakovaně zmiňovali osoby drogově závislé, osoby psychicky nemocné a také zadlužené domácnosti, v rozhovorech pak opakovaně jmenovali také osoby opouštějící zařízení výkonu trestu a mladé lidi opouštějící zařízení ústavní výchovy.

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

Graf č. 1 **Skupiny ohrožené sociálním vyloučením ve sledovaných obcích**



**N=270**

Pozn. Podíl respondentů, kteří označili danou skupinu za velmi ohroženou (hodnoty 4 a 5 na škále od 1 do 5).

Na nejčastěji jmenované skupiny se zaměříme blíže. Jsme si nicméně vědomi toho, že uvedené skupiny se navzájem prolínají a sociálně ohrožené osoby často spadají do více těchto skupin současně.

#### 3.1.1 Lidé bez domova

Jako příklad absolutního sociálního vyloučení jsou nejčastěji uváděni lidé, kteří přišli o svůj domov, a to ve smyslu ztráty bydlení. Jsou mezi nimi uváděni i takoví jedinci a skupiny osob, které sice neztratily střechu nad hlavou (obyvatelé ubytoven, azylových domů, lidé žijící u příbuzných apod.), nicméně přišly o domov v symbolickém slova smyslu, o místo, s jehož ztrátou spojují reálnou neexistenci privátního prostoru, prostoru pro odpočinek, či základního zázemí pro důstojný život. Tato cílová skupina osob z hlediska sociálního vyloučení spadá do kategorie lidí bez domova. V současné době nejužívanější definicí této kategorie populace ve všech státech Evropské unie je typologie bezdomovectví ETHOS (Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení<sup>17</sup>), vypracovaná Evropskou federací národních sdružení pracujících s bezdomovci (FEANTSA<sup>18</sup>) za účelem uchopení problému bezdomovectví ve všech jeho dimenzích s cílem zajistit snazší orientaci v procesu vytváření politik na podporu prevence bezdomovectví, jejich rozvoje a vytvoření jednotného srovnávacího prostoru pro boj s bezdomovectvím v rámci Evropské unie. V rámci této typologie jsou identifikovány 4 koncepční kategorie osob trpících bezdomovectvím:

- osoby bez střechy (osoby žijící na ulicích, bez jakéhokoliv ubytování, v noclehárnách),
- osoby bez domova (osoby v ubytovnách, pobytových zařízeních, azylových domech, osoby před opuštěním instituce, osoby s přechodným místem k nocování v institucích),

<sup>17</sup> European Typology of Homelessness and Housing Exclusion

<sup>18</sup> European Federation of National Organisations working with the Homeless

- osoby s nejistým bydlením (ohrožené z důvodu nestálého příjmu, osoby ohrožené vystěhováním osoby bydlící bez právního nároku, osoby bydlící přechodně u příbuzných nebo přátel osoby ohrožené domácím násilím),
- osoby s nevyhovujícím bydlením (osoby žijící v provizoriích - karavany, zahradní chatky, mobilní obydlí, osoby žijící v nevyhovujícím prostředí, osoby žijící přelidněných bytech).

Vedle poměrně přesně vydefinovaných skupin bezdomovců jsou dle zkušeností našich komunikačních partnerů ztrátou bydlení ohroženy prakticky všechny skupiny osob spadajících do kategorie sociálně vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených.

Jednotlivé mechanismy, faktory ovlivňující bezdomovectví a trajektorie k němu vedoucí jsou velmi různorodé, individuální, nicméně jsou téměř vždy spojovány se ztrátou zaměstnání, zprerháním rodinných vazeb, nedostatkem finančních prostředků, chudobou, nekvalitním (nebo neexistujícím) rodinným zázemím v dětství, osobnostními charakteristikami, sociálně patologickými jevy ad. Tak například Hradecký (1996: 43, 44) kategorizuje rozhodující faktory vyvolávající fenomén bezdomovectví na faktory objektivního charakteru a faktory subjektivní. „Faktory objektivní jsou ovlivněny sociální politikou státu, sociálním zákonodárstvím apod. Faktory subjektivní jsou ovlivněny jednotlivci, rodinami, společenskými skupinami, jejich schopnostmi, rysy, temperamentem, charakterem, věkem apod.“ Faktory subjektivní dále kategorizuje na a/ faktory materiálního charakteru (ztráta bydlení, ztráta zaměstnání, nedostatečné příjmy, zadluženost ad.), b/ faktory vztahové (změna struktury rodiny, rodinné problémy, domácí násilí, problémy s výchovou ad.), c/ faktory osobní (duševní či tělesný handicap, alkoholismus, zneužívání návykových látek, osamělost) a d/ faktory institucionální (ústavní výchova, pobyt v nápravném zařízení apod.).

V rámci výzkumu jsme identifikovali téměř všechny shora uvedené faktory, nicméně dle výpovědí našich komunikačních partnerů se nejčastěji zmiňovaným problémem ve vztahu ke ztrátě bydlení jevíla **ztráta zaměstnání**, případně dlouhodobé vyloučení z trhu práce. Tato situace se v individuálním časovém horizontu začne projevovat nejen v **ekonomickém zázemí domácnosti** (nedostatek finančních prostředků, který roztáčí spirálu zadluženosti domácnosti, dlouhodobé nezvládnání splácení **dluhů**, jak na nájemném, tak ze spotřebních úvěrů, kombinace několika typů půjček, rostoucí předluženost, exekuce majetku, exekuce bydlení), ale odráží se také na **kvalitě vztahů** uvnitř domácnosti (narušení důvěry ve vztazích, rozpad těchto vztahů, odchod člena rodiny z rodinného prostředí). Velmi často se tak začíná dít i v doposud bezproblémově fungujících rodinách:

*„...vlastně nám se dneska do té formy bezdomovectví dostávají i jedinci, kteří jsou prostě ze standardních rodin, kdy se ta rodina dostala do nějaké tíživé situace. Tento jedinec nebyl nějakým způsobem schopen se adaptovat na ty podmínky v té rodině. Takže je to jedinec, kterého rodina nějakým způsobem vyloučila ze svého okruhu, z toho důvodu, že nasekal nějaké dluhy, nespolu-pracoval, nebyl v kontextu té rodiny jako přijat. Takže to jsou teď tito noví lidé, kteří se ocitají bez přístřeší...“ (P14)*

Se ztrátou zaměstnání může bezprostředně souviset také ztráta sociálních kontaktů, návyků a běžného režimu, což v kombinaci se špatným psychickým stavem jednotlivce může vést k subjektivnímu pocitu sociálního vyloučení a poté i ke ztrátě domova. Velmi často se tak mezi bezdomovci objevují muži v produktivním věku, kteří ztratili zaměstnání, svoji situaci dlouhodobě psychicky špatně zvládali, čímž se nabouraly rodinné vztahy a došlo k **rozpadu rodiny**. Muž zpravidla ponechal možnost

bydlení svojí partnerce (rodině) a sám tak přišel o domov. Specifickým případem bezdomovectví jsou pak oběti domácího násilí (vesměs ženy s malými dětmi), jejichž tíživá situace bývá často řešena umožněním pobytu v azylových zařízeních pro tyto skupiny populace. S **narušenými rodinnými vazbami** je často spojováno také bezdomovectví mladých lidí. Jedná se vesměs o rodiny, kde jsou vztahy poznamenány neadekvátní výchovou ze strany rodičů, často jejich sociálním vyloučením, neexistencí vzoru chování a návyků, závislostmi na návykových látkách, nestabilním ekonomickým zázemím, nebo čistě jenom mezigeneračním neporozuměním. Mladiství pocházející z takových rodin opouštějí domácnosti svých rodičů a v kombinaci se špatnou sociální situací a nedosažitelností vlastního bydlení se často uchylují k životu na ulici (viz citace P15 níže).

**Zadluženost a neschopnost splácet dluhy** však nepřipravuje o střechu nad hlavou pouze jednotlivce, ale v této situaci se často nacházejí celé rodiny, které přicházejí o možnost bydlení vesměs v exekučních řízeních. Tímto problémem bývají postiženy vícečetné domácnosti, osamělí rodiče (matky samoživitelky), domácnosti seniorů a částečně domácnosti zdravotně postižených (zejména jednotlivců s mentálním postižením). U seniorů bývá často klíčovým krokem ke ztrátě bydlení ztráta partnera a s tím spojená ztráta významné části příjmu domácnosti. V případě jednotlivců se zdravotním postižením se jedná spíše o nedostatečnou výši finančních prostředků na udržení bydlení z důvodu nezaměstnanosti.

Vedle ztráty bydlení z důvodu zadluženosti, ztráty příjmu v důsledku nezaměstnanosti, či zpretrhání rodinných vazeb, uvádějí komunikační partneři jako důvody vedoucí k bezdomovectví poměrně často **pobyty v nápravných zařízeních, pobyty mladistvých v ústavních zařízeních a různé druhy závislostí na návykových látkách**, zejména pak alkoholu a drogách. V případě mladistvých opouštějících ústavní zařízení byl komunikačními partnery často zmiňován problém nedostatku bytových možností poté, co definitivně opustí brány zařízení. Vesměs byla uváděna zařízení typu domů na půli cesty, v omezené míře obecní startovní byty, nicméně kapacita těchto zařízení zdaleka neodpovídá potřebnosti této kategorie populace.

Typickým příkladem bezdomovce dle několika komunikačních partnerů jsou pak jedinci, kteří „...už nějakým způsobem rezignovali, ztratili dovednosti, ztratili nějakou pohotovost se orientovat, aby si zvyšovali kvalifikaci, aby dostali aspoň nějakých brigád, takže jsou už..., jak bych to řekl, takové profláklé tváře, jak na evidenci uchazečů o práci, nebo na hmotné nouzi, jsou nezaměstnatelní kvůli nízké kvalifikaci nebo kvůli opakované trestné činnosti...“ (P4)

Velmi sporadicky pak byla uváděna skupina populace bez domova, která si tuto polohu zvolila jako svůj **životní styl**. Zajímavou kategorizaci bezdomovectví, která shrnuje mnohé z předchozích zjištění, uvádí jedna z komunikačních partnerek, která mezi bezdomovci identifikuje typy vzniku jejich životní situace (z hlediska času - lidé sžití s bezdomovectvím a aktuálně vznikající bezdomovectví, ale také identifikace účelového bezdomovectví):

*„Můžeme je rozdělit na lidi, kteří z podstaty žijí takhle, to jsou ti nejstarší bezdomovci, ti, co vznikli po tom převratu. Ti už na té ulici umí žít, sžili se s ní, de facto nepotřebují žádnou pomoc, a když s nimi chcete spolupracovat, oni se té spolupráci nebrání. Navštěvují ty azylové domy, nízkoprahové centra, přijdou se ohřát, když je zima a jsou bezproblémoví. Protože v současné době už mluvíme o bezdomovcích, kterým je tak padesát a víc. Druhá kategorie jsou bezdomovci, kteří se na tu ulici dostávají teď, zítra, pozítří a tak, a to jsou teda ty případy, kdy teda žije třeba s družkou, ona zemře, byt je psaný na ní, vezmou mu ho děti, tohoto člověka vyhodí. V momentě, kdy je tomu člověku padesát a*

*nedej bože má nějaký zdravotní handicap, tak jako těžko sežene práci, ze které by si potom zaplatil nájem, zvláště když teda je tam nějaká jistina, kterou musí složit, takže se to takhle začne roztáčet a on se z toho obyčejně nedostane a vzniká nový bezdomovec. S tím se ještě dá pracovat, do roka, do dvou maximálně ho lze nějakou službou vrátit zpátky, někdo se chytí, někdo ne, někdo do toho docela rád spadne a rozšíří tu komunitu těch klasických bezdomovců.*

*Nejhorší kategorie bezdomovectví, která vzniká, je účelové bezdomovectví mladých bezdomovců, což je kategorie od šestnácti zhruba do těch osmadvaceti, hodně jich je ze Slovenska. Je to taková účelová homeless, která se sem stahuje, protože třeba mají neskutečné dluhy, jsou trestně stíhaní, takže jsou to obyčejně Slováci bez dokladů, kteří se sem prostě přijeli schovat. Nechtějí nic, dělají bordel, jsou to lidi, kterým nemůžete nic nabídnout, protože oni nic neumí, v životě nebudou dělat, protože jsou většinou zatíženi takovými exekucemi, že už z nich nic nevyrazíte, takže tady vzniká kategorie lidí, na které budeme trvale doplácet. To jsou tzv. lidi, to je ztracená generace. My už jim tady jinak neřekneme. A jsou to opravdu ti, kteří akorát chlastají, fetují, dělají bordel, kradou, to jsou všechno ti lidi, kteří teď účelově vznikají. Část těchto lidí tvoří tzv. účeloví, je to taky generace Paris Hilton. To jsou takové ty zbohatlické děti, tatínek právník, nejlépe i úspěšný politik, matka lékařka atd. a oni revoltují proti tomu standardnímu životu, jako v přepychu, takže se uchýlí někam do slumu, do squatu a tak a budou s těmi lidmi žít, protože posílí tu jejich komunitu. Ale ti jsou úplně blbí, za rok to z nich vyčichne a vrátí se rádi do toho přepychu, protože on to dlouho nikdo nevydrží." (P15)*

Z hlediska prostorové distribuce potvrzuje dotazníkové šetření známý fakt, že zjevné bezdomovectví představuje problém, s nímž se ve zvýšené míře potýkají převážně větší města, v nichž dochází ke koncentraci osob bez přístřeší. Ve většině sledovaných menších obcích (pod 50 tisíc obyvatel) se tyto osoby buď vůbec nevyskytují, nebo se jedná pouze o několik jedinců (v 69 % obcí žije odhadem 0-10 bezdomovců). Celkem žije na území sledovaných obcí odhadem 6 200 bezdomovců, z nichž více než polovina ve městech nad 50 tisíc obyvatel. Velmi často se na území těchto měst stahují bezdomovci ze širokého okolí, což v konečném důsledku poměrně komplikuje práci pracovníkům sociálních odborů. Migraci do měst vyvolanou ztrátou bydlení shrnuje jedna z komunikačních partnerek:

*„...tím, že jsme spádoví, tak jsme útočištěm pro řadu lidí, kteří, teď to vezmu úplně všeobecně, žebrák, somrák si v Kdyni na náměstí nevyžebrá tolik, jako když bude stát tady ve Smetanově ulici nebo v Brance. Takže ta spádovost a taky ta nabídka služeb, kterou má teda naše město víc než nadstandardní, ať už teda směrem k bezdomovcům nebo prostě k jiným sociálně vyloučeným, je tady prostě... to je lákadlo. Lákadlo pro všechny z těch ostatních obcí mimo. Takže město, byť by třeba nemuselo, tak na svých bedrech nese takovou zodpovědnost za všechny tyhle lidi, kteří se sem přifoukli z celého kraje a nejenom z kraje, protože máme analýzu bezdomovectví, takže my tady skutečně máme bezdomovce ze Slovenska, máme tady z Polska, máme je tady ze všech koutů republiky..." (P15)*

#### 3.1.2 Romové

Etnicita jako jeden z aspektů sociálního vyloučení byla zmiňována v každém z rozhovorů, který jsme se zástupci samospráv i sociálních odborů vedli. Sociální

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

---

vyloučení je v největší míře spojováno s romskou menšinou.<sup>19</sup> I když někteří z komunikačních partnerů byli ochotni připustit fakt, že sociální vyloučení Romů je mimo jiné podmíněno také vnějšími faktory (postoje společnosti), většina z nich spojovala sociální vyloučení této skupiny populace s extrémním rozsahem nezaměstnanosti a naprostou závislostí na sociálním systému

*„...skupina Romů je prakticky nejvíce postižena nezaměstnaností a extrémně závislá na jakýchkoliv dávkách hmotné nouze...” (P15)*

Mezi hlavní faktory ovlivňující vyloučenost této skupiny populace patří zejména jejich **dlouhodobá nezaměstnanost**, související dle komunikačních partnerů především s jejich hodnotami, způsobem života a omezeností pracovních návyků, **obtížná zaměstnatelnost** (diskriminace ze strany zaměstnavatelů, nízká úroveň vzdělání, nulová kvalifikace), chudoba a s ní spojená zadluženost domácností, závislost na sociálních dávkách, často prostorová segregace a koncentrace v jednom místě v důsledku etnického složení. Tento moralizující diskurz ve vztahu k romskému etniku se častěji vyskytuje ve výpovědích komunikačních partnerů z menších měst, i když ve vztahu k problematice nezaměstnanosti není tento přístup výjimkou ani pro komunikační partnery ve větších městech.

Za jeden z klíčových mechanismů vedoucích k sociálnímu vyloučení mladé generace Romů považují zástupci místních samospráv **mezigenerační přenos hodnot a vzorců chování**.

*„...kde pracujeme i s tou situací těch přenosů těch vzorců, který ty děti vidí ve svých rodinách, tak samozřejmě to ovlivňuje vývoj a vytváření si nějakého svého názoru u těch dětí, když to vidí doma, jak to chodí. Táta v práci nebyl půl roku, respektive jsou rodiny, kde ráno vstávají jenom děti, protože jdou do školy. Takže pro ty děti je to vlastně zaměstnání a pro rodiče, když oni práci nemají, tak samozřejmě děti vidí, že ti rodiče do práce nevstávají. Takže určitě je to ovlivňuje mezigeneračně, tu generaci, která se s tímto potýká...” (P17)*

Model zadluženosti rodin, z nichž pocházejí, přejímají do svých vzorců chování a často si neuvědomují, že se standardním životem jsou spojeny povinnosti v podobě placení statků, jichž užívají. Navíc se často jedná o mladé Romy, kteří zakládají rodiny v nízkém věku bez jakýchkoliv ekonomických možností nově vzniklou situaci zvládnout a zejména bez reálných možností zajistit si vlastní bydlení. Výsledkem takového přístupu je pak v mnoha případech ztráta bydlení, která je často podmíněná faktem, že tito lidé přicházejí žádat o pomoc až v situaci, kdy se jejich dluhy, často doplněné o úroky, vyšplhají do závratných výšek. Komunikační partneři zmiňují také situace, kdy tito lidé přicházejí žádat o pomoc mnohdy až v pětiletém období od vzniku dluhu.

Jedním z dalších mechanismů, který vede k tak častému sociálnímu vyloučení Romů a o němž se zmiňovala velká část komunikačních partnerů, je **nedostatečná účast ve vzdělávacím systému**. Romské děti často končí pouze se základním vzděláním, které pro zaměstnavatele v současné době není příliš atraktivní. Navíc, v kombinaci s jejich etnicitou (velmi pravděpodobná diskriminace ze strany zaměstnavatelů) tak často mladí Romové vstupují ihned po ukončení školní docházky do dávkových systémů. Ty však v případě této skupiny populace nemají příliš efektivní

---

<sup>19</sup> V jednom případě byli během rozhovoru označeni za ohrožené příslušníci mongolské národnosti. Problematiku jejich vyloučení a xenofobních nálad ve společnosti řešili ještě v nedávné době v Havlíčkově Brodě, kde mají početnou mongolskou menšinu pracující jako agenturní zaměstnanci ve zdejší firmě. Situace ve městě se však zklidnila, protože část Mongolů se postupem času vrátila do země původu, ostatní byli schopni se do zdejší společnosti začlenit.



začleňující účinek. Problém jejich nepříliš úspěšného vzdělávání je spatřován nejen ve vzdělávacím systému, který v mnohém nevyhovuje potřebám a schopnostem těchto mladých lidí, ale také v samotném přístupu rodičů ke vzdělávání svých dětí. Otázku neřešené potřeby efektivního systému vzdělávání romské populace zvažuje komunikační partner v následující citaci:

*„Jim nestačí základní vzdělání, a nebude jim nikdy stačit. A já tady mám na výběrech ty mladé, kterým je dneska dvacet, dvaadvacet. Jsi vyučený? Nejsu. Proč nejsi? Jsem byl mladý a blbý. Teď jsi ještě pořád mladý, tak se běž vyučit. Ne. Já nevím, proč ne. Ale tady chybí ta pomoc. Jestli ta nová generace, která teď dorůstá, zase bude bez vzdělání, tak máme zaděláno na takový problém, o kterém se nám tady v republice zatím ještě nezdá. Protože těch starých je relativně málo, ale tam je... My máme děti, z majoritní společnosti, později a méně, oni mají brzo a moc. Další brzo a moc, takže nám se ty nůžky rozevřou, všichni jsou bez vzdělání a to je lehké křičet, já mám nárok, já mám právo. Ale oni by někteří i do té práce šli, protože když do té fabriky přijdu, tak tam někteří Romové pracují, ale je to minimum z toho, co by mohlo.“ (P11)*

Významným specifikem života Romů, kteří přišli o bydlení a žijí převážně na ubytovnách (ale také v nájemních bytech), je četná **migrace mezi lokalitami**, jak již bylo uvedeno výše. Tyto domácnosti podle komunikačních partnerů často původní místo vybydlují a stěhují se ke svým příbuzným a na ubytovny do jiných lokalit, s čímž souvisí problémy s rozšiřováním nebo vznikem nových vyloučených lokalit, kde dochází ke kumulaci aspektů sociálního vyloučení v největší míře. Někteří komunikační partneři důvod tohoto jevu spatřují také v **rozdílnosti přístupů k vyplácení dávek hmotné nouze** mezi jednotlivými pobočkami Úřadu práce (benevolentnější přístup úřadů v některých lokalitách na základě individuálního posuzování situace klienta). V případech okrajových regionů je pak také jako důvod migrace této části populace uváděna situace na trhu práce, na kterém převládá především strukturální a dlouhodobá nezaměstnanost, což podle komunikačních partnerů poskytuje Romům možnost setrávat v závislosti na systému hmotné nouze. V této souvislosti je také některými komunikačními partnery zmiňován problém nemotivujících sociálních dávek, které umožňují zejména romským klientům zůstat v systému a příjmy si doplňovat možnostmi „černé práce“. Příčinou této strategie je především zadluženost romských domácností a obava z exekučních řízení. Zatímco příjem z dávkového systému nemůže podléhat exekučnímu řízení, příjem z legálního zaměstnání by se předmětem případného exekučního řízení v případě vzniku dluhu stal. Někteří komunikační partneři dokonce přiznávají, že o práci na černo u některých ze svých klientů vědí, ale případná kontrola by v tomto ohledu měla pro mnohé domácnosti likvidační účinek (viz následující citace):

*„Oni ještě dělají načerno, mají k tomu dávky a ... to nejsou lidé, kteří by nepracovali vůbec, ale oni dělají načerno. Já se to dozvím, ale kdybych to prostě nahlásila, tak já tu celou rodinu dostanu úplně... zlikviduji.“ (P2)*

Zástupci romské populace jsou také nejčastěji identifikováni jako **obyvatelé vyloučených lokalit v podobě ghett**, kde tvoří převážnou většinu populace. Pro obyvatele těchto ghett je, jak již bylo uvedeno, příznačná prostorová segregace. V rámci života v ghettech dochází podstatně častěji k reprodukci vzorců chování a návyků nejen v rodině, ale také v komunitě, která toto místo obývá a jež je charakteristická podobnými modely přístupu k životu a obdobnými sociálními a ekonomickými podmínkami pro jeho zvládnutí. U těchto domácností Romů dochází k souběhu několika faktorů (multidimenzionální charakter sociálního vyloučení) ovlivňujících trajektorie vzniku sociálního vyloučení (nezaměstnanost, předluženost, ztráta bydlení, vícečetnost

domácností a vystěhování do sociálně vyloučené lokality). Problematika ghettoizace určitých území je v současné době pro většinu obcí velmi závažným problémem, nicméně většina dotázaných byla v rozhovorech ochotna připustit, že na tvorbě ghett se v minulosti do významné míry mimo jiné podílely také obce samy prostřednictvím vytváření bytového fondu pro neplatiče nájemného, kterých převážnou část tvořili právě příslušníci tohoto etnika.

#### 3.1.3 Nezaměstnaní

Ztráta zaměstnání a s ní spojená nezaměstnanost je podle většiny komunikačních partnerů nejvýznamnějším faktorem, který má klíčový vliv na vznik a rozvoj sociálního vyloučení určitých kategorií populace. Vedle ztráty zdrojů nutných k zajištění života přicházejí tito lidé často také o svůj sociální status. Problémy spojené se ztrátou zaměstnání se pak vyhrocují v případech, že nezaměstnanost přechází do dlouhodobého stadia. Se ztrátou zaměstnání dochází k poklesu rozpočtových prostředků domácnosti, které eskalují v potíže s ekonomickým zajištěním rodiny, stupňujícím se konfliktům ve vztazích, nezřídka kdy i ke vzniku sociálně patologických jevů a v konečném důsledku mohou vyústit v rozpad rodiny a případnou ztrátu bydlení.

*„...opravdu u větší části těch lidí došlo ke ztrátě toho zaměstnání a v návaznosti na další ty negativní faktory sociální, prostě došlo to až k tomu sociálnímu vyloučení. Zrovna před 14 dny sem přišel člověk, který prostě 20 nebo 25 let fungoval, dělal na elektrárně, měl plat, viděl jsem jeho zápočtový list, kolem 30 000 hrubého, normálně fungoval, měl byt, měl partnerku atd., propustili ho z práce, ten člověk to psychicky neunesl, nešel ani na úřad práce, nepobírá žádné dávky, v podstatě rok je bez peněz, teď dluží na tom bytě, který má zatím v soukromém vlastnictví, dluží na zdravotním a sociálním atd., tyhle ty věci, když se to nakumuluje... jako u něj se to dá ještě asi zachránit, ale ten člověk se podle mě jakoby sesype psychicky, není dost silný na to, aby to vyřešil...“ (P18)*

Problém dlouhodobé nezaměstnanosti byl v průběhu výzkumu několikrát naznačen u mladé generace. Příčina nezaměstnanosti této skupiny populace byla spatřována zejména v mezigeneračním přenosu pracovních návyků, ale také ve strukturální nezaměstnanosti znesnadňující vstup na pracovní trh zejména pro absolventy škol. V prvním případě jsou často jako příklad populace bez pracovních návyků uváděny děti z rodin, jež se s dlouhodobou nezaměstnaností potýkají prakticky celý svůj život

*„...ted' tady po třidvaceti letech máme další generace, které vlastně v životě nepracovaly, které v té době byly ve v tom školním věku, dospěly, byly zaevidovány na úřadu práce a pokud nebyly vyřazeny pro maření, tak tam tráví zbytek svého života a myslím si, že to ani nebude jinak...“ (P19)*

Mladí lidé pocházející z takových rodin přijímají podle komunikačních partnerů modely přístupu k práci v domácnostech, ve kterých vyrůstali, a na život ohrožený sociálním vyloučením si již vypěstovali návyk.

Mladí absolventi ve druhém případě naopak často narážejí **na problém nesouladu poptávky po práci s nabídkou vlastní kvalifikace a úrovně vzdělání**. Tento problém se týká především (1) regionů, v nichž byl v minulosti trh práce charakteristický převahou specifických průmyslových odvětví, které v posledních letech zaznamenaly útlum (např. Kadaňsko, Chomutovsko a těžký průmysl, zejména těžba uhlí), (2) regionů, v nichž trhu práce dominovalo jedno konkrétní odvětví, jeden velký zaměstnavatel, u nějž byla zaměstnána velká část tamní populace (např. Kraslicko se

strojírenskou firmou), (3) regionů s extrémním nesouladem mezi poptávkou na trhu práce a vzdělanostní a kvalifikační strukturou obyvatel (např. Rumbursko, Odersko) a (4) regionů se špatnou dostupností (např. Jesenicko, Varnsdorfsko), kde tamní trh práce není příliš atraktivní pro rozvoj podnikatelských aktivit, zejména s ohledem na špatnou dopravní a komunikační obslužnost. Ve všech těchto regionech je demografická struktura charakteristická odlivem obyvatel s vyšším vzděláním do větších center a také tím, že kvalifikace velké části obyvatelstva neodpovídá soudobým potřebám lokálních trhů práce. Komunikační partneři, s nimiž jsme v těchto regionech vedli rozhovory, se shodují na tom, že velkým problémem v tomto ohledu je struktura vzdělávacích zařízení a úroveň vzdělání, které se zde mladým lidem nabízí. Kvalifikace, s níž většina studentů odchází ze škol, z velké části neodpovídá požadavkům zdejších potenciálních zaměstnavatelů (viz následující citace):

*„...my tady sice máme střední školu, ale ta je orientovaná na kadeřnice a kosmetičky, tady, kde bysme natvrdo potřebovali strojaře, my máme kadeřnice a kosmetičky...Bezva, ale myslím si, že nám to neřeší problém. My za těmi mašinami, kdybyste tu fabriku viděla, tak byste to pochopila. Tam jsou prostě stroje, které něco vyrábějí a obsluha těch strojů by měla být strojař...“ (P11)*

Příčinou tohoto stavu je dle komunikačních partnerů neschopnost vzdělávacího systému reagovat na potřeby trhu práce v jeho regionálních disparitách. Vedle nesouladu v poptávce po práci a její nabídce jsou navíc tyto regiony často charakteristické populací s nízkým vzděláním či bez vzdělání.

Podobný problém je spatřován také v přístupu Úřadu práce k dalšímu vzdělávání<sup>20</sup> uchazečů o zaměstnání. Úřad práce často nereaguje na požadavky lokálních trhů práce ve vztahu ke struktuře poptávané kvalifikace. Vesměs se **orientuje na rekvalifikační kurzy již v minulosti zavedené**, které ve většině případů vzdělávají uchazeče v příliš obecných oborech (administrativa, počítačová gramotnost) nebo v oborech, jejichž absolvováním uchazeči nabydou zkušenosti s vytvořením vlastní živnosti (kadeřnice, maséři apod.), bez ohledu na naléhavou potřebu kvalifikovaných sil, odborně vyškolených pro průmyslová odvětví (od vysoce kvalifikovaných, přes výuční listy až po zaučení na jednotlivé typy pomocných prací apod.), která se v těchto regionech rozvíjejí.

Shrnuto, hlavní příčiny vyloučení z trhu práce, které zakládají potenciální sociální vyloučení, komunikační partneři identifikují jak na straně vnějších faktorů, jako je strukturální nesoulad na trhu práce, nemotivační charakter sociálního systému (obzvláště pak systému sociálních dávek), nízká cílenost nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, selhávání Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, diskriminační přístupy zaměstnavatelů k určitým kategoriím uchazečů o zaměstnání, tak také na straně vnitřních faktorů spočívajících v charakteristikách dlouhodobě nezaměstnaných osob. Mezi ty klíčové, zakládající potenciální sociální vyloučení patří především nízká úroveň vzdělání, slabá motivace k participaci na trhu práce, pasivita a neochota k sebeaktivaci při hledání možností uplatnění na trhu práce a mezigenerační přenos pracovních návyků.

---

<sup>20</sup> Na základě výroků dalších komunikačních partnerů však můžeme usuzovat, že se jedná o celorepublikový trend.

#### 3.1.4 Nízkopříjmové domácnosti

Do této skupiny lidí ohrožených sociálním vyloučením komunikační partneři řadili mladé rodiny, rodiny se třemi a více dětmi, domácnosti v systému dávek hmotné nouze, neúplné domácnosti a osamělé rodiče, zejména matky samoživitelky, domácnosti chudých pracujících, domácnosti s jedním nebo více členy se sociálně patologickým chováním a domácnosti nezaměstnaných (viz výše). Sociální vyloučení těchto domácností pak bývá nejčastěji spojováno s chudobou (nízkými příjmy) a dluhovou problematikou.

U mladých začínajících rodin je riziko sociálního vyloučení nejvíce vnímáno v souvislosti se získáním vlastního bydlení. Podle některých komunikačních partnerů je pro tyto domácnosti téměř nemožné zařídit si vlastní život, případně získat bydlení mimo závislost na domácnosti svých rodičů bez využití různých **hypoték a úvěrů**. Ty se stávají prvním krokem k potenciální spirále dluhů v budoucnu v případě, že do života těchto rodin zasáhne nepředvídaná situace (ztráta zaměstnání jednoho nebo obou z partnerů, nemoc, či jiné negativní okolnosti). Tyto situace výrazně snižují rozpočet takové domácnosti a aktuální nedostatek finančních prostředků k životu je satureován půjčkami různého druhu. Riziko sociálního vyloučení mladých rodin je často spojováno také s **touhou po materiálním zabezpečení** srovnatelným s mnohdy lépe ekonomicky situovanými domácnostmi i za cenu spotřebitelských úvěrů. Spotřební chování takové domácnosti při současném nedostatku finančních prostředků nabaluje další dluhy, které pak rodina není schopna splácet.

*„...ti lidé samozřejmě chtějí si žít nějakým způsobem života, vezmou si půjčky, ty samozřejmě bez nějakých výčitek dostanou, ale tím se dostane do té spirály, ty zadluženosti, oni už je nedokážou platit, dobře, tak si vezmou další půjčku, z toho něco zaplatí, ale je to zase tím, že oni nedokážou nebo oni to nechtějí řešit, oni jednoduše teďka mají peníze a nechtějí to řešit dál...“ (P12)*

Mnoho domácností tak silně reaguje na diktát konzumní společnosti. Touha po spotřebě je často hnacím motorem touhy po společenském začlenění, po zvýšení sociálního statutu a paradoxně pak tato může v konečném důsledku vést až k zabavení majetku, s tím související ztrátě bydlení a celkovému sociálnímu vyloučení ve své extrémní podobě.

Stejný model touhy po spotřebě se týká prakticky všech výše uvedených kategorií nízkopříjmových domácností a nejedná se tedy vždy o vznik zadluženosti v souvislosti s vlastnickým bydlením. Daleko častěji byly našimi komunikačními partnery zmiňovány situace rodin, které se upřednostňováním spotřeby jiných statků zadlužují v souvislosti s nesplácením nájmu za bydlení a energie. Prakticky nejvíce exekučních řízení a vystěhování nájemníků z bytů (ať už soukromých či obecních) je zmiňováno v souvislosti s **dlouhodobým nesplácením nájemného v kombinaci s dluhy na energiích**. Jak již bylo uvedeno výše, lidé často tuto situaci dlouhodobě neřeší, dluhy nechávají hromadit a na sociální odbory obcí se dostávají s žádostí o pomoc v době, kdy je již v běhu řízení o vystěhování. Problematika zadluženosti je našimi komunikačními partnery velmi často identifikována v souvislosti s finanční negramotností těchto domácností:

*„...naši klienti si opravdu berou hotovostní úvěry, kdy vlastně přijde jim nabídnout někdo ten úvěr a už jim mává těmi penězi. A naši klienti v tomto bohužel nemají v tomto vzdělanost, co se týče..., v té bankovní sféře. A ta finanční gramotnost je opravdu, opravdu na nízké úrovni...“ (P14)*

Problém zadluženosti se přitom netýká pouze osob závislých na dávkách pomoci v hmotné nouzi. V současné době se začíná jevit jako ožehavý problém zadluženost domácností, v nichž jsou oba dospělí členové rodiny zaměstnaní, nicméně patří do skupiny tzv. „**pracujících chudých**“, jejichž příjmy se pohybují na hranici minimální mzdy nebo mírně nad ní. Při současném růstu cen vesměs všech druhů zboží a služeb začínají mít tyto domácnosti problémy s jejich financováním, stejně jako s financováním bydlení. Tato skupina populace byla našimi komunikačními partnery zmiňována v souvislosti se zadlužením a rizikem sociálního vyloučení poměrně často.

