

## Stav řešení problémů sociální exkluze ve vybraných regionech ČR Zpráva z rozhovorů s experty

Ondřej Hora, Lenka Klímplová, Jiří Winkler<sup>1</sup>

Cílem následující studie je provést analýzu situace sociálního vyloučení ve čtyřech regionech České republiky a vnímání problémů spojených s řešením sociální exkluze u významných odborných, administrativních a politických autorit v těchto regionech působících a majících vliv na utváření regionální politiky a „systému“ sociálních služeb. Na základě této analýzy chceme identifikovat společné rysy politiky sociální inkluze ve zmíněných regionech, případně poukázat na charakteristické regionální odlišnosti.

Sociální vylučování má významný regionální rozměr. Analýza sociálně ekonomické situace v České republice podle agregovaných dat ukazuje na významné teritoriální aspekty rozvoje hospodářských odvětví a vývoje postavení pracovních sil na trhu práce. Současně ukazuje na významné odlišnosti ve vzdělanostní struktuře obyvatelstva jednotlivých krajů, na odlišné míry rozvodovosti a hodnoty ukazatelů religiozity či páchaní trestné činnosti podle jednotlivých regionů v České republice. Ukazuje se rovněž, že národnostní a etnické složení obyvatelstva se mění podle územních hledisek. Protože všechny uvedené charakteristiky mají souvislost s povahou a rozsahem sociálního vyloučení obyvatelstva, lze předpokládat, že také sociální vyloučení má v České republice významné regionální a teritoriální vlastnosti.

Také politika sociální inkluze podléhá odlišným regionálním a lokálním strategiím, využívá různé zdroje a aktéry působící nejen v mezinárodním, národním, ale také specificky regionálním a lokálním měřítku. Reforma veřejné správy, realizovaná od roku 2001, a s ní spojené formování krajské úrovně samosprávy, zvýšilo kapacitu regionálních politických aktérů modifikovat stávající a iniciovat nové veřejné iniciativy pro řešení problémů spojených se sociálním vyloučením. Podle nové legislativní úpravy územní samosprávy provádějí koordinaci veřejné politiky na území své správní působnosti. V tomto rámci jsou také odpovědné za řízení a organizaci provádění státní politiky sociální inkluze. Ve své činnosti koordinují i její propojení se strategiemi ostatních aktérů a společenských autorit poskytujících a ovlivňujících sociální služby na jejich území. Lze předpokládat značnou flexibilitu při vytváření a realizaci regionální strategie sociální inkluze, kterou lze postihnout při komparativní analýze různých regionů. V této souvislosti vznikají otázky, jakých podob nabývají regionální modifikace politiky sociální inkluze a jaké jsou možnosti pro uplatnění jednotné národní strategie sociální inkluze (NAPSZ 2004 – 2006) v uvedených institucionálních podmínkách.

V rámci výzkumu sociálního vyloučení a politiky sociálního začleňování v různých regionech jsme provedli celkem 31 polostrukturovaných rozhovorů s experty ve čtyřech krajích České republiky. Byly to Ústecký, Královehradecký, Jihomoravský a Moravskoslezský kraj. Výběr těchto regionů nebyl náhodný. Zaměřili jsme se na oblasti, kde lze předpokládat odlišné podmínky, rozsah i podoby sociálního vylučování.

Respondenti polostrukturovaných rozhovorů byli pracovníky samosprávných institucí (členové krajského zastupitelstva, vedoucí úředníci krajských úřadů, regionální političtí pracovníci), dále vedoucí zaměstnanci státní správy a státních sociálních agentur (např.

---

<sup>1</sup> Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra sociální politiky a sociální práce, Joštova 10, 602 00 Brno

Probační a mediační služby ČR, úřadů práce) a také manažeři a vedoucí z neziskových organizací s regionální i nadregionální působností. V administrativních institucích se pracovníci od sebe lišili pozicí na odlišné úrovni řízení (od vedoucích odborů po vedoucí referátů) a také podle rozdílného odboru činnosti (například odbor sociálních věcí a zdravotnictví, odbor kultury, odbor regionálního rozvoje, odbor školství). Většina kontaktovaných nevládních neziskových organizací (dále NNO) měla navázané dlouhodobé vztahy spolupráce s územní samosprávou a měla dlouhodobé zkušenosti s působením v oblasti služeb pro sociálně vyloučené kategorie a skupiny klientů.<sup>2</sup>

Následující zpráva obsahuje části spíše faktografické a části spíše interpretační. Ve faktografických částech popíšeme na základě získaných expertíz situaci sociální exkluze a boje proti ní v daných regionech. V částech převážně interpretačních se pokusíme o výklad expertních pojetí a hodnocení problému sociální exkluze a otázek sociální inkluze ve sledovaných regionech. V průběhu výzkumu jsme tedy postupovali smíšenou metodou, která je charakteristická střídáním výzkumného postoje k respondentům a změnou jejich poznávacího statusu od předmětu k prostředku poznání a naopak.

### **1. Definování problému sociální exkluze v regionech**

Definovat podobu a rozsah sociálního vyloučení ve vybraných krajích České republiky je možné na základě deskripce, výčtem sociálních problémů, které experti pokládají za příčinu vylučování jednotlivců nebo skupin ze společnosti. Regionální experti formulovali celou řadu stavů a procesů, které mohou být zdrojem sociálního vylučování. Mezi často uváděné příčiny patřily: dlouhodobá nezaměstnanost, nízká vzdělanostní struktura, některé sociálně patologické jevy (kriminalita, drogová závislost), vliv etnické struktury obyvatelstva a vyšší věk obyvatel. Poněkud méně často byly za příčiny vyloučení ve vybraných regionech pokládány: krize rodiny a rozvodovost, migrace, zdravotní postižení, zchátralý bytový fond a bezdomovectví. Někteří z expertů uváděli spíše výjimečně také chudobu, špatnou dopravní obslužnost nebo pokládali za faktor vylučování nedostatečnou kapacitu či neexistenci zařízení pro lidi v různých životních situacích (např. pro duševně nemocné, oběti šikany ve školách).

I když mezi hodnocením expertů bylo možné zaznamenat výrazné diference, lze jejich jednotlivá posouzení utřídit a nalézt v nich některé obecné vlastnosti. Za prvé, ve všech čtyřech regionech jsme identifikovali sociální problémy, které jako faktory exkluze uváděli experti z různých sektorů a institucí zabývajících se sociální politikou a sociálními službami. Tyto problémy označujeme jako *makropolitické*. Současně jsme ve všech regionech identifikovali také problémy, které uváděli pouze experti z jednoho odvětví nebo sektoru politiky či sociálních služeb. Uvedené problémy chápeme jako *mikropolitické*. Za druhé, ve všech krajích jsme souběžně identifikovali dva odlišné způsoby definování sociálních problémů. Jeden z nich je založen na sběru a využívání analytických informací o sociální situaci v regionu a druhý se opírá o posuzování problémů místními a regionálními autoritami. Tyto dva mechanismy bylo někdy obtížné od sebe v jednotlivých rozhovorech oddělit. Při definování problémů působily souběžně.

#### **1.1. Sociální exkluze jako „makroproblém“ regionální politiky**

---

<sup>2</sup> Pro doložení tvrzení jsou v následujícím textu uvedeny citace z rozhovorů. V rámci snahy doložit také některé věcné souvislosti a současně udržet anonymnost našich informantů jsme citace doplnili informacemi o území působnosti, typu instituce a pracovní identitě dotazovaných odborníků. Kraje jsou označeny následovně: Moravskoslezský kraj – MRSK, Ústecký kraj – UK, Královehradecký kraj – HK, Jihomoravský kraj – JMK. Různé typy institucí, ve kterých respondenti působili, byly označeny následovně: krajský úřad – KU, státní správa – ST, politické strany, zastupitelstva – POL, nestátní neziskové organizace – NNO.

Našimi respondenty byli pracovníci z různých institucí a sektorů veřejné politiky. Přesto některé druhy sociálních problémů pokládali za faktory sociálního vyčleňování současně experti ze samosprávy, státní správy i neziskových organizací a také pracovníci s různou profesní a organizační identitou.<sup>3</sup> Uvedený makropolitický status však měly v každém kraji jiné sociální problémy.

V Ústeckém kraji tento makropolitický význam získala (dlouhodobá) nezaměstnanost, a etnická a národnostní (především romská) struktura obyvatelstva. Makropolitický význam má v regionu také relativně nižší vzdělanostní struktura ekonomicky aktivní populace. V Moravskoslezském kraji respondenti za významné problémy pokládají dlouhodobou nezaměstnanost, migraci a etnickou příslušnost (především romskou). Za hlavní zdroje sociálního vyloučení v Královéhradeckém kraji označují experti téměř shodně věkovou strukturu obyvatelstva (konkrétně stárnutí populace) a národnostní či etnickou strukturu obyvatelstva (konkrétně rómskou problematiku), která v některých lokalitách souvisí s vyšší mírou nezaměstnanosti (Broumovsko, Náchodsko, Josefov, Novobydžovsko). V Jihomoravském kraji považuje většina expertů za významný problém věkovou strukturu obyvatelstva. Někteří z nich poukazují na problém nárůstu počtu obyvatel ve vysokém věku žádajících o místo v rezidenčních zařízeních. Dále experti z různých organizací a institucí označili za možný zdroj sociálního vyloučení především bezdomovectví, migraci a etnickou strukturu obyvatelstva.

Lze shrnout, že při definování veřejných problémů jsme identifikovali významné regionální odlišnosti. V krajích, kde jsou podstatné problémy na trhu práce spojené zejména s dlouhodobou nezaměstnaností rizikových skupin (Moravskoslezský a Severočeský kraj), je nezaměstnanost všeobecně, napříč různými oblastmi a sektory veřejné politiky, chápána jako faktor sociálního vyloučení. V regionech, kde je nezaměstnanost spíše průměrná nebo podprůměrná vzhledem k situaci v České republice, experti nemají jednotný názor na význam dlouhodobé nezaměstnanosti pro charakter sociálního vyloučení v kraji. Shoda ovšem panuje o životních situacích některých demografických skupin (především staří občané) a také o některých specifických problémech jako například bezdomovectví.

Za faktor sociálního vylučování, který získává makropolitický rozměr, je často pokládána také diskriminace vyplývající z příslušnosti k romskému etniku. Názory expertů jsou však v tomto případě významně variabilnější než u předchozích faktorů. V každém regionu jsme identifikovali více či méně rozporuplná hodnocení tohoto faktoru sociálního vylučování. Domníváme se, že příčinou je významná politizace problému a skutečnost, že v rámci regionální politiky se v současnosti odehrává přímo názorový střet o postoje a přístupy veřejnosti k uvedené etnické skupině obyvatelstva.

## **1.2. Adekvátnost a (nebo) legitimita definice problému**

Expertí v řadě případů dokládali svou orientaci na hledání adekvátních poznatků a potřebu přesných informací o situaci v regionu. Upozorňovali, že identifikace problémových oblastí je v některých případech ztížena malou úrovní znalostí negativních jevů ve společnosti, které by mohly k sociálnímu vyloučení přispívat (např. šikana na školách, problémy lidí pečujících o osobu blízkou, problémy osob žijících na ubytovnách, matek na mateřské/rodičovské dovolené nebo obětí násilí a osob s psychickým onemocněním). Dalším aspektem

---

<sup>3</sup> Při rozhovorech jsme identifikovali především tři typy politicko-organizační identity pracovníků: identitu úředníka, profesionála (odborníka) a vedoucího pracovníka (manažera). Často jsme se setkali s vnitřní rozporností rolí a identit těchto pracovníků. Tyto rozpory si informanti v některých případech uvědomovali, častěji však zůstávaly nevědomé.

souvisejícím se zájmem expertů o adekvátní informace při identifikaci sociálních problémů je ohled na specifickou příčinu sociálního vyloučení v menších územních celcích (mikroregionech) či městech a zároveň vnímání rozdílné úrovně řešení těchto problémů v jednotlivých lokalitách. Přes obtíže se sběrem adekvátních informací a se spoluprací s výzkumnými a analytickými pracovišti v regionu, na které experti důrazně upozorňovali, poskytli respondenti v rozhovorech řadu věcných informací o příčinách sociálního vyloučení.

Vedle toho se ukázalo, že úroveň zmapování a adekvátního popisu sociální situace v regionu není z prostorově-územního hlediska homogenní. Experti upozorňovali a ukazovali, že nejlepší informace mají o situaci v centru regionu a ve velkých městech krajů. Méně informovaní již byli o lokalitách na periferiích regionů. Taková situace byla evidentní v Moravskoslezském kraji a stejně tak v Ústeckém kraji. Bylo jasně patrné, že experti nejlépe znají lokality v okolí Ústí nad Labem, nebo v rámci ostravské aglomerace. O situaci na periferiích regionů však experti podávali obvykle kusé a nepřesné informace.

*„Jestli je příčinou sociálního vyloučení špatná občanská vybavenost? ...Může být. V těch odlehklých oblastech kraje, já nevím... Osoblažsko a takový vesnice, který jsou odtržený. Kde nezaměstnanost dosahuje 30, 40, 50, 60 procent.... Je tu vazba na špatnou dostupnost do práce.“ (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)*

Několik expertů upozorňovalo na specifické problémy s adekvátním informováním i ve významných sídlech a správních centrech krajů. Zde však je špatná informovanost podle nich spojena spíše s nedostatečnou koordinací boje proti exkluzi než s analýzou problémů.

*„Já vidím lepší srovnání pro ta menší města, třeba Opava, kde oni o sobě mnohem lépe vědí, co dělá magistrát, ale v Ostravě to doplácí, že je to tak mega. ... A jsou tady vztahy klientelismu a to kolikrát zablokuje a vezme chuť něco dělat.“ ... (MRSK\_ST\_PMS)*

Dalším opakujícím se rysem definice sociálních problémů v regionu je závislost expertních stanovisek na „oficiálním“, „rozšířeném“, „institucionálním“ stanovisku významných organizačních a politických autorit v regionu. Zejména pracovníci krajských úřadů vyjadřovali potřebu a nutnost zůstat loajální ke stanoviskům oficiálních dokumentů kraje, i když jejich osobní názory mohou být poněkud odlišné.

*„Víte v čem je problém, že tady se mnou lomcuje jednak soukromý názor a jednak to, že jsem vlastně členem nějaké instituce, nebo že jsem součástí nějaké instituce. Soukromý názor si já nemohu dovolit. Takže z titulu, že jsem součástí nějaké instituce, se osobně domnívám, že institucionálně je tato záležitost relativně dobře podchycena. To znamená, že organizace, které by tuto problematiku měly řešit, tady existují“ (MRSK\_KU\_úředník\_profesionál)*

Vazba expertů na určitou „tvorbu agendy“ nemívá jen organizační rozměr. Potřebu loajality s určitou regionálně politickou nebo programovou agendou jsme opakovaně zachytili ve vztahu expertů k politickým stranám a zejména vzhledem k obecnímu či krajskému zastupitelstvu. Takovou situaci jsme identifikovali v Moravskoslezském, Královéhradeckém kraji a Ústeckém kraji.

*No ještě obecně k Romům, kteří žijí v těch lokalitách. Tam si myslím že by bylo potřebné vytvořit koncepci sociálního začleňování těchto lidí. Je jich hodně. Ta politická vůle je taková váhavější, protože je to poměrně citlivé. Chodíme tady po tenkém ledě a snažíme se to tady vytvořit. Když se budete bavit s politiky na lokální úrovni, tak se dovíte, že je nesmírně těžké postavit se před zastupitelstvo a říct jim dejte nám 10 milionů a opravíme tady ty domy. (MRSK\_KU\_NNO\_profesionál)*

### 1.3. Definice skupin a kategorií osob ohrožených sociálním vyloučením

S identifikací regionálních faktorů sociálního vyloučení úzce souvisí také představa o rizikových skupinách ohrožených tímto negativním jevem. Experti se shodují v názoru, že mezi rizikové skupiny silně ohrožené sociálním vyloučením v Moravskoslezském i Severočeském kraji patří především dlouhodobě nezaměstnaní a osoby z etnické minority (především Romové). V severních Čechách k nim ještě přibývají osoby opouštějící ústavní péči a drogově závislí spoluobčané. V Královéhradeckém kraji jsou to senioři, zdravotně handicapovaní a Romové a v Jihomoravském kraji senioři, zdravotně postižení a děti.

Dále se téměř všichni experti vesměs shodují v konstatování, že jednotlivé rizikové kategorie se různě prolínají a že reálně se riziko v některých skupinách nebo lokalitách výrazně stupňuje. Takovou nejohroženější skupinou jsou podle mnohých například Romové středního věku, dlouhodobě nezaměstnaní, žijící v místech koncentrace sociálně vyloučených osob a dále generace jejich dětí, která se organizuje do generačních skupin a part, provádí organizovanou kriminální činnost a užívá drogy.

*... velký problém tvoří drogově závislí olašští Romové ...Je to poměrně početná skupina a je celá na drogách a to je specifický problém. Protože tady se mísí drogový problém a kulturní odlišnost.... Tam to vnímám bez možnosti řešení. Ukazuje to i evropská zkušenost. Máme i K centra, máme tam pracovníky, kteří jsou členy Romské komunity. Tam jde o to, že Romové nejsou ochotní si něco odříci. ... (MRSK\_KU\_Bal)*

Experti ve dvou krajích často pokládali za ohrožené také demografické kategorie seniorů a dětí. V těchto hodnoceních se podle nás začaly více uplatňovat vedle adekvátních analytických informací a znalostí také hodnotové orientace regionální politiky a loajalita expertů k politickým institucím. V případě dětí se objevovaly argumenty, že jde o budoucí stav populace v regionu. V případě seniorů zase argumenty, že je potřebné se v kraji připravit na budoucí vývoj stárnutí obyvatelstva.

*„...že v první řadě je potřebné zaměřit se na mladou generaci. Protože jaké dostanou sociální návyky, tak budou žít po řadu dalších let...“ (MRSK\_KU\_úředník)*

*„...ale určitě se zaměřit prostě na děti, které jsou ohrožené sociální exkluzí, protože to je budoucnost...“ (MRSK\_KU\_úředník\_profesionál)*

Podobně hodnotíme také názor rozšířený v Královéhradeckém kraji, že mezi nejvíce postižené skupiny v regionu patří Romové. I když složitost sociálního postavení této rizikové skupiny je nám zřejmá, celkový rozsah problému, který je v tomto kraji podle některých kvalifikovaných odhadů téměř desetkrát menší než například v kraji Moravskoslezském, nevytváří pro takové hodnocení analytické podklady. Ukazuje se s jistou pravděpodobností, že v těch regionech, kde problémy spojené se sociálním vyloučením jsou relativně méně významné a rozsáhlé, nevstupují do povědomí aktérů veřejné politiky napříč celým jejich spektrem. Vytváří se tak větší prostor pro sociální konstrukci problémů při formování veřejné agendy.

### 1.4. Územní koncentrace sociální exkluze

Experti prokázali vcelku jednotnou znalost územního rozložení osob ohrožených sociálním vyloučením v krajích. Zdá se, že správní úředníci a manažeři sociálních služeb mají spíše vyhraněnou a ustálenou představu o lokalitách s největším rizikem sociálního vyloučení. Z rozhovorů se nám podařilo vydělit čtyři typy, které experti v jednotlivých krajích popisovali.

Mezi tyto oblasti patří jednak (1) „romské“ lokality a ghetta. Jejich umístění je v blízkosti nebo v rámci velkých sídel krajů. Uvedený typ lokalit je značně rozšířený především

v Moravskoslezském, Ústeckém a Jihomoravském kraji.<sup>4</sup> Jiným typem oblastí jsou (2) sídla spojená s ekonomickým krachem monopolního zaměstnavatele v souvislosti s restrukturalizací regionálního hospodářství. V těchto mikroregionech převažuje především dlouhodobá strukturální nezaměstnanost zapříčiněná odlivem průmyslu (zavřením továren, případně těžebních dolů).<sup>5</sup> Dalším typem problémových oblastí jsou (3) místa na periferiích kraje, většinou příhraniční mikroregiony s nerozvinutou hospodářskou výrobou a špatnou občanskou vybaveností. V Moravskoslezském kraji to je například Bruntálsko a specificky Osoblažsko, v Královéhradeckém kraji pak především Broumovsko a záhoří Orlických hor, kde jsou za problémy významné jako zdroje vylučování označovány i špatná dopravní dostupnost, chudoba a vzdělanostní struktura obyvatelstva. Tyto faktory většinou souvisejí s nezaměstnaností a etnickou strukturou obyvatelstva a podmiňují jeden druhý. Při rozhovorech v Jihomoravském kraji jsme identifikovali další typ problémových oblastí, který se vyznačuje (4) intenzivním výskytem osob bez přístřeší. Experti současně vyjadřovali pochybnosti nad možností tento problém účinně řešit.

*„Brno pochopitelně, že, to je dominanta nějaká, do který se stahují opravdu nositelé těch sociálně patologických nějakých znaků..... Centrum, určitě centrum. Tady je vidět opravdu ty charity, to je pozitivní, že se stahují sem, že jim někdo dokáže pomoci, ale je to taková krátkodobá pomoc. To je vidět, že za ten rok se tady ti lidé nevyměnili.“ (JMK\_POL/NNO\_politik/profesionál)*

## **2. Hodnocení kapacity aktérů řešit problémy sociální exkluze na území krajů**

Experti v souvislosti s hodnocením kapacity aktérů řešit problémy sociální exkluze ve velké většině popsali rozvoj „sociální sítě“ v jednotlivých krajích. Ukázali na komplexnost systémů sociální politiky a služeb, které se ve zkoumaných regionech zabývají sociálně vyloučenými skupinami obyvatel. Ve všech krajích došlo k rozvoji institucí a organizací v různých sektorech veřejné politiky, jako je státní sociální politika (úřady práce, pracoviště správy sociálního zabezpečení, Probační a mediační služba ČR), územní a obecní samospráva a v posledním desetiletí i významný rozvoj nestátních neziskových organizací, který je podporovaný postupným zvyšováním finanční nabídky evropských grantových schémat.

Experti hodnotí schopnost regionálních sociálních systémů řešit problémy sociálního vyloučení velmi různorodě, a to mezi kraji i v rámci jednoho kraje. Podle jedněch se situace v posledních letech výrazně zlepšuje, podařilo se zastavit propad sociálně vyloučených. Setkali jsme se však také se zcela opačnými názory, že sociální exkluze je určitým způsobem řešena (celorepublikově) již velmi dlouhou dobu, a přesto jsou patrné pouze malé či žádné výsledky. Celkově při hodnocení kapacity sociálních služeb a programů v krajích jednoznačně převažují spíše kritická stanoviska. Experti upozorňovali na řadu problémů

---

<sup>4</sup> V Moravskoslezském kraji kromě Ostravy také Havířov, Frýdek-Místek, Orlová, Karviná, Opava (Vítkov). V Ostravě to jsou zejména Vítkovice a Slezská Ostrava, Moravská Ostrava. Konkrétněji oblasti Přívoz, Hrušov, Zárubek, Radvanice. V Ústeckém kraji kromě často medializované Matiční ulice v Ústí nad Labem a okolní oblasti „Nový svět“ jsou to v okolí Ústí nad Labem Předlice, Trmice, některé ulice v oblasti Krásného Března a Sřekov. Další často zmiňovanou oblastí je sídliště Chánov v Mostě a některý z expertů zmínil také Chomutov, Děčín (Podmokly), Krupku či Jirkov. V Jihomoravském kraji jsou podle expertů takové lokality „téměř v každém městě“ (např. Vyškov, Blansko, Hodonín – jižní město, Znojmo, Ivanovice, Dubňany, Bučovice a další), velmi často respondenti hovořili v této souvislosti o Brně a Břeclavsku. V Královéhradeckém kraji patří mezi tyto lokality Broumovsko, Náchodsko, Josefův a Novobydžovsko.

<sup>5</sup> Na severu Moravy takovými oblastmi je například ostravské sídliště Dubina. Dále experti uváděli také Michálkovice, Studénku a Kopřivnici. V jihomoravském regionu je to např. Hodonín, kde je úbytek pracovních příležitostí spojen s odchodem armády. I v Královéhradeckém kraji, přestože patří spíše mezi oblasti ČR s podprůměrnou mírou nezaměstnanosti, se nacházejí mikroregiony (Broumovsko, Žacléřsko), kde je právě (především dlouhodobá) nezaměstnanost silným zdrojem sociálního vylučování.

regionálních „sociálních sítí“ v boji proti sociálnímu vylučování. Za typické problémy pokládáme především následující skutečnosti.

### **2.1. Problém cílenosti sociálních služeb**

Při spolupráci a interakci jednotlivých institucí zapojených do „sociální sítě“ se ukazuje špatné faktické zacílení na některé skupiny ohrožené sociálním vyloučením. Experti poukazují na to, že pro některé skupiny výrazně ohrožené sociální exkluzí nejsou prováděná opatření a aktivity dostatečné.

V Královéhradeckém kraji zmiňují především (1) děti a mládež, u nichž by měl být kladen daleko větší důraz na dokončení vzdělání a na získání zaměstnání co nejdříve po dokončení školní docházky, ale i na smysluplné volnočasové aktivity, (2) oběti násilí, týrané a zneužívané děti, kde by pomoc měla spočívat především v poradenství specializovaných psychologů, (3) matky na i po mateřské/rodičovské dovolené, a to nejen z hlediska jejich inkluze ve vztahu k začlenění na trh práce, ale i co se týče volnočasových aktivit. Konečně poslední uvedenou skupinou jsou (4) běžné, průměrné rodiny, žijící na hranici chudoby:

*„Myslím si, že je hodně programů na vrub průměrné rodiny, která je v podstatě na hranici toho sociálního vyloučení, to znamená, že snaží, ale v podstatě těch podpůrných aktivit pro ně je žalostně málo a musejí zvládat všechno vlastními silami a možná se někdy až i šeredí, v uvozovkách, pomocí a podporou cílových skupin, který o tu pomoc ani nestojí kolikrát.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

V Jihomoravském kraji je jako poměrně významný vnímán problém kapacity residenčních zařízení pro seniory, který se nedaří zcela řešit a zároveň hrozí významné riziko budoucího zhoršování tohoto sociálního problému. Zároveň se nedaří řešit související problém zajištění péče o seniory se závažnými psychickými problémy či poruchami. Dalším problémem, který úzce souvisí s řešením problému sociálního vyloučení v tomto kraji, je schopnost řešit dlouhodobou nezaměstnanost. Celkově experti hodnotí nezaměstnanost v regionu jako poměrně vysokou, především v určitých mikroregionech a u specifických kategorií dlouhodobě nezaměstnaných, jako jsou Romové. V této souvislosti je experty poukazováno na malou úspěšnost úřadů práce při řešení tohoto problému a souvisejících problémů (např. diskriminace). Důsledkem pak bývá nízká důvěra dlouhodobě nezaměstnaných v úřady práce a to, že tito lidé se zde ani nenevidují. Podobně také v severních Čechách a v Moravskoslezském regionu experti vyzvedávají zejména nedostatečné řešení problémů dlouhodobé nezaměstnanosti a také problematiky Romů.