Obdobný problém je našimi komunikačními partnery identifikován i u vícečetných rodin; i v případě tohoto typu rodin byly nejčastěji uváděny romské domácnosti. Zajímavý způsob ohrožení sociálním vyloučením a chudobou takových rodin v souvislosti s finanční náročností vzdělávání uvádí komunikační partnerka v následující citaci:

*„...jinak u těch rodin je to složitější. Myslím si, že rodiny, ještě teda početnější rodiny, jsou asi fakt nejvíc ohrožený. Ze všech skupin. Protože při představě, kolik dneska stojí vzdělání a to i na základní škole, co všechno musí ti rodiče dokoupit, pracovní sešity, jeden za 500, každé pololetí a to je jen jeden předmět, každé pololetí další pracovní sešit za 500 a když mají třeba takový tři a více dětí nebo i dvě, ono i dvě stačí, tak ono je to určitě finančně náročný, kór když tý rodině záleží, aby ty děti měly vzdělání, aby měly kroužky a tak...“ (P27)*

Specifickou skupinu ohrožených sociálním vyloučením tvoří osamocení rodiče s dětmi (zejména matky samoživitelky), z nichž obzvláště matky se ztrátou jakýchkoliv rodinných vazeb jsou našimi komunikačními partnery považovány za již vyloučené. Příčinou jejich sociálního vyloučení vesměs bývá rozvod nebo odchod partnera, k tomu se často přidružuje omezenost sociálních vazeb v širší rodině, v horších případech pak ztráta domova vyvolaná únikem před domácím násilím, či sociálně patologickými dysfunkcemi v partnerském soužití. Vedle výše uvedených trajektorií vedoucích k riziku sociálního vyloučení se přidává ještě skutečnost, že takto situovaná domácnost musí často hospodařit jen s jedním příjmem, což vzhledem k výši minimálních (i průměrných) mezd, bývá často složitou bariérou k překonání problémů plynoucích ze sociálního vyloučení.

V souvislosti s problematikou zadluženosti a chudobou nízkopříjmových rodin jsme byli několikrát konfrontováni s jedním z klíčových problémů zapříčiňujících riziko sociálního vyloučení této skupiny domácností. Jednalo se o problém **existence nebankovních institucí**, problém legalizace jejich často lichvářských aktivit. Tyto instituce podle komunikačních partnerů zneužívají nepříznivé situace rodin s nízkými příjmy zejména nabídkou finanční výpomoci bez jakékoliv záruky zkoumání výše příjmové situace rodiny.

*„...a to jsou lidi, kteří v životě, když už náhodou pracuje, vydělá 100 000 hrubého ročně a oni mu klidně půjčí i 100 000, 200 000, 300 000 i když ví, že jim to nebude splácet. Na úroky, které se blíží padesáti procentům. A to jsou jenom bankovní služby a pak jsou spotřebitelské úvěry. Oni jim nutí kupovat věci, které oni v životě nepotřebovali...“ (P7)*

Jako velký problém je tato situace vnímána o to intenzivněji, že takové počínání je legální praktikou akceptovanou společenským systémem za významného přispění médií:

*„...já bych řekla, že tam je to zase věc, která mě hrozně zlobí a to je, že náš stát podporuje veřejně lichvu. To jsou ty reklamy... Není jediný blok reklam, kde by nebyla nabídka jakékoli půjčky...“ (P19)*

Omezení aktivit nebankovních institucí společenským rozhodnutím je většinou komunikačních partnerů považováno za jeden z nejefektivnějších nástrojů boje se zadlužováním domácností.

#### 3.1.5 Senioři a lidé s handicapem

Zcela specifickou, avšak v současné době již poměrně častou skupinou ohroženou sociálním vyloučením jsou senioři a lidé se zdravotním handicapem. Vzhledem k tomu, že existují nejrůznější pobytová zařízení a služby pro seniory (domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, odlehčovací služby, byty zvláštního určení v domech s pečovatelskou službou), komunikační partneři nevnímají problém vyloučení seniorů jako příliš intenzivní, stále častěji se však ve své praxi setkávají s případy rizika sociálního vyloučení u osaměle žijících seniorů (kteří nejsou rezidenty daných zařízení, ani nevyužívají jiných služeb určených pro seniory). Jedná se většinou o případy jedinců, kteří nemají vazby v širším rodinném zázemí a jejich společenské vazby jsou omezené. Jejich osamocení může vyvolávat i psychické poruchy, které samy o sobě mohou vést až k extrémnímu sociálnímu vyloučení ve smyslu ztráty bydlení.

Typickým mechanismem vedoucím k pocitu osamocení a potenciálnímu sociálnímu vyloučení je **úmrť jednoho z partnerů**. Mimo pocit osamocení dochází se ztrátou partnera také ke změně finanční situace v domácnosti seniora zapříčiněné ztrátou jednoho příjmu v domácím rozpočtu. V případě, že žije v bytě s vyššími náklady na provoz, dochází často k situacím, kdy jeho prostředky na živobytí přestávají dostačovat a senior se často zadlužuje, případně omezí svoji spotřebu až na hranici živoření. Vzdát se svých kořenů svázaných s místem, kde prožil dlouhá léta, bývá pro takového člověka často nepřekonatelným problémem. Jinou situací, kdy dochází k postupnému sociálnímu vyloučení seniorů, je ztráta opory a „hlavy rodiny“ v zemřelém partnerovi. Sociální pracovníci obcí se nezdávkou setkávají s případy klientů, kteří po úmrtí svého partnera nejsou schopni reálně zareagovat na vzniklou situaci, nemají k takovému počínání vstřebané kompetence, protože celý svůj život byli zvyklí řešit problémy s partnerovou asistencí. Dochází tak k situacím, že nejsou schopni hospodařit s rozpočtem domácnosti, případně ani nevědí, jaké složenky a kdy je nutno platit, nejsou schopni dodržovat termíny splácení nájmu a energií a postupně i v jejich případě začínají narůstat dluhy. Klíčovým problémem vedoucím k riziku sociálního vyloučení je v tomto případě zadlužení zapříčiněné neznalostí systému.

Další poměrně častý způsob vzniku rizika sociálního vyloučení vychází ze zranitelnosti seniorů, a to jak ve vztahu k rodinným příslušníkům a příbuzným, tak také k různým **podomním prodejcům** a nejrůznějším marketingovým akcím. Senioři jsou často ochotni ručit za různé úvěry svým rodinným příbuzným, a tím se vystavují riziku vzniku dluhů v případě jejich nesplácení. Jsou také často velmi manipulovatelní v otázkách potřebnosti nejrůznějších produktů nabízených v rámci nejrůznějších prodejních akcí. Vzhledem ke svým příjmům jsou nuceni si na tyto produkty brát velmi nevýhodné úvěry, a to i u nebankovních institucí. Nemožnost splácet dluhy opět roztáčí kolotoč situací vedoucích mnohdy až k extrémnímu sociálnímu vyloučení.

*...to je problém a tam skutečně ten člověk může být hodně ohrožený, to může, takové případy známe a samozřejmě i ne zřídka ti senioři, protože oni jsou důvěřiví, tak sednou na lep takovým těm prodejcům, i to jsme tady měli. Nebo že ručil někomu z rodiny nebo i z přátel, ten pak nesplácel, takže se dostali do maléru i díky tomuhle... (P27)*

Zvláštní kategorii sociálním vyloučením poměrně extrémně ohrožených seniorů tvoří ti, kteří během svého pracovního života **nesplnili nárok** (nemají dostatečný počet odpracovaných roků potřebný pro zápočet pojistných období) na výplatu starobního důchodu. K takové skupině seniorů patří především dlouhodobě nezaměstnaní, jedinci střídající zaměstnání s dlouhodobou nezaměstnaností, bezdomovci bez dostatečné pracovní kariéry, případně ženy v domácnosti, výjimkou nejsou ani jednotlivci bez jakékoliv pracovní kariéry od změny režimu na počátku devadesátých let. Podle komunikačních partnerů těchto případů začíná postupně přibývat a v budoucnu budou tvořit poměrně velkou skupinu sociálně vyloučených v důchodovém věku. Tato skupina populace se tak stane doživotními klienty systému dávek hmotné nouze.

Stejně tak jako většina seniorů, i lidé se zdravotním postižením nejsou pracovníky sociálních odborů vnímáni jako skupina populace bezprostředně ohrožená sociálním vyloučením. Výjimku tvoří opět případy jednotlivců, kteří mají narušené rodinné vztahy, jsou osamoceni, případně omezeni v přístupu ke společenským sítím bez možnosti využití pomoci. Určitou mírou sociálního vyloučení však mohou trpět **pacienti s těžkým zdravotním handicapem**, jehož důsledkem je dlouhodobé odloučení od společnosti zapříčiněné pobytem v ústavních zařízeních. Vysoká míra ohrožení sociálním vyloučením je však vnímána u kategorie populace, u které se zdravotní handicap pojí s psychickými poruchami a **psychickým onemocněním**. Podle komunikačních partnerů začíná tento problém narůstat a důsledky sociálního vyloučení pro tyto jednotlivce jsou extrémní:

*„...tam je problém a řekla bych, že se stává palčivějším. Opravdu ano. Protože je málo zařízení pro tyhle ty lidi, ta zařízení jsou plná, většinou to není jen ten člověk psychicky nemocný, není to jen osamocená kategorie psychicky nemocných, většinou se tam přidává závislost, závislost na užívání návykových látek a zase v kombinaci se ztrátou zaměstnání, se ztrátou bydlení následně se ti lidi dostávají do bezvýchodné situace. A navíc i třeba psychiatrické léčebny v poslední době tvrdí, že třeba ten člověk ani není důvodem, aby tam nějakou delší dobu pobýval. Že to není třeba tam akutní, to psychické onemocnění, nicméně rodina se od něj většinou odkloní a opravdu je problém, kam tyto lidi umísťovat...“ (P26)*

Míra sociálního vyloučení psychicky nemocných pacientů může být vyšší v případech, kdy tito lidé ztrácejí rodinné vazby a pobytem v ústavních zařízeních také kontakty v rámci bývalých společenských sítí. U některých pacientů tímto mechanismem dochází k extrémnímu sociálnímu vyloučení v podobě ztráty bydlení a vzniku bezdomovectví:

*„...vzhledem k tomu, že ti lidé tady mnohdy byli roky klienty, pacienty nemocnice psychiatrické, takže oni většinou ztratili už kontakt s tou svojí původní rodinou, mnohdy je ta rodina ani nechce a oni, když se sem dostali z různých koutů České republiky, tak prostě už znají jenom ten areál té psychiatrické nemocnice, takže většina z nich se prostě i po tom propuštění zdržuje v blízkosti toho areálu, protože ho zná, za zdmi areálu má své kamarády a přátele, kteří ještě zůstali v nějaké léčbě a většinou jsou to lidé, kteří jsou buďto omezení nebo úplně zbavení svých právních úkonů ...“ (P22)*

Ke skupinám populace ohrožených sociálním vyloučením řadili často naši komunikační partneři také **osoby propuštěné z výkonu trestu, mladé jedince opouštějící brány ústavní péče a jedince závislé na návykových látkách**. Ve všech těchto případech uváděli jako spouštěcí mechanismus cesty k sociálnímu vyloučení nefungující nebo neexistující rodinné vazby. Bylo by jistě podnětné, kdybychom mohli věnovat větší pozornost rozboru situace této skupiny osob ohrožených sociálním

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

vyloučením, v našem výzkumu jsme se však na tuto skupinu explicitně nezaměřili, takže nemáme v této oblasti k dispozici dostatek dat.

#### 3.1.6 Ubytovny

Obyvatele ubytoven umístili respondenti ve sledovaných obcích na druhé místo mezi skupinami lidí ohrožených sociálním vyloučením. Ubytovny se zároveň ukazují jako jedny z významných fenoménů, na které musí pracovníci obecních úřadů reagovat. Obyvatelé ubytoven jako skupina sociálně vyloučená nebo vyloučením ohrožená navíc zahrnují i valnou část již dříve popsanych skupin - skupiny se tedy prolínají. Domníváme se, že toto prolínání je také jedním z důvodů obtížného uchopení fenoménu sociálního vyloučení. Rozhodli jsme se tedy na téma ubytoven zaměřit podrobněji už v této kapitole věnované sociálně vyloučeným skupinám a pojmout je komplexně.

Ubytovny se vyskytují - ať už v obecním či soukromém vlastnictví - ve většině dotazovaných obcí. Alespoň jednou ubytovnou disponují všechny obce nad 20 tis. obyvatel a také více než 90 % obcí o 10-20 tis. obyvatelích. Ve větších městech se navíc často nachází hned několik ubytoven. Zřejmě z tohoto důvodu byly ubytovny zmiňovány jako místa s vyšším výskytem sociálně vyloučených zejména ve městech nad 10 tis. obyvatel.

Tabulka č. 1 **Ubytovny v obcích jako místa koncentrace sociálně vyloučených**

velikost obce (počet obyv.)	(a %) podíl obcí s ubytovnou v majetku obce	(b %) podíl obcí se soukromou ubytovnou na svém území	(c %) podíl obcí, které identifikují místa s koncentrací sociálně vyloučených	(d %) podíl obcí, kde se koncentrují sociálně vyloučené na ubytovně (% z c)
3-5 000	13	42	40	25
5-10 000	26	64	50	44
10-20 000	31	88	67	82
20-50 000	31	100	86	90
nad 50 000	31	90	65	91

**N = 271**

*Pozn. Pro zástupce místních samospráv bylo v řadě případů problém určit počet soukromých ubytoven. Konkrétní počet soukromých ubytoven v obci uvedlo 235 z celkového počtu 271 respondentů.*

#### **Mechanismus vzniku ubytoven**

Mechanismus vzniku ubytoven je vesměs dvojitý. Vznikají buď jako (1) objekt a **majetek města**, nebo (2) jsou různé objekty skupovány a rekonstruovány na ubytovací zařízení **soukromými subjekty**.

(1) Počátek vzniku obecních ubytoven se datuje již do devadesátých let minulého století, kdy se tyto zřizovaly za účelem přesídlení neplatičů nájemného z obecních bytů v centrech měst. Důležitou roli v tomto procesu hrála i privatizace bytového fondu obcí. Během významných revitalizací městských historických jader docházelo k hromadnému odsunu nájemníků neschopných splácet výši rostoucích nájmu a nezřídka kdy byli vystěhováváni právě do městských ubytoven, budov s holobyty, případně méně kvalitního bydlení v okrajových částech měst s nižší úrovní



nájemného. Na jedné straně byl tímto způsobem řešen problém dlužného nájemného, na druhé straně tak města zatraktivňovala svá centra a získávala další nemovitosti k případnému prodeji či vyšším příjmům z nájemného na lukrativních adresách. Vedle toho si však zástupci jednotlivých měst často neuvědomovali, že takovou politikou postupně zakládají budoucí sociálně vyloučené lokality, kde koncentrují vesměs občany ohrožené sociálním vyloučením se sociálním handicapem pro život většinové společnosti. Často pak docházelo v těchto lokalitách k výskytu jevů spojených s nekonformním způsobem života ohrožených nebo sociálně vyloučených osob, což v důsledku tuto lokalitu vylučovalo pro většinovou populaci. Podle většiny komunikačních partnerů se tak vesměs dělo ve spojení s romskou částí populace, ale mezi neplatíči a takto sociálně odsunutými osobami se začali velmi záhy objevovat i zástupci většinové populace.

*„...město cítilo povinnost jim pomoci, takže potom docházelo k tomu, že město našlo někde nějaký bydlení, který bylo dosažitelnější, kdy oni mohli uplatit, bohužel to vlastně bylo na jednom místě, protože to byly malometrážní byty, což tady těm lidem stačilo, ale začalo se tu to, docházelo ke koncentraci tady těch osob a tím pádem vlastně žili tam malinko specifickým způsobem života, jak víme o nich, mají malinko jinej takovej, mají jiný názor nebo mají jinej, šetří si volnost, mají jiný způsob zábavy, jako myslí a žijou malinko jinak, takže i ta mentalita tam hraje asi nějakou tu úlohu, takže docházelo k tomu, že vlastně tady ti lidi se tam chovali určitým způsobem, což vlastně ta majoritní společnost neuznává, pokud tam tady ti lidi po nocích si vyváděli nebo juchali nebo to, lidi ostatní potřebovali v nějakým vchodě, potřebovali si odpočinout, potřebovali mít klid, docházelo tam k takovým těm, docházelo tam vlastně k takovým těm sporům, docházelo tam ke konfliktům, která musela být řešena atd., takže postupem času vlastně tady ta lokalita se stala nepopulární a tím vlastně si myslím, že zapomněl všechno to.“ (P12)*

Uvolňování zadluženého bytového fondu v centrech měst však nebylo jediným motivem k sestěhovávání sociálně ohrožených nebo vyloučených obyvatel do jednotlivých lokalit; někteří komunikační partneři během rozhovoru uváděli i motiv **vytvoření kontrolního mechanismu nad touto částí populace** („...byla taková teze, že pokud se ta skupina dá do jedny lokality, takže bude pod lepším dohledem no, že bude mít obec kontrolu...“ P23). Tím ale samozřejmě docházelo ke zviditelnění a nárůstu problému sociálního vyloučení v místech, ve kterých původně tento jev nebyl sledován, se všemi svými důsledky (jsou popisovány špatné mezilidské vztahy, vznik pocitu strachu u většinové společnosti, výtržnictví, krádeže, vandalismus ad.).

(2) V posledních několika letech se hojně rozvinul ještě další typ mechanismu vzniku sociálně vyloučených lokalit v okolí ubytovacích zařízení v soukromém vlastnictví. Problematika života na ubytovnách v souvislosti s procesem sociálního začleňování však byla popsána již výše. Níže v citaci uvádíme příklad, jak se tato problematika stává pro sociální pracovníky obcí stále více akutní v případech, že v souvislosti s ní dochází k časté migraci mezi klienty takových ubytoven:

*...plno soukromejch majitelů těch bytů a ubytoven, Pražáků je tady plno a ty nám sem tahají zrovna z těch jinejch měst a vytvářejí nám ty vyloučené lokality na těch sídlišťích jo, ale tam nevím, jak seženou na kauci, ale takto se nám to točí prostě vždycky přes toho soukromého podnikatele, až je vyhodí a zase ho mám na ubytovně a zase si najdou jinýho a zase takhle to dopadá..., majitelé jo, ty z nich mají, ale to okolí je nechce... (P28)*

V souvislosti s „podnikáním s chudobou“ byl našimi komunikačními partnery často uváděn také fakt, že v současnosti již není pro soukromé subjekty velký problém

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

ubytovávat sociálně vyloučené s ohledem na jistotu splátek nájemného prostřednictvím dávek na bydlení a záruku obsazenosti bytu.

#### **Obyvatelé ubytoven**

V naprosté většině obcí na ubytovnách žijí lidé, kteří nemají vlastní pracovní příjem a jsou závislí na dávkách pomoci v hmotné nouzi. Jedná se tedy o chudé osoby či domácnosti, přičemž jejich chudoba je často spojena s dalšími faktory, které stojí za jejich znevýhodněním v materiální oblasti.

Tabulka č. 2 **Výskyt vybraných skupin obyvatel na ubytovnách (% obcí, v nichž se nachází alespoň jedna ubytovna)**

	podíl obcí, v nichž se daná skupina vyskytuje mezi obyvateli ubytoven
osoby se zdravotním postižením	50,9
osamělí rodiče s dětmi	71,4
starobní důchodci	80,0
přistěhovalci	44,4
Romové	78,2
nezaměstnaní	98,2
rodiny se 3 a více dětmi	50,0
příjemci dávek v hmotné nouzi	94,4
drogově závislí	61,8
osoby po výkonu trestu	81,8
osoby opouštějící zařízení ústavní péče	50,9
děti a mládež	41,5

**N = 271**

Na ubytovnách zpravidla hledají možnost bydlení **nízkopříjmové skupiny populace** (zejména zástupci romského etnika, nezaměstnaní, vícečetné rodiny, chudé rodiny pobírající sociální dávky, propuštění z nápravných zařízení, ale také častěji senioři) a lidé, kteří ztratili bydlení v důsledku dluhů. Velmi často se dle sdělení komunikačních partnerů jedná o „**nepřízpůsobivé**“ klienty (skupiny osob, které jsou zasaženy sociální patologií), kteří by ve standardním typu bydlení nebo městem poskytnutém bydlení nebyli schopni vůbec existovat. Jako nejvýznamnější byli z hlediska zastoupení označováni nejčastěji příjemci dávek v hmotné nouzi, nezaměstnaní a Romové (lze přitom předpokládat značnou míru překrytí těchto skupin).

Je poměrně alarmující, že v řadě obcí na ubytovnách vyrůstají také děti a mládež (viz tab. č. 2). V několika případech byl komunikačními partnery zdůrazňován fakt, že některé z dětí, které se už na ubytovně narodily, na ní také prožily celé své dětství i dospívání a nikdy tak nepoznaly hodnotu domova. Celá generace dětí vyrůstající na ubytovnách tak dle sociálních pracovníků ztrácí běžné návyky (nebo je nikdy nepozná) a neuvědomuje si většinu samozřejmostí všedního života, jako je splácení nájmu, energií a dalších povinností spojených s bydlením, nevzniká přijetí odpovědnosti za běžné životní situace. Po možnosti ubytování těchto rodin v ubytovnách však vesměs sociální pracovníci sahají pouze v krajním případě, a to zejména v situacích, kdy by vzhledem k charakteru azylových zařízení mělo dojít k rozdělení rodiny. V těchto případech se pak snaží pracovníci zacílit výběr možnosti ubytování na

zařízení s vyšším ubytovacím standardem.

I když komunikační partneři vesměs konstatují dočasnost řešení vzniklé situace, velká část klientů se podle nich s životem na ubytovně velmi brzy vyrovnává a mnohdy považuje tento typ bydlení za konečné řešení své situace. Vyhledky obyvatel ubytoven na opětovné získání možnosti standardního bydlení jsou - dle konstatování některých z komunikačních partnerů - velmi nízké.

#### **Problémy**

Nájemné na ubytování je těmto lidem hrazeno prostřednictvím **dávek na bydlení** (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení), které patří mezi nejdiskutovnější témata mezi pracovníky obecních sociálních odborů. V této souvislosti bylo prakticky v každém rozhovoru zmiňováno selhávání systému výplaty těchto dávek, které v konečném důsledku život na ubytovnách podporuje.<sup>21</sup> Lidé žijící na ubytovnách v dlouhodobém časovém horizontu ztrácejí motivaci k hledání alternativ a zůstávají tak permanentně klienty dávkových systémů.

Klíčový problém plateb nájemného podle zástupců samospráv spočívá v **rozdílnosti cen nájmu v obecních bytech a na komerčních ubytovnách** (případně v bytech soukromých pronajímatelů). Komerční nájemné bývá v mnoha případech až dvakrát vyšší a na ubytovnách dosud bylo plně hrazeno prostřednictvím dávek. To samozřejmě v širším důsledku vyvolává nevoli okolí, které je nuceno bez využití dávky na bydlení zvládnout nájem platit, přestože se příjmy značné části nízkopříjmových skupin populace pohybují těsně nad limitem pro přiznání dávky na bydlení. Navíc, regulace výše dávek na bydlení by hypoteticky mohla ovlivnit výši nájmu v bytech soukromých pronajímatelů (v současnosti vesměs podstatně vyšší než v městských bytech), čímž by došlo k vyřešení přetlaku zájmu o obecní bydlení a potenciálně i poklesu zájmu o ubytování v komerčních ubytovnách. V současném systému je totiž intenzivně vnímán problém udržování nízkého standardu bydlení na ubytovnách za vysokou cenu pro společnost. Charakteristiky typického ubytovacího zařízení provozovaného soukromým vlastníkem uvádí komunikační partnerka v následující citaci:

*„...většinou to bývají bývalé ubytovny různých firem, tak jako je to asi všude, no prostě jedna cimra, někdo bydlí samostatně, někdo bydlí po dvou, ale jsou podnikatelé, kteří nacpou do jedné cimry i čtyři lidi, opravdu to je strašně individuální...“ (P16)*

---

<sup>21</sup> V systému výplaty dávek hmotné nouze je do 31. 12. 2014 poskytován doplatek na bydlení na hlavu žadatele, bez ohledu na to, kolik osob s ním sdílí pokoj v ubytovacím zařízení. Novelizace zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi platná od 1. 1. 2015 tento fakt reflektuje a mění okruh společně posuzovaných osob, což vede k redukci výplaty doplatku na bydlení (tento je zjednodušeně vyplácen na místnost v ubytovacím zařízení, nikoliv na hlavu žadatele). Vyplyvá to z paragrafu 8 tohoto zákona, kdy: pokud užívají byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení se žadatelem o dávku nebo příjemcem dávky další osoby, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívajících tentýž byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované, a to bez ohledu na to, jestli tyto osoby o dávku žádají. Pokud byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení užívají osoby, které nejsou se žadatelem o dávku, popřípadě s příjemcem dávky, společně posuzovány a žadatel o dávku, popřípadě příjemce dávky, proto nemůže doložit výši skutečných nákladů na bydlení pro celý byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení z částky nákladů na bydlení obvyklých v rozhodném období pro obdobný byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení v dané obci.

### 3. Pojetí sociálního vyloučení na lokální úrovni

---

V této souvislosti mnozí zástupci místních samospráv volají po licencování majitelů ubytoven, kteří, pokud chtějí nabízet ubytovací služby, musí splňovat určitý standard k tomu, aby mohli ubytovávat sociálně vyloučené a ohrožené, včetně požadavků na výši nájemného.

Podle komunikačních partnerů je filozofie dávek na bydlení mnohdy nabourána nejen ve smyslu bezlimitní podpory podnikání s chudobou, ale také ve smyslu **zvýhodnění skupin populace žijících na ubytovnách v jejich nárokovatelnosti**. Vliv systému na strategie nízkopříjmových domácností v oblasti bydlení je popsán v následující citaci:

*„Jestliže mi finančně, dávkově vychází líp ubytovna, tak všichni jsou na ubytovně. Ti lidi, kteří jak nám vypadávají z trhu s bydlením, jsou nízkopříjmoví lidi, kterým se to bydlení platí vlastně z dávek. Jestliže já jdu na ubytovnu a to bydlení na ubytovně mně zaplatí hned, tak jdu tam. Protože na byt, na tu dávku budu čekat tři měsíce. A kdo vám tři měsíce, minimálně tři měsíce, ještě vám to nepokryje všechno, kdo vám počká tři měsíce? Lepší, výhodnější je bydlet na ubytovně z hlediska dávkového systému než v bytě. Protože tam mu zaplatí celou částku toho ubytování a hned, zatímco v bytě mu zaplatí maximálně 30 % jeho příjmu. Ale až za tři měsíce, kde tam někde bydlí.“ (P15)*

Během rozhovorů jsme se setkali také s úvahami nad tím, že k životu na ubytovnách může vést i **nesprávně nastavený systém sociální pomoci rodinám**, zejména těch s nízkými příjmy. Na ubytovny se tak často dostávají mladí lidé, kteří opouští rodinné zázemí, ale také starší jednotlivci, kteří tím řeší nedostatečnou příjmovou situaci ve svých rodinách. Tyto úvahy jsou odvozeny od nastavení podmínek pro vznik nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi. Následující citaci vzhledem k její vyhovovací schopnosti nabízíme v nekrácené podobě:

*„Protože na nějakém příkladu z praxe mohu uvést, třeba mladý člověk ukončí soustavnou přípravu na povolání. Žije v nízkopříjmové rodině, která ještě není na dávky sociální, ale je někde těsně nad. Tím, že nesežene zaměstnání, dostává se do evidence uchazečů o zaměstnání. Tam se dozvídá, že nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti, protože v posledních třech letech neodpracoval dvanáct měsíců. Na radu zprostředkovatelky odchází na dávky pomoci v hmotné nouzi a tam se dozvídá, že patří do okruhu společně posuzovaných osob s rodiči. A započítávají se i příjmy rodičů. Takže teď záleží, jaká to je rodina. Pokud je to nízkopříjmová rodina, tak je to pro ni docela zásadní problém, protože přichází o sedm set korun přídávků na dítě, které dosud měli z důvodů nezaopatřenosti dítěte. A pokud jsou to samoživitelé, tak i o výživné, protože dítě již se nepřipravuje na budoucí povolání, což jsou výrazné finanční rozdíly. Takže ta rodina v důsledku toho buď padá na ty sociální dávky anebo výrazně ztrácí svůj dosavadní standard. Takže když to vezmu v důsledku, tak ten člověk pokud se ubytuje na ubytovně pro sociálně vyloučené a půjde na hmotnou nouzi, tak dostane příspěvek na živobytí 3 410 Kč a dostane ubytovnu v plné platbě tak, jak tomu doposud bylo. Teď je tedy na individuálním posouzení úřadu práce na základě metodického pokynu č. 10, Generálního ředitelství úřadu práce. A kdyby zůstal v té kmenové rodině a nebyl by tím okruhem vyštípán, řekněme, tak by to bylo za nějakých 2 830 Kč měsíčně. Protože on by byl minimálně vždycky druhý v pořadí, takže ta částka by byla 2 830 Kč a méně. Podle toho pořadí. Takže nevím, jestli ten ekonomický efekt byl až takový. Protože možná jsme ušetřili něco, že těm lidem nedáme ty sociální dávky, ale na druhé straně platíme daleko víc na těch doplácích na bydlení na tom jiném zřeteli. A toto je mladý člověk a vzhledem k tomu, že nemáme nějak, tak jako třeba na Slovensku, to okleštěno do pětadvaceti, mohli bychom mít do šestadvaceti let a potom samostatná jednotka, tak tady prostě ty nespravedlnosti jsou z mého pohledu spravedlnosti a se všemi těmi důsledky. A až paradoxní to je, pokud třeba dospělý, já nevím,*

*padesátiletý muž po rozpadu vztahů, oškubaný od manželky nebo jak to řeknu, se vrací ke své mamince, která je někde s důchodem kolem devíti tisíc korun a řekněme, že si s ním nějak na té hranici poklidně žije, je schopná platit byt a pak přijdou na dávky, a syn se dozví, že je to okruh společně posuzovaných osob s maminkou a že tedy maminka si ho má živit a mnohdy ten důchod pokryje oba. A to je žena, která celý život poctivě pracovala, tak je rázem hozená do té hmotné nouze. Budťo dávky anebo jsou lehce nad. Čili to je zase motivátor pro to, aby ten člověk opustil tu kmenovou rodinu, odešel na tu jinou formu bydlení a zase si vzal ten příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, což by v té rodině nedostal. A jelikož to platí již několik let, tak i toto já si myslím, je docela významným důsledkem tady vzniku a takového zájmu. Protože nebylo-li by zájmu, nekvetla by pšenka tady těmto komerčním ubytovnám. Takže toto si myslím, že je dost jakoby významný důsledek a nevím, jestli byl v tu danou dobu šťastný. On měl zřejmě důvod nebo záměr bylo uspořít na těch výplatách sociálních dávek, ale nedokážu já tedy z pohledu města říct, jestli uspořil. A určitě naboural rodinné vazby a naboural tu rodinou solidaritu, která je velmi křehká a měla by být jakoby podporována." (P25)*

K problematice života na ubytovnách se zástupci jednotlivých samospráv staví poměrně rozporuplně. Jakkoliv většina z nich vnímá problém podnikání s chudobou na straně majitelů ubytoven, mnohdy považují ubytování svých klientů na těchto komerčních ubytovnách za jediný způsob řešení akutní ztráty bydlení.

*„...já musím říct, že ať s nimi souhlasíme nebo nesouhlasíme, ať se nám to líbí, že ta chudoba je byznys nebo ne, my se prostě za současných podmínek bez nich neobejdeme..." (P16)*

Téměř všichni komunikační partneři se však shodovali na tom, že jakkoliv komerční ubytovny plní přechodně funkci bydlení, nelze této formě ubytování přiřítat začleňující charakter; zejména z důvodu nedostatku, či neexistence sociální práce s klienty v těchto ubytovacích zařízeních. Jako krátkodobé nouzové řešení situace ztráty bydlení vnímají ubytovny jako alternativu k životu na ulici, nicméně z dlouhodobého hlediska vyjadřují obavy ze vzniku dalších ubytoven a s tím spojené možnosti vzniku nových vyloučených lokalit. Vyloučenost ubytoven pak spojují s koncentrací klientů, pro něž je charakteristický život v sociálním vyloučení. V této souvislosti se také projevuje další významný jev, a tím je již výše uvedená **migrace klientů mezi ubytovnami** v souvislosti s neschopností splácet nájem za bydlení, ale také z důvodů postupného chátrání a vybydlování ubytovacích zařízení:

*„Jenomže oni třeba se tam dostali... taky se nám stává, že tady putují po těch ubytovnách, protože oni dluží. Oni je okamžitě vyhodí, pak jdou na jinou ubytovnu a takhle nám tady putují. Protože v naší musí zaplatit. Takže se třeba stalo, že z naší odešli a pak se dostali do nějaké takové ubytovny." (P24)*

Významnost tohoto problému spočívá i v tom, že se do určitých lokalit, kde fungují ubytovací zařízení, stěhují lidé z širokého okolí, což v důsledku vyvolává pracovní přetížení zaměstnanců sociálních odborů v dané lokalitě, ale často tato situace může vyvolávat i nevoli místní populace z obav z vytváření nových vyloučených lokalit. K migraci mezi ubytovnami a za ubytováním však nedochází pouze na základě vůle jednotlivých klientů, významným způsobem k tomu přispívají také majitelé bytových domů, kteří do těchto lokalit vystěhovávají nepohodlné nájemníky a neplatiče. Pracovníci obcí, se kterými byly vedeny rozhovory, v tomto momentě upozorňují na nutnost rozborů potřebnosti ubytovacích kapacit ve vztahu k velikosti místa a počtu obyvatel, ale také k významnosti daného jevu. Za obecní zodpovědnost pak považují vytvoření takové kapacity ubytování, která odpovídá místním potřebám.

## 3.2 Vnímání závažnosti problému sociálního vyloučení v obcích

Sociální vyloučení jako soudobý fenomén je v obcích vnímán s různou intenzitou závažnosti, jakkoliv jsou si ho vědomi téměř všichni zástupci a pracovníci samospráv, s nimiž byl veden rozhovor. Data získaná dotazníkovým šetřením prokazují fakt, že respondenty v plné polovině obcí je problém sociálního vyloučení vnímán jako závažný či dokonce velmi závažný. Častěji tomu tak je ve větších obcích: zatímco jej takto hodnotí přibližně 40 % obcí do 10 tisíc obyvatel, ve středně velkých městech (10-50 tis. obyvatel) je to již 60 % a v největších městech dokonce více než 70 %. Naopak, za zcela nezávažný považovali problém sociálního vyloučení prakticky výhradně zástupci samospráv malých měst a obcí do 10 tisíc obyvatel.