Jiným faktorem zvyšujícím zacílení sociální politiky ve zkoumaných regionech je podle expertů koncepční financování. Tedy financování, které má podobu investic do lidí a programů. Podle respondentů se toto provázané financování daří jen částečně. Na vině je jednak akutní nedostatek finančních prostředků vyvolaný redukcí prostředků na sociální služby v rámci přesunu státních financí na krajské samosprávy. Cestu však experti vidí v posílení koncepčního financování prostřednictvím většího využívání Evropských strukturálních fondů a jiných nestátních grantů a dotací.

Dále experti ve všech krajích upozorňují na nedostatečné územní rozložení kapacity sociálních služeb v kraji. Podle jejich vyjádření existují zejména na periferiích kraje lokality a oblasti, kde vybavenost určitými typy sociálních služeb zcela chybí. Větší vybavenosti sociálních služeb v kraji někdy brání i schopnost překonat administrativní překážky a dobrá vůle podpořit i nezkušené NNO, které zatím personálně nezvládají někdy složitou programovou administrativu.

*„... je to o růstu vybavenosti, zejména u sociální služby, která má charakter terénně-intervenční. Pak jsou oblasti v kraji, které nejsou v zásadě vybaveny sociálními službami téměř vůbec, tam se to blíží téměř nule.“ (MRSK\_KU\_úředník\_profesionál)*

## **2.2. Problém nízké kvality technického zpracování programů**

Několik expertů z různých krajů poukazuje také na problém kvality technického zpracování programů a zodpovědnosti implementačních pracovníků při jejich realizaci v souvislosti s nízkou úrovní zacílení sociálních služeb tak, aby nedocházelo k nadužívání služeb či využívání lidmi, kteří tyto služby bezprostředně nepotřebují.

*„...když my dva si spolu vymyslíme nějaký tip na tu službu sociální, tak na tu službu se ti klienti natáhnou. Takže když ten azylový dům pro ty matky má osm bytů, tak jsou plný, když tam bude dvacet – budou plný, kdyby bylo osmdesát – budou plný. ...A ti, kteří sem přijdou a prostě řeší bydlení, nemají šanci. Je to jenom otázka, říkám, jakési serióznosti a dodržování té definované cílové skupiny.“ (JMK\_POL/NNO\_politik/profesionál)*

Experti v této souvislosti navrhuji provést systémová opatření, která by zabránila často „dobrovolné“ sociální exkluzi některých skupin plynoucí z výhodnosti být považován „za sociálně vyloučeného“, z výhodnosti pobírání dávek.

Problém technické kvality zpracování programů je také spojen s kvalitou výběrových řízení a kritérií, podle nichž jsou vybírány jednotlivé projekty pro financování. Ne vždy se daří zajistit, aby projekty nedostatečně odborně zpracované byly při těchto řízeních vyřazeny.

*„Tam je jeden problém, že samozřejmě nadace nedbají, nebo zatím nejsou naučeny tak, že když někam dávají peníze, aby se ptali třeba toho kraje, nebo toho města, jestli ten projekt je skutečně natolik potřebnej. Prostě papír snese vše, takže většinou to dostávají ty, co se tam v uvozovkách nejvíce vybrečí. Je smutný vidět projekt, kterej má dvě stránky, kde záměry, cíle jsou na jeden řádek, protože to není tak důležitý, ale zbývajících dvacet stránek tvoří výstřížky z novin, jak jsou dobrý, co všechno dělali, ale to jestli ta služba je potřebná, jestli odpovídá cílový skupině, která je tam, a tak dále, na to se moc nedá.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

## **2.3. Legislativně-systémové problémy na úrovni státu**

Možnost nadužívání sociálních služeb nebo naopak jejich nevyužívání podle krajských úředníků významně souvisí se zastaralou legislativou, nereagující na aktuální sociální problémy.

*„Vezmeme si v podstatě legislativu, která se týká sociální péče a sociálních služeb. Mnoho zákonů, který se týkají dávek a tak dále, je zastaralých a nereaguje na aktuální problémy nebo i požadavky, trendy. Abychom mohli realizovat účinně tu sociální pomoc, ty sociální projekty – ne po stránce hmotný – tak nám chybí zákon o sociálních službách, kterej v podstatě se tvoří už kolik let – patnáct? Deset?“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Neaktuální znění zákonných norem bylo v některých rozhovorech experty spojováno s malou legislativní provázaností mezi jednotlivými rezorty a úrovněmi veřejné správy. Upozorňovali také na špatné fungování kontrolní funkce sociálního systému v krajích. V těchto chybějících mechanismech spatřují někteří regionální odborníci limity integrace a systémovosti poskytování sociální pomoci a služeb. V této souvislosti opakovaně upozorňovali, že nastavení systému dávek není motivující pro začlenění na trh práce, potažmo i pro sociální začleňování obecně. Jiným uváděným příkladem byla nemožnost sladění sociálních rolí jednotlivce (především pak role profesní s rolí rodičovskou, ale týká se například i osob pečujících o osobu blízkou apod.), které brání jeho sociálnímu začlenění.

*„Na jednu stranu chceme někoho integrovat a nastartovat, na druhou stranu mu dáváme v mnoha případech dostatek peněz k tomu, aby nějakým způsobem v podstatě přežil, nebo živořil, nebo prostě, dá se říct vyloučeně žil. Ze nějakým způsobem to dá a není motivace se tak zvaně integrovat. Jo, nedokonalý systém v podstatě podpory, která je vůči některým cílovým skupinám možná nadhodnocená a některý skupiny naopak trpí, jako*



*když někdo například pečuje o osobu blízkou, tak má peněz žalostně málo. A tam právě probíhá ta integrace, protože chce tou péčí, aby ta osoba nebyla zavřená někde v ústavu, aby byla doma, aby to normálně fungovalo, ale jde tam peněz strašně málo, na rozdíl od někoho, kdo se v podstatě možná i svým chováním, svým zapříčiněním dostane do nějaký taky nepříznivý sociální situace, ale v současném dávkovém systému dostává neadekvátně víc peněz, anebo dostává peněz dost, ale protože neexistuje dostatečná kontrola, ani účinná, tak ta dávka nejde tam, kam by měla jít, ta dávka je zneužita, takže velmi často nejde ve prospěch dětí, na který byla určena, nebo na bydlení, byť jde o dávku na bydlení, tak se neplatí za bydlení a věci spojené s bydlením. ... Takže ten systém, to přerozdělování těch peněz není rozhodně dokonalé a za hodně může zastaralá legislativa, a pokud se tohle systémově nevyřeší, tak jednotlivé opatření, což jsou různé programy, dotace a tak dále, tak nikdy fungovat asi účinně nebude.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Řešení legislativně-systémových problémů je podle regionálních expertů plně v kompetenci státu. Dotazovaní pozitivně hodnotí snahu tyto problémy (např. zastaralou legislativu) řešit, zároveň však kritizují příliš zdlouhavé zákonodárné procesy, které neumožňují pružně reagovat na aktuální problémy (což ovšem platí obecně, nejenom pro problematiku sociální exkluze/inkluze). Při tvorbě koncepcí řešení diskutovaného problému by podle krajských expertů měly centrální orgány (především MPSV) daleko více diskutovat právě s krajskými a obecními samosprávami, spolupracovat s nimi při definování potřeb a následně navržené národní plány nechat samosprávami připomínkovat.

#### **2.4. Organizační a koordinační problémy regionálního sociálního systému**

Hodnocení organizační kapacity v krajích řešit problémy sociálního vyloučení vyznívá jednoznačně kriticky. Na jedné straně si většina expertů uvědomuje, že v uplynulých letech procházely sociální služby v ČR významnou institucionální reformou, na druhé straně však respondenti poukazují na řadu limitů současného stavu koordinace. Patří mezi ně (1) neexistence relativně jednotné regionální politické vize sociálně ekonomického rozvoje, (2) specializace řízení a duplicita činností či neprovázanost aktivit partnerů sociální politiky a v některých případech (3) rivalita institucí podílejících se na řešení sociální exkluze, či (4) fragmentarizace organizace sociálních služeb.

##### *2.4.1. Absence společné vize sociálně ekonomického rozvoje*

Experti se více méně shodují v zjištění, že v jednotlivých regionech neexistuje koncepčně promyšlený systém poskytování sociálních služeb a rovněž dosud nejsou dostatečně provázané cíle různých veřejných politik při řešení sociální exkluze. Tato nesystémovost byla v rozhovorech více či méně chápána jako problém. Vytvoření koncepční vize politických představitelů a zástupců kraje vážne na několika okolnostech – především na nedostatku vůle regionálních politiků zabývat se otázkami sociálního rozvoje, dále pak na nedostatečném zapojení intelektuální elity kraje a profesionálních a akademických pracovníků do připravovaných koncepčních materiálů. Společná koncepce institucí zapojených do regionálních sociálních sítí by významně přispěla ke koordinaci jejich činnosti a dále k jasnějšímu rozdělení jejich rolí, pravomocí a kompetencí.

*„Z pohledu mé profese je to o dostatečné síti poskytovatelů sociálních služeb nejen z hlediska samosprávy, ale i z hlediska státu, to je nastejno, tady neexistuje žádný systém..., v poskytování sociálních služeb prostě neexistuje systém. Pokud se dostanete do krizové situace, tak je vám stát schopen poskytnout nějakou dávku, ale nárok na službu nemáte, ani nemáte zajištěný přístup k té službě.“ (MRSK\_KU\_úředník\_profesionál)*

Pokud koordinace existuje, má podobu pracovních komisí, kterých se účastní zástupci různých sektorů a rezortů v kraji. V jednom kraji taková komise existuje například pro koordinaci politiky zaměstnanosti s krajskou koncepcí rozvoje sociálních služeb. Výsledky její práce však nebyly dotazovaným expertům známy. V otázkách řešení nezaměstnanosti se také projevila jistá nevyhraněnost role krajského úřadu. Jeho pracovníci popisují tuto roli jako

„koordinační“, ovšem ostatní experti upozorňují na formálnost působení těchto mezirezortních institucí, neboť nemají jasně stanovené pracovní pravomoci.

#### 2.4.2. Distribuce informací, specializace řízení a duplicita činností

Významným rysem úrovně integrace sociálních institucí při řešení problémů sociální exkluze je podle vyjádření expertů nedostatek vhodných informací a jejich nerovnoměrné rozdělování mezi spolupracujícími subjekty. Rozdílná je například koordinace politiky v Ostravě od koordinace v menších administrativních jednotkách, v nichž dochází obvykle k flexibilnějšímu využívání neformálních komunikačních a sociálních sítí.

Se slabou úrovní koordinace činností organizací z různých sektorů a oblastí sociálních služeb pravděpodobně souvisí i odlišná vnitroorganizační pravidla a odlišné způsoby chování aktérů inkluzivní politiky. Experti z neziskových organizací například upozorňují na vysokou míru specializace a rezortismu v řízení a koordinaci sociálních služeb v kraji. Podle jejich názoru dokáží neziskové organizace lépe koordinovat různé typy činností, které jsou potřebné k řešení jednotlivých problémů, než státní nebo i obecní organizace. Za pozoruhodné pokládáme zjištění, že na větší flexibilitu neziskového sektoru upozorňují i úředníci veřejné správy.

*„...Tady je celá škála služeb pro Rómy, snažíme se o komplexní přístup celé škály služeb. Od individuálního poradenství, po komunitní práci, děláme v poslední době lidsko-právní věci, zastupujeme, děláme několik projektů, jeden je v letošním roce lidsko-právní, jeden je proti odebrání dětí z rodiny...“ (MRSK\_NNO\_profesionál/vedoucí)*

*„Ta naše služba do určité míry je jedinečná v tom, že se zaměřujeme na naprosto jedinečného klienta a tou jedinečností toho klienta je, že není nijak specifický. Většina sociálních služeb, nebo všechny ostatní sociální služby, se nějakým způsobem zaměřují na nějakou cílovou skupinu, my ne. Což je na jednu stranu výborný, protože my vlastně odchytíme lidi, kteří by se nikam jinam nedostali, na druhou stranu je to problém, protože nejsme nikde zaškátulkovatelní. Oni [úředníci] mají potíže rozlišit, jestli pracujeme spíš s rodinami, nebo spíš se závislejšími, nebo spíš se seniorami, nebo spíš se zdravotně postiženějšími, nebo spíš s těmi...“ (HK\_NNO\_profesionál/vedoucí)*

#### 2.4.3. Rivalita zájmů mezi organizacemi

Mezi neziskovými organizacemi zapojenými do řešení problému sociální exkluze vzniká podle některých dotazovaných odborníků rivalita zájmů a vzájemné soutěžení. V krajních podobách vede k neschopnosti se vzájemně domluvit. Tato rivalita vzniká mezi organizacemi z různých sektorů veřejné politiky.

*„... jestliže budete chtít v sociální oblasti, v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti rozjet nové projekty skrz neziskovou organizaci, která bude schopná a pružná, a budou projekty hodnotit ředitelé úřadů práce, tak ta organizace ty peníze nezíská, protože to může být konkurence úřadů práce. ... To, že nemusí být konkurence, že to může být do budoucna dobrou spolupráci a je to otázka si jenom rozdělit, že já budu dělat to a tamten teda doplní to, co já nejsem schopen, to znamená mít jasnou strategii, jasnej plán, co chci dělat, říct, co z toho můžu dělat sám, co maj dělat ostatní, co nezvládám, to ve státní správě moc neexistuje.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Zdá se, že k růstu konkurence a napětí dochází také mezi neziskovými organizacemi s podobným zaměřením služeb. Růst počtu těchto organizací a současně postupné vytváření „kvazi-trhu“ pro sociální služby, kdy stát nebo územní samosprávy rozdělují mezi tyto organizace nemalé finanční prostředky na základě „veřejné soutěže“, podporuje vznik těchto konfliktních vztahů.

#### 2.4.4. Fragmentarizace organizace sociálních služeb

Ojedinele experti upozorňují na negativní důsledky decentralizace sociální politiky a sociálních služeb v souvislosti s reformou veřejné správy. Prozatímni neexistence fungujících

standardů kvality, zavedení standardních měřítek pro hodnocení úspěšnosti programů a nedostatek odpovědnosti obecních a územních samospráv při řešení sociálních problémů vedou k „...určité heterogenitě v kvalitě poskytování sociálních služeb v jednotlivých lokalitách...“, která je podle expertů jednak „dědictvím minulosti“ a jednak souvisí s ne vždy stejnou ochotou kompetentních osob konkrétní sociální problémy řešit. K tomuto problému přispívají také již zmiňovaná nekonceptnost (neexistence regionální koncepce) či nestálost v poskytování sociálních služeb a to, že některým skupinám ohroženým sociálním vyloučením nebyla zatím věnována až taková pozornost.

### **3. Pojetí politické agendy sociálního vyloučení a začlenění regionálními experty**

Současný stav řešení problémů sociálního vyloučení v regionech jsme zatím analyzovali prostřednictvím posouzení experty, kteří mají dlouholetou a často bezprostřední zkušenost s řešením této problematiky. V další části zprávy předkládáme výsledky významové interpretace expertních názorů na problémy sociálního vyloučení a jejich řešení. Uvedené výsledky nám poslouží zejména při upřesnění podoby, do které se formuje naše národní a regionální agenda politiky sociálního začleňování. Pomohou nám také lépe vysvětlit a pochopit případné rozdíly české a „evropské“ strategie boje proti sociální exkluzi.

#### **3.1. Referenční rámce pojetí sociální exkluze**

Experti se při definování významu sociálního vyloučení jasně odlišovali různými referenčními rámci. Uvedené rámce si často sami uvědomovali a v rozhovoru na ně upozorňovali. Připouštěli, že pojem sociální vyloučení je velmi široký a že jejich hledisko vnímání sociální exkluze je dílčí a ovlivněné jejich „pozicí“ nebo „výkonem funkce“. V rozhovorech jsme zaznamenali následující typy referenčních rámců, ke kterým se experti vztahovali:

- profesní rámec,
- rámec každodenního života (klientů),
- organizační rámec,
- pracovní rámec (oblast činnosti),
- rámec politické agendy.

Profesní rámec je většinou spojován s oborem, který experti vystudovali. Explicitně byl tento rámec vymezen ve dvou případech speciální pedagogikou a sociální prací a v jednom případě ekonomii. Odlišný profesionální kontext v dimenzi „sociální práce – ekonomie“ se promítal také do odlišného pojetí základních pojmů. Dále jsme zaznamenali také schopnost expertů ostře odlišovat odborný rámec od praktického kontextu významu sociálního vyloučení v každodenním životě klientů.

*„...Já si myslím, že je to hodně široký pojem, jednak bude asi odborně vymezen, co je kategorie sociálního vyloučení nebo začleňování nebo včleňování, a druhá záležitost je to, jak to vnímá ta skupina, kterou označujeme, že je vyloučená.“ (MRSK\_PMS\_profesionál)*

Organizační rámec definování sociálního vyloučení byl spojen se specializační a rezortní kulturou krajského úřadu. Projevoval se například v následujícím konstatování experta:

*„...mou specializací je sice rozvoj lidských zdrojů, ale o sociálně exkludované se starají „sociální věci“. To je prostě mimo mou specializaci. ... Nejsem relevantní k tomu, co Vy potřebujete, protože Vy potřebujete odborníky jakoby z té oblasti a to není moje oblast, já nejsem odborníkem v té oblasti, takže proto se tomu bráním. ...Ale chápu, že otázky nezaměstnanosti souvisí se sociální exkluzí, ale prostě říci přesně, jak se pracuje se sociálně exkludovanými tady v Moravskoslezském kraji, já prostě neumím, protože to nedělám, to dělají kolegové. ...“ (MRSK\_KU\_úředník)*

Rámec politické agendy byl opakovaně identifikován v souvislosti s diskusí o roli lokálních politiků při řešení otázek sociálního vyloučení a s utvářením a vyjasňováním veřejných zájmů. Regionální experti někdy zpochybňovali status sociálního vyloučení jako součásti agendy regionální veřejné politiky:

*„Mluvím o našem kraji přímo, o městě z našeho kraje, jihomoravského. A je to o tom, že politiků... se to netýká, tento problém jako je stále dobrý, jako oni problém nemají, oni jsou na tom dobře...“ (JMK\_KrU\_úředník/profesionál)*

*„Já si myslím, že k tomu dojde, ale teďka ten kraj má tu, že jo, je tam nějaký zastupitelstvo, je tam nějaká politická dohoda a spíš teda já tam – nevím, já tam nechodím do zastupitelstva, ale spíš tam jako je tendence řešit ty stávající rezidenční zařízení, ty domovy, takže asi ten tlak je.“ (JMK\_POL/NNO\_politik/profesionál)*

Vztahový rámec vymezený pracovní činností byl charakteristický vědomým či nevědomým omezováním významu sociální exkluze na typy sociálních situací či klientů, s nimiž se experti každodenně setkávali ve své práci.

*„A v práci, co mě jenom tak napadá, tak vlastně cílovou skupinou, kterou já se zabývám, jsou zdravotně postižení a senioři, takže v rámci tohohle možná by se dalo specifikovat, že bych vlastně se měla zabývat jejich problémy, ty skupiny, a tam ta exkluze by pravděpodobně asi hrála velkou roli, no.“ (HK\_KÚ\_úředník)*

*„...Takže co se týče sociálně vyloučených... , asi to budu vztahovat hodně k našim klientům, takže to jsou lidi, kteří mají trestnou činnost, která už je vyřešena nebo rozhodnuta soudem, anebo pracují s kategorií lidí, kteří teprve mají probíhající vyšetřování, čeká se na rozhodnutí soudu....“ (MRSK\_PMS\_profesionál)*

*„...Vyloučení je to, když dospělý, svéprávný člověk v této společnosti nemůže v žádném případě uplatňovat svá práva, své postavení jako osobnost a když svými názory, svými činy nemůže ovlivnit své okolí ani svůj vlastní osud, všechno se rozhoduje někým jiným. Tento člověk nebo tato komunita je vyloučená.....Jedna taková skupina je nejvíce vyloučená, jsou to Romové. Myslím, že není jenom tady, ale v celé republice...“ (MRSK\_NNO\_vedoucí)*

Souhrnně můžeme říci, že profesní a pracovní vztahový rámec sociálního vyloučení jsou charakteristické významným zúžením problematiky sociálního vyloučení. Významy vyloučení a vymezení cílových skupin pro politické intervence jsou vázány na profesní či funkční specializaci experta. V tomto smyslu představuje odborná agenda sociálního vyloučení realizovaná obvykle v kontextu nestátních neziskových organizací významné zúžení a zjednodušení problému. Politický vztahový rámec podle vyjádření expertů často sociální problémy a problémy sociálního vyloučení nepokládá za veřejné problémy. Projevuje tendenci k subjektivizaci a individualizaci příčin sociálního vyloučení.

### **3.2. Pojem „sociální exkluze“**

Expert v rozhovorech rozlišují mezi různými typy sociální exkluze. Podle našich zjištění má sociální exkluze pro respondenty osm různých významů. Za prvé upozorňovali na souvislost sociálního vyloučení s postavením na trhu práce a s finančním příjmem a chudobou. Uvedený typ vyloučení byl spojován s dlouhodobou nezaměstnaností. Byl chápán jako typický způsob sociálního vylučování například v Moravskoslezském a Ústeckém kraji v souvislosti s ekonomickou restrukturalizací regionu.

*„...Je to projev doby. Zvláště tady na tom Ostravsku, kdy se najednou přerušila ekonomická činnost řady zaměstnavatelů. ...Od čeho je vyloučen.... Dojde ke ztrátě jeho životního standardu nebo ke značné změně toho životního standardu. To má další průvodní jevy. Nalomení psychiky, zborcení životních zásad...“ (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)*

*„...obecně nezaměstnanost určitě. Můžeme říct, že nezaměstnanost je způsobena (JW – v Moravskoslezském kraji) restrukturalizací průmyslu, můžeme mluvit o tom, že lidé prostě nejsou zvyklí pracovat..., byli zvyklí pracovat 23, 30 let v jednom podniku, prostě to jsou věci, které souvisí taky i se skladbou místního obyvatelstva, které sem bylo v 50. letech víceméně násilně převeleno a zaměstnáno v těžkém průmyslu....“ (MRSK\_KU\_úředník/profesionál)*

Spojení sociální exkluze s vyloučením z trhu práce se však projevuje například i v Královehradeckém kraji, kde je míra nezaměstnanosti pod republikovým průměrem.

*„To jsou ty statuty, vždycky, když se ptáte: „Co jsi?“ To jsou ty první otázky – ne „Kdy jsi se narodil?“, ne „Kolik máš dětí?“ – ale první „Co jsi?“ U chlapů „já jsem zedník“, „já jsem opravář aut“, takže kdo se trochu vylučuje – je „já jsem nezaměstnaný“, „já jsem hlupák“, „já jsem Róm“, nebo jináčí barvy pleti – tak bohužel se ihned dostává trochu bokem. Anebo „já nepracuju, protože nemohu, jsem na vozejčku“, tak taky to je takový trochu bokem. ...“ (HK\_KU\_vedoucí/profesionál)*

Za druhé jiní experti upozorňovali na vazbu mezi sociálním vyloučením a sociální izolací určitých skupin či osob od druhých sociálních skupin či společností. Sociální vylučování přitom chápali jednak jako proces vyvolaný samotnými postiženými a jednak jako proces vyvolaný objektivními okolnostmi.

*„...Poprvé jsem se s ním setkala při práci s drogově závislými. Příčiny... Určitě to jsou nějaké osobní dispozice toho člověka. Je to selhání jeho sociálního zázemí. ...Myslím, že je to i povahou toho kraje. Že v tom kraji nemají lidé nějaké hlubší kořeny. ...že ti lidi tady docházeli za svou prací a byli vytrhováni ze svého prostředí. Že tu není nějaká kontrola....“ (MRSK\_KU\_úředník)*

*„... zdravotně postižený, který si myslím, že jsou vyloučení ze společnosti díky tomu, že nemají dostatečně zajištěnou bezbariérovost. Tam ten člověk je vyloučen, ať chce, nebo nechce, protože se prostě nikam nedostane....“ (HK\_KU\_úředník)*

Za třetí jsme se v rozhovorech setkali s „administrativně-právním“ vymezením sociální exkluze. Spojuje vyloučení s neschopností zajištění přístupu k určitým právům a zdrojům, které jsou spojovány s občanskou společností a s občanskými právy v České republice. Uvedený právní význam je v některých případech chápán spíše negativně jako omezující se pouze na nedostatek základních podmínek začlenění do občanské společnosti.

*„...pro ty, s kterými pracujeme není obecně problém ošacení, nasycení taky ne, hygiena taky ne, uložení věcí taky úplně ne, průvodcovství ale určitě, řadu problémů by neměli, kdyby měli nabídku služeb...“ (MRSK\_PMS\_profesionál)*

*„...Třeba z toho, že ti, kteří takto vyloučení jsou, nemohou využívat stejné služby, nebo mít stejné možnosti jako v podstatě ti vrstevníci, nebo ti, kteří jsou stejně staří, stejně postižení.“ (HK\_KU\_vedoucí/profesionál)*

Za čtvrté jsme zaznamenali rozlišení dvou specifických významů sociální exkluze podle toho, od jaké sociální reality je jedinec nebo skupina vyloučen či vyloučena. Pokud je to vyloučení z participace na společenském systému jako celku, pak podle expertů znevýhodnění vede k postavení vyloučených na okraji společnosti či konkrétního společenského systému (trh práce, vzdělávací systém, politický systém atd.) Pokud jde o vyloučení z participace na životě určitého společenství, pak není tato skupina vyloučených chápána jako žijící na okraji společnosti, ale jako žijící v izolaci od jiných konkrétních skupin a vyloučení zde ztrácí absolutní význam, je relativizováno.