Tabulka č. 3 **Závažnost problému SV v obcích**

	počet obcí	%
<b>velmi závažný</b>	26	9,7
<b>závažný</b>	109	40,8
<b>málo závažný</b>	105	39,3
<b>není závažný</b>	27	10,1
<b>celkem</b>	267	100,0

**N = 267**

Nejčastější problémy plynoucí ze sociálního vyloučení se týkají mezilidského soužití. Většinová populace často hodnotí způsoby života a chování sociálně vyloučených osob jako sociálně patologické. V této souvislosti zmiňují téměř všichni komunikační partneři zejména znečišťování a devastaci veřejného prostranství, drobnou kriminalitu, krádeže, přestupky, závislosti na návykových látkách včetně alkoholizmu, hluk, gamblerství, záškoláctví mladistvých apod. V menší míře jsou pak zmiňovány problémy týkající se přenosu různých infekčních chorob, kterými trpí určitá část sociálně vyloučených osob, dále pak prostituce, jež zajišťuje některým skupinám sociálně vyloučených zdroj obživy a nejrůznější dopady špatné hygieny části sociálně vyloučených. Všechny tyto sociálně patologické jevy mohou u většinové populace vyvolávat pocit poškozování funkčnosti veřejného prostoru, jak ve své citaci uvádí komunikační partnerka:

*„Já si myslím, že je to zavírání veřejného prostoru a devastace veřejného prostoru. To si myslím, že jsou klíčové věci a samozřejmě s tím spojená nějaká drobná kriminalita, přestupky. Ale to, co vidí majorita nejvíc, je zavírání toho veřejného prostoru. Že se zavírají dětská hřiště, zavírají se lavičky v centru města, ti lidé jsou jakoby roztažení všude a ta majorita nemá vlastně ten svůj prostor, ztrácí ten prostor. Protože přece jen se vám nechce jít s dítětem na hřiště, kdy 8 laviček jsou lidé bez domova, pobíhající psi bez košíku a popíjejí víno. Tak tam samozřejmě jít nemůžete, a když se vám to děje po celém městě, tak vlastně ta majorita je zatlačovaná do ústraní. Nebo potřebujete jít na autobusové nádraží a jdete přes park, který je celý obložený lidmi, kteří jsou „nepřizpůsobiví“. Žebrají po vás peníze, máte i pocit strachu tam projít, protože přeci jen je to něco, co neznáte, neumíte se v tom pohybovat, takže to lidi tak různě obcházejí.“ (P15)*

Dle zkušeností našich komunikačních partnerů jsou poměrně často identifikovaným problémem nefunkční sousedské vztahy (intenzivněji je tento problém nahlížen mezigeneračně), které se vyskytují zejména v místech, kde dochází ke koncentraci větší skupiny sociálně vyloučených v kombinaci s většinovou společností. Zástupci majoritní populace se sociálně vyloučenými osobami cítí být obtěžováni a šikanováni, a to nejen způsobem života, který vedou, ale stále častěji i psychicky a v mnoha případech identifikují také pocit strachu. Problémy jsou pak umocněny špatnými hygienickými návyky sociálně vyloučených (zápach, znečišťování prostoru), devastací veřejného majetku, hlukem, žebráním apod. Nejintenzivněji je tento problém vnímán v případech sdílení společných prostor v rámci obytných bloků:

*„...tam prostě ty lidi jsou starší, tyhle jsou mladší nebo respektive mají děti v takovém tom dospívajícím věku a ty děti tam dělají nepořádek...dělají tam rachot občas a tak podobně a jsou tam i provokace...“ (P9)*

Citlivým problémem pro většinovou společnost je také nastavení systému sociálních dávek v porovnání s nízkými příjmy z pracovní činnosti. Lidé život v závislosti na dávkových systémech u svých sociálně slabších spoluobčanů vnímají jako „systémovou nespravedlnost“ v porovnání s vlastními životními podmínkami. Situace, kdy příjem z výdělečné činnosti jen minimálně překračuje příjem ze systému sociálních dávek, se stává stále častěji diskutovaným konfliktním tématem a je jednou z významných příčin nabourávání společenského konsenzu s důsledky patrnými ve vztahu většinové společnosti s populací ohrožených sociálním vyloučením či sociálně vyloučených. Ačkoliv je tento problém palčivě vnímán na celospolečenské úrovni, nejvyšší míru nespokojenosti komunikační partneři identifikují právě u skupiny obyvatel pohybujících se těsně nad hranicí příjmů pro nárok na dávky hmotné nouze. Společenské napětí v této souvislosti popisuje komunikační partner v následující citaci:

*„A to je právě to, že tady dochází i k těm konfliktům, toho, že lidi, kteří v podstatě pracují a mají nízké příjmy, tak vidí, že lidi na dávkách mají příjmy jen o něco málo nižší. Nic nemusí dělat a dochází jakoby k tomu, že ty lidi na dávkách jsou nějakým způsobem osočováni, z té společnosti jakoby vyčleňováni atd. Nám hrozně fungovalo... když ještě před dvěma, třemi lety fungovala veřejná služba a tady pracovalo 160 lidí na veřejné službě a ty lidi byli vidět, sice to byli nezaměstnaní, ale najednou začali dělat. A byli vidět prostě ve městě a ti ostatní říkali: On je nezaměstnaný, dostává dávku, ale něco za to odpracuje. A to vnímání těch lidí ostatních se jakoby zvýší a pozitivní tím, že ty lidi vidí, že... dobře, momentálně nemáš práci, ale pracuješ, něco tomu státu dávaš“ (P18)*

Na dobré zkušenosti se systémem veřejné služby<sup>22</sup> v minulých letech poukázala řada komunikačních partnerů a její zrušení považují někteří z nich za krok zpět v řešení problémů sociálního začleňování.

---

<sup>22</sup> „Veřejná služba představuje podle zákona o hmotné nouzi pomoc obcím v záležitostech, které jsou v jejich zájmu. Jedná se mimo jiné o zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoc v oblasti kulturního rozvoje a sociální péče. Obce tímto způsobem mohou vyřešit například povinnost údržby chodníků v zimě. Záleží na jejich rozhodnutí, zda budou veřejnou službu organizovat, nebo ne. Pokud se obec v samostatné působnosti rozhodne kladně, může veřejnou službu organizovat sama nebo ji může delegovat na jiné subjekty, například na obecní příspěvkové organizace, soukromé či neziskové organizace. Obce uzavírají s lidmi v hmotné nouzi smlouvu o výkonu veřejné služby a pojistnou smlouvu kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo na zdraví, kterou by pracovník vykonávající veřejnou službu mohl způsobit, nebo by mu mohla být způsobena. MPSV může obci poskytnout dotaci na pojistné. Za výkon veřejné služby pracovníci nedostávají mzdu.“ (Zdroj: [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)) Institut veřejné služby byl zrušen v listopadu 2012.

Jako zcela zásadní problém v souvislosti se sociálním vyloučením však většina komunikačních partnerů identifikovala **obavy s rostoucího napětí ve společnosti**. Míra sociálního vyloučení v řadě obcí se zvyšuje; důsledkem této situace se pak vztahy na lokálních úrovních vyvíjejí v atmosféře rostoucího strachu a konfliktů. Téměř čtvrtina obcí v posledních dvou letech zaznamenala konflikty mezi osobami ohroženými sociálním vyloučením a zástupci majoritní populace, přičemž zvláště často o této zkušenosti vypovídali zástupci středně velkých měst s počtem obyvatel mezi 20 a 50 tisíci (40 %). Tyto konflikty by přitom mohly vést až k ohrožení sociálního smíru v jednotlivých obcích. Ještě vyšší podíl (31 %) dotázaných zástupců municipalit vyjádřilo do budoucna obavy z vypuknutí sociálních nepokojů v obci právě v důsledku problému sociálního vyloučení. Obavy přitom panují ve většině obcí, které mají recentní zkušenost s konflikty mezi sociálně vyloučenými a majoritní populací, což mj. svědčí o obtížnosti uspokojivého a trvalého vyřešení takového stavu. Tyto konflikty často vyplývají z obecné nespokojenosti obyvatel ze společenského vývoje doprovázeného doznívající ekonomickou krizí a důsledky se pak projevují v otevřených nepokojích, které jsou známé i z mediálních kauz:

*„...tak došlo obecně k poklesu té životní úrovně a ti lidi začali být citlivější na to, že někdo dostává něco zadarmo, když to řeknu, z toho úřadu, a tak podobně, že tam vznikaly ty třenice v tom prostoru a těch lidí tam přibývalo tímhle způsobem, nebyli to místní lidi vesměs, no a samozřejmě pak stačila ta rozbuška nějaká, takže vlastně to takhle vygradovalo, říkám, pak stačila ta rozbuška v jedné rvačce nad ránem prostě dvou, řeknu na rovinu, dvou skupin opilých lidí, že jo, mladých jako jo, jedni byli z majority, jedni byli z minority, těch z minority bylo víc, takže je zmydlili prostě a rozbuška byla na světě, že jo, a problém byl na světě...“ (P9)*

Jako závažný důsledek sociálního vyloučení se v obcích stále častěji vyjevuje i vznik sociálně vyloučených lokalit, jejichž existence má bezprostřední dopad na sociální situaci celé lokální společnosti.

#### 3.2.1 Sociálně vyloučené lokality

Jak již bylo řečeno, problém sociálního vyloučení v obcích nabývá také prostorového vyjádření, a to především vznikem sociálně vyloučených lokalit, v nichž dochází ke koncentraci skupin populace ohrožené sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučené. Ve více než polovině obcí zahrnutých do dotazníkového šetření je možné taková místa identifikovat. Ačkoliv tyto lokality existují i v menších obcích, zvláště často o se o nich zmiňují zástupci samospráv středně velkých měst s počtem obyvatel od 20 do 50 tisíc (86 %).

Jednotlivé lokality se liší jak svou velikostí, tak také svým charakterem. Jedná se typicky o samostatné domy na různých místech v obci (79 %), o objekty s nízkou kvalitou bydlení (72 %), které však mají relativně dobrou dostupnost do centra města (63 %), případně shluk několika domů v jedné oblasti. Může se jednat také o soubor několika ulic, případně část sídliště, zástavbu starších domů z počátku 20. století, do kterých města příliš neinvestovala. Komunikační partneři však během rozhovorů označovali jako vyloučené lokality i taková místa, jako jsou jednotlivé objekty často pro bydlení nevhodné (bývalé mlýny, hospodářské stavby, zemědělské usedlosti apod.), garáže nebo stanové lokality v okrajových částech měst. Vesměs se jedná o lokality s koncentrací nekvalitního bytového fondu.



*„...ta situace s tím bydlením tam uspokojivá není, protože to jsou většinou v podstatě holobyty, jedna taková místnost bez vody, bez vytápění, kamna na tuhá paliva, je tam pak asi 13 bytů, jakoby bytovek, které mají vodu, které mají WC, jenom vodu mají studenou...” (P18)*

V symbolické rovině je vyloučení podporováno stigmatizací těchto míst, která jsou často ostatními obyvateli obce vnímána jako nebezpečná (55 %). Přibližně v pětině obcí pak dochází také k prostorovému odloučení míst, v nichž žijí lidé ohrožení sociálním vyloučením. Prostorovou dimenzi sociálního vyloučení identifikují ponejvíce v největších městech (nad 50 tisíc obyvatel), dochází však k němu častěji také v menších městech s počtem obyvatel mezi pěti a dvaceti tisíci.

Vysoká míra nespokojenosti je identifikována zejména na sídlištích, kde se nachází převážná část bytového fondu v osobním vlastnictví majitelů bytových jednotek a část tohoto fondu je majiteli pronajímána sociálně slabým a sociálním vyloučením ohroženým skupinám populace za účelem jistého zisku z nájemného podpořeného dávkami na bydlení. V případě, že je taková podnikatelská činnost provozována ve velkém měřítku (několik bytových domů či bloků), začínají původní obyvatelé vnímat lokalitu jako sociálně vyloučenou, jejíž charakteristiky v mnohém ovlivňují ceny jejich majetků; ceny bytových jednotek klesají a tyto se stávají postupně neprodejnými. Z původně běžného místa k životu se tak stává lokalita se „špatnou adresou“:

*„... v tom našem ghettu, které vzniklo, tak tam byli lidé, kteří pracovali ve Velvetě, což byl jeden z největších podniků tady u nás, tak si ty byty koupili ve své době. A teďka se tam přistěhovali tady ti sociálně slabí a nepřizpůsobiví hlavně. A ti lidé, když už tam měli dožít klidný důchod, tak jsou v nějakém presu. Pak s tím vznikají ty problémy veškeré. Lidi by chtěli odtud pryč, protože k životu to moc není. Ti lidé, kteří bydlí okolo, to je to samé. Hluk, nepořádek...” (P13)*

## 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

Zatímco v předchozí kapitole jsme popsali náhled komunikačních partnerů na situaci v oblasti sociálního vyloučení včetně toho, jak tento fenomén definují a s jakými dalšími problémy si jej spojují, v této kapitole se již zaměříme na strategie lokálních vlád v této oblasti s ohledem na mainstreaming sociálního začleňování.

### 4.1 Sociální začleňování jako priorita lokální politiky?

Proces sociálního začleňování na obcích je souborem množství intervencí a mechanismů, které přispívají k prevenci vzniku a šíření sociálního vyloučení napříč lokální společností, či k potírání jeho. Opatření v oblasti sociálního začleňování jsou vesměs výsledkem samosprávních rozhodovacích procesů. Vzhledem k rozsáhlé názorové a ideové varietě představitelů obcí a zástupců z řad odborných pracovníků samospráv, jsou mechanismy sociálního začleňování a jednotlivá opatření, prostřednictvím kterých jsou realizována, poměrně různorodá. Míra realizace procesu sociálního začleňování je výrazně ovlivněna politickou orientací lokálních reprezentací a také místně specifickými faktory. Není například překvapivé, že zkušenosti s konflikty souvisejícími s problémem sociálního vyloučení a také obavy z jejich výskytu do budoucna se promítají do přístupu politické reprezentace obcí k této problematice. Ta pak řadí sociální vyloučení výrazně častěji mezi své priority, i když ne vždy ty nejvýznamnější. Celkově je ovšem nejčastější situace, kdy se radní otázkami spojenými se sociálním vyloučením sice zabývají, avšak nepatří mezi jejich priority. V rámci provedeného dotazníkového šetření tomu tak bylo v každé druhé obci, které mají nad 3 000 obyvatel.

Tabulka č. 4 **Přístup politické reprezentace k problematice sociálního vyloučení/ začleňování v obcích (%)**

	obce celkem (N=267)	obce se zkušeností s konflikty souvisejícími se sociálním vyloučením v posledních 2 letech (N=66)	obce obávající se sociálních nepokojů v důsledku problému sociálního vyloučení do budoucna (N=84)
<b>významná priorita</b>	19,9	33,3	36,9
<b>méně významná priorita</b>	19,9	24,2	27,4
<b>není priorita</b>	51,5	39,4	34,5
<b>sociálním vyloučením se nezabývá</b>	8,6	3,0	1,2

Vzhledem k tomu, že problém sociálního vyloučení je vnímán intenzivněji ve větších městech, roste také s velikostí obce důraz na jeho zařazení mezi priority. Největší pozornosti se mu dle respondentů provedeného dotazníkového šetření dostává ve středně velkých obcích od 20-50 tis. obyvatel, kde jej za prioritu (ať už významnou či méně významnou) považují zastupitelé v plných dvou třetinách měst. Stejně je tomu v méně než třetině obcí s počtem obyvatel pod 10 tisíc. Tento poměrně vysoký podíl prioritního vnímání oblasti sociálního začleňování v rámci politik jednotlivých lokalit se

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

však zdá být pouze proklamativní zejména s ohledem na zkušenosti pracovníků sociálních odborů, kteří se s řešením problémů spojených se sociálním vyloučením setkávají v každodenní praxi. Realitu vnímají přes výkon svých aktivit (na rozdíl od politické reprezentace), které jsou silně ovlivněny rozhodováním o opatřeních, jež budou v dané lokalitě podpořena vedoucími představiteli obce.

Z dotazníkového šetření (viz tabulka č. 5) poněkud překvapivě vyplývá, že obce své aktivity směřují výrazněji ke skupinám, které nejsou považovány za velmi ohrožené sociálním vyloučením (osoby se zdravotním postižením, starobní důchodci, děti a mládež). Naopak těm skupinám, jež dotazovaní zástupci označili za nejvíce ohrožené, se prakticky dostává nejméně pozornosti. K tomuto rozporu dochází v přístupu obcí k obyvatelům ubytoven a bezdomovcům. Nízká pak je také cílenost na obyvatele žijící v sociálně vyloučených lokalitách, osoby se závislostmi (drogově závislí, gambleři), osoby opouštějící zařízení ústavní péče a po ukončení výkonu trestu a na přistěhovalce. V řadě obcí přitom zřejmě sehrává roli početnost dané skupiny a také její schopnost hájit, resp. prosazovat vlastní zájmy (včetně např. aktivní účasti v procesu komunitního plánování).

Tabulka č. 5 **Skupiny, na které se zaměřuje pomoc obecního úřadu (%)**

	aktivity obecního úřadu se na danou skupinu zaměřují				
	ve velké míře	spíše více	ani moc, ani málo	spíše málo	vůbec
<b>osoby se zdravotním postižením</b>	42,2	33,7	19,8	3,1	1,2
<b>osamělí rodiče s dětmi</b>	27,3	35,6	26,5	5,5	5,1
<b>starobní důchodci</b>	43,0	35,3	16,3	4,3	1,2
<b>přistěhovalci (cizinci)</b>	5,3	13,0	23,6	23,6	34,6
<b>Romové</b>	28,0	22,8	22,8	10,2	16,3
<b>nezaměstnaní</b>	23,5	33,9	27,5	10,0	5,2
<b>rodiny se 3 a více dětmi</b>	19,5	31,9	31,1	10,8	6,8
<b>příjemci dávek v hmotné nouzi</b>	22,1	32,1	27,7	10,8	7,2
<b>děti a mládež</b>	44,9	30,1	18,0	5,9	1,2
<b>riziková mládež</b>	33,1	30,6	21,8	7,7	6,9
<b>bezdomovci (bez přístřeší)</b>	20,2	25,9	23,1	12,1	18,6
<b>obyvatelé ubytoven</b>	14,1	22,2	23,0	12,1	28,6
<b>osoby opouštějící zařízení ústavní péče</b>	21,8	21,4	22,2	12,9	21,8
<b>osoby po ukončení výkonu trestu</b>	18,2	23,1	24,7	12,6	21,5
<b>obyvatelé sociálně vyloučené lokality</b>	18,5	16,0	19,3	11,1	35,0
<b>drogově závislí</b>	13,7	23,8	25,8	15,3	21,4
<b>gambleři</b>	9,3	13,0	26,0	20,7	30,9
<b>oběti domácího násilí</b>	27,6	25,1	21,4	9,5	16,5

Přístup politické reprezentace k otázkám sociálního začleňování se mezi lokalitami výrazně liší, a to v souvislosti s preferencemi vládnoucích politických stran. Debaty kolem problému sociálního vyloučení bývají více vyostřeny v rámci předvolebních témat. Komunikační partneři často v této souvislosti zmiňují nutnost akceptovat regionální zkušenosti v oblasti sociálního začleňování již při vzniku legislativního zarámování této problematiky. Panuje mezi nimi často přesvědčení, že bariérou aktivit na podporu sociálního začleňování je lokální politická reprezentace, jejíž priority se často neztotožňují s řešením potřeb z oblasti sociálního začleňování. Volební strategie

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

politických reprezentantů obcí a jejich zájem oslovit početnější skupiny místní populace (potenciální voliče) patří mezi významné faktory, které často ovlivňují politická rozhodování v oblasti sociálního začleňování. Důležitou roli však vedle toho v jejich rozhodování sehrává také složitost problémů jednotlivých skupin a narážení na objektivní bariéry (např. nedostupnost sociálních bytů, dostupného bydlení apod. u bezdomovců a zejména u lidí na ubytovnách), které často politickou reprezentaci vedou k preferencím výše uvedených lokálních potřeb na úkor potřeb pro lokální společnost ne příliš populárních. Aktivity sociálních odborů jsou často podceňované a řešení, která nabízejí na podporu sociálně slabých klientů, nebývají pro politické prostředí a v širším důsledku ani v rámci lokální společnosti populární. Spíše naopak je téma sociálního začleňování spojeno s negativními konotacemi ze strany občanů, potenciálních voličů politické reprezentace obce. Politická reprezentace pak raději volí populárnější opatření na úkor aktuálního řešení problémů sociálního začleňování:

*„Já bych řekl takhle, obecně ta sociální oblast, ať je to řešení nějakého začleňování, ať jakkoli prostě nepřináší politické body a v tom bude ten největší problém, protože jsou to většinou dlouhodobé procesy, který nejsou vidět hned. Teď hned za měsíc budou volby a já bych teď hned potřeboval, aby tady všichni viděli, jak jsem ty nepřizpůsobivý srovnal, když to řeknu, to je prostě realita. Takže si myslím, že prostě v tom samozřejmě je zakopanej pes do jistý míry. Není to politicky zajímavý proto, abych z toho dokázal rychle vytřískat, je to prostě nadlouho.“ (P9)*

Během výzkumu někteří z komunikačních partnerů dokonce popisovali politiku tzv. „nulové tolerance“ ze strany politické reprezentace obce, která často komplikuje proces sociální práce:

*„To jsou přesně ty limity sociální práce a další limity, kdy často naráží sociální práce na politickou vůli, respektive jsou obvody, kde je politika nulové tolerance, kde prostě když má člověk dluh korunu, tak už prostě se s ním nikdo nebaví a zrovna v případě toho bydlení se stane, že třeba některé rodiny, u těch romských to bývá často, že tam nastane nějaká situace nenadálá v rodině, třeba pohřeb, kdy opravdu ty rodiny veškeré finanční prostředky, které v tu chvíli mají, vrazí do toho pohřbu a pak třeba jim nezbude na zaplacení jednoho nájmu. A pokud se to stane zrovna shodou okolností v situaci, kdy jim končí nájemní smlouva na dobu určitou, tak jim tam samozřejmě vznikne dluh. A pokud je to obvod, kde je politika nulové tolerance, tak to dopadá tak, že té rodině už není prodloužena nájemní smlouva a ta rodina se ocitá bez bydlení.“ (P2)*

Problémy v souvislosti se změnou politické orientace v obci pak vznikají také v oblasti tvorby a realizace různých koncepcí, ať už jde o sociální začleňování, plány sociálních služeb, koncepce bydlení apod. Poměrně běžnou se stává situace, kdy navržené koncepce přežijí pouze jedno volební období a s nástupem nového politického vedení obce přestávají být opatření v nich obsažená realizována. Určitým úskalím při prosazování principů sociálního začleňování zůstává také fakt, že zástupci sociálně vyloučených skupin ve většině případů nepatří k volebně zainteresované části populace a často jsou tak jejich potřeby pro obecní politiky neznámé, nehmatatelné, případně nezajímavé, a tudíž bez nároků na realizaci reflektujících opatření.

Další významné úskalí, o němž se zmiňují pracovníci sociálních odborů, představují omezené finanční zdroje alokované na sociální oblast. Opatření zaměřující se na podporu sociálního začleňování jsou vesměs finančně velmi náročná a, jak již bylo řečeno, v určitých ohledech i nepopulární jak pro vedení obce, tak pro širší veřejnost. V této souvislosti někteří z komunikačních partnerů z řad vedoucích sociálních odborů a sociálních pracovníků poukazují na to, že politická reprezentace si ožehavost

problému začleňování sociálně vyloučených sice uvědomuje, ale mnohdy se nezaměřuje na prevenci, protože tyto aktivity jí nepřinášejí politické body u zástupců místní populace. Přitom vhodně zvolená preventivní opatření a jejich realizace by významným způsobem snížila výdaje na kurativní opatření v souvislosti s řešením již vzniklých problémů spojených se sociálním vyloučením. Kredit sociální práce navíc bývá často snižován i v obecném povědomí, čemuž napomáhají například média. Pracovníci těchto odborů se pak často dostávají do situací, kdy musí obhajovat své aktivity a mnohdy závisí na úrovni jejich argumentačních schopností, k jakým opatřením je ze strany obce nakonec přistupováno.

*„... přestože se snažíme všechny léta jako kredit našeho odboru zvýšit oproti stávajícímu nebo to naše renomé, nedaří se nám to, protože naše klientela, jak jsem říkala, není nikterak lukrativní pro všechny ostatní zúčastněné a jsme odbor, kde sice všichni skončí, protože všichni budou potřebovat naše služby, nejsou si toho vědomi a do té doby, dokud naše služby nevyužijí, tak vůbec nevědí, o čem ta naše práce je a nechtějí to slyšet a nepotřebují pro svůj život...“*  
(P16)

Ve shora uvedených souvislostech komunikační partneři vyjadřují také určitou nespokojenost s financováním sociální politiky v obcích. Na činnosti sociálních odborů bývá většinou vyčleněna omezená část rozpočtu, což mnohdy limituje plánovaný výkon sociální práce a významným způsobem ohrožuje udržitelnost některých aktivit v dlouhodobém horizontu. Řešení pak spatřují v odděleném financování aktivit spojených s realizací procesu sociálního začleňování a s výkonem sociální práce (balík financí speciálně předem naplánovaný odděleně od rozpočtu obce). Odděleným financováním činnosti těchto odborů by se tak do budoucna mohly plánovat aktivity přesněji v souvislosti s objemem zdrojů, které by fungovaly jako ukazatel v procesu rozhodování o prioritách jednotlivých typů sociální práce v dané lokalitě.

Určitý způsob řešení problému nespolupráce politické reprezentace pak pracovníci samospráv vidí zejména ve vytvoření široké základny odborníků z neziskového sektoru, ale i institucí státní správy a samosprávy, která by dokázala komunikovat s politickou reprezentací. Řešení problémů spojených se sociálním začleňováním pak může fungovat v těch obcích, kde na pravidelných setkáních lokálních partnerství participuje starosta, případně další zástupci z řad politické reprezentace obce, kdy se v rámci projednávání otevírají aktuální témata sociální situace a diskuse je podpořena také hlasem odborné veřejnosti.

Přístupu politické reprezentace k otázkám sociálního vyloučení byla věnována pozornost také v monografii z roku 2006. Ačkoliv výsledky nejsou plně srovnatelné, oba výzkumy odkrývají okrajovost tématu v rámci komunální politiky. Podobně jako ve starším výzkumu, také v současnosti je sociální začleňování považováno za významnou prioritu pouze přibližně v každé páté obci.

## 4.2 Formulace agendy - strategické a koncepční dokumenty jako nástroje podpory sociálního začleňování

Problému sociálního vyloučení a jeho řešení věnují pozornost zejména **střednědobé plány rozvoje sociálních služeb a komunitní plány sociálních služeb**, případně **strategické plány sociálního začleňování**. S naprostou převahou komunitních plánů jsou tyto aktuálně zpracovány téměř v polovině sledovaných obcí nad 3 000 obyvatel. Komunitní plány sociálních služeb jsou zaměřeny na různé skupiny,

kteří jsou zvýšeně ohroženi sociálním vyloučením, a proto je některé z obcí uvedly jako dokumenty věnující se výhradně této oblasti. Takový přístup napovídá komplexnějšímu pojetí rizika sociálního vyloučení, i když v oblasti nástrojů řešení tohoto problému je i zde patrné omezení na oblast sociálních služeb.

##### 4.2.1 Komunitní plány

Obsahový rozbor dokumentů jsme zaměřili zejména na způsob definování cílových skupin na základě jejich potřeb v dané lokalitě, dalším hlediskem byl identifikovaný soubor cílů a jejich návaznost na potřeby cílových skupin, ale také provázanost jednotlivých opatření s navrženými cíli. V průběhu rozboru<sup>23</sup> jednotlivých komunitních plánů jsme si všímali především toho, do jaké míry a jakým způsobem zohledňují skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením. V některých plánech se skupina lidí sociálně vyloučených objevuje jako samostatná cílová skupina, v některých není přímo definovaná skupina sociálně vyloučených nebo ohrožených, nýbrž jsou za tyto považováni zástupci dalších cílových skupin, na něž jsou opatření komunitních plánů směřována (senioři, drogově závislí, Romové, nízkopříjmové domácnosti apod.). Při podrobnějším studiu identifikace sociálně vyloučených nebo ohrožených osob jsme dospěli k názoru, že fakt, že skupina sociálně vyloučených nebo ohrožených je definovaná a vyčleněná samostatně jako cílová skupina, nemusí vždy znamenat, že cíle a opatření k jejímu sociálnímu začlenění budou účinné. Zejména pokud jsou tyto formulovány bez hlubšího pochopení a dimenze problému jejich vyloučení, tedy např. toho, že způsob vyloučení je specifický u tradičních cílových skupin (senioři, rodiny s dětmi atd.) a jiná specifika jsou charakteristická pro „nově rozpoznávaná“ vyloučení (např. pečující o osobu dlouhodobě závislou na péči jiné osoby). Obzvláště se tento přístup projevuje v případech, kdy je tato skupina vydefinována pouze „pro formu“, či znění definice je bezzubé, zejména s ohledem na paušalizující způsob přístupu k uvědomění si specifík jednotlivých problémů, důsledkem čehož je návrh opatření neschopných reagovat na specifické potíže plynoucí z unikátní životní situace každého jedince. Tento paušalizující přístup může vést také k tomu, že někteří z jedinců vyžadujících pozornost v oblasti sociálního začleňování mohou sítím špatně nastavených cílových skupin propadnout. S vydefinovanými cílovými skupinami sociálně vyloučených a ohrožených jsme se v průběhu rozboru dokumentů setkali především v obcích, jejichž komunitní plánování je založeno na manažerském přístupu, jehož model vychází především z pracovních skupin zaměřených na konkrétní cílové skupiny obyvatel.

Naopak to, že cílová skupina osob sociálně vyloučených či ohrožených sociálním vyloučením v komunitním plánu není zmíněna samostatně, ještě neznamená, že se plán sociálním vyloučením nezabývá. Pokud jsou východiskem komunitního plánu spíše typy problémů než kategorie cílových skupin, pak navrhovaná opatření v něm obsažená mohou být založena na faktu, že některé zcela konkrétní problémy, které mohou vést k sociálnímu vyloučení, prolínají všemi cílovými skupinami, ale zároveň se u různých cílových skupin projevují různě, mohou mít různé dopady, a proto i vhodná opatření reflektují specifika těchto problémů různě, v závislosti na potřebách dané cílové skupiny (např. předlužená rodina s malými dětmi ohrožená ztrátou bydlení, kde se navíc začínají projevovat neblaze napjaté vztahy mezi rodiči, vyžaduje jiný typ řešení než zadlužený osamělý muž po návratu z výkonu trestu).

---

<sup>23</sup> Pro účely rozboru bylo použito 22 komunitních plánů a střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb.

Problematické momenty v komunitních plánech jsme identifikovali již ve fázi vymezení cílových skupin. Jejich definice mají často podobu bezobsažných sdělení. Při naplňování definice cílové skupiny sociálně ohrožených a vyloučených docházelo mnohdy ke směřování různých sociálních skupin s různorodými potřebami, k různým kombinacím životních situací a problémů (jedinci propuštění z výkonu trestu a nezaměstnaní nebo Romové a cizinci), přičemž nikde v plánu výběr těchto skupin není zdůvodněn; plánování a slučování jednotlivých skupin působí velmi arbitrárně a může tak být příkladem uvažování zatíženého různými stereotypy a předsudky. Objevily se i příklady plánů, které byly obrazem bezradnosti, jaké skupiny jedinců považovat za sociálně vyloučené. Jak již bylo uvedeno výše, takový přístup k uchopení problému sociálního vyloučení vede často k ignoraci faktu, že situace spojené se sociálním vyloučením mohou prostupovat napříč všemi cílovými skupinami a jednostranný pohled na ně zabraňuje vnímat dynamiku jejich vývoje (skupiny jsou předem dané a šance nahlédnout problém komplexně je tím ztížena) a navíc taková situace může vést k dublování některých opatření, pokud jsou tato směřována k různým skupinám. Mezi dokumenty byly i komunitní plány, v nichž cílové skupiny nebyly vůbec vydefinovány, případně byly identifikovány jako příjemci v popisu služeb.

Setkali jsme se ovšem i s typy plánů, v nichž byla jasně definovaná cílová skupina (několik skupin lidí propadajících se záchrannou sociální sítí), ať už šlo přímo o sociálně vyloučené nebo vyloučením ohrožené nebo jiné sociální skupiny, ke kterým však byly identifikovány charakteristiky jejich sociálního vyloučení a tyto byly zřejmým způsobem podmíněny sadou indikátorů. Tak např. v Litoměřicích je ohniskem zájmu komunitního plánování skupina osob v přechodné krizi, ohrožených drogou a etnické menšiny. Tuto skupinu vnímají jako hlavního nositele rizik spojených se sociálním vyloučením a problémů, které k sociálnímu vyloučení vedou. Pro tuto cílovou skupinu (ale i ostatní) mají na základě SWOT analýzy vydefinovány slabé stránky, z nichž nejzávažněji působí nedostatek sociodemografických dat, která jsou jinak běžně podkladem pro komunitní plánování ve vztahu k ostatním cílovým skupinám (počet dávek hmotné nouze, nezaměstnanost apod.). Mezi města s jasně vymezenou cílovou skupinou osob ohrožených sociálním vyloučením dále patřilo např. Brno,<sup>24</sup> Přerov, Plzeň a Zlín.

V rámci rozboru jsme pak mimo vymezení cílových skupin jednotlivých komunitních plánů sledovali zejména cíle práce s těmito skupinami, opatření vedoucí k jejich naplnění, jejich návaznost na odůvodnění potřeb dané cílové skupiny a způsoby jejich realizace. Všimli jsme si také práce s opatřeními, která v rámci komunitního plánování zastupují nástroje obce na podporu procesu sociálního začleňování. Proces jejich výběru a především nastavení použití ve prospěch vytyčeného cíle hraje významnou roli při realizaci účinné strategie sociálního začleňování.

V účelně nastavených komunitních plánech je obecně pro každou cílovou skupinu formulována strategie, která shrnuje základní principy přístupu obce k poskytování sociálních služeb dané cílové skupině. Tato bývá rozpracována do několika cílů, na něž navazují cíle dílčí. Dílčí cíle mají zpravidla charakter aktivit či opatření potřebných pro dosažení tohoto cíle (zmapování situace, podpora diskuze, reagovat na potřebu, podporovat rozvoj určitého typu služby apod.), případně se také jedná o formulaci určité zásady v přístupu obce (nejčastěji o kapacitách určitého typu služby).

---

<sup>24</sup> Jakkoliv je komunitní plán města Brna zpracován velmi profesionálně a reflektuje především individuální životní potřeby konkrétních jedinců, je u něj diskutabilní existence speciálně vyčleněné cílové skupiny Romů a cizinců ohrožených sociálním vyloučením (situace ztížená etnicitou a předsudky, propastnou zadlužeností) vedle samostatné skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením. Poněkud zvláštním dojmem působí různost v přístupu k prioritám u těchto dvou cílových skupin bez odůvodnění rozdílností v uspokojování potřeb (např. opatření sanace rodiny u Romů, ale ne u osob sociálně vyloučených).

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

V takových plánech většinou bývá zřejmá vazba krok - opatření - krátkodobý cíl - dlouhodobý cíl.

V četných komunitních plánech jsou však cíle a opatření na podporu sociálního začleňování vágní a jejich začleňující charakter je nejasný, není zřejmé, jak souvisí s podporou potřeb cílové skupiny a jaký efekt by pro ni měly přinést; často jsou cíle definovány jen jako opis priority a krátkodobé cíle poměrně často jen zastupují cíl dlouhodobý.

V několika komunitních plánech jsme identifikovali neprovázanost mezi nastavenými cíli a opatřeními, které by měly vést k naplnění těchto cílů. Neprovázanost se tak projevovала především v krocích, které by měly vést k realizaci daných opatření (např. navýšení kapacity terénních sociálních služeb se zaměřením na získávání kompetencí k samostatnému bydlení tím, že se uskuteční čtyři jednání s bytovým odborem a soukromými vlastníky bytů, získá se 40 bytů a za necelé 2 mil. Kč se opraví, aniž by se při realizaci počítalo se sociální prací). Uvedený příklad je ukázkou nekonzistentnosti toho, čeho má být v rámci komunitního plánování dosaženo, a způsobem dosažení.

Dalším úskalím komunitních plánů je poměr mezi opatřeními, která jsou zaměřena na řešení konkrétního problému (tzn. změnit situaci klienta, naplnit jeho potřeby, oddlužit, ubytovat, začlenit ho), a opatřeními, která svým charakterem vzbuzují dojem, že problém bude pouze odložen k pozdějšímu řešení, bude uschován. Tato opatření jsou patrná zejména ve spojení s výstavbou ubytoven, azylových domů apod., které problém určitých cílových skupin neřeší, pouze jej na neurčito odsouvají. Některé komunitní plány jsou tak ukázkou toho, jak se dá dosažení žádoucích cílů a opatření, která mají k uskutečnění těchto cílů vést, odložit o další 4 roky (např. zajistit bezbariérovou úpravu části prostor stávajících azylových domů za účelem vybudování tréninkových bytových jednotek, kdy za 4 roky není jasné, čeho tímto opatřením bude dosaženo). V dokumentech jsme se častěji setkávali s opatřeními, jejichž kroky vedoucí k realizaci aktuálně nesměrovaly na akutní potřeby cílové skupiny populace. Například kroky k opatření, které zní „Aktivně se podílet na rozvoji sociálního bydlení v regionu“ mají spíše proklamativní charakter spočívající v blíže nespecifikované účasti na jednáních, která se touto problematikou zabývají na lokální i národní úrovni, aniž by se počítalo s jakoukoliv finanční podporou realizace tohoto cíle (bez vyjádření finančního krytí takové opatření často vede k odložení řešení daného problému).