*„Sociální vyloučení popisuje situaci nebo respektive osoby, které jsou de facto určitým způsobem vymezeny oproti společnosti nebo určitému okruhu lidí, kdy ti dotyční, ať oni sami sebe cítí nebo ta skupina je cítí prostě mimo sebe“ (ÚK\_KU\_vedoucí).*

Za páté jsme se setkali s vyjádřením mnohoznačnosti pojmu „exkluze“. Lidé jsou v tomto smyslu vylučováni v důsledku různorodých problémů, které informanti byli schopni definovat jednotlivě, ale jejich společnou podstatu v pojmu vyloučení popsat nedovedli.

*„Je (JW – pojem sociální exkluze) hodně široký. Mám za to, že se vztahuje na lidi, kteří mají určitý sociální problém, ten může být konkrétní a úplně specifický. Brání těmto lidem běžnému začlenění do společnosti. Může těch problémů být i víc. Je pro mě naplněn mnoha různými významy.... Těch je velmi mnoho. I vy i já se můžeme dostat do této kategorie. Může to být třeba nemoc, může to být příslušnost k etnické skupině. Může to být ztráta zaměstnání.“ (MRSK\_KU\_profesionál)*

*„Jsou to lidi, který nějak dlouhodobě ztrácejí kontakt se společenstvím v prostředí, buď z důvodů ztráty zaměstnání, nedostatečného vzdělání, z důvodu jejich statutu, ať už etnického, nebo já nevím jakého, ekonomického, sociálního...“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Pokus o zobecnění toho, od čeho jsou lidé vylučováni, zůstal většinou spojen s formulací vyjádřenou slovy jako „průměrný“, „obvyklý“, „běžný“, „standardní“ život nebo „přístup ke službám“, ke „zdrojům“. Tato vymezení se vztahovala i k pojmu sociální začlenění, se kterým si také respondenti této kategorie nevěděli příliš rady.

*„Pojem sociální začlenění jsem zaregistrovala ještě později. Má zahrnovat všechna specifika, která vedou k zařazení člověka mezi běžné lidi. Tak jak já to vidím znamená to podle mě stát se průměrným obyvatelem České republiky.“ (MRSK\_KU\_profesionál)*

Za šesté, někteří experti z různých krajů upozorňovali na dva aspekty sociálního vyloučení, které lze od sebe jen těžko oddělit. Jsou to *materiální deprivace* a nedostatek zdrojů na jedné straně a *sociální izolace*, vzdálenost, označení vlastnosti sociálních vztahů mezi skupinami na druhé straně. Jeden expert z Ústeckého kraje v této souvislosti popisoval vyloučení určité kategorie osob jako výsledek postojů a chápání ostatních částí společnosti. Toto dvojí „pojetí“ sociálního vyloučení experti dokumentovali u kategorie osamělých rodičů, zdravotně handicapovaných či seniorů. Někteří z nich je odmítali označit za rizikové kategorie z hlediska sociálního vyloučení a jiní jim tento statut přiznávali.

Za sedmé, v neposlední řadě experti popisovali sociální vyloučení jako do určité míry „řízený proces“, který je spojen se snahou tzv. vyloučené skupiny osob vymanit se z kontaktu, dostat se do izolace od jiné části společnosti. Uvedené pojetí chápe vyloučení jako svého druhu obranu před konflikty a překážkami spojenými se stykem s nějakou skupinou nebo s institucí. Experti se domnívali, že takové vyloučení „rizikové skupině“ vlastně vyhovuje. V Jihomoravském kraji expert popsal specifický případ „chtěného vyloučení“ jako územní segregaci.

*„Že to vidím z toho pohledu člověka, který se nachází na kraji společnosti, člověka, který v tom pracuje a vidím pohledy různých lidí, kteří na to mají i různé názory. Z 99 % mají názory takové, že čím dál od měst se nachází nějaká tato skupina, která je ohrožená sociální exkluzí nebo už se nachází na hranici chudoby nebo už pod hranicí, tak těmto lidem to vyhovuje...“ (JMK\_KU\_úředník/profesionál)*

Proti uvedené představě vystupovali dva experti, kteří pracují v neziskových organizacích. Jejich stanovisko bránilo členy rizikových skupin v tom smyslu, že nikdo nechce stát na okraji společnosti, nikdo nechce být znevýhodněn proti ostatním.

Za osmé, opakovaně v rozhovorech zazníval názor, že riziko sociálního vyloučení se ve společnosti rozšiřuje na různé společenské vrstvy a skupiny. V tomto smyslu je ohrožení sociálním vyloučením běžnou součástí sociálního života lidí. Někteří respondenti zdůrazňovali „snadnost“, se kterou se člověk, „já i vy“, může stát sociálně vyloučeným.

„...Úplně všechny. Ted' jsem jel sem autem a stačilo by, abych blbě odbočil a tam někdo do mě vrazil a zlomil si pánev a jsem sociálně vyloučený v ten okamžik. Jako potencionálně klientem nebo ... spadne do té cílové skupiny.“ (JMK\_POL/NNO\_politik/profesionál)

„...Těch je velmi mnoho. I vy i já se můžeme dostat do této kategorie. Může to být třeba nemoc, může to být příslušnost k etnické skupině. Může to být ztráta zaměstnání.“ (MRSK\_PMS\_vedoucí/profesionál)

Veliké množství významových hledisek, ze kterých experti vnímali význam slova „sociální vyloučení“, vytvořilo situace, kdy výpovědi některých z nich byly vnitřně rozporuplné. Například expert z Moravskoslezského kraje na jedné straně zdůrazňoval, že vlastností vyloučení je odklon od běžného standardu života, průměrného životního stylu, a na druhé straně pokládal ohrožení sociálním vyloučením za „součást běžného života“ v moderní společnosti.

### 3.3. Pojem „sociální inkluze“

Význam pojmu sociální inkluze se v rozhovorech utvářel ve vazbě na předchozí pojem exkluze. Zaznamenali jsme, že pojmy „vyloučení“ a „začlenění“ jsou jednak chápány jako párové kategorie a jednak jako samostatné pojmy k sobě se významově přímo nevztahující.

V prvním případě je inkluze definována jako opětovné začlenění, jako integrace nebo návrat exkludovaných osob do normální, majoritní, většinové, standardní společnosti. Ve druhém případě je „společenský“ význam sociální inkluze redukován na veřejnou politiku a služby napomáhající sociální inkluzi. Častěji je tedy sociální inkluze experty chápána úžeji jako soubor programů či opatření, které jsou realizovány za účelem začlenit sociálně vyloučené nebo zabránit vzniku sociálního vyloučení. Zde nacházíme zajímavý posun v chápání sociálního začleňování oproti předchozí dílčí výzkumné zprávě tohoto projektu (národní úroveň), kde bylo sociální začlenění chápáno v širších souvislostech jako celospolečenský problém.

„...a je třeba spolupracovat s lidmi, navrhovat nějaké možnosti, jak se vrátit do společnosti, jak se vrátit tam, kde jsem bydlel. Tak jako jsou splátkové kalendáře, odpracování různé nebo odpuštění, promíjení a podobně.“ (JMK\_KU\_úředník/profesionál)

„Nějaký metody a formy práce, jak tyto lidi...resocializovat, to znamená nabídnout jim cestu, jak by se mohli v té společnosti uplatnit, třeba na trhu práce....“ (ÚK\_KU\_úředník/profesionál)

„Tak k tomu je tady asi na okrese spousta různých sociálních projektů, počínaje institucionalizovaným úřadem práce a konče nejrůznějšíma neziskovkama.“ (ÚK\_ST\_profesionál/vedoucí)

Další významnou dimenzí třídění významu sociální inkluze, kterou používají experti ve vybraných regionech, je míra osobního zapojení a aktivity vyloučené osoby do procesu začleňování. Řešení problému sociálního vyloučení (spojeného s opětovným návratem do „standardní“ společnosti) je chápáno jako aktivizace jedince postiženého vyloučením a spojováno se schopností znovu se vrátit především na trh práce. Zastánci uvedeného pojetí, tj. inkluzivní „aktivizace“, byli obvykle povoláním ekonomové.

„Je třeba lidem vysvětlit, v čem spočívají sociální a ekonomické změny. Víte mnoho lidí třeba v tom mém věku jsou zvyklí, že byla pracovní povinnost. Musel pracovat. Nikdy nemusel nikde chodit, prosit, doslova žebrať o práci. Najednou to není. Ne každý to umí. ...On musí být aktivní. ...A tady je myslím místo pro terénní práci s těmi lidmi. Aby byli upozorňováni na to, aby se znovu vtáhli do toho procesu, aby se začali trošku prodávat, eventuálně, když jsou schopni se sami žít... A aby si uvědomili taky tu svou odpovědnost vůči sobě a své rodině atd....“ (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)

*„...Ty osoby zmíněný v podstatě nějakým způsobem začlenit, velmi často se říká začlenit na trh práce, ale nejenom na trh práce, ale do běžného chodu společnosti. Ta práce je takový to nosný, ale je to i v podstatě začlenit ty lidi do běžného fungování společnosti, rozuměno tak, aby byli plnohodnotnými členy, který budou slyšeni, a na druhou stranu, který můžou využívat nějakých veřejných služeb, ať už to jsou jakékoliv.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Za druhé je „začlenění“ chápáno jako nejen aktivizace, ale jako „uschopenění“ k vlastní aktivitě. Uvedené pojetí se vyskytovalo spíše u aktivistů sociální práce v neziskových organizacích.

*„...Já myslím, že společnost je taková dynamická, a člověk takové sousto, kde člověk se cítí jako že ho jenom nese ten proud, který ho hází na jakýkoliv břeh.... Tento člověk je vyloučen. Člověk, který nějakým způsobem může ovlivnit ten proud a to dění kolem sebe či cokoliv, podle mě pak není vyloučen. ...“ (MRSK\_KU\_vedoucí /profesionál)*

Toto rozlišení má pro experty prakticko-morální relevanci. Dotazovaní poukazují na to, že by do inkluzivních programů měly být zařazovány ty osoby, které mají o začlenění do občanské společnosti zájem. Důraz je kladen na aktivní spolupráci a motivaci sociálně vyloučeného zapojit se do aktivit, snažit se začlenit.

*„Vždycky hlavně ta skupina musí chtít, musí to být oboustranný, ne jednostranný. ... Bez aktivní spolupráce, těch kterých se to týká, to ani nemá cenu začínat. ...“ (HK\_KÚ\_úředník)*

Někteří exkludovaní však nejeví o začlenění zájem, sociální vyloučení si zvolili jako svoji životní strategii. Mohou to být např. bezdomovci, ale jsou jimi i osoby, které se dostaly do „pasti blahobytu sociálního státu“, kdy jim sociální dávky a další výhody, které jim plynou z jejich zařazení mezi ohrožené skupiny obyvatel, berou motivaci pro začlenění se (v tomto případě jde většinou o nezaměstnané, tedy o začlenění se na trh práce).

*„Podle mého názoru je hodně klientů, kterým současný stav exkluze velmi vyhovuje, neb exkludovaným se přece poskytuje sociální podpora. ... Podle mě spousta klientů, nebo spousta těhletých ohrožených lidí je v sociální pasti, nebo pasti blahobytu sociálního státu, prostě jim se tam žije dobře z těch sociálních dávek a nemají ani nejmenší chuť začít pracovat. Vždyť to by museli ráno vstávat....“ (HK\_NNO\_profesionál/vedoucí)*

Na tomto místě ještě zmíníme, že podle některých expertů (především zástupců neziskových organizací) by začleňování mělo probíhat v individuální rovině podle potřeb klienta, podle konkrétních příčin jeho vyloučení, a ne nikterak plošně.

### **3.4. Individualizace a subjektivizace příčin sociálního vyloučení**

Experté popisovali příčiny sociálního vyloučení na různých stupních obecnosti. Ojedinele byli ochotni uvažovat v obecných kategoriích, jako je „odlišnost“ nebo „nerovnost“ mezi lidmi či skupinami. Jiní charakterizovali specifické příčiny sociálního vyloučení. V rozhovorech jsme zaznamenali následující:

- charakteristiky osob sociálně vyloučených nebo sociální exkluzí ohrožených,
- reprodukce kulturních vzorů mezi rodiči a dětmi, mezi vrstevníky,
- postoje majoritní společnosti vůči sociálně vyloučeným lidem,
- rezignace, apatie vyvolaná nesplněními očekáváními rizikových osob,
- nedostatečná komunikace a slabá vzájemná interakce mezi sociálně vyloučenými a jejich okolím,
- nedostatečný přístup ke zdrojům, právům a sociálním službám.

Příčiny sociálního vyloučení byly experty charakterizovány také z hlediska míry subjektivního zavinění nebo vlivu objektivních podmínek tohoto sociálního postavení. Je pravděpodobné, že uvedené hledisko má pro experty praktický význam pro hodnocení



potřebnosti intervencí. Větší část expertů z různých krajů hodnotí jako základní příčinu sociálního vyloučení selhání jednotlivců nebo jejich subjektivní osobní charakteristiky. Domnívají se, že za svou situaci si mohou více méně sami. Důvodem může být jejich neznalost, nepřizpůsobivost normám majoritní společnosti či vlastní rozhodnutí žít určitým odlišným způsobem života. Do této kategorie řadíme i subjektivní důvody nebo handicap, které se vyskytly náhodně, nebo sledem událostí, kde nelze míru subjektivního zapříčinění určit (například zdravotní handicapy způsobené nemocí nebo úrazem). Dále experti rozlišují důvody vyloučení spočívající v nedostatecích nebo překážkách prostředí, které jsou na vylučovaných lidech nezávislé. Mezi tyto objektivní důvody může patřit nezaviněná ztráta zaměstnání, lokalita, v níž žijí, odlišná barva pleti vyvolávající diskriminaci atd. Jen málo expertů pokládalo za bezprostřední příčinu sociálního vyloučení „konstelaci“ či „situaci“ subjektivních vlastností a objektivních podmínek v konkrétních životních situacích .

Dalším společným rysem odpovědí expertů je spíše odmítavý postoj k tomu, že sociální vyloučení je v regionech vyvoláno špatnou občanskou vybaveností či špatnou dopravní dostupností. Oba faktory však působí v experty popsaných mikroregionech a v některých periferních částech území krajů. V Královéhradeckém kraji jsou to například Broumovsko a záhoří Orlických hor, v Moravskoslezském kraji především Bruntálsko a zejména Osoblažsko. V Jihomoravském kraji tvoří takové oblasti východní části Vyškovska a periferní oblasti kraje na Českomoravské vysočině.

### **3.4.1. Kauzální mechanismy vzniku sociálního vylučování**

Vedle toho jsme v rozhovorech identifikovali několik odlišných kauzálních mechanismů vzniku sociálního vyloučení:

(1) Pro některé experty je vznik sociálního vyloučení spojen s kumulací životních událostí, s nimiž by si lidé jednotlivě byli schopni poradit. Kumulace životních událostí je spojena s přístupem k sociálně vyloučeným klientům jako k jednotlivcům. Experti jsou v této souvislosti schopni zvažovat interakci subjektivního zavinění a objektivních okolností vedoucích k vyloučení. (2) Respondenti (stejní i odlišní od těch, co uváděli předchozí sled příčin) popisují kauzální mechanismus formování specifického způsobu života, kde významným faktorem je kulturní přenos nebo rozpad pravidel chování v rodině. (3) Někteří informanti uváděli jako mechanismus sociálního vyloučení institucionální vylučování od zdrojů a veřejných statků a služeb obvyklých v občanské společnosti. V této souvislosti popisovali například mechanismus „správní izolace (izolace od správy veřejných věcí)“ nebo vznik „vertikálních ghatt“ a jejich administrativní rozptýlení do území v regionu. Informanti popisovali také mechanismy „systémové stigmatizace“ nebo „politické diskriminace“ jako zdroje sociálního vylučování. (4) Informanti uváděli jako specifický zdroj prohlubujícího se sociálního vylučování „územní koncentraci sociálně vyloučených“ a vznik „chudinských ghatt“. V rozhovorech označovali tento zdroj vyloučení za nebezpečný, neboť jeho působením se prohlubuje sociální izolace uvedených skupin do té míry, že tito lidé se dostávají pod totální vliv „nekontrolovaného sociálního prostředí“. Tato území a lokality s koncentrovaným bydlením sociálně vyloučených občanů jsou expertům poměrně dobře známá.

## **4. Představy o institucionálním uspořádání politiky sociální inkluze a roli aktérů v ní**

Při posuzování role hlavních aktérů, kteří vstupují do tvorby a realizace politiky sociální inkluze v regionech, experti vyjadřovali své normativní postoje ke spolupráci hlavních aktérů politiky v této oblasti. Shodně experti pokládají spolupráci mezi jednotlivými sociálními institucemi (stát, kraje, obce, neziskové organizace) za klíčovou pro zvládnutí sociální exkluze a zavedení a realizaci adekvátních opatření vedoucích k sociálnímu začlenění ohrožených

skupin a jednotlivců. Experti se shodují také v tom, že mezi zainteresovanými institucemi by mělo docházet ke spolupráci nad reálnými problémy. Jedním z hlavních důvodů pro tento požadavek je kritika duplicity některých služeb. Většina respondentů byla také zajedno v tom, že základem pro řešení problému sociálního vyloučení je provedení analýzy potřeb, zmapování současného stavu řešení problému a nalezení konsensuálního (za účasti zainteresovaných subjektů) řešení jak na úrovni cílů, tak na úrovni konkrétních prostředků a opatření. Tuto úlohu může podle nich naplňovat *komunitní plánování*. Nedílnou součástí takového postupu je v delším časovém horizontu evaluace na základě zhodnocení pokroku v řešení problému (např. výroční zprávy).

*„No, já si myslím, že státní správa a samospráva by měly přijít s nějakými jako poměrně obecnými koncepčními dokumenty, to znamená měly by mít k dispozici nějakou analýzu a nějakou vizi, která by měly ty aktivity probíhat. Na tuhle vizi musí být navázány finanční prostředky, to znamená nějaký vhodný financování...No a pak by tu měla být nějaká síť poskytovatelů služeb. Pochopitelně, že pokud vytváříme nějakou koncepci, tak by to mělo být za účasti těch poskytovatelů služeb, a za účasti zástupců vlastně těch uživatelů....“ (ÚK\_KU\_úředník/profesionál)*

*„Ale vždycky určitě by mělo docházet k nějakým dohodám, mělo by se s nimi pracovat i na základě těch plánů a snažit se je dotáhnout k jakýsi dohodě, k tomu, aby si nějakým způsobem rozlajnovali to hřiště, aby všichni nedělali všechno třeba v jednom území....“ (HK\_KU\_vedoucí/profesionál)*

*„Hlavní úloha těch organizací je rozdělit si tu práci tak, aby se skutečně dala financovat, protože to není bezedná studnice, ze které by se ty peníze na to braly. Je potřeba se v tom území domluvit, je potřeba se dohodnout na těch neustále zmiňovaných standardech, co je standard, co je nadstandard, domluvit se na tom, co je provozní ztráta, co oprávněně my budeme pomoci třeba dofinancovat a co je přezaměstnanost a věci, který by ten poskytovatel dělat neměl nebo nemusel....“ (HK\_POL\_politik/vedoucí)*

Experti se vesměs shodují v obecné představě o rozložení funkcí jednotlivých aktérů boje proti sociální exkluzi. Stát považují stále za nejvýznamnější a nejstabilnější zdroj financí. Současně je pokládán za tvůrce legislativního prostředí a často také za garanta určité úrovně kvality služeb. Významná je podle expertů legislativní role státu, často zmiňována v souvislosti s tím, že chybí nastavení „jakýchsi obecně platných mantinelů“, v nichž by byla opatření proti sociální exkluzi ostatními subjekty realizována. Výjimečně se někteří experti domnívali, že by měl stát posílit přímo své manažerské a kontrolní funkce zejména vzhledem k obecním samosprávám, aby mohl lépe zjišťovat, jak je těmito subjekty deklarovaná sociální politika realizována.

Role krajských a obecních samospráv je spatřována především v jejich koncepční a koordinační funkci. Experti v několika případech zdůrazňují jako výchozí bod potřebu zmapování rozsahu určitých sociálních problémů v regionu. Kraj by měl zároveň do budoucna více sledovat služby poskytované v regionu (např. za pomoci vytvoření krajského registru sociálních služeb) a věnovat větší pozornost i těm službám, které nespádají přímo do jeho díkce. Podobně města by měla přicházet s ucelenými koncepcemi ve všech oblastech života svých obyvatel.

Klíčová role nestátních neziskových organizací je spatřována v realizaci jednotlivých programů, služeb a opatření proti sociální exkluzi. Další důležitou funkcí NNO je skutečnost, že díky své flexibilitě a orientaci na sociální služby pro klienty mohou zaplňovat mezery v sociální síti regionu tam, kde se z nejrůznějších důvodů nezapojují instituce veřejné správy. S rolí neziskových organizací byla také spojována iniciační funkce řešení problémů v regionu.

*„... neziskový sektor, máme za to, že by měl pružně reagovat na potřeby, samozřejmě odůvodněně, které nějakým způsobem „vybublají“ v těch územích, nebo tam, kde oni ty služby chtějí poskytovat nebo poskytují...“.  
(HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Naopak ojediněle jsme se setkali s názorem, že činnost NNO je principiálně omezena tím, že nemohou prosazovat regionální i lokální veřejné zájmy.

## **5. Otevřené otázky institucionální reformy**

Současně jsme zaznamenali, že experti se v rozhovorech soustředili na několik významných otevřených nebo problematických otázek vzájemné spolupráce těchto institucí. Byly to otázky o zdrojích financování a jejich rozdělování, o rozložení rozhodovacích kompetencí a také o kritériích a pravidlech pro hodnocení potřebnosti jednotlivých skupin.

### **5.1. Decentralizace versus centralizace rozhodování**

Mezi dotazovanými panovala všeobecná shoda názoru na posilování role nestátních institucí při zajišťování sociálních služeb a uskutečňování politiky sociální inkluze. Realizaci sociálních služeb by se podle expertů neměl zabývat stát ani regionální úroveň samosprávy. Většina aktivit by měla být realizována na úrovni obce nebo občanského sektoru. Přesto však existují oblasti, které experti navrhuji zanechat pod přímým řízením státní správy (vězeňská služba, politika zaměstnanosti apod.) nebo krajskou samosprávou (residenční zařízení jako například ústavy sociální péče či domovy důchodců).

Názory se však diferencovaly, když experti začali popisovat žádoucí roli státu a samospráv. Na jedné straně se profilovala představa, že rozhodující koncepční složkou systému by měla být krajská samospráva, která by měla mít dostatek finančních zdrojů na formování adekvátní dotační politiky. Jako důvody byly uváděny, že „má nejpřesnější informace o problémech“, či že „má dobrý přehled o realizátorech služeb“.

Na druhé straně se formoval názor, že tvorba politiky sociální inkluze a služeb je příliš decentralizovaná a že odpovědnost za její formování by měl mít přinejmenším stejnou měrou stát i regionální samospráva. Za důvod byla označena malá odpovědnost samosprávných institucí za řešení problémů. Zejména na příkladu chování obcí při řešení sociálně vyloučených enkláv a ghett ve městech.

*„...Já myslím že ústřední orgány by neměly vstupovat mezi poskytovatele. Už jsem říkal, že si nemyslím, že by to měl dělat také kraj. Ale měl by za to odpovídat, protože má přehled o potřebnosti. A kraj by měl postupovat formou vypisování grantů a pomocí dotační politiky.“ (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)*

*„...V Česku nastal takový trend decentralizace moci, to je pěkná věc podle mého, ale na druhé straně se přistoupilo k posunu kompetencí, ale žádná odpovědnost se neposunula. Obce nemusejí nic plnit, není nijak definováno, jestli nějaký problém bude řešen přes soud, tam to je řešeno všeobecně zákony, ale funkce obce jsou tak mlhavě specifikovány v zákoně, ten zákon o obcích je slabý, není pozadí. Díky komunismu byla přerušena ta kultura, ale dnes obec může spíše jen nárokovat. Usilujeme tedy o to, aby stát plnil mezinárodní úmluvy, ale obec je může narušit, obec může vydat téměř cokoliv, ale stát nemá žádnou páku na obec...“ (MRSK\_NNO\_vedoucí/profesionál)*

### **5.2. Posílení finančních zdrojů samosprávy při tvorbě a řízení politiky sociální inkluze**

Na jedné straně jsme tedy zaznamenali názor, že od obcí a samospráv není vyžadována žádná odpovědnost, na druhé straně však experti upozorňují na malou kapacitu samosprávných institucí svá rozhodnutí adekvátně realizovat. Experti konstatují, že zejména koncepční a řídicí role je doposud značně omezena. Je to zapříčiněno způsobem rozpočtového určení daní, tedy „nevhodným přerozdělováním“ finančních prostředků. Nedostatečnost je tak primárně

spojována s nedostatkem finančních zdrojů. V jednom případě se vyjádřil expert k institucionální připravenosti. Konstatoval, že v kraji je dostatek typů institucí, které se sociálním vylučováním mají zabývat.

*„...A role samosprávy je značně omezená právě z důvodu nedostatku prostředků. Zatím jsou direktivně přidělovány z centra. Přímo MPSV dávalo v roce 2003 NNO v kraji 300 mil. A nám v roce 2005 přerozdělili 107 mil. Aby ta sociální služba celá v kraji nezkolabovala, tak se muselo jít do rozpočtu kraje, který s tím moc nepočítal. Bavíme se jen o NNO...“.* (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)

Role krajské, ale i obecních samospráv by měla být rolí zadavatele služeb. Jen zcela výjimečně však experti formulovali problém nekonzistence či nesouladu cílů státní (rezortní) politiky s cíli samospráv, který se přímo vztahuje k možnostem jasné formulace politického zadání.