Některé komunitní plány, které jsme podrobili rozboru, vzbuzují dojem, že slouží pouze k prosazování zájmu poskytovat služby tak, jak už jednou byly nastaveny, případně rozšířit jejich kapacitu. Například komunitní plán, který v oblasti problémů osob ohrožených sociálním vyloučením identifikoval pomocí SWOT analýzy ve stávající situaci řadu slabých stránek a ohrožení, jimž tyto osoby v dané lokalitě čelí, nenavrhuje ani v cílech, ani v opatřeních žádnou inovaci, kromě udržení několika stávajících sociálních služeb. Takový komunitní plán vyvolává dojem, že je šitý na míru službám, které se zde vyskytují. Navíc, formulace některých opatření v takových komunitních plánech naznačují, že někteří poskytovatelé služeb si do komunitních plánů prosazují svoje vlastní potřeby (např. rozpracování opatření méně významných do nejmenších detailů, zatímco důležitá opatření jsou pouze vágně formulována bez jakékoliv další návaznosti). Tyto plány jsou prezentovány často i bez existujících odkazů na rozbor potřeby města nebo sociálně ohrožených skupin populace a budí tak dojem, že jsou vytvořeny zcela účelově, aby byly ospravedlněny některé ze služeb, které jsou na území obcí poskytovány bez jakéhokoliv zdůvodnění jejich smyslu.

Kvalita komunitních plánů se dá poměrně dobře posoudit také podle toho, zda jsou v rámci opatření identifikováni aktéři, kteří budou aktivity z něj plynoucí kryt



finančními zdroji, jak bude toto financování probíhat a jakým způsobem se bude měřit účinek těchto opatření. V této souvislosti jsme se mimo jiné setkali s komunitními plány, které mají pouze podobu nezávazné osnovy aktivit, které by se měly realizovat, aniž by bylo řečeno, kým a jak se budou realizovat, jaké budou finanční náklady spojené s realizací a jaký by opatření mělo mít v důsledku vliv na situaci sociálně ohrožených skupin populace, případně kolika lidem z cílové skupiny bude služba poskytnuta. Častá v této souvislosti bývá situace, kdy jsou finanční zdroje v prokazatelné výši naplánovány zejména na realizaci staveb objektů pro poskytování služeb nebo rekonstrukce pobytových služeb, to ale vše bez jakéhokoliv řešení sociální práce propojené s těmito sociálními službami. Pozitivní vliv na proces sociálního začleňování je v tomto případě prokazatelný jen velmi obtížně.

I když většina komunitních plánů zohledňuje spolupráci aktérů jako cíl, je nutno tento nahlížet optikou toho, jaké kroky k této spolupráci jsou naplánovány a zda jsou ve skutečnosti realizovány (je nutno např. zvážit, jestli jeden kulatý stůl ročně je dostatečně silným počinem ke spolupráci). Když tedy cíl i opatření vypadají na první pohled dobře, neznamená to ještě, že realizace bude započata.

K profesionálně zpracovaným komunitním plánům patří ty, které jsou postaveny na cílech, prioritách a opatřeních vzájemně provázaných s realizátory a spolupracujícími partnery, jsou přehledné a poskytují i soubor služeb, které existují pro každou cílovou skupinu. Takový komunitní plán vlastní například města **Plzeň** a **Brno**.<sup>25</sup> Struktura cílů, opatření a aktivit vedoucích k jejich plnění je jasná. Jasně jsou také definovány sociální služby a struktura jejich poskytovatelů pro každou jednotlivou prioritní oblast poskytování sociální péče. Obecné priority jsou provázány s konkrétními opatřeními, které jsou rozpracovány v samostatných částech, ve kterých je také popsáno, co je smyslem daných opatření, jaký byl například výchozí stav a jaký je cílový stav po třech letech a kdo bude opatření realizovat. Takové plány většinou demonstrují vysokou míru pochopení dílčích problémů, bývají doplněny o rozsáhlý popis současného stavu, který často bývá podložen základním demografickým rozbohem a daty o nezaměstnanosti. Silné a slabé stránky vychází ze SWOT analýz, u každého z opatření vedoucích k cílům mají rozpracovaný termín realizace, realizující subjekt, předpokládané výdaje a odhadem je také kvantifikováno, kolika lidem z cílové skupiny bude poskytnuta plánovaná služba. Kromě kurativních opatření na podporu sociálního začleňování navrhuje i sadu preventivních opatření s důrazem kladeným na terénní sociální práci.

Jako příklad dokumentu s dobrou praxí v oblasti komunitního plánování zde uvádíme výsledky rozboru II. Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb ve městě **Havlíčkův Brod**:

- *Osoby ohrožené sociálním vyloučením jsou zejména osoby závislé na návykových látkách, osoby bez přístřeší a osoby v nepříznivé životní situaci; pro tyto osoby je také nastaven systém sociálních služeb. Neexistuje tedy definice konkrétní cílové skupiny, nicméně shora uvedené osoby mohou posloužit jako příklad různé úrovně obecnosti (závislí jsou mnohem konkrétnější než ohrožení sociálním vyloučením, ale přitom jsou ve stejné skupině).*
- *SWOT analýza velmi přehledným způsobem identifikuje slabé stránky sociální situace ve městě (nedostupnost sociálního bydlení, nedostatek pracovních příležitostí).*

<sup>25</sup> V případě Brna je však určitým nedostatkem relativně obecná vazba priorit a s nimi souvisejících opatření na změnu situace cílové skupiny.

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

- *Cíle jsou strukturované podle oblastí, kterých se týkají (služby ze zákona a služby návazné a související). Jedná se o následující čtyři oblasti cílů:*
  - **Cíl týkající se rozvoje sociálních služeb**
  - **Cíl zavedení komplexního systému sociální práce na obce**
  - **Cíl síťování sociálních služeb**
  - **Cíl různých návazných a souvisejících služeb**
- *Cíle mají řád, jsou logické (služby, sociální práce na obcích, něco je možno zajistit jen síťováním spolupráce).*
- *Popis cílů je strukturovaný, je jasně stanoveno období realizace, jsou jasně vydefinována opatření v návaznosti na cíle - velmi strukturované, předpokládané výstupy, předpokládané dopady, předpokládané finanční náklady, subjekt odpovědný za realizaci opatření; do detailu rozpracovaná finanční rozvaha, provázanost se SWOT analýzou a využití jejich silných stránek, existence monitorovacích indikátorů.*

*Pozn.: Autorova vlastní stručná evaluace uvedeného dokumentu.*

Komunitní plány vesměs vycházejí z koncepce plánování sociálních služeb, přičemž v některých obcích je větší důraz kladen na sociální práci na obci a jejím propojení se službami, ale také vzájemné návaznosti klíčových opatření. Cíle tak bývají stanoveny ve vazbě na to, zda jde o podporu, rozvoj či vznik nových sociálních služeb a jednotlivými opatřeními jsou v podstatě předem vymezené druhy sociálních služeb. Považujeme-li jednotlivá opatření za nástroje sociálního začleňování, pak mezi tyto patří v obcích nejčastěji služby zajišťující nejrůznější typy poradenství (zejména dluhové, sociální a právní), volnočasových aktivit, terénní sociální práce, zajištění rozvoje nástrojů motivace v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání, ale také nástroje prevence ztráty bydlení či podpory v oblasti bydlení.

Podrobnější studium několika příkladů vybraných komunitních plánů však vede ke zjištění, že se obce (až na výjimky) s problematikou sociálního vyloučení jako s celkem nedokážou jasně a logicky vypořádat. Komunitní plány působí celkově tak, že jsou příliš široké a neujasněné v základech (tvůrci se utápí v komplexnosti problému sociálního vyloučení) nebo jsou zpracovány jen jako formální dokumenty, které jsou příkladem toho, jak je zodpovědnost za proces sociálního začleňování ponechávána na nasmlouvaných službách (např. cíle a opatření šitá na míru již existujícím službám viz výše). V lepším případě pak některé z obcí umí řešit dílčí problém dílčí skupiny ohrožené sociálním vyloučením (např. problém drogově závislých) a k ní mají rozpracovaná konkrétní opatření, ale u jiných cílových skupin se jim to nedaří. Výsledným produktem je pak soubor izolovaných opatření směřujících k podpoře služeb, bez širšího uplatnění obecní strategie sociální práce, bez návaznosti služeb na práci sociálních pracovníků obce, poboček ÚP a ostatních aktérů sociálního začleňování. V případě, že v obecním rozpočtu je vyčleněn dostatek finančních zdrojů na podporu sociálního začleňování, pak bývá dost častým opatřením podpora takové služby, která je spojena s výstavbou nebo rekonstrukcí nějakého objektu pro její provoz.

Vesměs jsme se při rozboru těchto typů dokumentů nesetkali ani s tím, že by nějaký z nich uváděl výčet indikátorů naplňování cílů, indikátory efektu realizace určitých aktivit, indikátory účinků aktivit realizovaných na podporu vytyčeného cíle či využití služeb spojených s naplňováním daného cíle. Jeden z mála typů indikátorů,

kteřé jsme identifikovali v rámci rozboru, tak představují kapacity jednotlivých služeb, ovšem opět bez přímějšího zdůvodnění ve vztahu k naplnění cíle.

Tyto poznatky nás vedou k závěru, že ačkoliv většina komunikačních partnerů dokázala definovat sociální vyloučení odpovídajícím způsobem (příp. i s uvedením jednotlivých příkladů z praxe), využití této definice v zájmu komunitního plánování v konkrétní lokální situaci při vytváření plánů a strategií je spíše problematické. Usuzujeme, že definici čerpali naši komunikační partneři ze zákona o sociálních službách, aniž by ji v některých obcích dále při komunitním plánování s dalšími aktéry promýšleli - včetně nástrojů aktivní politiky sociální integrace a indikátorů plnění cílů. Rozdíl oproti výsledkům předchozího výzkumu, kdy se pojmání sociálního vyloučení mezi respondenty lišilo, tedy přisuzujeme spíše znalosti definice vyjádřené v zákoně o sociálních službách (který v době sběru dat předchozích výzkumů ještě nebyl uveden v platnost), méně pak zvyšujícímu s povědomím o problematice sociální exkluze, inkluze a koheze.

### 4.2.2 Další dokumenty

Dokumenty, které se zabývají výhradně sociálním začleňováním a které mají větší potenciál zahrnout do postupu řešení i další oblasti komunální politiky, představují **strategické plány formulované v rámci lokálního partnerství** vytvořeného v návaznosti na spolupráci obce s vládní Agenturou pro sociální začleňování. Ve sledovaném vzorku dotazníkového šetření se vyskytovalo pouze deset obcí, které mají aktuálně platný strategický plán (Jirkov, Přerov, Cheb, Kadaň, Kolín, Most, Bílina, Mělník, Štětí a Kraslice); v některých dalších pak takový materiál existoval v předchozím období (Teplá, Břeclav ad.). Pouze výjimečně pak obce formulovaly jiné koncepční a strategické dokumenty zaměřené na sociální vyloučení/zачleňování (mimo již zmiňované komunitní plány sociálních služeb), které by nevycházely ze spolupráce s Agenturou. Tyto dokumenty pak byly v některých případech zacíleny na vybrané skupiny ohrožené sociálním vyloučením (Koncepce romské integrace v Novém Bydžově, Akční plán řešení bezdomovectví v Plzni, Koncepce integrace romské menšiny v Plzni) či na konkrétní vyloučenou lokalitu (Koncepce sociální inkluze vyloučené romské lokality ve městě Litoměřice na období 2014-2016). Speciální projekty zaměřené na některé aspekty sociálního začleňování mají také město Odry (Žiji a pracuji v Odrách; projekt je zaměřen na integraci sociálně vyloučených skupin populace na trh práce) a Chrudim (Zdravé město - aktivně realizovaný projekt zaměřený na kvalitu ve veřejné správě, praktické uplatňování zásad udržitelného rozvoje a aktivní spolupráci městského úřadu s veřejností, mimo jiné i v oblasti sociálního začleňování). Programový dokument Sociální inkluze Ostrava, jenž vznikl ze spolupráce města s nadnárodními organizacemi (Evropská komise, OSN), národními, regionálními i místními experty a dalšími aktéry, se rovněž věnuje vybrané skupině zvýšeně ohrožené sociálním vyloučením, a to konkrétně romské menšině. V polovině roku 2014 město Ostrava navázalo užší partnerství s Agenturou pro sociální začleňování, které při zohlednění tohoto programu povede k formulaci komplexněji zaměřeného strategického plánu sociálního začleňování.

**Vlastní koncepcí sociálního začleňování**, která zohledňuje široké spektrum cílových skupin i varietu nástrojů, tak v současné době disponuje např. město **Chomutov**, kde v minulosti selhala spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování. Koncepce sociální politiky statutárního města Chomutova se zaměřením na sociální začleňování 2013-2015 vznikla jako produkt všech členů Chomutovského partnerství (zástupci samosprávy, neziskové organizace, státní instituce a další partneři). Tato koncepce strategicky zakotvuje sociální politiku města a důraz klade zejména na

prevenci sociálního vyloučení. Zaměřuje se na všechny cílové skupiny, které se nachází v krizových situacích. Hlavním aktérem sociálního začleňování ve městě je odbor sociálních věcí a zdravotnictví Magistrátu města Chomutova. Koncepce vychází ze zmapování výchozí sociodemografické a ekonomické situace města, podchycena je vzdělanostní struktura obyvatelstva, nezaměstnanost, situace v bydlení a oblast bezpečnosti. Jako východiska koncepce jsou použity strategické dokumenty národního i lokálního charakteru. Součástí je také rozbor rizikových lokalit ve městě, který je založen na komplexním zmapování lokalit a objektů, v nichž více než 20 % populace pobírá dávky v hmotné nouzi. Do těchto lokalit a objektů je pak směřována navýšená terénní sociální práce, která jde napříč všemi cílovými skupinami s tím, že reflektuje specifika jednotlivých skupin rozdílnými prioritami. Pro zachycení specifík jednotlivých rizik fungují v rámci Chomutovského partnerství jednotlivé pracovní skupiny (pracovní skupina sociální oblast, pracovní skupina zaměstnanost, pracovní skupina vzdělávání, pracovní skupina bydlení a pracovní skupina bezpečnost). Pracovní skupina sociální oblast se pak ještě v rámci jednotlivých opatření úžeji specializuje na jednotlivé cílové skupiny (osoby bez přístřeší, osoby zneužívající omamné a psychotropní látky a jedy, osoby mající problémy s dluhy, senioři v domácím prostředí bez zajištění péče, osoby provozující prostituci, neorganizovaná mládež na sídlištích, sociálně znevýhodněné rodiny a jednotlivci a zdravotně znevýhodněné osoby), ke kterým má podrobně zpracovaná opatření k naplnění vydefinovaných priorit. Tato opatření vycházejí ze SWOT analýzy, která pojmenovává konkrétní silné a slabé stránky v jednotlivých prioritách pro konkrétní cílové skupiny. Všechna stávající opatření jsou jednoznačně identifikována, je v nich formou komentáře podchycen smysl a nutnost podpory konkrétní cílové skupiny v konkrétní oblasti, zodpovědný subjekt a spolupracující aktéři, termín realizace opatření a zdroje financování. Každé z opatření je pak přesně naplňováno aktivitami vedoucími k vytyčeným prioritám. Z identifikace slabých stránek ve stávající situaci jsou předdefinována další plánovaná opatření. Koncepce sociální politiky města je důležitým strategickým a přehledně zpracovaným dokumentem, který slouží jako podklad pro Komunitní plán sociálních služeb statutárního města Chomutova na období 2013-2017.

Oblast sociálního začleňování je pak dílčím způsobem zahrnuta také do **dalších strategických a koncepčních dokumentů** dotázaných měst a obcí. Jedná se především o zastřešující strategie, které věnují pozornost rozvoji obce jako celku (např. programy a strategické plány rozvoje města). Pokud jde o včlenění otázky sociálního vyloučení/začleňování do dokumentů zaměřených primárně na jinou než sociální oblast, zmiňovali dotázaní zástupci obcí zejména koncepcí zabývající se prevencí kriminality a případně také materiály týkající se primárně bytové politiky (pokud jsou v nich pojednány otázky související s bydlením ohrožených skupin).<sup>26</sup> Poměrně výjimečně pak byly v souvislosti se sociálním začleňováním zmiňovány také dokumenty z dalších oblastí komunální politiky - rodinné (např. Hodonín, Chomutov, Bolatice), protidrogové (např. Frýdek-Místek), školské a zdravotní (např. Praha).

### 4.3 Institucionální zajištění procesu sociálního začleňování

Značný podíl obcí zahrnutých do šetření v minulosti zřídil útvar, který se zabývá výhradně otázkami sociálního vyloučení/začleňování. Nejčastěji se jedná o **pracovní skupinu**, která byla ustanovena v rámci komunitního plánování nebo vytváření dalších

---

<sup>26</sup> Některé z těchto dokumentů (např. Koncepce prostupného bydlení ve Štětí) pak lze dokonce vnímat jako dokument na pomezí bytové a sociální politiky.

strategických dokumentů a která je zaměřena na cílovou skupinu osob ohrožených sociálním vyloučením. Další formou pak je **lokální partnerství**, tedy platforma, která vznikla ve dvanácti dotázaných městech v souvislosti s navázáním spolupráce s vládou Agenturou pro sociální začleňování.

Ve vztahu k působení Agentury pro sociální začleňování z více rozhovorů vyplynulo, že spolupráce probíhala ve dvou rozdílných fázích. V první fázi byl přístup pracovníků agentury značně direktivní „...*tak to byla snaha o diktát, vy to tady v tým zapadáku, vy budete dělat takhle a takhle a takhle, protože my v tý Praze jsme nejchytřejší a víme to...*“ (P9). Tento přístup se nesetkal na obcích s příliš vstřícnou odezvou. Postupně pak Agentura začala hledat způsob, jak komunikovat s obcemi a přešla k méně direktivnímu přístupu. Setkali jsme se však i se zkušeností, že zástupci agentury od začátku vystupovali seriózně a jednali s partnery na obcích s respektem. Podobně jako při spolupráci s pracovníky na pobočkách Úřadu práce (jak bude uvedeno dále), i zde se ukázalo jako stěžejní, kdo za agenturu jednal. Z toho vyvozujeme, že pracovníci agentury zpočátku neměli zcela jasno, jaká je jejich role, ani nebyli instruováni ohledně odpovídajícího způsobu komunikace. V době, kdy byl prováděn výzkum, už více respondentů vyjadřovalo názor, že je pracovníci agentury berou jako partnery a jejich hlas začíná být na vyšších úrovních respektován.

Dalším typem útvarů zaměřených v rámci obce specificky na otázky sociálního vyloučení/začleňování jsou **komise**, jež jako svůj iniciativní a poradní orgán zřizují rady některých obcí. Zpravidla byla uváděna sociální komise, dále byly zmíněny např. sociálně zdravotní komise, komise sociálně školská, Komise pro integraci etnik a národnostních menšin (Mladá Boleslav) či Komise pro integraci menšin a cizinců (Plzeň-město). Jako komise zabývající se výhradně otázkami sociálního vyloučení/začleňování pak byly poměrně často prezentovány také komise prevence kriminality či „bezpečnostní komise“, což naznačuje tendenci respondentů spojovat kriminalitu s problémem sociálního vyloučení. Podobnou souvislost naznačuje také zařazení Komise pro řešení sociálně-patologických jevů mezi útvary zaměřené výhradně na oblast sociálního vyloučení/začleňování (Týn nad Vltavou). V komisích bývají zastoupeni aktéři působící mimo obecní úřad, jedná se však - ve srovnání s komunitním plánováním a zejména pak s lokálním partnerstvím - o méně početné orgány s výrazně nižším podílem externích členů. Navíc se typicky jedná o útvary, které existují na obecních úřadech již řadu let. Zatímco většina uvedených komisí zaměřených na sociální vyloučení/začleňování byla zřízena před deseti a více lety, komunitní plánování sociálních služeb bylo zahájeno později (nejčastěji před 5-10 lety, ale v mnoha městech i před 2-5 lety) a nejnovější jsou lokální partnerství vznikající na základě spolupráce města s Agenturou pro sociální začleňování.

Přínosem komunitního plánování i lokálních partnerství je zapojení a spolupráce širokého spektra relevantních aktérů v rámci obce. Vedle pracovníků obecního úřadu (včetně městské policie) se v nich, jak ukazuje tab. č. 6, angažují zástupci neziskových organizací a vzdělávacích institucí, poměrně často jsou uváděni také zástupci Policie ČR a osoby ohrožené sociálním vyloučením (cílová skupina). Nižší je pak zapojení pracovníků Úřadu práce, přestože jeho role v sociální oblasti je v posledních letech výrazně posílena, a zástupců zaměstnavatelů. Kromě toho se činnosti útvarů zaměřených na otázky sociálního vyloučení/začleňování v obci účastní také další aktéři, např. lékaři, pracovníci probační a mediační služby, církve a církevní organizace, pracovníci státních zastupitelství a také zastupitelé obce.

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

Tabulka č. 6 **Zapojení klíčových aktérů do činnosti útvaru obce zaměřeného na sociální začleňování (%)**

neziskové organizace	86
vzdělávací instituce, školy	80
Policie ČR	59
Úřad práce ČR	44
zaměstnavatelé	33
zástupci skupin zvýšeně ohrožených sociálním vyloučením	55
další místní aktéři	59

**N=267**

Pozn. Podíl obcí, ve kterých byl zřízen útvar zaměřený výhradně na oblast sociálního začleňování.

Pracovní skupiny v rámci komunitního plánování i lokálních partnerství se zaměřují na oblasti, které je potřeba v obci aktuálně řešit, i na evaluaci předchozích aktivit a plánování priorit na další období (viz předchozí kapitola). Podle agendy se také může aktuálně měnit i složení skupin, jak ukazuje následující citace:

*„Scházíme se pravidelně, zjišťujeme, jaké jsou jakoby nové aktuální informace u těch poskytovatelů, co se podařilo, co se nepodařilo. Jak může město napomoci k naplnění těch cílů. Máme tam přizvané hosty. Vždycky třeba základní škola ... je taková charakteristická, tam je větší počet dětí ze sociálně vyloučené lokality. Takže řešíme aktuální problémy, týkající se záškoláctví a podobně. Je tam přizván orgán sociálně právní ochrany dětí, takže jakoby hned se efektivně, pružně reaguje na ty aktuální problémy.“ (P25)*

Komunikační partneři vesměs pozitivně hodnotí skutečnost, že se díky setkávání zástupců různých organizací a skupin („...potkávají se lidi, kteří se předtím nepotkávali...“ P9) získá více úhlů pohledu a zvyšuje se také kreativita („...více hlav víc ví a má více nápadů...“), flexibilita a schopnost reagovat na potřeby klientů i v dlouhodobém časovém horizontu.

Vedle uvedených útvarů (komisí, pracovních skupin komunitního plánování sociálních služeb a lokálních partnerství) byly zmiňovány také **sociální odbory, oddělení sociálních věcí, sociální a terénní pracovníci obce**. Většina komunikačních partnerů pak byla schopna určit jeden nebo více útvarů, které se na příslušném obecním úřadu zabývají otázkami sociálního vyloučení/začleňování alespoň zčásti, tedy souběžně s další agendou. Bylo tomu tak i v těch obcích, v nichž nebyl zřízen útvar zaměřený výhradně na otázky sociálního začleňování. Do této skupiny byly opět nejčastěji zařazovány sociální komise a komise, které i ve svém názvu sdružují agendu sociální s některou z dalších agend (zdravotní, bytovou, školskou, rodinnou ad.). Jako útvary zaměřené z (významné) části na otázky sociálního vyloučení/začleňování pak byly velmi často označeny také komise rady zaměřené na bezpečnost a prevenci kriminality a obdobně zaměřené skupiny fungující v rámci procesu komunitního plánování sociálních služeb - je tedy zřejmé, že kriminalita je obcemi považována za podstatný aspekt sociálního vyloučení.

O přístupu k otázce sociálního vyloučení svědčí i rozřazení pracovních skupin komunitního plánování: za ty, které se zabývají výhradně sociálním vyloučením/začleňováním, bývají typicky považovány pracovní komise nazvané dle cílové skupiny jako komise pro „Osoby ohrožené sociálním vyloučením“, případně „Osoby v krizi a sociálně vyloučení“ apod. Pracovní skupiny zaměřené na ostatní cílové skupiny (lidé se zdravotním postižením, rodiny s dětmi, senioři ad.) pak mají podle dotázaných zástupců

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

obcí záběr širší a řeší i otázky, které nelze zahrnout pod oblast sociálního vyloučení/začleňování.

Obecní úřady obcí nad 3 000 obyvatel jsou zpravidla organizačně členěny do jednotlivých odborů,<sup>27</sup> jejichž počet se značně liší - obecně platí, že počet odborů se zvyšuje s rostoucím počtem obyvatel.

Tabulka č. 7 **Odbory zabývající se otázkami sociálního vyloučení/začleňování**

velikost obce (počet obyvatel)	nejčastější počet odborů	nejčastější počet odborů zabývajících se sociálním vyloučením
<b>3-5 000</b>	3-4	1
<b>5-10 000</b>	4-8	1-2
<b>10-20 000</b>	9-12	1-3
<b>20-50 000</b>	9-11	2-3
<b>Nad 50 000</b>	12-18	2

**N=271**

Je zřejmé, že ačkoliv se větší města vyznačují členitější organizační strukturou městských úřadů, počet odborů, které ve své činnosti zohledňují otázky sociálního vyloučení/začleňování zůstává poměrně nízký. Sociální odbory (případně oddělení, úseky), které jsou zpravidla hlavním nositelem této agendy, doplňují nejčastěji odbory zaměřené na oblast školství, bydlení (bytové odbory, odbory správy majetku ad.) a často také městská policie.

Stupeň rozvinutosti mainstreamingu sociálního začleňování napříč různými oblastmi politiky na úrovni municipalit ukazuje tabulka č. 8, z níž je patrný přetrvávající důraz na jednotlivé složky sociální politiky a na politiku vzdělávací. Naopak v dalších oblastech značný podíl obcí otázky sociálního vyloučení/začleňování nezohledňuje vůbec a pokud ano, pak pouze velmi málo. Zaznamenali jsme však i tendence rozšiřovat oblasti, jak dokumentuje i následující citace:

*„Těch možností je celá řada... pochopitelně to není jenom sociální oblast. Je kultura, školství, doprava, v našem případě je to hodně aktuální tím, že město je hodně zastrčený a špatně dostupný... takže ta doprava hraje velkou roli, ale víceméně prostě tady se dá udělat strašně moc práce.“ (P27)*

<sup>27</sup> Pouze 26 (tj. 9 %) obecních úřadů obcí nad 3 000 obyvatel nebylo rozčleněno do odborů. Jednalo se téměř výhradně o obce do 5 000 obyvatel.

Tabulka č. 8 **Míra zahrnutí otázek sociálního vyloučení/začleňování ve vybraných oblastech municipální politiky**

	podíl obcí, které v dané oblasti otázky sociálního vyloučení/začleňování vůbec nezohledňují (%) (N = 267)	průměrná hodnota pro danou oblast municipální politiky (na škále od 1 do 5, kde 1 = vůbec nezahrnuje a 5 = zahrnuje v maximální míře)
<b>sociální</b>	2,3	3,66
<b>bydlení</b>	3,5	3,19
<b>rodinná</b>	8,3	3,09
<b>školství</b>	10,5	3,19
<b>hospodářský rozvoj</b>	27,3	2,34
<b>kultura</b>	29,5	2,40
<b>územní plánování</b>	32,8	2,32
<b>životní prostředí</b>	36,1	2,29
<b>doprava</b>	36,3	2,22

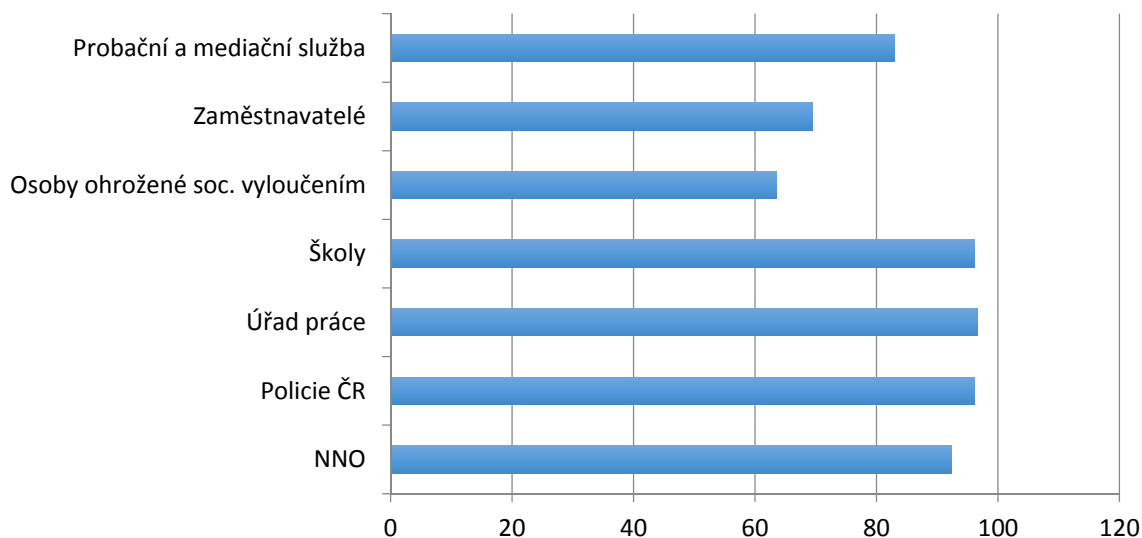
Výsledky dotazníkového šetření naznačují, že ačkoliv je tedy mainstreaming sociálního začleňování napříč politikami dosud poměrně málo uplatňovaný, lze zaznamenat jeho mírný rozvoj v posledních letech. Podle již zmiňovaného výzkumu (Rákoczyová, Trbola, 2006) bylo ještě v roce 2006 sociální začleňování na lokální úrovni velmi úzce spojováno se sociální politikou a považováno výhradně za záležitost sociálních odborů a neziskových organizací.

#### 4.4 Aktéři procesu sociálního začleňování

Rozvoj mainstreamingu sociálního začleňování se projevuje také v rozšiřování a prohlubování spolupráce s dalšími aktéry v této oblasti, a to v horizontální i vertikální perspektivě. Jak již bylo uvedeno, otázky sociálního začleňování jsou v řadě obcí projednávány útvarem (komisí, lokálním partnerstvím, pracovní skupinou), jehož činnost je založena právě na zapojení většího množství partnerů působících v dané obci. Spolupráce s nimi však může probíhat také v souvislosti s dalšími aktivitami zaměřenými na podporu sociálního začleňování (např. v rámci různých projektů, řešení konkrétních případů či problémů).

V procesu sociálního začleňování obce typicky spolupracují se školami, Úřadem práce ČR, Policií ČR, neziskovými organizacemi (více než 90 % sledovaných obcí) a také se zástupci probační a mediační služby. Poněkud méně časté je zapojení zaměstnavatelů a zástupců cílové populace, tedy osob ohrožených sociálním vyloučením (viz graf č. 2). Z řad dalších aktérů pak byla nejčastěji zmiňována městská policie, což je ovšem orgán obce, lékaři a zdravotnická zařízení. V některých obcích je také navázána spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování (významným aktérem se pak v obci stává lokální konzultant); s ubytovny (Zlín, Roudnice nad Labem, Havlíčkův Brod či Ivančice) a také s dalšími institucemi, jako jsou např. zájmové a sportovní kluby, střediska volného času, technické služby či věznice.



Graf č. 2 **Spolupráce obecních úřadů s dalšími aktéry sociálního začleňování v obci (podíl z celkového počtu obcí, které spolupracují s daným aktérem, %)**

N=270

Dotázaní zástupci obcí hodnotili nejpozitivněji kooperaci s neziskovými organizacemi a se školami; jako celkově dobrá je pak vnímána také spolupráce s policií a s probační a mediační službou. Naopak je tomu v zapojení zástupců skupin ohrožených sociálním vyloučením, zaměstnavateli a také Úřadu práce, s těmito aktéry by tedy bylo vhodné navázat intenzivnější a kvalitnější spolupráci.

Tabulka č. 9 **Hodnocení spolupráce s různými aktéry sociálního začleňování v obci (%)**

aktéři	spolupráce			
	velmi dobrá	dobrá	špatná	velmi špatná
neziskové organizace	55,3	27,5	14,8	2,5
policie ČR	46,2	37,3	12,7	3,8
Úřad práce ČR	29,6	38,7	23,9	7,8
školy	51,6	39,1	7,6	1,8
zástupci skupin ohrožených sociálním vyloučením	11,6	30,5	41,5	16,5
zaměstnavatelé	9,5	16,2	52,0	22,3
probační a mediační služba	42,1	32,2	24,3	1,4

N=267

Z dotazníkového šetření jasně nevyplývá, co si respondenti představovali pod pojmem hodnocení (např. míru spolupráce nebo spíše kvalitu spolupráce). Na povahu spolupráce s jednotlivými aktéry pohledem našich respondentů z řad lokálních vlád se tedy zaměříme podrobněji a na výsledky z dotazníkového šetření navážeme daty získanými v rozhovorech.

##### 4.4.1 Spolupráce v rámci oddělení obecních úřadů

Komunikační partneři vesměs uváděli jako nejčastější při řešení problematiky sociálního vyloučení spolupráci sociálního odboru s odborem nebo odděleními zaměřenými na správu bytového fondu, správu majetku a komunálních služeb. Jde především o předávání informací, které je vedeno snahou o předcházení dalším problémům a řešení obtížné situace klientů, dokud jsou k dispozici ještě relativně účinné nástroje na její řešení. Jedná se např. o předávání informací o dlužích

*„...pokud se někde objeví, že nezaplátil (nájem), tak okamžitě nám to hlásí. My jsme tam zahájili nějakou sociální práci a podařilo se to vlastně zvládnout...“*  
(P13)

Spolupráce a předávání informací se zaměřuje i na pomoc se získáním bydlení pro ty klienty, o kterých pracovníci na základě dlouhodobější sociální práce s nimi předpokládají, že jsou kompetentní v této oblasti, tedy schopní si bydlení udržet. Např. pracovníce z oddělení sociální prevence dlouhodobě s klientem pracuje na plánu oddlužení, aby tak splňoval podmínky pro přidělení obecního bytu. Pracovnice se potom přímo účastní schůze bytové komise a předává zde informace ohledně bytové historie klienta.

*„...tak se snažíme jakoby uzavřít nájemní smlouvu ve zpřísněném režimu za podmínky, že bude pravidelně splácet. Bude na něho dohlíženo třeba z odboru sociální prevence a pomoci...“* (P25)

Mnohdy však také komunikační partneři upozorňují na neochotu ke spolupráci ze strany pracovníků bytových odborů. Pracovníci bytových odborů totiž dávají přednost jednoduššímu řešení, kdy případy klientů - neplatičů nájmu v obecních bytech předávají k řešení právnímu oddělení a následně pak dochází k soudnímu příkazu na vystěhování. Obtížnější cestu splátkového kalendáře s domluvou srážek ze mzdy neakceptují (*“...takže ten majetkoprávní odbor se tady tomu nad rámec jejich práce brání, není to jejich povinnost, někoho přemlouvat k tomu, proč neplatí nájem...”* P3). Komunikační partneři také zmiňovali politiku nulové tolerance, která ztěžuje možnosti sociálního začlenění klientů (viz kapitola 4.1).

##### 4.4.2 Spolupráce s neziskovými organizacemi

Z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že nejčastějšími formami spolupráce s neziskovými organizacemi (dále také NNO) je výměna informací, finanční podpora těchto organizací ze strany obce a společné řešení konkrétních případů. Zástupci neziskových organizací se však významně účastní i na komunitním plánování. Jako nejméně častá forma spolupráce je pak uváděna participace při tvorbě politik a programů.