*„Představitelé samosprávy by měli být jako ti, kteří definují problém, vytvářejí pro činnosti pole,... taky si myslím, že by měli služby nakupovat prostřednictvím grantové politiky, jde o zadávání nestátním realizátorům, ale rozhodně by to asi mělo být tak, že tu odpovědnost přijme částečně stát a částečně samosprávy. Některý věci se bez státu nedají dělat...“* (MRSK\_KU\_úředník/profesionál)

### **5.3. Hodnoty a kritéria analýzy sociální potřeby**

S koncepční rolí samosprávných organizací v systému sociální inkluze souvisí také schopnost určovat problémy a analyzovat potřeby sociálních služeb a intervencí. Mezi experty je často rozšířena představa, že tuto potřebu bude stanovovat poptávka a nabídka sociálních služeb pro rizikové skupiny. Přestože si referující uvědomují možnost selhávání tržní regulace v oblasti sociálních služeb, spatřují v ní nástroj formování efektivního rozvoje sociálních služeb v regionu. V této souvislosti jsme zaznamenali projevy kritického hodnocení koncepčnosti současného stavu řízení regionální politiky:

*„... myslím, že ty instituce nejsou moc připraveny a že je to obrovsky moderní téma, kterému v kraji málokdo rozumí, pak ty programy taky tak vypadají.“* (MRSK\_KU\_úředník/profesionál)

Malou koncepčnost politiky k řešení problémů sociální exkluze v regionech podle našeho názoru dokresluje i značná třída typů kritérií, podle kterých experti definují problémy a potřebnost jejich řešení, případně podle kterých experti vybírají rizikové skupiny ohrožené sociálním vyloučením a cílové skupiny případné intervence. Mezi rizikovou a cílovou skupinou přitom respondenti nečinili většinou významné rozdíly.

1. kritérium, zda si za svou situaci mohou vyloučení sami, či nikoliv.
2. kritérium, zda jsou vyloučení aktivní ve snaze spolupracovat na řešení svých problémů.
3. kritérium, zda je problém široce, kvantitativně rozšířen.
4. kritérium, zda budoucí vývoj problému může nabývat zhoršující se tendence.
5. kritérium, zda spadá jeho řešení do „mého“ rezortu či referátu.

### **5.4. Hodnocení významu sociálního plánování měst a obcí**

Základním nástrojem strategického sociálního plánování ve městech a obcích je podle expertů tvorba „komunitních plánů“. Jejich efekt spočívá v tom, že zvyšují koordinaci a participaci jednotlivých složek lokální veřejné politiky na řešení sociálních problémů. V některých městech a regionech Moravskoslezského kraje se tyto plány daří připravovat i realizovat, i když ve většině případů jsou podle vyjádření expertů pouze na počátku.

*„...Kromě Ostravy vznikají komunitní plány i v jiných městech. Od těch obcí se musí vytvářet pak plánování kraje. Už ho má Karviná, už je tu několik.... Krnov. Nový Jičín, Frýdek- Místek. Už na tom dnes v těch větších městech pracují....“* (MRSK\_KU\_vedoucí/úředník)

*„V regionu není nic, ale město má komunitní plán, jako Ostrava, a my jsme byli v začátku toho komunitního plánování, má zastoupení 7 skupinami a my jsme zastoupeni ve 3 skupinách.... Ale při zrodu komunitního plánu sdružení stálo....“ (MRSK\_NNO\_Vedoucí/profesionál)*

*„...Co se týče Komunitního plánu rozvoje sociálních služeb v Ostravě si k němu myslím, že je velmi kvalitní, že to bylo asi hodně složité to sestavit, ale kategorie, s kterou my pracujeme, je tady naprosto zredukovaná a obecně ta kategorie společensky nepřizpůsobivých je nedostatečná...“ (MRSK\_ST\_profesionál)*

*„...[Komunitní plánování] by se mělo asi podle mě víc rozšiřovat. Nejenom na sociální služby...ne, že by to bylo nařizovaný, ale tím, že bude ta samospráva nucená k nějakým činům, tím, jak se pořád delegují ty pravomoce, tak ona musí pocítit potřebu si plánovat tyhle věci.“ (ÚK\_KU\_úředník)*

Vytváření koncepce ze strany krajů a měst je někdy poznamenáno menší ochotou zástupců krajů a měst při podpoře určitých typů programů nebo preferencí určitých kategorií. Problémem je sladování společné strategie pro plánování společných akcí. Základním požadavkem spojeným s fungováním krajských a městských koncepcí a komunitních plánů pak zůstává určitá kontinuita podporování sociálních programů a nutnost čelit kompromisním řešením.

*„Ta intervenční služba stojí bokem. Jo, tam dostane zdravotně postiženěj, starej, ale tito lidi, o kterých se bavíme, bavíme se o sociálně vyloučených, tam to všechno bude záležet na tom, jestli centrum města na to získá na dotaci nebo nezíská. A zkuste v takových podmínkách koncepčně pracovat. Když nevíte – já nevím, jestli vyjdeme do konce roku nebo jestli příští rok budou peníze.“ (JMK\_POL/NNO\_politik/profesionál)*

## **5.5. Hodnocení významu profesionalizace programů a rozvoje NNO**

Silná orientace na odborné sociální služby jako základní nástroj řešení sociálního vyloučení na regionální a obecní úrovni veřejné politiky je mezi experty spojena s představou nestátních neziskových organizací (NNO) jako významných a dominantních aktérů realizace sociálních služeb. Tento normativní názor přitom zazníval více či méně od všech dotazovaných, včetně zástupců krajského úřadu. Podle vyjádření expertů mají NNO lepší předpoklady pro poskytování individuálních a komplexních služeb než instituce státní.

V některých rozhovorech vyznívala tato orientace na NNO a na tržní a grantový systém financování poskytování sociálních služeb jako „z nouze ctnost“. Experti poukazovali na okolnost, že využít zapojení NNO je vlastně jediné možné řešení, neboť krajští úředníci nemají jasnou koncepci sociálního rozvoje regionu, neexistuje ani politická vůle se těmito otázkami přednostně zabývat a krajský sociální systém trpí izolovaností důležitých článků mezi sebou.

## **6. Postoje k národním koncepčním dokumentům**

Koncepčními národními dokumenty v oblasti politiky sociální inkluze jsou především Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 – 2006 (NAPSZ), Národní plán boje proti chudobě a Národní akční plán zaměstnanosti (NAPZ). Dotazováním expertů na regionální úrovni jsme chtěli zjistit, jaký význam tyto koncepční dokumenty mají pro tvorbu a realizaci inkluzivní politiky v regionech, zejména pak, zda-li přispívají k integraci veřejných politik a sociálních služeb při řešení sociální exkluze.

### **6.1. Rozdílné posouzení národních strategií z normativního a deskriptivního hlediska**

Z rozhovorů vyplývá, že experti rozlišují mezi tím, jaký význam by národní dokumenty měly mít, a tím, jakou roli ve skutečnosti hrají. Oddělují tedy normativní a popisné představy o národních dokumentech. Z normativního hlediska hodnotí experti národní koncepční dokumenty většinou jako důležité a prospěšné. Domnívají se, že by měly plnit integrační

funkci a prosazovat „mainstreaming“ sociální inkluze v rámci veřejné politiky. Národní strategie mohou podle nich významně pomoci omezovat negativní vliv rezortismu veřejné správy.

Jen výjimečně však dotazovaní pracovníci pokládají dokumenty za informačně bohaté a vhodné pro inspiraci při přípravě krajských koncepcí a plánů. Velká část dotazovaných dokumenty při své práci nepoužívá a domnívá se, že koordinační a integrační roli fakticky neplní. Současné národní strategie jsou podle nich prakticky nepoužitelné pro tvorbu a realizaci regionální politiky. Experti přitom uvádějí různé důvody. Patří mezi ně nedostatečná vhodnost a adekvátnost národní koncepce pro řešení regionálních problémů sociálního vyloučení a dále malá mocenská provázanost a organizační soudržnost mezi národní a regionální úrovní veřejné politiky.

## **6.2. Malá adekvátnost národních strategií pro řešení regionálních problémů**

Pro část expertů byla důvodem malého využívání národních inkluzivních strategií jejich malá adekvátnost k řešení problémů na regionální úrovni. Pro řešení regionální politiky podle nich tyto strategie prakticky nemají význam. Zmíněná malá adekvátnost je chápána experty různě. Jedna skupina se domnívá, že národní koncepce jsou příliš obecné – proklamované cíle jsou tedy málo konkrétní, těžko zjištěitelné či dokonce měřitelné. Další část kritiky tohoto dokumentu směřuje k nízké míře jeho využitelnosti v praxi. Experti jak krajské samosprávy, tak neziskových organizací se shodují, že ke své práci tyto dokumenty nepotřebují a nepovažují je tedy z tohoto důvodu za důležité a nutné k prostudování. Někteří respondenti vyjadřovali názor, že takové národní strategie jsou v jejich práci nepotřebné, protože nepřinášejí žádnou „přidanou hodnotu“, neboť obsahují v obecné podobě to, co se stejně již dělá.

*„...Zase jako, ale ani není třeba. On fakticky je tak obecně řečený, že to stejně probíhá, jo?“ (ÚK\_KU\_úředník)*

Druhá skupina expertů se domnívá, že tyto dokumenty jsou příliš deklarativní. Podle nich nejsou v souladu s reálnými kapacitami národní i regionální politiky. Experti přitom měli na mysli relativně malou kapacitu finančních zdrojů, nedostatečnou kapacitu organizačně-koordinační a také – i když v menší míře – odbornou kvalitu dostupných programů. Tímto způsobem usvědčovali tvůrce národních strategií z podcenění vlivu realizačních podmínek a dostupných prostředků při utváření koncepce.

*„...pokud si kterýkoliv dokument přečtete, tak skutečně si to v té realitě představit je.. hodně těžký, takový je můj názor....“ (ÚK\_KU\_úředník/profesionál)*

*„... Akční plány nebo i dlouhodobé plány budou naplňovány ve chvíli, kdy budou opravdu podloženy financemi. Já jsem možná trochu přízemní, ale v tomto kontextu já to prostě nevidím jinak než když není dostatek peněz, tak to prostě fungovat nebude.“ (MRSK\_KÚ\_úředník/profesionál)*

Třetí skupina expertů zastávala názor, že dokumenty nejsou dostatečně vyvážené. Některé oblasti nebo dimenze „pole sociálního vyloučení“ v nich nejsou dostatečně analyzovány a vyhodnoceny jako významné. Nutno konstatovat, že nevyváženost strategií hodnotili zejména profesionálové. Pro jejich postoj přitom nebylo příliš důležité, zda pracovali v neziskových organizacích, na samosprávných úřadech nebo ve státní instituci, jakou je například Probační a mediační služba. Setkali jsme se opakovaně s tím, že profesně orientovaní pracovníci měli při posuzování národních koncepcí větší tendenci zdůrazňovat nerozpracovanost definic problémů, kterými se zabývali ve své práci. Mezi tyto problémy patřilo například

institucionální vylučování, vyloučení osob vracejících se z ústavní péče, problémy bezdomovců apod.

Čtvrtá skupina expertů, rozsahem nejméně početná, pokládá za další problém koncepčních dokumentů skutečnost, že se z různých úhlů pohledu věnují téže oblasti nebo problému (sociální vyloučení, udržitelný rozvoj, rozvoj lidských zdrojů atd.), aniž by byly vzájemně provázané. Příčinou je obvykle specializovaná struktura státní správy a vysoký stupeň rezortismu. Zde podle expertů vzniká nekoncepčnost, která se přenáší i do nižších složek veřejné správy.

*„... Tady spíš je, že i vzniká řada programových dokumentů, tak trošku se překrývají. To je jak jste mi tam jmenoval ten dokument o sociálním začleňování, pak je řada plánovacích dokumentů kolem rozvoje lidských zdrojů, což se vlastně zase dost překrývá. Pak ten program stárnutí se zase dost překrývá. A různé plány zdravotnictví – zase se překrývá. Tam spíš možná, že ta organizační struktura celé té státní správy a samosprávy by chtěla asi trošku přizpůsobit těm novým trendům v té sociální integraci jako takový a sociálnímu začleňování. Protože vlastně ta struktura je stará a teďko tenhle požadavek doby tomu neodpovídá...ta struktura tomu neodpovídá, a dost se stává často, že si tuhle problematiku pinkají různé odbory a různé úřady mezi sebou.“ (ÚK\_KU\_úředník)*

Někteří experti vysvětlovali přílišnou obecnost, deklarativnost, nevyváženost a neprovázanost národních dokumentů způsobem jejich vzniku. Projevili názor, že dokumenty vznikly na centrální úrovni bez důležité zpětné vazby regionálních institucí (obecní a krajské územní samosprávy). Naopak v textech vidí patrné stopy tlaku nesystémového působení různých lobbyistických a zájmových skupin.

*„... tam je vidět, který lobbyistický skupiny se k tomu dostaly. A je to vždycky o tom, která se k tomu dostala více a která ne. Takže i v tom Národním plánu začleňování, co si pamatuju, jak jsem ho četl, je velký zaměření na zdravotně postižený, protože to je silná lobbyistická skupina, má silný zastoupení v parlamentu. ... I senioři se tam samozřejmě dostali, zase skrz odboráře a skrz zastoupení. Už podstatně méně se tam třeba dostalo z neziskových, z kontaktních center, z nízkoprahových center. ... Takže pro mě je to hrozně rozházený dokument, kterej je šitej snad deseti jehlama.... Jo, není to jeden ucelený dokument. Paradoxně tam je minimum to, co si řekly, že chtěj dělat kraje a obce, já si myslím, že jsme se ani nepodíleli na tvorbě tohoto plánu, na stanovení priorit, to si stanovil ten stát. Takže pro mě to je dokument, kterej je hodně rozházený a nejsem s ním moc spokojený, to říkám obecně nerad.“ (HK\_KÚ\_vedoucí/profesionál)*

Experti dále projevili názor, že integrační roli mohou tyto dokumenty hrát za předpokladu, že vzniknou ve vzájemné diskusi s pracovníky na lokální a regionální úrovni veřejné politiky. Platí to tím více, čím více se na těchto úrovních politiky budou formovat finanční i personální zdroje veřejné politiky.