Tabulka č. 10 **Formy spolupráce s neziskovými organizacemi v oblasti sociálního začleňování (% z těch obcí, které s daným aktérem spolupracují)**

	%
výměna informací	94,8
participace při tvorbě politik a programů	50,7
případové konference	54,5
v pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	73,4
společné řešení konkrétních případů	88,6
v rámci dohod, pronájmu, služeb apod.	68,2
finanční podpora činnosti neziskových organizací	86,8
realizace společných projektů	58,1

N=244

Spolupráce s neziskovými organizacemi je komunikačními partnery všeobecně považována za dobrou a není to dáno jen tím, že obce přispívají na činnost těchto organizací prostřednictvím dotací. Neziskové organizace mají totiž možnost pracovat s klienty jiným způsobem, než je tomu na obecních úřadech. V některých případech také „dotahují“ práci s klienty, na kterou sociální pracovníci obecních úřadů musejí z různých důvodů rezignovat. Komunikační partneři často uváděli fakt, že neziskové organizace mají ke klientům blíže, vzhledem k tomu, že jejich činnost neobsahuje represivní složku tak, jako tomu je např. v práci sociálních pracovníků oddělení sociálně-právní ochrany dětí. Pracovníci NNO mohou tedy s klienty pracovat na více partnerské úrovni. Vzhledem k různým projektům a programům, které uskutečňují, mají často také více možností, než sociální pracovník obce.

Jejich velký význam tkví podle komunikačních partnerů také v tom, že zajišťují další práci s klientem, který se původně obrátil na sociální pracovníky na obci. Tito pracovníci řeší s klientem nejakutnější problémy, nemají však vzhledem ke své pracovní vytíženosti kapacitu s ním dále pracovat. Mohou tedy klienty na neziskové organizace odkazovat („...domluvíme se s neziskovkou, pošleme je tam, oni mají více času se jim věnovat...“ P24). Spolupráce na řešení konkrétního případu podle našich poznatků znamená nejen vzájemné doplnění a provázanost sociální práce na obci a v neziskových organizacích, ale i vykrývání nedostatečné kapacitní možnosti sociálních pracovníků obecních úřadů, kterou takto pracovníci neziskových organizací kompenzují:

*„Ale snažíme se ještě teď provázat i tu sociální práci jakoby na obci, v návaznosti na neziskové organizace. Přiradit službu ke službě tak, aby pokud to nebude zvládat ten sociální pracovník na obci, dokázali delegovat toho člověka třeba na Člověka v tísni, který s ním je schopen a má jakoby odborníky na danou problematiku vyřešit ten problém. S tím, že chceme tu zpětnou vazbu pro tu sociální, pro spisovou dokumentaci, pro tu práci na obci, co se s tím člověkem odehrálo a jestli to funguje. Takhle se to snažíme jakoby propojit. Protože není možné, aby jeden sociální pracovník jakoby při tom množství klientů obsáhl všechny úkoly. Takže část těch úkolů delegovat na ty neziskové organizace.“ (P25)*

Komunikační partneři jsou vesměs se spoluprací s neziskovými organizacemi spokojeni („Co se týká neziskových organizací, ty až tolik třeba nechápou ten mechanismus, který u nás je, protože jejich život běží jinak, ale jsou schopní a ochotní ho respektovat a samozřejmě, že jako my potřebujeme jejich práci, tak oni potřebují naši podporu.“ P16). Oceňují také odbornou úroveň pracovníků neziskových organizací

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

působících v registrovaných sociálních službách, takže se dá předpokládat, že budou „delegované úkoly“ (viz výše) vykonávat úspěšně. Následující citace popisuje příklad, kde pracovníci v neziskových organizacích vykrývají nejen činnost pracovníků obce, ale i pracovníků úřadu práce:

*„...chceme rozšířit propustnost informací, já to vysvětlím na konkrétním příkladu. Nezisková organizace pracuje, přijme (klienta)... Zachytí je, sestaví nějaký plán řešení té jejich situace, první je dávkový systém samozřejmě, platné doklady totožnosti neboli občanka, zachycení ve zdravotní péči. Takže teď ten problém toho vyplnit ty žádosti, co všechno ten úřad práce chce k mimořádným okamžitým dávkám, k doplatku na bydlení, jaké všechny podklady, tak aby, když ten sociální pracovník z neziskové organizace, která má registrace na ty dané sociální služby, je tam prostě záruka odpovědné, odvedené práce tak, aby to bylo akceptovatelné pro ten úřad práce. Bude to i usnadnění pro toho pracovníka na úřadu práce, že dostane kompletní žádost a ...“ (P17)*

Ukazuje se, že spolupráce s NNO představují pro přetížené sociální pracovníky a úředníky významnou pomoc. Pracovník NNO může také vystupovat jako klientův podpůrce, což v sobě nese z hlediska obcí jak pozitiva (pomoc při jednání na úřadu práce, s vyplňováním žádostí apod.), tak i určitá negativa, a to v případech, kdy podpůrce doprovází klienta v jeho sporu s úřadem. Zaznamenali jsme příklad - situaci, kdy rodiče podle názoru komunikační partnerky neodůvodněně omlouvají absence svého dítěte ve škole. Pracovnice si tedy pozvala rodiče na obecní úřad a důrazně rodiče upozornila na jejich povinnost dohlédnout na vzdělávání dítěte, *„...nicméně skončilo to tak, že pak ta neziskovka jim pomohla napsat stížnost na školskou inspekci. To mně už přijde, že ne, že to je na hraně, ale že to je za hranou...“ (P8).*

Positivním příkladem je potom spolupráce mezi městem, charitou a ubytovnou zaměřenou na pomoc lidem bez domova. Domluva těchto subjektů je taková, že když v zimě výrazně klesne teplota, město *„...uvolní zhruba 50 000 Kč, které poskytně charitě. Charita je majoritní poskytovatel služeb pro osoby bez domova ...pro zimní měsíce funguje dohoda s dvěma ubytovnami, které jsou nejbliž azylovému domu, a tam jsou nasmlouvaná lůžka pro ty, kteří přijdou...“ (P15).* Charitní organizace tak ve městě zařídí, aby lidé bez domova měli kde přespat, vede přesnou evidenci a městu potom tuto službu vyúčtuje. Podle komunikační partnerky se jedná o nejlevnější variantu, kdy není nutné budovat další azylové domy pro tuto cílovou skupinu. Ve vzájemné spolupráci lokálních sociálních odborů, neziskového sektoru a úřadu práce je také možné zajistit zaměstnávání klientů na veřejně prospěšných pracích v rámci neziskových organizací.

Komunikační partneři projevovali spokojenost i se spoluprací NNO v rámci komunitního plánování. Pro neziskové organizace je výhodné, že mohou spolupracovat na tvorbě strategických dokumentů, vytvářených v rámci komunitního plánování. Takto definované potřeby a opatření vytvářejí po neziskové organizace oporu o žádost dotací z města, z kraje i Evropských fondů (*„...takže to je v jejich vlastním zájmu, spolupracovat a definovat tyto potřeby...“ P29).*

Jako nejméně využívaná forma spolupráce se však jeví být participace neziskových organizací při tvorbě politik a programů, i když ji uvedla polovina obcí z těch, které s těmito organizacemi spolupracují. Z rozhovorů pak vyplynulo, že za určitou formu tvorby programů může být na obcích považována i spolupráce na propojování organizací a vytváření sítí na podporu sociálního začleňování. Je tedy otázkou, jak dalece se neziskové organizace skutečně účastní tvorby lokální politiky.

Poznatky z tohoto současného výzkumu víceméně korespondují s výsledky z výzkumu z roku 2006, který identifikoval fakt, že na lokální úrovni jsou neziskové organizace považovány za důležité především v přímé pomoci klientům. Postoj k jejich úloze v procesu inkluze se pak jevil jako ambivalentní: lokální politiky byly brány jen jako příjemci dotací, příp. byla ceněna jejich schopnost reagovat na rizikové skupiny přímou péčí, nebyly však považovány za rovnocenné partnery. Jejich skutečné zapojení bylo závislé na politické vůli reprezentantů obce (Rákoczyová, Trbola, 2006). Dá se však předpokládat, že vliv neziskových organizací na politiku sociálního začleňování se prostřednictvím jejich poměrně intenzivní participace na komunitním plánování zvyšuje, což by také více odpovídalo jejich reálné úloze při pomoci obcím při zvládnání dopadů sociálního vyloučení a prevenci.

#### 4.4.3 Spolupráce s Úřadem práce

Dalším partnerem, který se ve snaze o předcházení nebo řešení sociálního vyloučení obcím logicky nabízí, je Úřad práce ČR (dále také ÚP). Z dotazníkového šetření vyplynulo, že dotázané obce s pobočkami ÚP úzce spolupracují v oblasti předávání informací a společného řešení případů, jako velmi nízká se pak - na první pohled překvapivě - ukázala účast při tvorbě politik a programů, při realizaci společných projektů a spolupráce v rámci komunitního plánování (viz tab. č. 11). Úřad práce ČR je přitom významným aktérem v sociální oblasti a dá se předpokládat, že např. v procesu komunitního plánování by rozhodně jeho účast byla přínosem.

Tabulka č. 11 **Formy spolupráce s Úřadem práce ČR v oblasti sociálního začleňování (% obcí)**

	%
<b>výměna informací</b>	91,1
<b>participace při tvorbě politik a programů</b>	31,7
<b>případové konference</b>	22,4
<b>v pracovních skupinách v rámci komunitního plánování</b>	32,7
<b>společné řešení konkrétních případů</b>	83,5
<b>realizace společných projektů</b>	28,3

**N=230**

Pro lepší porozumění situaci jsme se v rámci rozhovorů na spolupráci s pobočkami ÚP zaměřili detailněji. Je však třeba dodat, že naši komunikační partneři na potíže ve spolupráci s pobočkami ÚP poukazovali i zcela spontánně, což může vypovídat o míře jejich frustrace. Jedná se totiž o téma, které se jich týká mimořádně intenzivně. Na základě rozhovorů usuzujeme, že by bylo dokonce vhodné se na spolupráci s pracovníky poboček ÚP a celkově na zpracování zisků a ztrát spojených se sociální reformou zaměřit i supervizně. Je však otázkou, jak dalece mají pracovníci obecních úřadů (a poboček ÚP) ke kvalitní supervizi vůbec přístup.

Komunikační partneři vesměs zmiňují tzv. sociální reformu a její dopady na možnosti sociální práce na obcích i na spolupráci s pobočkami ÚP. Cílem reformy bylo „vytvořit efektivní systém správy veřejných prostředků určených pro sociální oblast a pomoc v samotném procesu administrace a vyplácení dávek“. Reforma se zaměřila na systém administrace a distribuce dávek sociální ochrany, oblast péče o zdravotně postižené osoby, zabezpečení osob v hmotné nouzi a oblast zaměstnanosti a na

zvýšení kontrolní činnosti při výkonu nelegální práce. Od reformy se očekávalo, že přinese zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění práce orgánů státní správy, dosažení maximální možné účelnosti dávek, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb a efektivní zacílení a zajištění adresnosti sociálních dávek. Úspór mělo být dosaženo zjednodušením, zlevněním a celkovým zefektivněním systému, nikoliv pak snížením celkového objemu vyplácených prostředků na úkor příjemců dávek sociální ochrany. Od ledna 2012 byl v rámci reformy sjednocen proces výplaty nepojistných dávek sociální ochrany (dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením, příspěvek na péči) a rozhodování a administrace těchto dávek začala být prováděna jediným orgánem, kterým je Úřad práce ČR. Sjednocení dávkových agend mělo zvýšit komfort klientů z hlediska územní dostupnosti, měla se zefektivnit administrace dávek a kontrola využívání dávek.<sup>28</sup>

Komunikační partneři se v rámci výzkumu vyjadřovali především ke zkušenostem s dopady této reformy, které zaznamenali v průběhu 2,5 roku jejího trvání. Vyhlášení jednotného výplatního místa zpravidla považují z hlediska organizačního za víceméně logické, upozorňují však na potíže, které se k této změně váží a které jistě bylo i možné předvídat. Zdůrazňují fakt, že jejich připomínky nebyly brány v úvahu, příp. ani k připomínkování záměru ze strany pracovníků obecních úřadů nedošlo (viz následující citace):

*„...samozřejmě se nás nikdo neptal, ale vnitřně jsme s tím nesouhlasili. Měli jsme své zkušenosti za ta léta, kdy třeba běžel od roku 2007 po té první části reformy nový systém dávek - za ten čas se vychytaly mouchy a poměrně dobře to fungovalo...“ (P16)*

Spolupráce mezi obecními úřady a pobočkami ÚP podle názoru komunikačních partnerů kvůli reformě nabyla značných trhlin. Ty spočívají zejména v personálních kapacitách výplaty dávek hmotné nouze na ÚP, odlišných pracovních podmínkách, včetně pravidel uznávaných na pobočkách ÚP oproti praxi na obecních úřadech a celkově odlišnému filozofickému náhledu, ale především omezení možnosti provádění sociální práce na obcích po reformě vzhledem k chybějícímu nástroji kontroly. Klíčová úskalí pak vnímají v oddělení skutečného výkonu sociální práce od zabezpečení klienta finanční cestou. Komunikační partneři se navíc nedomnívají, že by reforma přinesla očekávané výsledky.

#### **Personální obsazení**

Pro zajištění činnosti Úřadu práce ČR jako jednotného výplatního místa, bylo nutné zabezpečit větší počet pracovníků. Na ÚP ČR tedy částečně přešli pracovníci z obecních úřadů, kteří často navíc, jak poznamenávají někteří komunikační partneři, o přestup zájem neměli. V některých lokalitách tento přístup zanechal mezi bývalými spolupracovníky určitou hořkost, což ztěžovalo další spolupráci. Nabírali se však i lidé, kteří s touto agendou nebyli dříve nijak obeznámeni a museli se s požadavky tohoto povolání vyrovnat tzv. za chodu (*„...to najednou začali dělat lidi, kteří to v životě nedělali, je to agenda opravdu hodně složitá, a oni neměli absolutně čas ...“ P27*). Už začátky tedy byly pravděpodobně mimořádně náročné (*„...samozřejmě je pravda, že oni si užili svoje. My teda taky, protože jsme hledali ty cesty různé, u nás to bylo přece jen o dost jednodušší, oni to měli mnohem horší...“ P27*).

---

<sup>28</sup> <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/7#2.1>

Činnost poboček ÚP pak komunikační partneři vesměs hodnotí v porovnání s dřívější praxí vyplácení dávek na obci jako méně efektivní z toho důvodu, že pracovníci ÚP jsou časově přetížení a často nemají ani potřebné kompetence pro uskutečnění kvalitního sociálního šetření. Upozorňují také na odlišnou filozofii, ze které se podle jejich názoru na ÚP vychází a z níž vyplývají pravidla, která pracovníci ÚP bez ohledu na individuální přístup ke klientovi a jeho situaci musejí dodržovat.

*„... snaha byla ušetřit peníze, ale de facto k žádné úspoře nedošlo, protože stejně oni tady tu sociální práci nebyli schopni dělat. Byli zavaleni, museli to převzít, nějak se v tom zorientovat, byl velký nápor, jak lidí... dávek, ale hlavně teda nebyli schopni si sami prošetřit ty situace. Čili my jsme byli prodlouženou rukou po jistou dobu, ta šetření stejně dělaly naše sociální pracovnice...“ (P29)*

Jak naznačuje předchozí citace, na některých pobočkách ÚP se snažili, aby pracovníci obecních úřadů participovali na jejich práci. To pak naráželo na to, že neměli k takovéto činnosti oprávnění - na základě sociálního šetření provedeného pracovníky obecních úřadů nebylo možné rozhodovat o dávkách. Na některých pobočkách ÚP tuto situaci řešili zaměstnáním pracovníků obecních úřadů na Úřadu práce na dohodu o provedení práce, což ale naši komunikační partneři vnímají oprávněně jako nekoncepční řešení.

Dalším často zmiňovaným tématem je systém kontroly využívání dávek pracovníky ÚP, který se komunikačním partnerům jeví jako méně funkční. Pracovníci obecních úřadů totiž měli o klientech větší přehled, znali je i jejich rodiny osobně a znali také jejich poměry, takže byli schopni přistupovat k jednotlivým klientům individuálně. Zaznamenali jsme množství příkladů dřívější efektivní kontroly z pohledu pracovníků obecních úřadů, z nichž jeden pro ilustraci uvádíme:

*„My jsme byli schopni kontrolovat a odhalit třeba i lidi, který si tady sběrem železného šrotu, já nechci říkat kradeným, třeba dokázali přinést domů dvacet osm tisíc a přijít si sem pro dalších šestnáct až osmnáct tisíc. Když jsme na to přišli, tak jsme to samozřejmě dali policajtům a řešili to... To se na tom úřadu práce za celou dobu nedělo.“ (P9)*

Komunikační partneři se také pozastavovali nad tím, že stát je ochoten vyplácet množství prostředků bez náležité kontroly, a dávali tak do kontrastu tento přístup s kontrolou využívání veřejných prostředků představiteli obce. Odkazovali přitom na právo i povinnost dobrého hospodáře využití prostředků kontrolovat. Nedostatek kontroly je tedy vnímán nejen v rovině přímé práce s klientem, ale i s ohledem na celý systém.

### **Přístupy**

Již dříve jsme zmínili rozdílná pravidla a celkově filozofický náhled uplatňovaný na Úřadu práce ČR a na obecních úřadech. Tyto rozdíly mohou působit jako bariéry implementace mainstreamingu sociálního začleňování klientů ohrožených sociálním vyloučením nebo již vyloučených. Někteří komunikační partneři reflektují skutečnost, že pracovníci na pobočkách ÚP mnohdy odmítají klientům přiznat dávky, které se v minulosti na obecních úřadech bez problémů přiznávaly. Zpočátku to přisuzovali určité rivalitě mezi pracovníky, kteří přešli z obecního úřadu na místní pobočky ÚP, později si však uvědomili, že na ÚP platí zřejmě odlišná vnitřní pravidla, mezi kterými je pravděpodobně i doporučení, aby pracovníci byli při posouzení potřebnosti nekompromisní.

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

*„My se jenom domníváme, že oni mají pokyn nedávat nebo snížit objem vyplácených finančních prostředků, a proto že jsou tak zatvrzelí. To je náš pocit.“ (P26)*

Někteří komunikační partneři pak poukazují na to, že se postupně odděluje dávkový systém na Úřadu práce a výkon sociální práce na obcích. Logicky to vyplývá z rozdílnosti rolí obou těchto subjektů po reformě. Úřad práce je podle názoru komunikačních partnerů pouhým „strážcem pokladny“ a snaží se (zatím bez kvalitního sociálního šetření a dostatečné kontroly neúspěšně) eliminovat náklady systému. Cílem sociální práce na obcích je v případě sociálně vyloučených nebo vyloučením ohrožených klientů nastavit záchrannou sociální síť (*„...aby ty lidi prostě nekončili úplně na dně, což něco stojí ve stavu k jejich živobytí a přináší to logicky prostě v některých případech střety, kdy se ty dvě strany v tom pohledu prostě nepotkají...“* P21) a působit spíše v pomáhajícím než kontrolním modu (*„...už nejsme ta represivní složka, takže už se snažíme pomoci...“* P13). Naplnění této role však určitou míru spolupráce mezi pracovníky obecních úřadů a pracovníky ÚP předpokládá.

#### **Dopady reformy na možnosti sociální práce na obcích**

Reforma systému výplaty dávek má pochopitelně vliv i na podobu sociální práce na obcích. Komunikační partneři především upozorňují na to, že v současné době nemají v rukou základní motivační nástroj v sociální práci s klienty ohroženými sociálním vyloučením nebo již vyloučenými - tedy vyplácení dávek. Finanční motivace totiž působí jako prvotní impulz, na který se může navázat sociální prací. Jako příklad uvádí jeden z komunikačních partnerů práci sociálního kurátora, na kterého se klient obrací ne proto, že by chtěl sám na sobě pracovat a zlepšit svoje interakce s okolím a sociální fungování, ale především kvůli finanční pomoci.

*„Ale on ten kurátor už mohl ten rozhovor jinam posunout, mohl více kontrolovat, klást na něj víc podmínek a pracovat s ním. Protože věděl, že ten člověk za ním přijde, aby získal ty finanční prostředky. A ted? Proč by za ním chodil?“ (P15)*

I další komunikační partneři upozorňují na to, že je potřeba počítat i s klienty, kteří reagují především na finanční motivaci. V minulosti tak současně s vyplácením dávek bylo možné prostřednictvím kombinace pomoci a kontroly zahájit i komplexní sociální práci.

Na ÚP pak podle názoru komunikačních partnerů pouze vyplácejí dávky, sociální práci ale nedělají: *„Je zajímavá jenom statistiky a výplaty dávek. Ale sociální práce v tom pravém slova smyslu nic! ...ten člověk? To je nezajímá nikdy!“* (P11). Jak uvádí další komunikační partnerka, klient pouze dostane dávky a pokud by potřeboval komplexní sociální práci (*„...chtěl se sebou něco dělat...“*), musí se sám aktivně obrátit tam, kde se domnívá, že se mu jí dostane. Uskutečnit takovouto vlastní aktivitu však podle názoru komunikačních partnerů někteří klienti nejsou bez podpory vůbec schopni.

Dalším problémem, se kterým se pracovníci obcí setkávají, je nedostatek informací (např. o lidech se zdravotním postižením), které potřebují k plánování, a také pozdní postupování informací z ÚP (např. o tom, že klienta kvůli neplnění povinností vyřadili z evidence), což považují za významnou bariéru v poskytování efektivní pomoci. Pokud by sociální pracovník na obci v předstihu věděl, že klientovi hrozí vyřazení z evidence ÚP, např. proto, že se nedostavil na domluvenou schůzku, měli by společně s klientem ještě prostor pracovat tak, aby se součinnost obnovila. Namísto toho však vstupují do práce s klientem za mnohem nepříznivější situace (v



době, kdy už je mu zastavena dávka).

Jak již bylo uvedeno dříve, komunikační partneři mají zkušenost s tím, že pracovníci ÚP jsou při přiznávání nenárokových dávek poměrně nekompromisní. Pracovníci sociálních odborů na obcích s tím nejsou spokojeni a argumentují tím, že sociální práce (za kterou mají na obcích odpovědnost) bez dodání finančních prostředků nemá v některých případech valný smysl. Jak uvádí jeden z komunikačních partnerů *„...s člověkem můžete pracovat, jak chcete, ale potřebujete někdy jakoby to i ekonomicky sanovat...“* (P18). V takových případech se komunikační partneři snaží využít osobních kontaktů s pracovníky pobočky ÚP a přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci pro klienty vyjednat. Zda se jim to podaří, nezáleží tolik na situaci klienta a sociálním šetření, ale spíše na vzájemných vztazích. Jak uvádí komunikační partnerka *„...my teda, musíme se ponížovat, aby klient dostal 300, 500, ale víceméně je dřív nebo později dostane. Ale jiné ty obce mají tu spolupráci úplně tragickou, rozbily se vztahy...“* (P27). S tím souvisí i námět na převedení přiznávání a výplaty alespoň mimořádné dávky okamžité pomoci zpět na obce. Tento návrh jsme v rozhovorech zaznamenali opakovaně.

Účastníci výzkumu kritizovali také určitou nepružnost systému přiznání a výplaty dávek na Úřadu práce v porovnání s předchozí praxí. Takovou nepružnost, kdy hrozilo riziko z prodlení, dokresluje následující příklad:

*„...požádala jsem je (pracovníky ÚP), aby tam s námi šli... No to byl problém, protože zrovna nebyla nejvyšší vedoucí, malá vedoucí, ta to menší, že k tomu nemá kompetence, že musí nejdřív té vedoucí zavolat, jestli ji vůbec může pustit...No to jako, to bylo pro mě nepředstavitelný. Ale nakonec se to povedlo, takže tam s naší sociální pracovníky tedy vyjela. Vrátily se, ty z toho byly tak rozhozený, že tam ta jejich pracovnice nechala dokonce té naší klientce jednu stravenku!“* (P20)

Pracovníci obecních úřadů se se situací, kdy nemají v rukou finanční prostředky na pomoc lidem v akutní nouzi, vyrovnávají i poněkud kuriózním, nicméně funkčním způsobem. Jak popisuje jeden z komunikačních partnerů, obec vyčlenila na tuto oblast malé finanční prostředky ze svého rozpočtu a rozhodla se situaci řešit i pomocí naturálií.

*„Máme dole v mražáku čtvrtky chleba a nějaké paštiky, tak abychom mohli těm lidem, když je nejhůř, aspoň dát paštiku a čtvrtku mraženého chleba...“* (P27)

V rozhovorech se také vícekrát objevila kritika příliš jednoduchého a prvoplánového přístupu pracovníků ÚP ke klientům. Vzhledem ke své časové vytíženosti pracovníci ÚP poskytují klientům pouze rychlé informace, kterým klienti často neporozumí a přicházejí potom na obecní úřady pro dovysvětlení. Pracovníci obcí pak klientům pomáhají se zorientovat.

*„Když na to nemají čas, tak je pošlou za námi, my jim zase pomáháme vyplnit ty dotazníky...tenhle ten úřad práce...je to možná organizačně jednodušší, ale třebaš pro klienty je to malinko složitější.“* (P12)

K takovéto spolupráci dochází na většině dotázaných obcí, kde jsme dělali rozhovory. Nedostatek času se v činnosti ÚP projevuje poměrně markantně. Zaznamenali jsme nicméně i názor, že k poněkud odtažitě a rychlé práci s klienty vede pracovníky ÚP nejen nedostatek času, ale i nařízení, že nemají klienty zneschopňovat. Komunikační partnerka popisuje školení, kde pracovník nejmenovaného ministerstva vysvětloval, že je nutné v zájmu uschopňování klientů dávat peníze klientům přímo,

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

aby se s nimi naučili hospodařit (a neposílat je v zájmu zachování bydlení přímo na účty ubytoven nebo v případě obecního bytu na účty bytových odborů). Školitel prezentoval názor, že klienti „...vědí a musí vědět, že si musí zaplatit bydlení každý měsíc, že nemůžeme jim dělat takového... pořád je takhle opečovávat...“

Prezentované pojetí uschopňování klientů je jistě v sociální práci obecně platné, je však třeba je přizpůsobovat možnostem a schopnostem klientů. Jak dodává komunikační partnerka, z přímé práce s klienty ohroženými sociálním vyloučením má i jiné poznatky: „Ale opravdu praxe je jiná. Přijdete do té rodiny za týden a ty lidi nemají vůbec peníze, vydají je za něco jiného a to placení toho nájmu nechávají úplně naposled“ (P26). Tento příklad podle našeho názoru dokladuje i výše zmíněnou rozdílnou filozofii podoby práce s klientem a rozdílný výklad etických zásad profese sociální práce (zásada zmocňování a ochrany klienta) na pobočkách ÚP a na obecních úřadech. Z profesního pohledu je nicméně vždy doporučeno se při uplatnění zásady zmocnění zaměřit i na zajištění toho, aby klient této zásadě porozuměl, a na kultivaci jeho schopnosti tuto zásadu adekvátně v životě uplatnit.

Setkali jsme se však i s příkladem konzistence konkrétní praxe na pobočkách ÚP a předchozí praxe na obecních úřadech: „Někdy souhlasí i s tím, že třeba budou probíhat splátky strháváním ze sociálních dávek. Dá se to, byť je to občas složitý, protože oni mají zase své normativy, že k tomuhle by se nemělo moc přistupovat a klienti by si měli hlavně hospodařit se svými penězi sami.“ (P21).

Příklady dobré spolupráce s pracovníky na pobočkách ÚP uváděli komunikační partneři především tam, kde pečují o zachování dobrých vzájemných vztahů a uvědomují si vzájemnou závislost. Pozitivně také vnímají spolupráci s ÚP tam, kde vedoucí příslušného odboru na ÚP není jen manažerem, ale má i sociální kompetence. Záležit také na tom, o který odbor Úřadu práce se jedná; např. spolupráce s odborem zaměstnanosti byla vnímána spíše jako dobrá.

Jako neefektivní krok vedoucí ke zhoršení problému sociálního vyloučení pak bylo komunikačními partnery vnímáno zrušení veřejné služby, kterou se v obcích snaží nahradit alespoň veřejně prospěšnými pracemi. Od ÚP by pak očekávali nejen pomoc v oblasti zaměstnanosti (veřejně prospěšné práce), ale i informování a spolupráci potenciálních zájemců o sociální podnikání s ÚP a vypisování dotačních titulů na pomoc sociálnímu začleňování a činnosti obcí v této oblasti.

Ukazuje se tedy, že dopady reformy způsobily značné potíže ve spolupráci mezi ÚP a obecními úřady, a to především převedením dávek hmotné nouze a okleštěné části sociální práce spíše pouze v administrativním pojetí na pobočky ÚP. Jak shrnuje jeden z komunikačních partnerů: „Jestliže mám „jenom“ sociální práci a financování má na starosti jiný úřad, který má taky v nějakém rozsahu sociální práci, tak koncepčně to není úplně to pravé ořechové. Pak je to postavené na osobních vztazích“ (P17).

Co se týče implementace mainstreamingu sociálního začleňování, ve výzkumu z roku 2006, respondenti uváděli oblast legislativy sociálního zabezpečení a zaměstnanosti jako tu, do které je politika sociální inkluze včleněna nejvíce. Jako pozitivní pak hodnotili „zejména přijetí nových zákonů o sociálních službách a o pomoci v hmotné nouzi“, které vnímali „jako významný krok v prosazování principu sociálního začleňování do české legislativy a současně také do výkonu sociální politiky“ (Rákoczyová, 2007:11). Zdá se tedy, že sociální reforma tento slibně se rozvíjející scénář poměrně narušila.

### 4.4.4 Spolupráce se školami, Policií ČR a zástupci znevýhodněných skupin

Jako kvalitní hodnotí komunikační partneři spolupráci se základními školami. Jde v podstatě o předávání informací (jak uvedlo 96,4 % obcí, které tuto spolupráci zmiňují) a společné řešení konkrétních případů (93,3 %). V rozhovorech se nicméně tuto oblast příliš detailně necharakterizovali, jen někteří zmiňovali speciální týmy zaměřené na práci s dětmi (např. tým pro mládež, kde se podařilo „...posadit k jednomu stolu preventivní ze škol...“ P17). Jako příklad dobré praxe byla uváděna i spolupráce s nízkoprahovými zařízeními a přípravnými nultými ročníky, které pomáhají i dětem z rodin sociálně vyloučených nebo vyloučením ohrožených se připravit na vstup do školy a požadavky, které jsou s tím spojené.

Co se týče spolupráce s Policií ČR, podobně jako je tomu u spolupráce se školami, nejčastěji uváděnými formami spolupráce je předávání informací (91,9 %) a společné řešení konkrétních případů (82,8 %). Z rozhovorů vyplývá, že spolupráce se zaměřuje na udržování pořádku v sociálně vyloučených lokalitách, na kontrolu ubytoven a také na preventivní činnost.

Spolupráce obcí se zástupci skupin ohrožených sociálním vyloučením se oproti předpokladu vyjádřenému ve výzkumu z roku 2006 (kde byla vkládána naděje v tomto směru do spolupráce v rámci komunitního plánování) s největší pravděpodobností příliš nezintenzivnila. Ze současného výzkumu vyplývá relativně nízký podíl obcí, které uvádějí, že se zástupci těchto skupin alespoň nějakým způsobem spolupracují (63,6 %). Určitá spolupráce probíhá ve formě výměny informací (58,2 %) a v rámci občanských aktivit (41,2 %), což jde ruku v ruce s finanční podporou aktivit cílových skupin (37,9 %). Setkali jsme se s názorem, že v obci nejsou zástupci této skupiny, ale pouze klienti, takže není v podstatě s kým spolupracovat, příp. pokud se klienti účastní komunitního plánování, tak je jejich účast málo efektivní, protože „...zpravidla dost dobře nedokážou ty své potřeby definovat...“ (P4).

### 4.4.5 Spolupráce se zaměstnavateli

Spolupráce se zaměstnavateli není na obcích podle vyjádření komunikačních partnerů příliš rozvinutá. Pracovníci obce by uvítali, kdyby postupně docházelo k zakládání a rozvoji sociálních firem, v nichž vidí do budoucna značný potenciál. Prozatím se však v této oblasti setkávají spíše s bariérami - jednak v podobě obecně nedostatečné informovanosti zaměstnavatelů o této možnosti, jednak zmiňují i absenci motivačních strategií případných zájemců o sociální firmy ze strany odpovědných orgánů. Ti, kteří se tomuto tématu věnovali, vidí hlavní odpovědnost za podporu myšlenky sociálních firem na straně státu a Úřadu práce ČR.

Zaznamenali jsme však i příklady aktivit na podporu zaměstnanosti prostřednictvím podpory zaměstnavatelů. Jeden z komunikačních partnerů popisuje strategii města následujícími slovy: „(Město) snaží se spolupracovat se zaměstnavateli tady, a to tím, že je různě podporuje granty, aby tedy měli důvod tady podnikat, rozšiřovat svoji výrobu, tam tím pádem zaměstnávat i sociálně vyloučený“ (P20). Kromě podpory ve formě určitých grantů může pomoc zaměstnavatelům zahrnovat i nabídka pronájmu obecních pozemků, pomoc v oblasti budování potřebné infrastruktury, pomoc při rozšiřování výroby (např. i při získávání dotace na vybudování bytů pro další pracovníky v rozšiřované výrobě). Takováto podpora zaměstnavatelům ze strany obce však byla zmiňována v rozhovorech jen vzácně.

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

Běžně uváděným způsobem spolupráce je pak uzavírání dohod s Úřadem práce ČR o vytvoření dalších pracovních míst v rámci veřejně prospěšných prací. Příkladem dobré spolupráce se zaměstnavateli je i přizpůsobení vzdělávání dostupného na lokální úrovni tak, aby odpovídalo potřebám firem, které v místě působí. K tomu však došlo v situaci, kdy mělo město možnost obsah vzdělávání přímo ovlivnit, protože se stalo zřizovatelem školy. Komunikační partner popisuje tento spíše ojedinělý příklad následujícími slovy:

*R: „Město mělo jednu střední školu, tu krajský úřad vlastně zrušil, a město si tu školu znova rozpohybovalo, ale vlastní iniciativou, že tam jsou učební obory.“*

*T: „Sleduji ty obory vývoj na pracovním trhu tady?“*

*R: „Určitě, určitě. K tomu došlo i po jednání se zaměstnavateli, protože oni už přece jenom dochází k tomu, že když si je sami vychovají, že budou vědět, koho tam mají, že jo.“ (P19)*

Těch několik komunikačních partnerů, kteří se o oblasti spolupráce se zaměstnavateli a školami více rozhovořili, však častěji popisuje problémy ve spolupráci v této oblasti s tím, že podobu a obsah vzdělávání nemohou ovlivnit. Jak jsme již uvedli v kap. 3.1.3, absolventi škol sídlících v dané oblasti často nemají typ vzdělání, které by odpovídalo požadavkům místních zaměstnavatelů. Podobně je tomu s rekvalifikacemi, které poskytuje ÚP. Příčinu tohoto stavu vidí respondenti na straně nepružného vzdělávacího systému, který nebere v úvahu specifické požadavky na vzdělání s ohledem na situaci na trhu práce v dané lokalitě.

Jak vyplývá z tabulky č. 12, spolupráce se zaměstnavateli v oblasti sociálního začleňování se odehrává především na úrovni výměny informací, příp. společného řešení konkrétních případů.

Tabulka č. 12 **Formy spolupráce se zaměstnavateli v oblasti sociálního začleňování (% obcí)**

	%
výměna informací	50,2
participace při tvorbě politik a programů	10,1
v pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	14,9
společné řešení konkrétních případů	32,4
v rámci dohod, pronájmu, služeb apod.	22,4
realizace společných projektů	13,0

N=267

#### 4.4.6 Spolupráce v oblasti zdravotnictví

Představitelé obcí v našem výzkumu zmiňovali i spolupráci v oblasti zdravotnictví. Pokud je totiž člověk, který nemá o sociálním systému povědomí a o tuto oblast se dříve nezajímal, vystaven konfrontaci se svým zhoršeným zdravotním stavem, může se stát, že situaci vlastními silami nezvládne. Jak uvádějí komunikační partneři, nejedná se pouze o obtíže spojené s onemocněním samotným, i když ty mohou být značné, ale i o např. ztrátu příjmu a následný propad do sociální sítě. Zdravotnická zařízení jsou tedy přirozeně prvním místem, kde by měl potenciální klient dostat

základní informace a měl by být nasměrován na sociální služby a sociální práci. To ovšem neznamená, že by sociální pracovníci obcí měli požadovat, aby zdravotnický personál měl důkladné znalosti ze sociální oblasti, měl by však podle názoru dotázaných být vybaven propagačními a informačními materiály a také svojí znalostí potřeby celostního přístupu k pacientovi (tedy nejen s ohledem na zdravotní, ale i psychologickou a sociální pomoc, příp. i pomoc v oblasti spirituálních potřeb). Jde tedy o to, aby dostal informace včas a „...zachytil se dříve a nepropadal se hlouběji a hlouběji, kdy potom ta práce a likvidace důsledků je daleko problematičtější než kdyby se to zachytilo hned v začátku...“ (P25). Jak komunikační partneři, kteří o této oblasti mluvili, podotýkají, je třeba překračovat pouze úzké zaměření na zdravotní obtíže a řešit i další problémy, které se zdravotním stavem zdánlivě přímo nespojují. Jak shrnuje komunikační partnerka, která zastává důsledně přístup charakteristický pro sociální práci (tedy komplexní náhled a pomoc s interakcemi), je třeba se snažit o lepší spolupráci s klientem a vcítění se *“do toho problému našeho a nehledět na to ze svého úzkého profilu jakože... teď to řešit nebudeme, protože klient je nějakým způsobem kompenzovaný lékama a nemá cenu ho někam odesílat...”* (P26).

Zajímavé je, že dotázaní pracovníci nezmiňovali v této souvislosti činnost sociálních pracovníků v nemocnicích a v dalších zdravotnických zařízeních.

#### 4.4.7 Spolupráce na různých úrovních veřejné správy a další aktéři mimo obec

Výrazem mainstreamingu sociálního začleňování je také spolupráce mezi institucemi na různých úrovních veřejné správy, případně zapojení dalších aktérů působících mimo území obce. Ukazuje se, že v této oblasti obce spolupracují s celou řadou dalších institucí. Nejčastěji se jedná o spolupráci s krajským úřadem, dalšími obcemi a neziskovými organizacemi, které sídlí v jiné obci. Téměř dvě třetiny sledovaných obcí pak spolupracují také s vládou, resp. s některými ministerstvy (zpravidla se jedná o Ministerstvo práce a sociálních věcí). Za častou však můžeme považovat také spolupráci se Svazem obcí a také spolupráci v rámci místních akčních skupin (zvláště pokud uvážíme, že místní akční skupiny jsou vytvářeny ve venkovských oblastech a nezahrnují města nad 25 tis. obyvatel). Obecně lze říci, že nejméně aktivní jsou v oblasti sociálního začleňování nejmenší obce (3-5 tis. obyvatel), což se promítá také do míry rozvinutosti jejich spolupráce s dalšími aktéry - na jejich území se totiž často další aktéři nenacházejí a s aktéry mimo obec spolupracují méně často. Obce nad 50 tis. obyvatel jsou pak méně aktivní ve spolupráci s dalšími subjekty kromě spolupráce s krajským úřadem než obce s nižším počtem obyvatel.

Tabulka č. 13 **Spolupráce obcí v oblasti sociálního začleňování s aktéry působícími mimo území obce (% obcí spolupracujících s daným typem aktéra)**

N = 267	velikost obce (tis. obyvatel)					CELKEM
	3-5	5-10	10-20	20-50	nad 50	
další obce	75,6	90,8	84,6	82,4	75,0	82,8
NNO mimo obec	68,0	80,5	90,2	91,2	76,5	79,9
krajský úřad	76,6	88,5	92,3	97,1	100,0	87,6
vláda, ministerstva	45,2	65,8	72,5	82,9	70,6	63,9
Svaz obcí	56,3	59,7	58,0	62,5	50,0	58,1
místní akční skupiny	52,2	48,7	42,9	40,0	18,7	45,4

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

Tabulka č. 14 shrnuje hodnocení rozvinutosti spolupráce respondenty v dotazníkovém šetření. Jako nejlepší uvedli spolupráci s krajským úřadem a už tradičně s neziskovými organizacemi - tentokrát těmi, které nejsou umístěny na území obce. Spolupráce s dalšími aktéry je nicméně vnímána také pozitivně, poněkud se vymyká pouze spolupráce s vládou, příp. ministerstvy. Spolupráci na různých úrovních veřejné správy se budeme věnovat dále podrobněji.

Tabulka č. 14 **Hodnocení spolupráce s jednotlivými aktéry sociálního začleňování ze strany obcí (% obcí, které s daným subjektem spolupracují)**

	velmi dobrá	spíše dobrá	spíše špatná	velmi špatná
další obce	19,8	64,2	13,2	2,8
NNO mimo obec	21,2	66,0	11,3	1,5
krajský úřad	26,0	66,0	6,2	1,8
vláda, ministerstva	8,7	52,8	28,6	9,9
Svaz obcí	16,8	67,8	11,2	4,2
místní akční skupiny	21,1	66,1	10,1	2,7

**N=267**

#### **Role kraje**

Pracovníci obecních úřadů vesměs od krajského úřadu očekávají, že bude působit jako spojující mezičlánek mezi obcemi a státem, potažmo ministerstvem, tzn. přenášet informace mezi těmito úrovněmi. Krajské úřady jsou nadřízeným orgánem obecních nebo městských úřadů, takže se předpokládá i určitá koncepční, metodická, poradenská a kontrolní činnost kraje. Spolupráce by podle vyjádření komunikačních partnerů měla být orientovaná na oblast sociálních služeb, komunitního plánování a síťování sociálních služeb. Naopak, přímé zapojení kraje do řešení konkrétní situace sociálně vyloučených klientů obce nepředpokládají. Kraje nicméně podporují různými projekty neziskové organizace působící na lokální úrovni. Základní očekávání pak můžeme shrnout společně s jedním z komunikačních partnerů následovně: Kraj by se měl *„...zajímat o obce, zajímat se o jejich plány, o jejich potřeby, konzultovat s nimi veškeré postupy, spolufinancovat sociální služby...“* (P15).

Jak upozorňují někteří z komunikačních partnerů, jejich vlastní zkušenost se spoluprací s krajem je často opačná. Příkladem může být plánování kraje, kdy obce sice měly možnost se na přípravě určitých plánů podílet, v konečné fázi ale vedení kraje prosadilo plán, který považovalo ze svého pohledu za optimální. Prosazený plán se však z hlediska obce jako optimální vůbec jevit nemusel. V sociální sféře pak konkrétně popisovaná strategie kraje působí tak, že si kraj *„...vytvořil svůj vlastní plán rozvoje sociálních služeb a do roku 2017...tak je to do toho 2017 zakonzervovaný a nepustí tam nic nového...“* (P20).

Více komunikačních partnerů pak vyjadřuje svoje přesvědčení, že kraj nebere obce jako partnery. Ačkoliv tedy obce vesměs hodnotí spolupráci s krajem kladně, podoba této spolupráce s ohledem na míru zapojení obcí do společného plánování a respektování náhledů reprezentantů obce může být pro ně někdy zklamáním.

Otázka plánování sociálních služeb na území obce a jejich financování se stává pro obce do budoucna velkou neznámou vzhledem k tomu, že od roku 2015 přechází jejich financování ze státu na kraje. V době konání rozhovorů na obcích probíhala tzv. optimalizace sociálních služeb, kterou komunikační partnerka charakterizuje následující-

cím způsobem: „...přejde mnoho povinností na stranu města. Hlavně v tom smyslu, že musí zajistit finanční spoluúčast na poskytování té služby... Takže teď vlastně řešíme s krajem, jakým způsobem se to bude dělat... aby to město vlastně mohlo ufinancovat a nemuselo dojít ke zrušení některé sociální služby jenom z toho důvodu, že na ni nebudou peníze...“ (P14).

Z rozhovorů také vyplývá, že v některých obcích mají pracovníci obavy o to, zda bude možné stávající služby v obci zachovat. Kladou si otázku, zda nebude chtít kraj přednostně financovat svoje zařízení na úkor těch, která zřídila nebo podporuje obec. Někteří komunikační partneři vyjadřují i určitou bezmoc, co se týče možnosti ovlivnit typ služeb, které budou na jejich území poskytovány („...to vnímám tak, že ty obce nemají až takovou možnost hovořit do toho, které služby by tady potřebovaly, které ne...“ P12). Některé obce proto v oblasti sociálního začleňování volí subsidiární strategii a spoléhají se sami na sebe („...abychom ten problém sociálního začleňování zvládali na místní úrovni z místních zdrojů...“ P25).

Obce od krajů očekávají především koncepční, metodickou a kontrolní činnost, předávání informací mezi úrovněmi státní správy (o přípravě legislativních změn, o grantových schématech, sdílení příkladů dobré praxe, o situaci na obcích a jejich potřebách) a také částečné financování sociálních služeb na území obce s tím, že by uvítali větší možnost na rozhodování o financování a službách spolupracovat.

#### **Role státu**

Očekávání od státu se vztahují zejména k vytvoření určitého **legislativního a koncepčního rámce a zajištění finančních zdrojů**. Více komunikačních partnerů v různých souvislostech upozorňovalo na to, že obcím chybí jakési mantinely, v rámci kterých by se mohly pohybovat a jejichž dodržování by znamenalo garanci ze strany státu, že vymezené podmínky budou platit a nebudou se živelně měnit.

Rezerva je spatřována především v chybějící koncepci bydlení („...o sociálním bydlení jako o zákonu se tady kecá zase rok, ale nikde jsem neviděla nic, co by bylo hmatatelné...“ P19). Komunikační partneři na lokální úrovni upozorňují na to, že v oblasti bydlení a v souvislosti se sociálním začleňováním musejí hledat vlastní cesty, i když jednotný rámec by zřejmě byl výhodnější. Někteří komunikační partneři poukazují na to, že obce tak na sebe musejí brát odpovědnost za vytváření lokálního systému sociálního bydlení bez vazby na přístupy k bydlení v jiných obcích nebo doporučení daná na centrální úrovni. Jak dokladuje následující citace z rozhovoru s komunikačním partnerem, který popisuje, jak sám koncipoval systém sociálního bydlení s doprovodnými službami: „...si tady připadám jako stát ve státě, protože já dělám ty podmínky, které mi stát nepřipravuje...“ (P23), odpovědní pracovníci na obcích mohou trpět v tomto ohledu pocitem určité nepatřičnosti a nejistoty, co se týče jejich role. Někteří z dotázaných si vysvětlují tuto situaci odkazem na nevýhody decentralizace, která je navíc implementovaná v ČR jako model ze zahraničí, který zde nemá tradici.

Kritizována je také politika sociální reformy (viz kapitola 4.4.3). V této souvislosti se objevuje kritika minimální komunikace mezi státní správou a samosprávou, kdy se připravované změny sice možná připomínají, ale připomínky podle komunikačních partnerů nejsou brány v potaz, i když na lokální úrovni může stát získat nejvíce informací k reálné situaci i dopadům některých opatření. Tento přístup je pro pracovníky na obcích zklamáním, jak ukazuje následující citace: „moje kolegyně, ony mají nejvíce zkušeností se ztrátou bydlení u lidí, s tím, jaké jsou problémy, jak by se to třeba dalo... Jich se nikdo na nic nezeptá...“ (P19).

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

Přestože převládá názor, že vyšší úrovně státní správy se příliš o praktické zkušenosti a doporučení z lokální úrovně nezajímají, komunikační partneři zmiňují i trend vytvářet při ministerstvu pracovní skupiny, kam bývají častěji zváni také zástupci lokálních vlád. K efektivnosti činnosti těchto skupin se však vztahují pochybnosti. Jak uvádí komunikační partnerka: *„Já sama jsem byla v několika pracovních skupinách na ministerstvu... Otázka je vždycky potom, co se s tím stane. Tam je prostě velký problém v tom, že jim to ovlivňuje ta politika. Tak když se změní, tak někdy ty věci zapadnou.“* (P24)

Úlohou státu tak, jak ji vnímají respondenti na lokální úrovni, se budeme více zabývat v následující kapitole, kde dáme do souvislosti situaci na lokální úrovni a určitou pasivitu státu v důležitých oblastech, které respondenti zmiňují.

##### **Role obce**

Jak uvádí jeden z komunikačních partnerů, *„je dáno zákonem, že obec se má starat o občany“* a jedním dechem pak dodává, že *„obec ale na to nemá finanční prostředky“* (P1). Úkolem obcí je podle zákona č. 128/2000, o obcích pečovat *„v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, vzdělávání a výchovy, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“* (§ 35, odst. 2). S tímto úkolem se respondenti ztotožňovali a vzhledem k tomu, že stát nechává na obcích, jak tomuto závazku dostojí a neukládá jim konkrétní povinnosti, **věnují se na obcích politice sociálního začleňování s různou intenzitou** podle místních možností a naléhavosti dané agendy v té které obci. Každá obec si tedy vzhledem k absenci legislativního rámce *„dělá, co chce“*. Tuto situaci ilustruje komunikační partnerka následujícím způsobem: *„Bydlení je v kompetenci zákona o obcích a ne seshora... to je to samé jako kdyby my jsme měli mít nějaké peníze na dávky a nikdo by nám neřekl, jaký má být systém. Tak to taky rozdělím, jak chci a ten systém si nasadím sama, každá obec by to měla jiné.“* (P19)

Další pak dodává z vlastní zkušenosti poznatek, že obce většinou nemají tendenci být v oblasti sociálního začleňování příliš aktivní, pouze v případě, že by měly opravdu osvědčené vedení (*„...tak se to nikam nepohne, protože obce dokud nebudou mít některé věci za povinnost, tak se jim prostě věnovat nebudou...“*, P21).

Ve vztahu k **rolí obce** komunikační partneři vesměs spatřovali nespornou výhodu v tom, že obce mají blíže k lidem a poměrně detailně znají místní prostředí (*„...známe potřeby toho města více než centralizovaný orgán...“* (P25)). Úkolem orgánů na lokální úrovni je tedy mapování potřeb obyvatel, předcházení problémům a příp. monitoring problémů. Obce dokáží identifikovat specifický problém a v zájmu jeho řešení přesně zacílit určité služby. Reagují tak na místní potřeby s využitím místních možností a dalších prostředků, které mají k dispozici. V tomto ohledu vnímají komunikační partneři svoji roli jako klíčovou.

Pro zajištění kvalitní práce na obcích v oblasti sociálního začleňování však obce nedisponují **odpovídajícími finančními prostředky**. Více komunikačních partnerů vyjadřovalo v tomto ohledu určitou bezmoc a odkazovali na to, že stát se v této oblasti zbavuje povinnosti na úkor obcí. Tuto situaci poměrně detailně vystihuje následující citace:

*„Jednoznačnou nevýhodou samosprávy je, že stát na ni poměrně agresivně přenáší zodpovědnost, kterou by měl držet na bedrech sám. Takže chtít potom,*



#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

*aby na vlastní náklady řešily problematiku bezdomovectví, které samo o sobě je poměrně nákladná záležitost, chtějí po nich, aby na vlastní náklady řešily tzv. sociální bydlení, protože stát...tak nějak zapomene na dotace pro obce, které to řeší. Stejně tak jakékoli jiné programy, které mají ozdravit to prostředí v oblasti sociálně vyloučených. Prostě bez peněz ze státu se ta samospráva může postavit na hlavu... My se tady budeme bavit o sociálním vyloučení, ale v momentě, kdy to nebude sanovat stát, tak se prostě nic měnit nebude. Ty samosprávy na to nemají prostředky." (P15)*

Komunikační partneři poukazují také na to, že obec je možné brát jako organizační složku státu a vzhledem k tomu, že její činnost není výdělečná, pak by zabezpečení této činnosti měl finančně zajišťovat stát. V souvislosti s financováním však někteří upozorňovali i na otázku hranic, kdy obec ještě může pomoci a kdy už ne. Obec má totiž s ohledem na legislativu povinnost reagovat, pokud občan požádá o pomoc. Jedná se o pomoc v nezbytně nutném rozsahu, přesto tím může být obec neadekvátně zatížena, zvláště tehdy, když nerozliší, „...kde jsou ty hranice pomoci a kde už pomoci nelze, příp. za jakých podmínek..." (P30) Komunikační partner v této citaci popisuje situaci, kdy obec zajistila pro domácnosti, do kterých dodavatel zastavil dodávky vody, cisternu s pitnou vodou, náklady už ale nebyla schopna po tomto dodavateli vymáhat.

K **dotační politice**, která obcím zajišťuje určité prostředky na jejich činnost, se respondenti vyjadřovali rozporuplně. Na jednu stranu si byli vědomi toho, že se jedná o významný zdroj příjmů, na druhou stranu upozorňovali na určitá negativa. Především se jednalo o to, že vyhlášení výzev je nepružné v tom smyslu, že obce musejí svoje integrační opatření přizpůsobovat požadavkům obsaženým ve výzvě („...nás se nikdo neptá, co je potřeba udělat, abychom mohli vypsát výzvu, šitou podle vašich potřeb, ale stát má nějakou představu a tu představu jaksi definuje ve výzvě..." P30). Takže např. v komunitním plánování, jak už bylo uvedeno dříve, se cíle přizpůsobují obsahu aktuálních výzev, nikoliv potřebám dané lokality a možnostem obce.

Příkladem může být dotační titul vyhlášený Ministerstvem pro místní rozvoj, který byl zaměřený na výstavbu domů s pečovatelskou službou, nikoliv už potom na samotné poskytování pečovatelské služby, takže se obce dostávaly do problémů, když se snažily tuto službu následně zajistit z vlastních finančních zdrojů. K **udržitelnosti** se vyjadřuje i další respondent: „...třeba nám hodně pomáhá ten projekt v tom, že financuje některé aktivity, které jako bych si dokázal představit, že i po ukončení realizace by byly smysluplné, ale těžko bychom na ně hledali nějaké finance..." (P21)

Dalším příkladem může být pomíjení některých skupin sociálně vyloučených nebo vyloučením ohrožených lidí ve vyhlášených výzvách. Stále více lidí se pohybuje jen těsně nad hranicí příjmu, kdy by již měli nárok na dávky. Podobně je tomu u skupiny seniorů, kde důležitou roli hraje nejen finanční zabezpečení, ale také zdravotní stav apod. Pro pomoc se sociální integrací těchto lidí však nelze využít prostředky z EU. Ve výzvách se na tuto skupinu nepamatuje. Jeden z komunikačních partnerů tento stav komentuje následovně: „Evropská unie nepředpokládá, že některý stát není schopný se postarat o odpovídající úroveň života seniorů, aby prostě... jako nepředpokládají, že někde může existovat senior, který je na pokraji nebo v chudobě, ale bohužel v realu je jich víc." (P2)

V rozhovorech jsme se také dotkli tématu nekonceptnosti a složitosti peněžních toků. Příkladem může být rozdělování peněz státu, kdy obec dostává dotaci na výkon sociálně právní ochrany dětí, příspěvek na výkon pěstounské péče, dotace z Úřadu práce ČR, dále obec získala projekt na komunitní plánování sociálních služeb a také na

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

podporu standardizace sociálně-právní ochrany dětí. Přitom se jedná o státní peníze, takže by v podstatě stát mohl tyto peníze rozdělovat bez potřeby psát projekty, které pracovníky zatěžují.

*„...tak každou blbou tužku, každý papír musí prostě rozškatulkovat do nějakých x-segmentů. Víte, kolik to dá práce? Kolik se tam může udělat chyb? Jak je to časově náročný a vyčerpávající pro všechny? A jak je to strašně zbytečné? Uplně zbytečné...“ (P27)*

Ke **kapacitnímu přetížení** pracovníků na lokální úrovni se komunikační partneři vyjadřují různě. Zaznamenali jsme názor, že jedním z mála pozitiv tzv. sociální reformy bylo to, že na obci zůstali kvalifikovaní sociální pracovníci, kteří nyní díky menšímu vytížení mohou konečně vykonávat komplexní sociální práci. Většina respondentů, kteří o této situaci mluvili, se však spíše vyjadřovala v tom smyslu, že by byla potřeba kapacity posílit. Výsledkem je pak určité okleštění sociální práce (*„...musíme vycházet z těch personálních možností a děláme jenom to, co prostě zvládneme...“ P14*). Vracíme se tímto tématem zpátky k nedostatečně vymezenému koncepčnímu rámci, kdy se obce velmi liší v počtu sociálních pracovníků bez ohledu na rozsah jejich agendy a počet klientů. Jak poznamenává další komunikační partner, *„...tam měla být už dávno nastavená účelově vázaná dotace na výkon sociální práce na obci, podle určitých kritérií: velikost území, nezaměstnanost, kriminalita, sociálně vyloučená lokalita, já nevím, tam toho může být spousta...věková struktura...To je jednoduché připravit, to je práce v nějakém normálním týmu na měsíc...“ (P23)*. Na čem se však téměř všichni oslovení pracovníci obcí shodují, je vysoká kompetence sociálních pracovníků na obci, kterou dávají do protikladu s někdy až amatérským pojetím sociální práce poskytované klientům na Úřadu práce ČR.

S tím souvisí i **práce s klienty** na obcích. Jak již bylo uvedeno, komunikační partneři vnímají omezené možnosti dané jednak sociální reformou, jednak kapacitní nedostatečností pracovníků. Důležité je ovšem i to, zda klienti chtějí spolupracovat (*„...my za ně nemůžeme udělat všechno...“ P12*). Pochybnosti týkající se toho, zda je reálné snažit se pomoci těm klientům, kteří „už jsou na dně“, a v rámci inkluze není kvůli systémovým problémům téměř možné „je dostat nahoru“ byly poměrně běžné. Tento názor podtrhuje fakt, že inkluze je zaměřená hlavně na lidi na pomezí, kteří se ještě na dno úplně nedostali. Bezmoc sociálních pracovníků na lokální úrovni shrnuje následující citace:

*„My nemáme finanční prostředky, my tady jsme s holýma rukama, čekáme na klienta, kterého někam směřujeme, nic hmotného mu nenabídneme, vlídné slovo, teplé srdce, to je tak asi všechno. Prostě ta snaha vyznívá naprázdno. Já potřebuju ještě minimálně dva nebo tři lidi, aby mohli ten terén obsloužit, aby mohli obsloužit ty klienty.“ (P22)*

Pracovníci nicméně mají k dispozici různě rozsáhlou a spolupracující **sít služeb** a organizací, kam mohou klienty odkazovat. Na některých obcích by rádi služby rozšířili, ale narážejí na finanční limity, jinde se snaží síť udržet a rozšiřovat za pomoci jiných zdrojů než z položek obecního rozpočtu (ty by měly sloužit pouze k dofinancování). Zde vidí sociální pracovníci obcí stěžejní roli státu, potažmo kraje, který by podle jejich názoru měl mít přehled o tom, jaké služby jsou v kraji k dispozici a jaké chybí, a vznik těch chybějících iniciovat. Na druhou stranu, jak již bylo uvedeno výše, obce kritizují nedostatečnou možnost zastoupení služeb na svém území ovlivňovat.

## 4.5 Spolupráce v oblasti bydlení a nástroje obce

Pro ilustraci situace na obcích a představ respondentů z lokální úrovně o úloze jednotlivých aktérů jsme zvolili oblast bydlení, která se v rámci sociálního začleňování ukazuje společně s oblastí zaměstnanosti jako stěžejní.

Tabulka č. 15 **Role, kterou by podle názoru respondentů z lokální úrovně měly v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových domácností zastávat různé instituce**

	průměrná hodnota (na škále od 1 do 5, kdy 1 = žádná a 5 = maximální role)	N
stát	4,45	264
kraj	3,70	260
Úřad práce ČR	3,69	257
obec	3,68	259
neziskové organizace	3,04	254
zaměstnavatelé	2,40	252
soukromé subjekty	2,15	250
bytová družstva	2,13	252

Výsledky rozboru dotazníků ukazují, že respondenti považují za nejdůležitější aktéry v oblasti podpory bydlení domácností s nízkými příjmy na prvním místě stát, dále kraj, Úřad práce ČR, obec a neziskové organizace. Od dalších aktérů pak očekávají menší míru angažovanosti. Jak vyplývá z další tabulky, roli státu vidí především v oblasti vytváření koncepčního rámce a v oblasti poskytování dotací. Kraji pak podle názoru respondentů přísluší především dotace výstavby, na obci zůstává povinnost vyčlenění bytového fondu k tomuto účelu a přímé rozhodování o přidělování těchto bytů. To vyplývá z logiky věci, protože situaci v oblasti bytového fondu a charakteristik klientů znají především pracovníci na lokální úrovni.

Tabulka č. 16 **Role různých aktérů při podpoře bydlení nízkopříjmových domácností podle názoru respondentů z lokální úrovně**

	stát			kraj			obec		
	ano	ne	N	ano	ne	N	ano	ne	N
definování sociálního bydlení a jeho parametry	93 %	2 %	257						
vyčlenění speciálního bytového fondu	55 %	35 %	244	50 %	40 %	243	81 %	11 %	249
dotace nájemného	71 %	20 %	246	47 %	42 %	239	28 %	60 %	239
dotace výstavby	87 %	7 %	255	76 %	16 %	249	42 %	46 %	239
přímé rozhodování o přidělování těchto bytů	14 %	73 %	238	13 %	73 %	231	91 %	3 %	254

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

Nástroje, které má obec k dispozici pro řešení problémů spojených s bydlením, pak zobrazuje graf č. 3.

Podle výsledků dotazníkového šetření obce nejčastěji uplatňují nástroje, které zvyšují finanční dostupnost obecního bydlení (regulace nájemného, slevy na nájemném), umožňují splácení dlužných částek na nájemném či jejich prevenci (splátkové kalendáře, dluhové poradenství). Co se týče regulace nájemného, navrhují komunikační partneři v této oblasti mimo jiné přesun větší zodpovědnosti na obec. Legislativně by pak byla ukotvena „...povinnost pronajímatelů oznamovat městským úřadům, jaké účtují nájemné. A z toho by se mělo odvinout v místě a čase nájemné obvyklé. Toto by byl určitě výborný nástroj. Aby i obec měla přehled o tom, za prvé jaké tam má byty, v jaké je to části území toho města a aby i mohla stanovovat vyhláškou v místě a čase obvyklé nájemné...“ (P17)

Jako vhodný nástroj jsou poměrně významně uváděny i služby terénních sociálních pracovníků a investice do oprav bytového fondu. Méně často pak obce realizují speciální projekty, které by byly zaměřeny na rozvoj finanční gramotnosti či na podporu bydlení sociálně slabých obyvatel obce. Pouze nízký podíl obcí (17,6 %) v souvislosti s bydlením poskytuje také obecní úvěry.

Graf č. 3 **Vybrané nástroje používané obcemi při řešení problémů spojených s bydlením (% obcí)**



**N=267**

Mezi nástroje bytové politiky na lokálních úrovních lze zařadit také přístupy zaměřené na problematiku **bezdomovectví**. Je pochopitelné, že takové nástroje uplatňují zejména města, v nichž dochází ke koncentraci lidí bez domova. Problémem se tak zabývá jen necelá pětina malých obcí s populací 3-5 tisíc obyvatel, ale více než polovina měst o 10 až 20 tisících obyvatel a nad 90 % největších měst (nad 50 tis. obyvatel). Jedná se zejména o nástroje v podobě **sociální práce a poskytování sociálních služeb**, jakými jsou azylové domy, noclehárny, denní centra, poradenství

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

(včetně dluhového), terénní programy ad. Kromě toho obce také poskytují (zejména finanční) podporu registrovaným poskytovatelům sociálních služeb působícím na území obce a spolupracují s neziskovými organizacemi zaměřenými na pomoc osobám bez přístřeší. Tyto osoby rovněž patří k tradičním cílovým skupinám, jimž je věnována pozornost v rámci komunitního plánování sociálních služeb. K méně častým nástrojům, které dotázaní zástupci obcí zmínili, patří spolupráce s provozovateli ubytoven (např. Krnov, Nový Bor, Letovice), zprostředkování pobytu na ubytovně a/nebo provoz městské ubytovny, dále pak podpora či zajištění služeb typu mobilní ošetřovatelské jednotky (Frýdek-Místek), mobilní buňky pro zimní období na překonání mrazivých nocí (Uherské Hradiště) a charitní šatník. Prostupné bydlení jako nástroj zaměřený na problematiku bezdomovectví uvedli zástupci měst Jirkov, Cheb a Frýdek-Místek.

V rámci dotazníkového šetření respondenti na základě vlastních zkušeností a postojů vyhodnocovali účinnost vybraných nástrojů používaných obcemi při řešení problémů spojených s bydlením. Celkově byly za neúčinnější považovány terénní sociální práce, které jsou významnou složkou činnosti sociálních odborů obecních úřadů, a také institut zvláštního příjemce. Zároveň však z rozhovorů vyplývá, že využívání tohoto institutu naráží v praxi na určité potíže. Situaci osvětluje následující citace:

*„...tam musí být souhlas toho člověka. Čili když bychom chtěli, aby bylo město náhradním příjemcem, někdo s ním musí jít, vyplnit ty papíry a tam na tom úřadě on musí odsouhlasit, že tím náhradním příjemcem bude přímo obec. A na to opravdu nemáme, abychom tam s tím člověkem chodili, protože on to sám ani zařídít neumí. Mohli bychom pomoci vyplnit papíry, ale stejně on, pokud tam nedá ten souhlas, tak ta obec ty peníze nedostane. A i když ten souhlas dá, tak ho může druhý den odvolat...“ (P15)*

Positivní hodnocení pak převažovalo také u splátkových kalendářů. Při hodnocení se zástupci obcí vyjadřovali i k dávkám na bydlení, které byly vyhodnoceny jako velmi účinný nástroj, a to navzdory známým problémům spojeným s nastavením systému dávek na bydlení v České republice. Z hlediska účinnosti byly jako méně účinné hodnoceny nástroje, které současně patří k nejméně využívaným (obecní úvěry, projekty rozvoje finanční gramotnosti, slevy na nájemném), regulace nájemného a také dluhové poradenství.

Tabulka č. 17 **Hodnocení účinnosti nástrojů používaných obcemi (% obcí, které daný nástroj používají)**

	účinný či velmi účinný (% obcí, které daný nástroj používají)	průměrné hodnocení na škále 1-5*
splátkový kalendář	53,2	3,58
dluhové poradenství	37,3	3,20
obecní úvěry	15,9	2,32
slevy na nájemném	31,2	2,94
institut zvláštního příjemce	62,6	3,78
terénní sociální práce	61,1	3,72
projekty na rozvoj finanční gramotnosti	29,7	2,97
investice obce do oprav bytového fondu	38,1	3,21
speciální projekty na podporu bydlení soc. slabých	45,8	3,43
dávky na bydlení	57,7	3,64
regulace nájemného	37,0	3,31

**N=267**

\* Pozn. Hodnocení na škále od 1 (zcela neúčinný) do 5 (velmi účinný)

V případě, že klient již o bydlení přijde, nastupuje krajní, a snad i přechodné řešení - pobyt na ubytovně (viz kap. 3.1.6). Ve vztahu k bydlení na ubytovnách vnímá většina sociálních odborů samospráv nutnost **spolupráce s majiteli komerčních ubytoven**. Vzhledem k velmi nízkým kapacitám obecního bytového fondu a stále **neexistujícímu systému sociálního bydlení** jsou ubytovny vnímány jako nástroj umožňující přechodně řešit situace ztráty bydlení. Spolupráce se soukromými pronajímateli nabývá různých forem v závislosti na intenzitě angažovanosti samospráv v této oblasti a ochotě majitelů ubytoven. Setkáváme se tak s případy, kdy spolupráce mezi pracovníky sociálních odborů a majiteli ubytoven má podobu vzájemných **úmluv o informacích a výpomoci** v kritických případech klientů, reálně probíhá intenzivní komunikace mezi těmito subjekty, pracovníci městských úřadů mají ve svém portfoliu seznamy všech ubytovacích zařízení na území obce i mimo ni včetně telefonních kontaktů a mnohdy je majiteli ubytoven umožněn sociálním pracovníkům i **výkon sociální práce s klientem na půdě ubytovny**. V případě, kdy dochází ke konfliktním situacím mezi nájemníkem a majitelem ubytovny (např. problém s placením nájemného), probíhá komunikace i směrem od majitele k sociálním pracovníkům. Případů takové spolupráce jsme však mezi komunikačními partnery zaznamenali pouze několik (např. Ivančice, Mělník, Chomutov nebo Tábor). Například v Chomutově existuje seznam všech ubytovacích zařízení, který je dáván klientům k dispozici, a politika města ve vztahu k majitelům ubytoven je poměrně striktní; na základě normativní instrukce je nastavena maximální výše doplatku na bydlení a tento je majitelům ubytoven vyplácen na ubytovací místnost, nikoliv na hlavu ubytovaného. Spolupráce s provozovateli ubytoven v tomto městě by se dala považovat za příklad dobré praxe (a dá se říci, že zde uplatnili novou úpravu v této oblasti ještě dříve, než začala platit).

Daleko častěji se ale vyjevovaly situace, kdy pracovníci samospráv vnímají spolupráci s majiteli ubytoven jako „nutné zlo“. Jejich vzájemná komunikace pak probíhá pouze na velmi formální úrovni a klienti jsou sociálními pracovníky navigováni k vlastní aktivitě při oslovování majitelů ubytoven ve věcech žádostí o bydlení. Jako problematická se jeví skutečnost, že v těchto případech bývá majiteli ubytoven umožňován výkon sociální práce na půdě zařízení jen velmi výjimečně. Vzhledem k absenci sociální práce (a tedy i možnosti pomoci klientům zvládat problematické interakce a postupně jim v jejich obtížné životní situaci pomoci dosáhnout sociálního fungování) pak v těchto případech daleko častěji dochází k opětovné ztrátě bydlení a často také k migraci sociálně vyloučených lidí mezi ubytovny.

Méně intenzivně řeší problém bydlení obce, které si v rámci zbytkového obecního bytového fondu vyčlenily **obecní ubytovací zařízení**, v němž ubytovávají na přechodně nutnou dobu klienty, kteří ztratili bydlení. V obecních ubytovnách se pak vždy uplatňuje sociální práce a jsou k dispozici různé služby se začleňujícím charakterem (např. denní centrum a krizové lůžko pro bezdomovce v Chrudimi). Je také vyžadován určitý ubytovací režim, který působí jako prevence opětovné ztráty bydlení.<sup>29</sup> Obecní ubytovny vesměs slouží pro klienty, kteří jsou sociálně slabí nebo v bytové nouzi. O ubytování těchto klientů rozhodují sociální odbory nebo bytové komise. Někteří zástupci městských samospráv připodobňují bydlení na obecních ubytovnách prvnímu stupni systému prostupného bydlení, někteří jej s tímto systémem dokonce ztotožňují:

*„...my jsme tady se snažili vypracovat nějaký postupný nebo prostupný systém bydlení tak, aby to začínalo jako u těch, nechci říct holobytů, ale prostě toho*

---

<sup>29</sup> Ve skutečnosti však jde pouze o prevenci bezdomovectví (stavu „bez přístřeší“), protože sociální práce na těchto obecních ubytovnách reálně neumožňuje posun klientů do normálního bydlení vzhledem k tomu, že málokdy bývá k dispozici možnost propustného bydlení.

*nějakého opravdu minimálního standardu toho bydlení, po nějakém čase, až se člověk osvědčí, prokáže schopnosti, dovednosti v tom bytě být, podpořit s finančními prostředky, postoupí do dalšího jakoby, do dalšího levelu, nic takového se tady jakoby neuskutečnilo, bojovali jsme za tu městskou ubytovnu, v které spatřujeme jakoby docela takové to podhoubí, takový ten start, jakože si to můžeme sami ohlídat, můžeme jakoby ty klienty nějakým způsobem motivovat k tomu, aby si to bydlení udrželi..." (P22)*

Jako městská ubytovací zařízení mohou fungovat také objekty, ve kterých se soustřeďuje sociální práce s klienty se specifickými potřebami (domy s pečovatelskou službou pro seniory, městské ubytovny pro matky s dětmi, krizové byty pro oběti domácího násilí, ubytovny pro lidi bez domova). Jedním z takových zařízení je i ubytovna pro zdravotně handicapované občany v nejmenovaném městě. Zástupci samosprávy tuto ubytovnu charakterizují jako „vykrytí díry na sociálním trhu“ vzhledem k tomu, že sociální práce a ubytovací služby se zde soustřeďují na osamělé zdravotně postižené občany bez jakéhokoliv rodinného zázemí, lidi bez domova, kteří mají nějaké vážné zdravotní komplikace, ale také lidi dlouhodobě nemocné a léčící se ze závislosti.

Vzhledem k tomu, jakým mechanismem převážně ubytovny vznikají, nemají obce příliš nástrojů na to, aby rozmachu bydlení na ubytovnách mohly efektivně čelit. V případě, kdy se objekt vhodný ke zřízení ubytovny stane předmětem zájmu podnikání, mají obce jen pramalou šanci zvrátit rozhodnutí budoucího majitele. Možnost řešení tohoto problému vidí v systémové legislativní změně, např. formou změny pravidel pro výplatu dávek na bydlení způsobem, jaký již implementovali v praxi např. v Chomutově (viz výše), což by mnohé „podnikatele s chudobou“ mohlo od jejich záměrů odradit. Jiný způsob boje proti vzniku nových vyloučených lokalit v prostředí ubytoven je potom využívání systému různých stavebních uzávěr a změn územních plánů.

##### 4.5.1 Přístup obcí k sociálnímu bydlení

Téměř 60 % obcí část bytového fondu vyčleňuje pro sociální účely, resp. jako byty pronajímané výhradně nízkopříjmovým domácnostem. Tyto sociální byty pak jsou často pronajímány za výhodnějších cenových podmínek než ostatní byty ve vlastnictví obce: 63 % obcí požaduje za jejich pronájem nižší částku než za pronájem ostatních obecních bytů stejné kategorie.

Vymezení podmínek pro přidělení těchto sociálních bytů je (mj. s ohledem na absenci legislativní úpravy) v kompetencích jednotlivých obcí, a jsou proto značně různorodé. Podobně se také liší charakteristiky samotných sociálních bytů. Jako sociální byty jsou v obcích přidělovány byty ve starších obecních domech (71 % obcí se sociálními byty), malometrážní byty v novostavbách (43 %) i speciálně upravené prostory typu ubytoven (24 %). Jedná se jak o byty I. kategorie (66,7 %), tak také o byty nižšího standardu (41 %).

Z hlediska rizika sociálního vyloučení je důležité sledovat, zda obce přidělují jako sociální bydlení takové byty, které svými fyzickými charakteristikami a prostorovým umístěním zvyšují míru ohrožení cílové populace (tj. nízkopříjmových domácností). Z tabulky č. 18 je patrné, že sociální bydlení ve třetině obcí zahrnuje také byty s nízkou kvalitou bydlení a v jedné šestině obcí také byty v budovách se špatným technickým stavem. Charakteristiky bytů, které nebyly v rámci šetření blíže specifikovány, tak zřejmě představují častější faktor sociálního vyloučení obyvatel sociálních bytů než charakteristiky prostředí, v němž se tyto byty nacházejí. Respondenti totiž pouze výjimečně v dotazníkovém šetření uvedli, že se mezi sociálními byty vyskytují

#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

takové, které by byly špatně dostupné, umístěné v nekvalitním a nedostatečně vybaveném prostředí.

Tabulka č. 18 **Podíl obcí, jež vyčleňují jako sociální byty i byty vybraných charakteristik (%)**

charakteristika	podíl obcí (z celkového počtu obcí se sociálními byty)
byty s nízkou kvalitou bydlení	33
byty v budovách se špatným technickým stavem	16
byty v okolí nekvalitního životního prostředí	2
byty s nevyhovující infrastrukturou okolí	4
byty s nedostatečnou vybaveností okolí	4
byty v rámci obce špatně dostupné	6

**N=158**

### 4.6 Bariéry podpory sociálního začleňování

V této kapitole shrnujeme poznatky výzkumu, které jsme k tomuto tématu průběžně uváděli v textu. Jako nejzávažnější bariéry, se kterými se ve svém úsilí obce setkávají, se ukazují nedostatečná fiskální kapacita, dopady sociální reformy na možnosti sociální práce na obcích, určité nekonzistence v oblasti systému dávek a také dosavadní neexistence koncepčního nástroje nebo rámce především v oblasti bydlení.

Některé vybrané oblasti, kde naši komunikační partneři vnímali bariéry intenzivně, shrnujeme ve výčtu níže s příklady:

- Sociální reforma a možnosti poskytování komplexní sociální práce na obcích (oddělení poskytování dávek od sociální práce, kdy chybí motivační nástroj; nepružnost nového systému; chybí informace nebo jsou dodány pozdě - zde působí jako bariéra i zákon na ochranu osobních údajů, sociální práce není komplexní);
- Systém poskytování dávek (zvýhodnění skupin populace žijících na ubytovných v nárokovatelnosti dávek; rozdílnost cen nájmu v obecních bytech a na komerčních ubytovných, kdy vyšší nájem v komerčních ubytovných je hrazen z dávek; nevhodně nastavený systém sociální pomoci nízkopříjmovým rodinám, který je vede k oddělenému bydlení, aby na dávku dosáhli a mohli tak řešit nedostatečnou příjmovou situaci ve svých rodinách; nespokojenost obyvatel pohybujících se těsně nad hranicí příjmů pro nárok na dávky hmotné nouze);
- Bydlení (neexistence koncepce bydlení, migrace klientů mezi ubytovnými a přetížení zaměstnanců sociálních odborů v dané lokalitě, finanční nedostupnost jiného bydlení než na ubytovných pro členy nízkopříjmových domácností);
- Zaměstnávání (nemotivující systém, kdy rozdíl mezi finančními prostředky získanými prostřednictvím sociálního příjmu - dávek a příjmem z legálního zaměstnání je minimální; zadluženost domácností a práce na černo: zatímco příjem z dávkového systému nemůže podléhat exekučnímu řízení, případný příjem z legálního zaměstnání by se předmětem exekučního řízení v případě vzniku dluhu stal);
- Vzdělávání (nabídka školství i rekvalifikací na ÚP neodpovídá potřebám zaměstnavatelů);



#### 4. Postupy lokálních vlád při řešení problému sociálního vyloučení

---

- Přístup politické reprezentace („nepopulárnost“ opatření na úkor aktuálního řešení problémů sociálního začleňování; navržené koncepce přežijí pouze jedno volební období; politika tzv. „nulové tolerance“, neochota politických představitelů konzultovat kroky);
- Zdroje (omezené finanční zdroje alokované na sociální oblast; obava ze změny financování služeb - přechod financování ze státu na kraje).

Hlavní bariéry shrnuje poměrně plasticky následující citace, proto ji uvádíme v nezkrácené verzi:

*„...špatná legislativa, nevymahatelnost zákona, chybějící kontrolní mechanismy... Tady se tvoří studie, koncepce, analýzy, elaboráty, nikdo je nectí, nikdo je nekontroluje, nikdo je nevymáhá a nikdo nechce zodpovědné osoby za to, když se něco nepovede. Podívejte se, těch projektů, které jdou do háje a kolik stály peněz. A můžeme začít na MPSV, ať už je to OKsystém přes S-karty... a jedeme přes státní maturity, proč tam nejsou někde podepsané zodpovědné osoby, proč se nevymáhají po nich ty peníze, které jsou pryč, logicky v tom státě chybí, už jsme někde jinde. Ale ptal jste se, kdo by měl nést tu odpovědnost. Odpovědnost jednoznačně stát. Odpovědnost za dané území má samospráva, jenže ta jediná tu odpovědnost ctí...“ (P15)*

## 5. Závěr

Cílem předkládané monografie bylo odpovědět na otázku, **jaké postupy uplatňují lokální vlády při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením**, a to pohledem místních aktérů. V zájmu zodpovězení této otázky jsme nejdříve zmapovali náhled respondentů na fenomén sociálního vyloučení včetně vyloučených nebo vyloučením ohrožených skupin a popsali jsme typické trajektorie vzniku sociálního vyloučení. Ačkoliv jsme identifikovali tyto skupiny, dá se říci, že problematika sociálního vyloučení je tímto způsobem obtížně uchopitelná, protože se jedná o multidimenzionální jev a jednotlivé skupiny se vzájemně překrývají.

Problémy související se sociálním vyloučením spojují respondenti především s vyšším výskytem sociálně patologických jevů, sociální izolací a zvyšováním napětí mezi sociálně vyloučenými a hlavním proudem společnosti. Poukazují mimo jiné také na obtížnou možnost tyto osoby zaměstnat.

Ačkoliv se zdá, že pracovníci na úrovni obce považují boj proti sociálnímu vyloučení za jednu z významných priorit, toto téma většinou není politicky natolik zajímavé, aby se jej lokální politická reprezentace chopila s větším nasazením. Co se týče strategií na podporu sociálního začleňování na lokální úrovni, ukazuje se, že obce zřídily různé útvary, které se touto problematikou zabývají, a mají většinou vypracovány i nejrůznější strategické dokumenty. Kvalita dokumentů je nicméně kolísavá a ve více případech se zaměřují víceméně na udržení stávajících služeb bez ohledu na potřeby vyloučených osob nebo lokalit. V monografii popisujeme i zdařilé dokumenty, které mají značný potenciál v oblasti zkoumané problematiky.

V otázkách spolupráce s jednotlivými aktéry v oblasti sociálního začleňování vykazují obce, podle zkušeností komunikačních partnerů, různou míru a intenzitu komunikace při hledání a realizaci společných řešení. Prakticky nejvýraznější spolupráce je realizována s neziskovými organizacemi, naopak jako mimořádně poddimenzovaná se jeví spolupráce s Úřadem práce ČR. Nedostatečná je také komunikace mezi jednotlivými úrovněmi státní správy. Obce mají pro svoje aktivity na pomoc sociálně vyloučeným k dispozici poměrně malý manévrovací prostor. Nacházejí se v situaci, kdy chybí koncepční nebo legislativní rámec, potýkají se s nedostatkem finančních zdrojů (příp. se složitostí administrace získaných projektových financí), nedostatečnými kapacitami v oblasti zabezpečení sociální práce, ale i s nedostatečnými možnostmi této práce, a to zejména s ohledem na nerozvinutost nebo neexistenci nástrojů využitelných v boji proti sociálnímu vyloučení. V oblasti vytváření politik a opatření na podporu sociálního začleňování nejsou náhledy z lokální úrovně vyššími úrovněmi státní správy často brány v potaz. Podobně se však obce stavějí v tomto směru ke spolupráci s neziskovými organizacemi, které dosud nejsou obcemi považovány za relevantní partnery v oblasti tvorby politik a koncepční činnosti, a k možnosti zapojení zástupců skupin ohrožených sociálním vyloučením nebo již vyloučených. Velkým problémem z pohledu aktérů na lokální úrovni je také výpadek činnosti Úřadu práce ČR, který nezvládl svoji úlohu v nevhodně nastavených podmínkách sociální reformy. Obce však mají k dispozici na sociálních odborech kvalitní, i když často poddimenzovanou pracovní sílu, mohou se opřít o spolupráci s neziskovým sektorem a sítí organizací vzniklou v rámci komunitního plánování, příp. o finanční dotace (nejčastěji z Evropských fondů).

Co se týče vlastní aktivity obcí na podporu sociálního začleňování, identifikovali jsme ji především v následujících oblastech:

- Sociální reforma: vyjednávání za klienta na Úřadu práce ČR v oblasti poskytování

- dávek, udržování dobrých vzájemných vztahů s pracovníky ÚP; poskytování okamžité pomoci klientům v případě nutnosti z vlastních zdrojů obce;
- Zaměstnávání: aktivace klientů na trhu práce ve spolupráci s ÚP prostřednictvím nabídky veřejně prospěšné práce apod.; vytváření pracovních míst ve spolupráci se zaměstnavateli; snaha udržet zaměstnavatele v obci - podpora dotacemi, zajištění návaznosti nabídky a poptávky, co se týče kvalifikace klientů (učební obory v místě žádaných profesí);
  - Bydlení: vytváření propustného systému bydlení, zvyšování kvality bydlení, zamezování vzniku dalších ubytoven a vytváření sociálně vyloučených lokalit (využíváním systému různých stavebních uzávěr a změn územních plánů); spolupráce s majiteli ubytoven;
  - Sociální práce: spolupráce s neziskovými organizacemi (doplňují a vykrývají činnost pracovníků na obci, provádějí následnou práci s klientem, mohou pracovat jiným způsobem než obce, působí pro klienty i jako zaměstnavatelé apod.); spolupráce s dalšími aktéry v rámci komunitního plánování a práce skupin - síťování, lokální plánování sociálních služeb; na rovině práce s individuálním klientem - dluhové poradenství, zvyšování finanční gramotnosti klientů, včasná intervence;
  - Vzdělávání: podpora rovného přístupu ke vzdělávání (tzv. nulté ročníky apod.), přizpůsobení rekvalifikací poskytovaných ÚP a nabídky vzdělávání v obci (např. učební obory) potřebám zaměstnavatelů;
  - Zdroje: využívání koncepční, metodické a poradenské pomoci ze strany kraje; zajišťování finančních zdrojů (dotace ze strany státního rozpočtu i evropských fondů).

Domníváme se, že tyto aktivity by bylo možné doplnit dalšími náměty (1) **v oblasti zaměstnanosti**: podpora tvorby pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a osoby se zdravotním znevýhodněním, a to ve spolupráci s ÚP a dalšími aktéry a také podpora sociálního podnikání; (2) **v oblasti sociální práce**: např. zvýšení kapacit sociálních pracovníků na obci, podpora pracovníků na obci (důraz na celoživotní vzdělávání pracovníků, zajištění odpovídající supervize pro pracovníky) a dále podpora aktivního zapojení všech relevantních aktérů do pracovních skupin a komunitního plánování (podpora síťování a multidisciplinární spolupráce) a sdílení informací; (3) **v oblasti spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi státní správy**: uplatňování konkrétní zpětné vazby k dopadu opatření vytvořených na vyšších úrovních veřejné správy (např. opakované poskytování informace o dopadu sociální reformy na sociální práci na obcích) a uplatňování návrhů opatření vytvořených na obecní úrovni jako reakce na konkrétní situace (např. podpora navýšení počtu sociálních pracovníků ÚP), podpora vertikální participace na vytváření politik s odkazem na filozofii mainstreamingu sociálního začleňování; (4) **v oblasti získávání finančních zdrojů**: cílené využívání zdrojů ze státního rozpočtu i evropských fondů pro budování sítě služeb.

V průběhu zpracovávání dat získaných z dotazníkového šetření, rozhovorů i studia dokumentů jsme odkazovali na poznatky z výzkumu z roku 2006 a porovnávali výsledky, což nám umožňuje naznačit trend v uplatňování mainstreamingu sociálního začleňování v ČR. Na závěr tedy shrneme poznatky z tohoto porovnání:

Ukazuje se, že podobně jako ve starším výzkumu, také v současnosti je sociální začleňování považováno za významnou prioritu pouze přibližně v každé páté obci a nezdá se být prioritou lokální politické reprezentace (výjimku tvoří obce, kde mají zkušenost s narušováním sociálního konsenzu, příp. tam, kde političtí představitelé obce mají zkušenost s prací v přímém výkonu administrativy na lokální úrovni).

Sociální začleňování na lokální úrovni je doposud spojováno především s činností sociálních odborů a neziskových organizací, postupně se však i díky komunitnímu plánování a vytváření strategických plánů na obecní a krajské úrovni začínají více zapojovat další aktéři. Neziskové organizace jsou stále spíše pojímány jako příjemci dotací a poskytovatelé přímé péče (včetně důležité úlohy doplňování práce sociálních pracovníků na obci), méně jsou však již vnímány jako rovnocenní partneři při plánování politiky. Zapojení zástupců skupin ohrožených sociálním vyloučením se však doposud zdá být i navzdory jejich účasti v komunitním plánování minimální. Také naděje vkládané do přijetí nové legislativy v sociálních službách se prozatím nenaplnily vzhledem k dopadům sociální reformy. Ve vztahu k mainstreamingu sociálního začleňování je patrný mírný rozvoj (v oblasti spolupráce různých aktérů a rozšíření oblastí, kde je sociální začleňování zohledňováno - netýká se nyní již jen sociální agendy). Je však třeba zohlednit i to, že výzkum byl proveden na lokálních úrovních a v roli respondentů a komunikačních partnerů byli pracovníci sociálních odborů a reprezentanti politického vedení. Jejich pohled tedy mohl být ovlivněn určitým stupněm resortismu a důrazem na pouze místní situaci.

### 5.1 Závěrečné poznámky

Jak jsme uvedli výše, sociální exkluze je multidimenzionální fenomén, který je obtížné charakterizovat vyčerpávajícím způsobem. Popis sociální exkluze vycházející z poznatků získaných od našich respondentů (v dotaznících) i komunikačních partnerů (na základě rozhovorů) určitým způsobem odkazuje na perspektivy, které uvádějí Miciukiewicz et al. (2012). Při bližší charakteristice se zaměříme na tenze, které jednotlivě obsahují.

Pod **socioekonomickou perspektivu** sociálního vyloučení bychom s určitými výhradami (vzhledem k průniku této tematiky do dalších oblastí) mohli zařadit komunikačními partnery popisovanou spíše nízkou finanční gramotnost a současně i touhu klientů ohrožených sociálním vyloučením nebo již vyloučených po materiálním zabezpečení totožném s referenční skupinou lépe situovaných rodin nebo jednotlivců. Výsledkem je pak to, že tito klienti jsou zneužíváni různými lichváři (ať už jednotlivci nebo např. nebankovními institucemi), podomními prodejci apod. Do této perspektivy by patřilo i sociální zabezpečení, jehož dysfunkce jsme popsali výše. Komunikační partneři ve velké míře poukazovali na to, že tato skutečnost ohrožuje sociální smír, protože ostatní (především ti, kteří se příjmy pohybují těsně nad hranicí nutnou pro přiznání dávek) vnímají tento stav jako systémovou nespravedlnost. K tomu se pak přidává i alternativní životní styl obyvatel vyloučených lokalit (často spojený s obtěžováním okolí a poškozováním funkčnosti veřejného prostoru). Sociální smír se těžko udržuje v situaci, kdy obyvatelstvo nepovažuje nerovnosti za nelegitimní nebo nepřiměřené, a chování obyvatel vyloučených lokalit tento náhled podle názoru našich komunikačních partnerů podporuje.

V rámci **kulturní perspektivy** můžeme s ohledem na výsledky výzkumu konstatovat, že se nezdá, že by pracovníci na lokální úrovni akcentovali kulturní diverzitu jako obohacující prvek. Spíše jsme se setkali s popisy potíží, které ze soužití majority a minority (především romské) v určitých lokalitách plynou, jako je vysoká nezaměstnanost a závislost na dávkách. To je spojováno nejen s rozdílnými hodnotami, pracovními návyky a způsobem života, ale i s již výše zmíněným kontraproduktivním efektem některých opatření sociálního zabezpečení. Tento postoj lidí sociálně vyloučených a vyloučením ohrožených je podle zkušenosti pracovníků na lokální úrovni

posilován i mezigeneračním přenosem, což odkazuje také k socioekonomické perspektivě. V této oblasti tedy převládá - jak se zdá - spíše moralizující diskurz.

**Ekologická perspektiva** je zastoupena opakovanými odkazy na odříznutí celých území od jádra, obtížné dojíždění za prací z vyloučených lokalit, potíže s dopravní obslužností, ale i vytváření bariér v přístupu zvenčí ze strany obyvatel vyloučené lokality a stěhování se do oblastí, kde je vysoká nezaměstnanost, a tedy i malá šance, že by klienti mohli být vytrženi ze života na sociálních dávkách a zapojeni do trhu práce (viz téma periferie, kapitola 3).

V rámci **politické perspektivy** jsme zaznamenali mimo jiné určitou nejistotu v tom, jak k aktivnímu občanství motivovat lidi, kteří patří k sociálně vyloučeným nebo jsou vyloučením ohroženi. Účastníci výzkumu zde upozorňují na specifické charakteristiky těchto lidí (např. naučená bezmocnost včetně spoléhání se pouze na systém dávek, nepříznivá vzdělanostní struktura, omezení zdravotními potížemi a projevy stáří, ztráta běžných návyků potřebných pro zvládnutí každodenních životních aktivit apod.), kde se zdá být investice do lidského kapitálu v krátkodobé perspektivě bez efektu a vhodnější by mohlo být zastupování klienta pracovníkem (advokacie, klíčový pracovník). Více komunikačních partnerů pak zmiňuje jako adekvátní podobu sociální práce, která by při práci s klienty mohla být úspěšná, kombinací pomoci a podpory, k čemuž ale už nyní na obcích nemají prostředky. Podobně je tomu i s podporou zapojení zástupců této skupiny do plánování na lokální úrovni, kde někteří účastníci výzkumu uváděli, že tito zástupci nemají názory. Tato vyjádření komunikačních partnerů však mohou vycházet ze snahy o zachování spíše elitní politiky tak, jak to popisují v dalších úrovních (vztah mezi obecní, regionální a centrální úrovní).

Určitým nástrojem, který by mohl pomoci se s uvedenými tenzemi vyrovnat, je politika **mainstreamingu sociálního začleňování**, která v rámci otevřené metody koordinace zahrnuje tzv. vertikální subsidiaritu i horizontální subsidiaritu. Výsledky výzkumu nicméně naznačují, že přístup politické reprezentace na lokální úrovni jako klíčového aktéra řešení problémů spojených se sociální exkluzí není ideální. Především je patrná nechuť se tímto problémem zabývat vzhledem k tomu, že v současné době nepřináší politické body. Opatření podléhají pravidelnostem politického života a mění se s příchodem nových politických reprezentantů po volbách. Chybí také komplexnější pojmání možných řešení zahrnutím dané problematiky do širšího rámce politik patřících svými dopady jen zdánlivě mimo sociální oblast (např. oblast dopravy). Úspěchem pak je bezesporu postupné zapojování dalších aktérů do řešení dané problematiky na lokální úrovni v rámci komunitního plánování a spolupráce

V rámci aktivního začleňování se pak uplatňuje koncept sociální politiky jako sociální investice (Welfare policies as social investment), který se skládá z investic do rozvoje jednotlivců (např. lidského kapitálu), komunity a případně i určitých pobídek a sankcí (Andreotti et al., 2012).

Mezi nezbytné podmínky úspěchu lokální sociální politiky v oblasti sociální inkluze řadí Andreotti et al. (2012) tyto:

1. Vedoucí role veřejných aktérů (místní správy) při podpoře a koordinaci partnerství různých subjektů v daném teritoriu;
2. Jasně rozdělení finanční odpovědnosti mezi aktéry na různých úrovních;
3. Přístup (prostřednictvím místní správy) ke stabilnímu doplňkovému financování z národní úrovně (aby aktéři mohli uskutečnit inovativní a efektivní strategie);
4. Rovný přístup občanů k právům, přičemž tato práva jsou jasně vydefinována na národní úrovni.

Na základě výsledků výzkumu se kloníme k tomu, že zatímco podmínka č. 1 je víceméně naplněna, další tři podmínky jsou naplněny částečně, a to především s ohledem na nejistotu v oblasti zabezpečení zdrojů (viz nepružná dotační politika), nejasného rozdělení odpovědnosti (např. prozatím nevyjasněné dopady změn odpovědnosti krajských úřadů a obcí, nejasný přístup centrálních orgánů s ohledem na vytváření rámce pro lokální politiky) a problematiky rovného přístupu občanů k právům (související s neschopností některých skupin klientů svá práva uplatnit, jejich vytlačováním do periferií apod.).

Další problematické aspekty spojené se zapojením aktérů třetího sektoru do plánování služeb na lokální úrovni, které výše zmínění autoři naznačují, již nemohly být - vzhledem k rozsahu výzkumu - podrobeny výzkumným aktivitám. Mohou však sloužit jako pobídka k reflexi a detailnějšímu rozboru možností a bariér uplatnění mainstreamingu sociálního začleňování na lokální úrovni. Na tomto místě tedy tyto aspekty pouze uvedeme:

- (1) Univerzalizmus, inkluzivita - kapacita občanů participovat je distribuována nerovně, což s sebou nese riziko, že v diskusi budou protěžováni ti, kteří projevují vyšší míru aktivity a jsou více slyšet, oproti těm, jejichž potřeby skutečně (příp. v rozsáhlé míře) nejsou saturovány. Chybí modely participace včetně nástrojů regulace a není jasné, kdo za co odpovídá a rozhoduje a jak zapojit ty nejvíce znevýhodněné.
- (2) Definice mandátu privátních aktérů - veřejné subjekty, subjekty občanské společnosti a ziskové subjekty jsou často propojené. To s sebou nese problémy spojené s tím, že a) není jasná odpovědnost privátních aktérů při poskytování veřejných služeb, b) subjekty občanské společnosti často hrají dvojí roli: např. jako poskytovatelé služeb jsou ekonomickými aktéry, jako účastníci nátlakových a zastupujících skupin jsou politickými aktéry, což s sebou nese konflikt zájmů, c) celkově problém legitimacy těchto aktérů.
- (3) Neoliberální platforma, na jejímž základě jsou participativní nástroje (modely lokálního vládnutí) konstruovány - to vyžaduje účast trhu a jeho hlavních aktérů v procesu vytváření politik, což může znamenat, že lokální politika, místo aby podporovala schopnost občanů vyjádřit své potřeby, bude na tyto potřeby naopak reagovat méně demokraticky.

---

## Literatura

Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. In: *Urban Studies*, Vol. 49, No. 9 (2012), p. 1925-1940.

Baršová, A. 2003. Etnická segregace v bydlení. Open Society Institute Budapest - OSI; Dostupné z: <http://www.clovekvtisni.cz/cs/clanky/andrea-barsova-etnicka-segregace-v-bydleni?src=352>

Drbohlav, D., Rákoczyová, M. 2012. Social Impact of Emigration and Rural - Urban Migration In central and Eastern Europe. Final Country Report Czech Republic. European Commission.

Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/socialni-dopady-emigrace-a-migrace-z-venkova-do-mest-ve-stredni-a-vychodni-evrope-dusan-drbohlav-miroslava-rakoczyova>

ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion. *FEANTSA: European Federation of National Organisations working with the Homeless*

Dostupné z: <http://www.feantsa.org/spip.php?article4549&lang=en>

Hradecký, I., Hradecká, V. 1996. *Bezdomovství - extrémní vyloučení*. Praha: Naděje, občanské sdružení.

Mareš, P., Horáková, M., Rákoczyová, M., 2008. *Sociální exkluze na lokální úrovni*. Praha

Mareš, P., Rákoczyová, M., Sirovátka, T. a kol., 2006. *Sociální vyloučení a sociální začleňování v České republice jako veřejně politická agenda*. Praha: CESES FSV UK.

Miciukiewicz, K., Moulaert, F., Novy, A., Mustard, S., Hillier, J. Introduction - Problematising Urban Social Cohesion: A Transdisciplinary Endeavour. In *Urban Cities*, Vol. 49, No. 9 (2012), p. 1855-1872

Musil, J., Müller, J. Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. In: *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, Vol. 44, No.2 (2008), p. 321-348

Nečasová, M., Dohnalová, Z., Rídlová, R. User of social services in postmodern times. In: *Sociální práce/Sociální práce*, Vol. Xx, No. 5 (2012), p. 13-23.

O'Kelly, K. P., 2007. *The Evaluation of Mainstreaming Social Inclusion*. Dublin: Combat Poverty Agency.

Rákoczyová, M. Mainstreaming sociálního začleňování v České republice: výzva české veřejné politice. In: *FÓRUM sociální politiky*. Roč. 1, č. 2 (2007), s. 9-12.

Rákoczyová, M., 2006. *Začleňování na pracovní trh jako součást procesu sociálního začleňování v ČR*. Dizertační práce. Brno: Fakulta sociálních studií MU.

Rákoczyová, M., Sirovátka, T. a kol., 2006. *Sociální vyloučení a sociální začleňování v České republice jako veřejně politická agenda*. Praha: CESES FSV UK

Rákoczyová, M., Trbola, R., 2006. *Mainstreaming Social Inclusion*. National Report for the Czech Republic. [Mainstreaming sociálního začleňování. Národní zpráva za Českou republiku.]. Praha: VÚPSV.

Rákoczyová, M., Trbola, R., 2009. *Sociální integrace přistěhovalců v České republice*. Praha: SLON

Sirovátka, T., 2004. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: FSS MU Georgetown.

Sirovátka, T., Rákoczyová, M., Šimíková, I., Trbola, R., 2013. *Národní indikátory pro zhodnocení pokroku v oblasti potlačování chudoby a sociálního vyloučení*. Brno: VÚPSV v.v.i, Praha.

MPSV. 2014. *Strategie sociálního začleňování 2014-2020*, Praha: MPSV.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

<http://www.socialni-zaclenovani.cz/vize-a-poslani>

<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

<http://www.mpsv.cz/cs/8811>

## **Další zdroje:**

3. Komunitní plán sociálních služeb města Brna pro období 2013-2015 (tištěná verze).  
Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb města Břeclav na léta 2012-2016  
<http://breclav.org/cs/component/sphinxsearch/?q=st%C5%99edn%C4%9Bdob%C3%BD+pl%C3%A1n+rozvoje+soci%C3%A1ln%C3%ADch+slu%C5%BEeb>

Strategický plán sociálního začleňování Břeclav; 2013-2014  
<http://breclav.org/cs/component/sphinxsearch/?q=strategick%C3%BD+pl%C3%A1n+soci%C3%A1ln%C3%ADho+za%C4%8Dle%C5%88ov%C3%A1n%C3%AD+>

II. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve městě Havlíčkův Brod na období 2013-2015  
[http://www.muhb.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=3782&id\\_dokument\\_y=835564](http://www.muhb.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=3782&id_dokument_y=835564)

Komunitní plán rozvoje sociálních služeb a navazujících služeb města Cheb 2014-2017  
[http://www.cheb.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=5091&id\\_dokumenty=950822](http://www.cheb.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=5091&id_dokumenty=950822)

Koncepce sociální politiky statutárního města Chomutova se zaměřením na sociální začleňování 2013-2015  
<http://www.chomutov-mesto.cz/cz/koncepce-socialniho-zaclenovani>

Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy; Chomutov; 7/2012  
<http://www.chomutov-mesto.cz/?download=/m-om-sv-dokumenty/studie-socialni-zaclenovani-z-perspektivy-uzemni~.pdf>



Komunitní plán sociálních služeb ve městě Chrudim (2012-2015)  
<http://www.chrudim.eu/cs/download/kpss-2012-2015.pdf>

Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ORP Ivančice na léta 2013-2016  
[http://www.ivancice.cz/muiv\\_docs/osv/Strednedoby\\_plan\\_rozvoje.pdf](http://www.ivancice.cz/muiv_docs/osv/Strednedoby_plan_rozvoje.pdf)

Komunitní plán sociálních služeb a služeb souvisejících na Jesenicku pro roky 2014-2017  
[http://www.jesenik.org/storage/mrozek/download//201409021248\\_kom.pdf](http://www.jesenik.org/storage/mrozek/download//201409021248_kom.pdf)

Komunitní plán rozvoje sociálních služeb města Kolína na období 2015-2019  
[http://www.mukolin.cz/prilohy/Texty/3037/6komunitni\\_plan\\_rozvoje\\_socialnich\\_sluzeb\\_mesta\\_kolina\\_na\\_obdobi\\_2015\\_2019.pdf](http://www.mukolin.cz/prilohy/Texty/3037/6komunitni_plan_rozvoje_socialnich_sluzeb_mesta_kolina_na_obdobi_2015_2019.pdf)

Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb na Kyjovsku do roku 2012; Komunitní plán  
[http://www.mestokyjov.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=7843&id\\_dokumenty=4505](http://www.mestokyjov.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=7843&id_dokumenty=4505)

4. Komunitní plán sociálních služeb města Litoměřice 2014-2017 (tištěná verze)  
Komunitní plán rozvoje sociálních služeb města Mělník  
[http://www.melnik.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=9281&id\\_dokumenty=2180](http://www.melnik.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=9281&id_dokumenty=2180)

3. Komunitní plán sociálních služeb a souvisejících aktivit ve městě Ostrava na období 2011-2014; Ostrava 2012 (tištěná verze)

Sociální inkluze, Social inclusion; Integrovaný program 2011-2020; Ostrava  
<https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluze-ostrava-1>

Komunitní plán rozvoje sociálních služeb města Plzně na období 2008-2015  
<http://www.plzen.eu/obcan/urad/verejne-dokumenty/koncepcni-dokumenty/clanky-8/koncepce-rozvoje-socialnich-sluzeb-pro-obdobi-2008-2015.aspx>

II. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve městě Přerově pro období let 2011-2015  
<http://www.prerov.eu/cs/magistrat/socialni-oblast-a-skolstvi/komunitni-plan-socialnich-sluzeb.html>

Strategický plán sociálního začleňování; Město Štětí; duben 2014  
<http://www.steti.cz/content/view/3029/452/>

Komunitní plán sociálních služeb města Tábora 2011-2013  
[http://www.taborcz.eu/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=16470&id\\_dokumenty=7945](http://www.taborcz.eu/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=16470&id_dokumenty=7945)

Komunitní plán péče města Ústí nad Labem 2014-2017; sociální a související služby pro občany města  
[http://www.usti-nad-labem.cz/files/5\\_kpp.pdf](http://www.usti-nad-labem.cz/files/5_kpp.pdf)

Střednědobý plán sociálních služeb ve Zlíně na období 2013-2017  
<http://www.zlin.eu/clanky/dokumenty/2855/strednedoby-plan-socialnich-sluzeb-na-obdobi-2013---2017---aktualizovana-a-rozsirena-verze-na-obdobi-2014---2017.pdf>

## Dotazník k projektu „Role lokálních vlád při řešení problémů sociálního začleňování“

### Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. - výzkumné centrum Brno

Následujícím dotazníkem se obracíme na zástupce obcí v České republice v rámci výzkumného projektu **Role lokálních vlád při řešení problémů sociálního začleňování**, který je zpracováván Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, v.v.i. (VÚPSV), pro potřeby Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Jeho cílem je zmapování uplatňovaných postupů municipalit při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením a porozumění faktorům a problémům, které jejich působení v této oblasti ovlivňují. Výsledky budou využity k podpoře sociálního začleňování a jeho účinnosti v České republice.

Sociálním vyloučením v tomto šetření rozumíme široké spektrum procesů, které vedou ke vzdalování jednotlivců či celých sociálních skupin od standardu a způsobu života běžného pro většinovou populaci. Jedná se o problémy spojené nejen s chudobou a materiální deprivací, ale také se znevýhodněním např. v přístupu k zaměstnání, k veřejným zdrojům a službám (standardnímu bydlení, zdravotní péči, kvalitnímu vzdělání) či v oblasti participace na sociálních aktivitách běžně dostupných většinové populaci. V pozadí těchto procesů mohou stát např. diskriminace či stigmatizace, ale také charakteristiky zasažené populace. Sociálním začleňováním pak v souvislosti s řešením projektu rozumíme procesy a opatření, které mají uvedeným negativním tendencím předcházet a/nebo eliminovat jejich důsledky.

VÚPSV se zavazuje dodržet anonymitu v prezentaci výsledků. Data budou zpracována hromadně a nebudou zveřejněny informace za jednotlivé obce.

### PROBLÉM

#### 1. Za jak závažný považujete problém sociálního vyloučení ve vaší obci?

Velmi závažný	1
Spíše závažný	2
Málo závažný	3
Není závažný	4

#### 2. Uved'te, prosím, do jaké míry jsou následující skupiny obyvatel ve vaší obci zasaženy problémem sociálního vyloučení:

	Vůbec					V obci se tato skupina nevyskytuje
	1	2	3	4	5	
Osoby se zdravotním postižením	1	2	3	4	5	9
Osamělí rodiče s dětmi	1	2	3	4	5	9
Starobní důchodci	1	2	3	4	5	9
Přistěhovalci (cizinci)	1	2	3	4	5	9
Romové	1	2	3	4	5	9
Nezaměstnaní	1	2	3	4	5	9
Rodiny se 3 a více dětmi	1	2	3	4	5	9
Příjemci dávek hmotné nouze	1	2	3	4	5	9
Děti a mládež	1	2	3	4	5	9
Bezdomovci (osoby bez přístřeší)	1	2	3	4	5	9
Obyvatelé ubytoven	1	2	3	4	5	9

**3. Jsou ve vaší obci nějaké další skupiny obyvatel, které se ve zvýšené míře potýkají s problémem sociálního vyloučení?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 5) 2

4. Prosím, uveďte, o které skupiny se jedná:

.....

**5. Je možné ve vaší obci identifikovat místa, kde žije vysoký podíl osob potýkajících se se sociálním vyloučením?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 7) 2

**6. Pokud se ve vaší obci vyskytují místa s vysokým podílem sociálně vyloučených obyvatel, jedná se o (zaškrtněte kladnou nebo zápornou odpověď u každé z variant):**

	Ano	Ne
Jeden konkrétní objekt v obci	1	2
Samostatné domy na různých místech v obci	1	2
Větší celek (několik domů nebo ulic)	1	2
Ubytovnu/ubytovny	1	2
Místa, která jsou od zbytku obce prostorově oddělená	1	2
Místa s dobrou dostupností do centra obce	1	2
Místa považovaná ostatními obyvateli obce za nebezpečná	1	2
Objekty s nízkou kvalitou bydlení	1	2

**7. Došlo ve vaší obci v posledních dvou letech ke konfliktům mezi osobami ohroženými sociálním vyloučením a zástupci ostatního obyvatelstva?**

Ano 1  
Ne 2

**8. Obáváte se, že by do budoucna mohlo dojít k sociálním nepokojům v důsledku problému sociálního vyloučení ve vaší obci?**

Ano 1  
Ne 2

**POLITICKÉ VEDENÍ**

**9. Obecně řečeno, představuje problematika sociálního vyloučení prioritu pro politickou reprezentaci ve vaší obci?**

Ano, je významnou prioritou 1  
Ano, je spíše méně významnou prioritou 2  
Politická reprezentace se sociálním vyloučením zabývá, ale není pro ni prioritou 3  
Politická reprezentace se sociálním vyloučením nezabývá 4

## INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ

10. **Existuje v rámci obecního úřadu útvar (komise, platforma, oddělení, pracovní skupina v rámci komunitního plánování ap.), který se zabývá výhradně otázkami sociálního vyloučení/začleňování?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 16) 2

11. Jaký je název tohoto útvaru? .....  
(prosím, doplňte)

12. Jak dlouho tento útvar existuje?

Méně než 1 rok 1  
2-5 let 2  
5-10 let 3  
Více než 10 let 4  
Nevím 5

13. Jsou všichni členové tohoto útvaru z řad pracovníků obecního úřadu?

Ano (--> přejděte na otázku č. 15) 1  
Ne 2

14. Pocházejí členové tohoto útvaru z následujících institucí?

	Ano	Ne
Neziskové organizace	1	2
Policie ČR	1	2
Úřad práce (místní, případně v pověřené obci)	1	2
Školy	1	2
Zástupci skupin zvýšeně ohrožených sociálním vyloučením	1	2
Zaměstnavatelé	1	2
Další místní instituce (vypište jaké: .....)	1	2

.....)

15. Jaká je přibližná frekvence schůzek tohoto orgánu?

1-3 schůzky ročně 1  
Čtvrtletní 2  
Měsíční 3  
Častější než měsíční 4  
Nevím 5

16. **Existuje v rámci obecního úřadu útvar (komise, platforma, pracovní skupina ap.), který se nezabývá výhradně otázkami sociálního vyloučení/začleňování, avšak tato oblast představuje významnou součást jeho činnosti?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 18) 2

17. Prosím, uveďte názvy těchto útvarů:

.....  
.....  
.....  
.....

18. **Je váš obecní úřad organizačně rozčleněn do odborů?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 22) 2

19. Na kolik odborů je obecní úřad rozčleněn? ..... (prosím, uveďte počet odborů)

20. A kolik odborů, dle Vašeho názoru, ve své činnosti zohledňuje otázky sociálního vyloučení/začleňování? ..... (prosím, uveďte počet odborů)

21. Prosím, uveďte názvy odborů, které ve své činnosti zohledňují otázky sociálního vyloučení/začleňování (prosím, vypište plný název):

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## **POLITIKY**

22. **Má obec vytvořen samostatný koncepční nebo strategický materiál, který se zabývá výhradně oblastí sociálního vyloučení/začleňování a který je aktuálně platný?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 24) 2

23. Prosím, uveďte název tohoto dokumentu:

.....  
.....  
.....

24. **Jsou otázky sociálního vyloučení/začleňování součástí některého jiného, aktuálně platného, koncepčního nebo strategického materiálu?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 26) 2

25. Prosím, uveďte název tohoto dokumentu (Pokud je sociální vyloučení/začleňování zahrnuto do více dokumentů, uveďte prosím názvy všech těchto dokumentů):

.....  
.....

**26. Uved'te prosím, nakolik následující oblasti komunální politiky realizované vaším obecním úřadem zahrnují otázky sociálního vyloučení/začleňování:**

	Vůbec		Maximálně nezabývá			Touto oblastí se obec nezabývá
	1	2	3	4	5	
Sociální	1	2	3	4	5	9
Bydlení	1	2	3	4	5	9
Hospodářský rozvoj	1	2	3	4	5	9
Doprava	1	2	3	4	5	9
Kultura	1	2	3	4	5	9
Životní prostředí	1	2	3	4	5	9
Školství	1	2	3	4	5	9
Územní plánování	1	2	3	4	5	9
Rodinná politika	1	2	3	4	5	9

### SPOLUPRÁCE NAVENEK

**27. Jak hodnotíte spolupráci s následujícími aktéry v oblasti sociálního vyloučení/začleňování ve vaší obci?**

	Velmi dobrá		Velmi špatná		Žádná
	1	2	3	4	5
Neziskové organizace	1	2	3	4	5
Policie ČR	1	2	3	4	5
Úřad práce (místní, případně v pověřené obci)	1	2	3	4	5
Školy	1	2	3	4	5
Zástupci skupin ohrožených soc. vyloučením	1	2	3	4	5
Zaměstnavatelé	1	2	3	4	5
Probační a mediační služba	1	2	3	4	5
Další místní instituce (vypište které: .....	1	2	3	4	5
.....	1	2	3	4	5
.....	1	2	3	4	5
.....	1	2	3	4	5

V případě otázek 28 až 33 vyplňte, prosím, jen ty otázky, které se týkají institucí, s nimiž obec spolupracuje (viz otázka č. 27)

**28. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/začleňování s neziskovými organizacemi?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
Případové konference	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Společné řešení konkrétních případů	1	2
V rámci dohod, pronájmu, služeb apod.	1	2
Finanční podpora činnosti neziskových organizací	1	2
Realizace společných projektů	1	2

**29. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/ začleňování s Policií ČR?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
Případové konference	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Společné řešení konkrétních případů	1	2
Realizace společných projektů	1	2

**30. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/ začleňování s úřadem práce?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
Případové konference	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Společné řešení konkrétních případů	1	2
Realizace společných projektů	1	2

**31. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/ začleňování se školami?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
Případové konference	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Společné řešení konkrétních případů	1	2
V rámci dohod, pronájmu služeb apod.	1	2
Finanční podpora činnosti škol v oblasti sociálního začleňování	1	2
Realizace společných projektů	1	2

**32. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/ začleňování se zástupci skupin ohrožených sociálním vyloučením?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Finanční podpora aktivit cílových skupin	1	2
Spolupráce v rámci občanských aktivit	1	2

**33. Jakým způsobem probíhá spolupráce v oblasti sociálního vyloučení/ začleňování se zaměstnavateli?**

	Ano	Ne
Výměna informací	1	2
Participace při tvorbě politik a programů sociálního začleňování	1	2
V pracovních skupinách v rámci komunitního plánování	1	2
Společné řešení konkrétních případů	1	2
V rámci dohod, pronájmu, služeb apod.	1	2
Realizace společných projektů	1	2

**34. Jak hodnotíte spolupráci s následujícími aktéry v oblasti sociálního vyloučení?**

	Velmi dobrá	Dobrá	Špatná	Velmi špatná
Žádná				
Další obce	1	2	3	4
Neziskové organizace se sídlem v jiné obci	1	2	3	4
Krajský úřad	1	2	3	4
Ministerstva/vláda	1	2	3	4
Agentura pro sociální začleňování	1	2	3	4
Svaz obcí	1	2	3	4
Místní akční skupina	1	2	3	4

**VYBRANÉ OBLASTI MUNICIPALNÍ POLITIKY**

**BYTOVÁ POLITIKA**

**35. Má obec písemně formulovanou ucelenou koncepci bytové politiky?**

Ano	1
Ne (--> přejděte k otázce č. <b>37</b> )	2

36. Uvedte, prosím, název dokumentu, v němž je formulovaná koncepce bytové politiky vaší obce:

.....  
 .....

**37. Má obec písemně formulovanou koncepci sociálního bydlení? (Za sociální bydlení považujeme nájemní bydlení, které se výhradně přiděluje lidem s nízkými příjmy.)**

Ano	1
Ne (--> přejděte k otázce č. <b>39</b> )	2

38. Uvedte, prosím, název dokumentu, v němž je formulovaná koncepce sociálního bydlení vaší obce:

.....  
 .....



**39. Má obec ve svém vlastnictví nějaké byty?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 53) 2

**40. Je ve vaší obci průměrné nájemné v obecních bytech nižší než průměrné tržní nájemné v bytech obdobných charakteristik?**

Ano 1  
Ne 2

**41. Kolik domácností dluží obci na nájemném v obecních bytech? (Prosím, uveďte počet)**

.....

**42. Jaká je průměrná výše dluhů domácností v obci? (včetně dlužníků, kteří již v obci nebydlí)**

.....

**43. Kolika domácnostem ve vaší obci aktuálně hrozí vystěhování z obecního bytu z důvodu dluhu na nájemném? (uveďte počet)**

.....

**44. Kolik bytů má obec ve svém majetku?**

Celkový počet obecních bytů: .....

Z toho byty vyčleněné jako sociální: ..... (--> pokud 0, přejděte k otázce č. 48)

**45. Jaký typ bytů v obci je vyčleněn jako byty sociální?**

	Ano	Ne
Malometrážní byty v novostavbách	1	2
Byty ve starších obecních domech	1	2
Byty I. kategorie	1	2
Byty nižší kategorie	1	2
Speciálně upravené prostory typu ubytoven	1	2

**46. Patří ve vaší obci mezi byty vyčleněné jako sociální i byty s následujícími charakteristikami?**

	Ano	Ne
Byty s nízkou kvalitou bydlení	1	2
Byty v budovách se špatným technickým stavem	1	2
Byty v okolí nekvalitního životního prostředí	1	2
Byty s nevyhovující infrastrukturou okolí	1	2
Byty s nedostatečnou vybaveností okolí	1	2
Byty v rámci obce špatně dostupné	1	2

**47. Je nájemné v sociálních bytech zvýhodněno (tj. nižší) oproti nájemnému v obecních bytech stejné kategorie, které nejsou vyčleněny jako sociální?**

Ano 1  
Ne 2

**48. Jsou v obci stanovena pravidla pro přidělování bytů?**

Ano, ale jde pouze o pravidla **nepsaná** (--> přejděte k otázce č. **50**) 1  
Ano, jde o **psaný dokument**, který je ale **neveřejný** (--> přejděte k otázce č. **50**) 2  
Ano, jde o psaný dokument, který je **veřejný** 3  
Ne (--> přejděte k otázce č. **51**) 4

**49. Pokud jde o veřejný dokument, jakým způsobem je zveřejněn?**

	Ano	Ne
Na internetových stránkách obce	1	2
Na vývěsce obecního úřadu	1	2
K nahlédnutí v kanceláři na obecním úřadu	1	2
Jinde - kde? (Prosím doplňte)		

.....

**50. Patří následující kritéria mezi rozhodná pro přidělení obecního bytu?**

	Ano	Ne
Trvalé bydliště v obci	1	2
Sociální potřebnost (nízký příjem do určité výše)	1	2
Prokázání příjmu ze zaměstnání nebo podnikání	1	2
Přítomnost nezaopatřených dětí v rodině žadatele	1	2
Občanství EU	1	2
Bezdlužnost vůči obci	1	2
Hotovost pro opravy vlastním nákladem	1	2
Etnicita	1	2
Reference, zda jde o vhodného zájemce	1	2

**51. Kdo v obci rozhoduje o přidělování obecních bytů? (vypište prosím pozici v rámci obecního úřadu)**

.....  
.....

**52. Jakým způsobem jsou přidělovány obecní byty ve vaší obci?**

	Ano	Ne
Dle pořadí v pořadníku žadatelů	1	2
Losováním	1	2
Obálkovou metodou	1	2
Individuální řešení akutní tíživé situace	1	2
Jinak (doplňte.....)	1	2

**53. Myslíte si, že některé z těchto skupin obyvatel mají horší možnost pronajmout si byt na volném trhu s byty ve vaší obci?**

	Stejnou	Mírně horší	Výrazně horší	Nesrovnatelnou
Osoby se zdravotním postižením	1	2	3	4
Osamělí rodiče s dětmi	1	2	3	4
Starobní důchodci	1	2	3	4
Přistěhovalci (cizinci)	1	2	3	4
Romové	1	2	3	4
Nezaměstnaní	1	2	3	4
Rodiny se 3 a více dětmi	1	2	3	4
Příjemci dávek hmotné nouze	1	2	3	4
Drogově závislí	1	2	3	4
Osoby po výkonu trestu	1	2	3	4
Osoby opouštějící ústavní péči	1	2	3	4

**54. Nakolik se osoby ohrožené sociálním vyloučením ve vaší obci potýkají s následujícími problémy v oblasti bydlení?**

	Není problém				Velmi velký problém
Finanční dostupnost	1	2	3	4	5
Nedostatek bytů v obci	1	2	3	4	5
Nízká kvalita bydlení	1	2	3	4	5
Špatné sousedské vztahy	1	2	3	4	5
Neochota pronajímatelů	1	2	3	4	5
Ohrožení ztrátou bydlení (dluhy na bydlení) <sup>1</sup>	1	2	3	4	5

**55. Došlo ve vaší obci po roce 1990 k privatizaci obecního bytového fondu?**

Ano	1
Ne (--> přejděte k otázce č. 53)	2

**56. Jakou část bytového fondu obec zprivatizovala od roku 1990? (uved'te v procentuálním vyjádření)**

.....  
 .....

**57. Chystá obec privatizovat ještě další část bytového fondu?**

Ano	1
Ne	2

**58. Na následující škále prosím uveďte, za jak účinné považujete následující nástroje při řešení problémů v oblasti bydlení ve vaší obci.**

	Zcela neúčinný			Velmi účinný		Obec nepoužívá
Splátkový kalendář	1	2	3	4	5	9
Dluhové poradenství	1	2	3	4	5	9
Obecní úvěry	1	2	3	4	5	9

Slevy na nájemném	1	2	3	4	5	9
Institut zvláštního příjemce	1	2	3	4	5	9
Terénní sociální práce	1	2	3	4	5	9
Projekty na rozvoj finanční gramotnosti	1	2	3	4	5	9
Investice obce do oprav bytového fondu	1	2	3	4	5	9
Speciální projekty	1	2	3	4	5	9
Dávky na bydlení	1	2	3	4	5	9
Regulace nájemného	1	2	3	4	5	9

**59. Považujete obecně ubytování na ubytovně za formu dlouhodobého řešení problému bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením?**

Ano	1
Ne	2

**60. Doplňte, prosím, následující informace o ubytovnách na území obce:**

Počet ubytoven v majetku obce	.....	
Kapacita ubytoven v majetku obce	.....	(osob)
Současná naplněnost ubytoven v majetku obce	.....	(%)
Počet soukromých ubytoven	.....	

*Pokud v obci není ani obecní ani soukromá ubytovna, přejděte prosím na otázku **63**.*

**61. Které z následujících skupin obyvatelstva se také vyskytují na ubytovnách ve vaší obci?**

	Ano	Ne
Osoby se zdravotním postižením	1	2
Osamělí rodiče s dětmi	1	2
Starobní důchodci	1	2
Přistěhovalci (cizinci)	1	2
Romové	1	2
Nezaměstnaní	1	2
Rodiny se 3 a více dětmi	1	2
Příjemci dávek hmotné nouze	1	2
Drogově závislí	1	2
Osoby po výkonu trestu	1	2
Osoby opouštějící zařízení ústavní péče	1	2

**62. Prosím, uveďte tři z následujících skupin, které jsou na ubytovnách ve vaší obci zastoupeny nejvýrazněji.**

Osoby se zdravotním postižením	1
Osamělí rodiče s dětmi	1
Starobní důchodci	1
Přistěhovalci (cizinci)	1
Romové	1
Nezaměstnaní	1
Rodiny se 3 a více dětmi	1
Příjemci dávek hmotné nouze	1
Děti a mládež	1
Drogově závislí	1
Osoby po výkonu trestu	1
Osoby opouštějící zařízení ústavní péče	1

**63. Uved'te, prosím, orientační počet bezdomovců (osob bez přístřeší) na území vaší obce.**

.....

**64. Užívá obec k řešení problematiky bezdomovectví nějaký nástroj?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k otázce č. 66) 2

65. Prosím, vypište, které nástroje obec používá pro řešení problematiky bezdomovectví:

.....

.....

66. Uved'te, které z následujících zařízení se nachází na území vaší obce:

	Ano	Ne
Domovy pro osoby se zdravotním postižením	1	2
Domovy pro seniory	1	2
Domovy se zvláštním režimem	1	2
Chráněné bydlení	1	2
Azylové domy	1	2
Domy na půli cesty	1	2
Intervenční centra	1	2
Noclehárny	1	2
Dům s pečovatelskou službou	1	2

**67. Které z uvedených služeb poskytuje obec?**

	Ano	Ne
Domovy pro osoby se zdravotním postižením	1	2
Domovy pro seniory	1	2
Domovy se zvláštním režimem	1	2
Chráněné bydlení	1	2
Azylové domy	1	2
Domy na půli cesty	1	2
Intervenční centra	1	2
Noclehárny	1	2
Dům s pečovatelskou službou	1	2

**68. Jakou roli by podle Vás měly v oblasti podpory bydlení nízkopříjmových domácností hrát následující instituce?**

	žádnou				maximální
Stát	1	2	3	4	5
Kraj	1	2	3	4	5
Obec	1	2	3	4	5
Neziskové organizace	1	2	3	4	5
Bytová družstva	1	2	3	4	5
Úřad práce (místní, případně v pověřené obci)	1	2	3	4	5
Zaměstnavatelé	1	2	3	4	5
Soukromé subjekty	1	2	3	4	5

**69. Pokud by stát měl podle Vás v bydlení nízkopříjmových domácností hrát nějakou roli, v čem by měla spočívat?**

	Ano	Ne
Definovat sociální bydlení a jeho parametry	1	2
Vyčlenění speciálního bytového fondu	1	2
Dotace nájemného	1	2
Dotace výstavby	1	2
Přímé rozhodování o přidělování takových bytů	1	2

**70. Pokud by kraj měl podle Vás v bydlení nízkopříjmových domácností hrát nějakou roli, v čem by měla spočívat?**

	Ano	Ne
Vyčlenění speciálního bytového fondu	1	2
Dotace nájemného	1	2
Dotace výstavby	1	2
Přímé rozhodování o přidělování takových bytů	1	2

**71. Pokud by obce měly podle Vás v bydlení nízkopříjmových domácností hrát nějakou roli, v čem by měla spočívat?**

	Ano	Ne
Vyčlenění speciálního bytového fondu	1	2
Dotace nájemného	1	2
Dotace výstavby	1	2
Přímé rozhodování o přidělování takových bytů	1	2

**SOCIÁLNÍ POLITIKA**

**72. Kolik terénních sociálních pracovníků (mimo pracovníky OSPOD) pracuje na vašem obecním úřadu? .....** (*prosím, uveďte počet*)  
(--> pokud 0, přejděte k otázce č. 74)

**73. Jsou někteří z těchto terénních sociálních pracovníků vyčleněni pro území, které je ve vaší obci považováno za sociálně vyloučenou lokalitu?**

Ano	1
Ne	2

**74. Byl v posledních dvou letech sociálním pracovníkům obce poskytnut vzdělávací program (školení, workshop ap.) v oblasti sociálního vyloučení/začleňování?**

Ano	1
Ne	2

**75. Byl v posledních dvou letech ostatním pracovníkům obce poskytnut vzdělávací program (školení, workshop ap.) v oblasti sociálního vyloučení/začleňování?**

Ano	1
Ne	2

**76. Uved'te, nakolik se aktivity obecního úřadu zaměřují na pomoc následujícím skupinám obyvatel (prosím, berte v úvahu i nepřímou formu pomoci cílovým skupinám, např. prostřednictvím podpory neziskových organizací a dalších institucí).**

	Ve velké míře			Vůbec	
Osoby se zdravotním postižením	1	2	3	4	5
Osamělí rodiče s dětmi	1	2	3	4	5
Starobní důchodci	1	2	3	4	5
Přistěhovalci (cizinci)	1	2	3	4	5
Romové	1	2	3	4	5
Nezaměstnaní	1	2	3	4	5
Rodiny se 3 a více dětmi	1	2	3	4	5
Příjemci dávek hmotné nouze	1	2	3	4	5
Děti a mládež	1	2	3	4	5
Riziková mládež	1	2	3	4	5
Bezdomovci (osoby bez přístřeší)	1	2	3	4	5
Obyvatelé ubytoven	1	2	3	4	5
Osoby opouštějící zařízení ústavní péče	1	2	3	4	5
Osoby po ukončení výkonu trestu	1	2	3	4	5
Obyvatelé sociálně vyloučené lokality	1	2	3	4	5
Drogově závislí	1	2	3	4	5
Gambleři	1	2	3	4	5
Oběti domácího násilí	1	2	3	4	5

**77. Provádí vaše obec pravidelné vyhodnocování dopadů sociálních služeb na sociální situaci klientů?**

Ano	1
Ne	2

### **NÁZORY NA AGENDU SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ**

**78. Jakou roli by podle Vás měly v oblasti sociálního začleňování osob ohrožených sociálním vyloučením hrát následující instituce?**

	žádnou			maximální	
Stát	1	2	3	4	5
Kraj	1	2	3	4	5
Obec	1	2	3	4	5
Neziskové organizace	1	2	3	4	5
Úřad práce (místní, v pověřené obci)	1	2	3	4	5
Zaměstnavatelé	1	2	3	4	5
Vzdělávací instituce	1	2	3	4	5

**79. Řídí se vaše obec při realizaci procesu sociálního začleňování některým z národních dokumentů?**

Ano	1
Ne (--> přejděte k otázce č. 81)	2

80. Prosím uveďte, o které národní dokumenty se jedná:

.....  
.....

**81. Řídí se Vaše obec při realizaci procesu sociálního začleňování některým z mezinárodních dokumentů?**

Ano 1  
Ne (--> přejděte k části IDENTIFIKACE) 2

82. Prosím uveďte, o které mezinárodní dokumenty se jedná:

.....  
.....

## **IDENTIFIKACE**

**Název obce:**

**Okres:**

**Kraj:**

**Jedná se o obec s přenesenou působností?**

Ano 1  
Ne 2

**Počet obyvatel:**

**Pracovní pozice respondenta:**

**Byl byste ochoten v případě oslovení poskytnout rozhovor, který by rozšiřoval a upřesňoval dané téma? Pokud ano, vepište prosím do následující tabulky vaše iniciály:**

<b>Jméno</b>	<b>Příjmení</b>	<b>telefon</b>	<b>e-mail</b>

**Děkujeme Vám za Váš čas při vyplňování dotazníku.**



### Scénář rozhovoru k projektu „Role lokálních vlád při řešení problémů sociálního začleňování“

#### Sociální vyloučení

Jak Vy ze svého pohledu vnímáte sociální vyloučení, co to je? A nakolik a jakým způsobem se projevuje ve Vašem městě? Jaké sociální problémy spojené se sociálním vyloučením jsou ve Vašem městě nejvýznamnější?

Která část populace je ve Vaší obci zvýšeně ohrožená rizikem sociálního vyloučení a proč? Můžete prosím tyto skupiny stručně charakterizovat a uvést jejich velikost? Popište, prosím, trajektorie (rizika, situace, mechanismy, osudy), které vedou tyto osoby do stavu sociálního vyloučení.

Jak jsou tito lidé ve Vašem městě vnímáni většinou populací (vztahy)?

Existuje ve Vašem městě lokalita, kde by se kumulovaly ve větší míře skupiny populace ohrožené sociálním vyloučením? Popište prosím stručně charakteristiky této lokality. Jakým mechanismem došlo ke vzniku této lokality? Vidíte do budoucna riziko vzniku nové lokality s koncentrací sociálně vyloučených osob?

#### Sociální začleňování

Jakou roli by podle Vás měla v procesu sociálního začleňování sehrávat obec Vašeho typu (z hlediska velikosti, závažnosti problému či kompetencí)? V čem může obec problémy sociálního vyloučení řešit lépe/efektivněji než jiní aktéři? A v čem jsou naopak její limity?

Angažuje se Vaše obec v oblasti sociálního začleňování? Pokud ano, jakým způsobem? K čemu by podle Vás měla směřovat podpora obce v oblasti sociálního začleňování?

Je přístup obce **písemně formulován**?

--> Pokud ano - o jaký materiál se jedná (vyžádat), kdo a proč inicioval jeho vznik, kdo se podílel na jeho zpracování? Docházelo při zpracování k nějakým problémům (popsat)? Jakým způsobem se dále materiál využívá, je návaznost na nějaké další koncepční/strategické materiály obce, případně jiné? Daří se zavádět formulovaný přístup v praxi? (včetně komunitního plánu - jak funguje pracovní skupina zaměřená na sociální vyloučení, na co konkrétně se zaměřuje, kdo je členem, jaká opatření, daří se je realizovat atd.)

--> Pokud ne - z jakého důvodu?

**Kdo všechno se na Vašem obecním úřadě zabývá** agendou sociálního začleňování? Kým jsou zajišťovány aktivity na podporu sociálního začleňování? (odbor, oddělení, pracovníci, agendy atd.) - problémy s tím spojené, personální kapacity, finanční kapacity, politická podpora, dostupné zdroje mimo obecní úřad ad.

Kdo jsou **významní aktéři** v procesu sociálního začleňování ve Vaší obci? Jak probíhá jejich vzájemná spolupráce - jakou má formu a kdo ji koordinuje? A jak byste ji hodnotil?

Kdo další by se, podle Vašeho názoru, měl podílet na procesu sociálního začleňování ve vaší obci? A proč tomu tak není?

Jak vnímáte roli státu v oblasti sociálního začleňování? Můžete identifikovat přínosy a/nebo jeho selhání v této oblasti? Jakým způsobem aktivity státu ovlivňují problém sociálního vyloučení ve Vaší obci a možnosti jeho řešení? Dochází k přímé spolupráci mezi Vaší obcí a vládními institucemi (kterými, jakým způsobem, zkušenosti)?

Jak vnímáte roli kraje v oblasti sociálního začleňování? Můžete identifikovat přínosy a/nebo jeho selhání v této oblasti? Jakým způsobem aktivity kraje ovlivňují problém sociálního vyloučení ve Vaší obci a možnosti jeho řešení? Spolupracujete s krajskými institucemi v rámci tohoto procesu (v jakých oblastech, zkušenosti, hodnocení)?

Jak vnímáte roli neziskových organizací v oblasti sociálního začleňování? Můžete identifikovat přínosy a/nebo jeho selhání v této oblasti? Jakým způsobem aktivity kraje ovlivňují problém sociálního vyloučení ve vaší obci? Spolupracujete s nimi v rámci tohoto procesu (v jakých oblastech, jakým způsobem, zkušenosti, hodnocení)?

A jak je tomu s dalšími institucemi, které považujete za významné aktéry sociálního začleňování? Jak hodnotíte vzájemné vztahy obce s těmito aktéry?

Jakým způsobem ovlivnilo přerozdělení kompetencí v sociální oblasti možnosti obce při realizaci podpory procesu sociálního začleňování? Jak hodnotíte roli úřadu práce v tomto procesu (problémy, selhávání, spolupráce ad.)?

Které **nástroje** považujete za klíčové v procesu sociálního začleňování obecně? A které nástroje uplatňujete ve Vaší obci? Realizujete nějaké specifické projekty či programy na podporu sociálního začleňování v obci? (Kdo participuje, kdo koordinuje, spolupráci s jinými úrovněmi veřejné správy, kompetence, zkušenosti, účinnost, problémy atd.)

Jsou nějaké nástroje, které byste rádi využili ve Vaší obci, ale není tomu tak? O které nástroje se jedná a co brání jejich užití?

Jakou roli hrají v procesu sociálního začleňování sociální služby poskytované lidem ve vaší obci? Které považujete za významné a proč? Jsou s jejich poskytováním spojené nějaké problémy? Jaké, v čem spočívají?

Využíváte v oblasti sociálního začleňování možnosti podpory financování prostřednictvím evropských strukturálních fondů? (Zkušenosti, problémy, o které projekty se jedná atd.)

Provádí se vyhodnocování účinků opatření na podporu sociálního začleňování?

## **Politika**

Existuje v obci nějaký dokument, který by se zabýval oblastí bydlení, případně sociálním bydlením?

O jaký dokument se jedná? Co je jeho obsahem? Daří se naplňovat jeho cíle?

Co bylo hlavním impulzem pro jeho vytvoření?

VYŽÁDAT SI DOKUMENT.

Pokud neexistuje dokument ani konkrétní opatření: Je alespoň bydlení významným tématem? Co je obsahem této diskuze? // Proč není v obci politika v oblasti bydlení vůbec rozvinutá?

Jak hodnotíte současné rozdělení kompetencí a odpovědnosti v oblasti politiky bydlení mezi stát, kraje a obce? Jsou zde nějaké rozpory či konflikty? Projevuje se to nějak v přístupu obce k bydlení?

Jak si myslíte, že by to mělo ideálně být? V jakých oblastech a jakým způsobem by měly tyto subjekty spolupracovat?

## **Bydlení**

### **Nástroje (prevence ztráty bydlení)**

Myslíte si, že některé skupiny obyvatel jsou ohroženy ztrátou bydlení, příp. nemožností najít bydlení na volném trhu, více než ostatní? Které? Proč?

Dochází ve Vaší obci k situacím, kdy domácnost ztratí bydlení? O jaké domácnosti se jedná? Jak častý je tento problém? Jakým způsobem k tomu dochází?

Řešilo Vaše pracoviště takové případy? Můžete popsat jakým způsobem?

Docházelo ke spolupráci napříč odbory? Bylo to podle Vašeho názoru dostatečné (vyčerpaly se všechny možnosti)?

A co spolupráce s dalšími úřady (např. úřadem práce) a neziskovými organizacemi, sociálními službami?

Setkáváte se s případy domácností, které mají dluhy na nájmu? Je to rozsáhlý problém? Dochází k vystěhování domácností z nájmu kvůli dluhům? Používáte nějaké nástroje, které pomáhají řešit situaci těchto domácností, aby nedošlo k vystěhování?

Co by se podle Vašich zkušeností z praxe dalo dělat, aby k situacím ztráty bydlení docházelo co nejméně? Jaké nástroje má obec pro tyto případy k dispozici? Zkušenosti (účinnost, selhávání ap.).

Jaká je podle Vás role neziskových organizací v oblasti bydlení? Jak by mohly přispět k prevenci problému ztráty bydlení a podpoře bydlení obyvatel ohrožených sociálním vyloučením?

### **Obecní a sociální bydlení**

Disponuje obec vlastním bytovým fondem?

Pokud ano:

Jakým způsobem jsou obecní byty přidělovány? (vyžádat pravidla přidělování)

Vyčleňuje Vaše obec část bytového fondu jako sociální? Jakým způsobem definuje obec „sociální“ byty? Pro jaké kategorie nájemníků jsou tyto byty vyhrazeny?

Považujete velikost a charakteristiky bytového fondu obce za dostatečné? A jak to vnímáte u sociálních bytů? (Dochází k jejich koncentraci?)

Co obec nadále zamýšlí se stávajícím bytovým fondem a proč?

Pokud ne: Považoval/a byste za vhodné, aby obec bytovým fondem disponovala, nebo to není potřeba? Z jakého důvodu?

Je na území obce nějaká ubytovna? Kdo ji vlastní/provozuje? Pokud ji vlastní či provozuje obec, jak k tomu došlo? Jaké domácnosti tvoří jádro ubytovaných? Jak dlouho zde setrvávají? Způsob přidělování míst na ubytovně (pravidla, postup). Jaké jsou na této ubytovně/ubytovnách životní podmínky? S jakými problémy se setkáváte v souvislosti s provozem ubytovny/ubytoven?

Myslíte si, že jsou ubytovny vhodným nástrojem pro řešení ztráty standardního bydlení? Jak se k tomu staví obec? Jaké podmínky by podle Vás mělo splňovat „standardní“ bydlení?



## Výtahy z oponentských posudků

### **PhDr. Imrich Vašečka, Ph.D.**

Z hlediska cíle práce je kvalita dat a jejich zpracování na dobré úrovni. To, že data v obcích poskytovali lidé v různých funkcích a tudíž jejich výpovědi mají různou vypovídací hodnotu, autoři nemohli žet ovlivnit.

V práci mi chybí přehled prvostupňového třídění, jinak bez připomínek.

Autoři před čtenářem odkryli mechanismy a postupy sociálního vyloučení a bariéry sociálního začleňování. Považuji za pozitivum porovnávání výsledků s předchozími výzkumy.

Zkoumání poskytlo obraz o současném stavu mechanismů a schemat exkluze a inkluze v ČR na lokální úrovni. V tomto smyslu jsou výsledky velmi dobře využitelné všemi, kteří mají odvahu a čas věnovat se problematice sociálního začleňování na lokální úrovni.

### **Mgr. Marta Vodičková**

Kvalita získaných dat je velmi dobrá. Autoři bohužel nemohou ovlivnit dva zásadní faktory, kterými jsou návratnost a skutečnost, kdo se stává konečnou osobou, která za vyplnění dotazníků resp. dodání dat zodpovídá. V tomto směru je na lokální úrovni důležité vnímat faktor politické podpory tématu sociálního vyloučení.

Kvalita závěrů vykazuje vysokou úroveň a to především s ohledem na jejich využitelnost při realizaci klíčových aktivit lokálních vlád při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením.

Využitelnost výsledků spatřuji v několika směrech. Za prvé je lze využít v případě profesionalizace a zvyšování efektivity institucionálního ukotvení dané problematiky a funkčnosti v praxi na lokální úrovni - specifikace zapojení klíčových aktérů, kterých se problematika týká. Za druhé je dokument důležitým zdrojem vstupních dat při vytváření nových krátkodobých i dlouhodobých koncepčních a strategických dokumentů, které se pro danou oblast na lokální úrovni vytvářejí (komunitní plány, strategie rozvoje lidských zdrojů atp.) Za třetí vnímám možnost využití výsledků při zdůvodňování potřebnosti ať už systémových projektů, tak i projektů menších rozměrů, které mohou jednotliví lokální aktéři předkládat v rámci výzev do operačních programů EU, které umožňují čerpat finanční prostředky právě na podporu sociální inkluze na lokální úrovni.