### **6.3. Autonomie a izolace národní a regionální úrovně tvorby politiky**

Nevyužívání národních koncepčních dokumentů je podle expertů dále způsobeno „malou vůlí“ lokálních a regionálních politiků a úředníků se těmito centrálními dokumenty řídit a absencí vhodných legislativních kontrolních mechanismů, které by si provázanost národní a regionální koncepce uměly vynutit. Národní cíle a strategie se podle nich formují v jiných strukturách politických aktérů a v jiných kulturně politických kontextech, než je obvyklé v regionech. Příkladem značné autonomie tvorby regionální inkluzivní politiky ve vztahu k národním strategiím je politika sociálního začleňování obyvatel romských komunit a městských lokalit. Zatímco v některých regionech a obcích vznikají lokální koncepce řešení této problematiky (komunitní plány) a využívají různé druhy vazeb na národní úroveň politiky (MPSV, Rada vlády pro záležitosti romské komunity), v jiných regionech tato veřejně politická agenda prakticky chybí a její ustavování se ukazuje jako složitý proces, i když potřeba ustavení je zřejmá. V průběhu rozhovorů se tedy ukázalo, že mezi regiony existuje

odlišná citlivost k různým příčinám a projevům sociálního vyloučení při formování regionálních cílů veřejné politiky. Podobně rozdílná a autonomní byla i volba strategií k řešení těchto regionálních priorit. Například v jednom regionu se v rámci romské integrace připravují a rozvíjejí koncepce sociálního bydlení, v jiném kraji mají naději na prosazení spíše projekty kulturní integrace romského společenství. Tato zjištění jen dokumentují současnou roztržitou situaci naší politiky sociální inkluze, kdy národní strategie mají pro samosprávy jen doporučující význam.

*„NAPSI určitě je potřebný, reálný dokument, ale jen dokument doporučující pro krajské samosprávy. Tj., že krajské samosprávy, když nebudou chtít, tak ho plnit nebudou.“ (MRSK\_KU\_profesionál)*

K izolaci a autonomii formování strategií sociální inkluze přispívá právní rámec politiky sociálních služeb, který dává poměrně značnou rozhodovací samostatnost územním samosprávám i soukromým organizacím poskytujícím sociální služby. Vedle toho rozhodovací autonomie těchto subjektů není vždy spojena se zodpovědným jednáním regionálních politiků, úředníků a s dostatečnou kontrolní kapacitou a reformou kontrolních mechanismů, které by zvýšily účinnost státní politické regulace poskytování sociálních služeb. Mezi základní nástroje demokratické společenské kontroly regionální politiky a sociálních služeb by měly patřit i stabilizované monitorovací a evaluační systémy budované na uspokojivém odborném základě.

Existenci odlišných subsystémů hodnot, cílů a strategií veřejné politiky na národní a regionální úrovni nepřímo dokládají také expertní poznatky o významné instrumentální funkci národních koncepčních dokumentů. Umožňují konkrétním organizacím realizovat programy, na které by na lokální či regionální úrovni jinak obtížně získávaly prostředky nebo legitimitu u regionálních politických autorit. Pokud je nějaký program v souladu s národní koncepcí, snadněji se prosazuje na lokální úrovni, i když mezi lokálními politiky je slabá vůle k jeho realizaci. Příkladem může být právě problematika řešení romské sociální exkluze.

*„...NAPSI a plán boje proti chudobě jsou... veskrze deklarativní s tím, že je vůle na straně centrální úrovně je realizovat. Myslím, že ta deklarace je proto, aby se mohly vytvářet konkrétní aktivity...“ (MRSK\_KU\_úředník /profesionál)*

*„...Myslím, že je dobře, že ty materiály jsou, protože jinak by se nedělo vůbec nic. Takhle ten úředník, když něco vymyslí, tak se může odvolat na tyto vládní materiály a vždycky se to po něm chce. Má to takový instrumentální smysl.“ (MRSK\_KU\_profesionál)*

V tomto smyslu národní koncepční dokumenty nejsou účelem, ale stávají se spíše nástrojem vyjednávání cílů a politických konfliktů mezi různými aktéry v regionech. Významnou roli v tomto vyjednávání hrají zejména nestátní neziskové organizace, které v některých lokalitách a regionech přebírají roli veřejných autorit a snaží se prosadit politické inovace.

#### **6.4. Informovanost a stupeň akceptování národních koncepcí**

V průběhu rozhovorů jsme také zjišťovali, nakolik jsou oslovení experti seznámeni s vybranými koncepčními dokumenty a jak jejich informovanost souvisí s hodnocením národních strategií. Relativně nejvíce expertů znalo či bylo podrobněji seznámeno s Národním akčním plánem zaměstnanosti, který hodnotili většinou jako dobrý, ale obtížně realizovatelný.

Ostatní dokumenty experti většinou buď neznali, nebo nebyli podrobněji seznámeni s jejich obsahem. Stupeň informovanosti byl přitom značně odlišný. Od názoru, že na regionální



úrovni se těmito dokumenty „nikdo až tak moc nezabývá“ až po prokázání znalosti obsahu dokumentů a „schopnosti s nimi pracovat“ (i když takoví experti byli výjimkou).

*„...Já vám teď řeknu, jak to v praxi je: že tyhle akční plány vyjdou vždycky někde na mailu a jednou za čas se napiše dopis, jak jsou plněny. A vlastně nikdo se s tím zas až tak moc... jednak jsou tam dost obecné věci, takže to i bez toho akčního plánu by se dělalo, ale jenom to víceméně...jako je fakt, že když je člověk čte, tak ho to nutí nad tím se zamyslet, to je pravda. Tuhle úlohu asi hrají, ale to je asi tak všechno....“ (ÚK\_KU\_úředník)*

*„...Pracuji se všemi třemi. A ještě s koncepcí romské integrace... To jsou všechno velmi obecné věci. Které rámcově platí, ale když se začne mluvit o přípravě krajské koncepce k tomu NPSZ tak se těžko hledá vůle. Protože cokoliv co by se napsalo by se muselo obhajovat v Bruselu, kdyby se to nedodrželo....“ (MRSK\_KU\_profesionál/úředník)*

Bez ohledu na stupeň informovanosti s uvedenými dokumenty velká většina expertů národní koncepce neakceptovala jako vhodná východiska pro svou práci. Pokládáme tedy za pozoruhodné zjištění, že postoj k národním koncepčním dokumentům je velmi málo závislý na úrovni znalosti těchto dokumentů. Nízká úroveň akceptování zmíněných národních dokumentů jako východisek pro řešení problémů sociálního vyloučení v regionech je dokumentována také tím, že experti ve své práci vycházejí (podle vlastních slov) často z jiných specifitějších a na dílčí problematiku zaměřených dokumentů s národní působností, které přímo souvisejí s jejich činnostmi (romská problematika, drogy, stárnutí populace, děti atd.). V některých z těchto dokumentů je (dle expertů) problematika sociálního začleňování již zahrnuta, jinde ne. Z toho důvodu se zdá významné také do budoucna důsledně přenášet strategie související s řešením problému sociálního vyloučení do těchto úžeji zaměřených programových dokumentů (mainstreaming) orientovaných na specifické problémy různých sociálních skupin.

Vedle výše uvedeného experti často deklarovali, že ve své práci vycházejí ze specificky regionálních koncepčních dokumentů, jako jsou programy regionálního rozvoje, koncepce rozvoje sociálních služeb, akční plány protidrogové politiky, komunitní plány atd. K orientaci na tyto regionální koncepce experty většinou přímo zavazuje jejich pracovní funkce a organizační závislost.<sup>6</sup>

## **Závěry:**

Výsledky studie regionální úrovně politiky sociální inkluze nás opravňují k několika závěrečným konstatováním.

1. Na utváření regionální politiky sociální inkluze se významně podílejí místní sociálně ekonomické a demografické podmínky. Platí to zejména o regionech, ve kterých se aktéři veřejné politiky dokáží více méně shodnout na definici hlavních sociálních problémů. Zjistili jsme, že tato shoda je větší v těch oblastech a regionech, kde se vytváří veřejné povědomí o závažnosti a rozsáhlosti některých sociálních problémů. V rámci uvedených regionů dotazovaní experti vcelku adekvátně popisovali hlavní sociální problémy. Za příznačnou považujeme okolnost, že regionální pojetí problémů

---

<sup>6</sup> Například na Krajském úřadu v Ústí nad Labem experti pracují s následujícími koncepčními dokumenty: Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje 2006-2020 (3. verze), Program rozvoje Ústeckého kraje, Koncepce rozvoje sociálních služeb ústeckého kraje (1. etapa), (2. etapa se připravuje), Analýza drogové scény a dostupnosti nízko-prahových služeb pro uživatele v Ústeckém kraji, Akční plán protidrogové politiky Ústeckého kraje za období 2005-2009 a Dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávání a výchovně vzdělávací soustavy školství v Ústeckém kraji.

vcelku adekvátně reaguje zejména na situaci na trhu práce. V regionech, kde rozsah a hloubka sociálního vyloučení je dlouhodobě popisovaná jako relativně významná (Moravskoslezský a Ústecký kraj), experti zdůrazňovali propojení mezi vyloučením a dlouhodobou nezaměstnaností. V oblastech, kde fakta ukazují na závažnost problémů sociálního vyloučení (dlouhodobá nezaměstnanost, chudinská ghetta, ztráta stálého bydlení, velmi nízká vzdělanostní úroveň atd.), se uvedené jevy stávají významným „makroproblémem“ regionální nebo lokální veřejné politiky a stávají se předmětem spolupráce různých sociálních institucí. Domníváme se, že v těchto zjištěních se začíná naplňovat předpoklad zastánců decentralizace, že regionální úroveň politiky může lépe využívat místních informací a koordinovat zdroje pro řešení komplexních sociálních problémů než národní vláda. Na druhé straně experti poukazovali na řadu slabých míst ve způsobu využívání informací při tvorbě politiky. Zvyšování adekvátnosti obsahu politiky sociální inkluze v regionech podle nich naráží například na nezáměr akademických a výzkumných pracovišť podílet se na tvorbě a analýze regionální politiky a současně na nezáměru politických autorit využívat nových znalostí a měnit stabilní pracovní postupy.

2. Dále se ukázalo, že regionální experti při definování problémů vycházeli souběžně jak z dostupných analytických informací o povaze problému, tak i z dominujících hodnotových a ideových předpokladů regionální politiky. Přitom se projevilo, že ne vždy jde adekvátní posouzení problémů ruku v ruce s formováním legitimní agendy veřejné politiky v regionech. Dosvědčují to příklady „neodůvodněného zvýznamnění“ agendy etnických menšin nebo seniorů na úkor ostatních rizikových skupin, s nimiž jsme se v některých krajích setkali (Královeshradecký a Jihomoravský kraj). Tam, kde fakta nepřinášejí tak závažné informace o povaze sociálního vyloučení, se zdá, že pro veřejné autority vzniká větší prostor pro sociální a politickou konstrukci problémů v regionu.
3. Politická agenda sociální inkluze se na regionální úrovni naší sociální politiky v mnoha směrech teprve utváří. Není příliš stabilizovaná a vykazuje významné rozdíly vzhledem k evropské strategii sociální inkluze, která se v kontextu ČR promítla nejúplněji do Národního akčního plánu sociálního začleňování (NAPSZ 2004-2006). Rozhovory ukázaly velmi různorodé chápání významu sociálního vyloučení a začleňování regionálními experty. Potvrdilo se, že s evropskou agendou politiky sociální inkluze jsou naši regionální experti poměrně málo obeznámeni a že ve většině případů jimi není jako celek sdílená.<sup>7</sup> Jako deficitní se v rozhovorech ukázal především veřejně politický koncept občanských práv a občanské rovnosti jako základny pro politiku sociální inkluze. Přesto se některé významné koncepty a prvky evropské strategie sociální inkluze v názorech regionálních expertů objevují. Jde například o koncepty aktivizace a participace cílových skupin na řešení problémů, které byly zdůrazňovány zejména experty z řad profesionálů v oblasti sociálních služeb.
4. Tendenci kultivovat politiku sociální inkluze evropskými motivy, zvyšovat úroveň znalostí o sociálních problémech vyvolávajících vyloučení a posilovat odbornou kvalitu programů jsme zaznamenali především u expertů, kteří vykazovali profesionální pracovní orientaci a odbornou znalost především v oblasti sociálních služeb. Profesionály v oblasti sociální politiky a služeb, kteří působí na národní, ale

---

<sup>7</sup> „Evropský model“ politiky sociální inkluze chápeme jako vycházející z konceptu občanských a sociálních práv a opírající se o dobrou odbornou znalost společenských a ekonomických mechanismů sociálního vyloučení, především v oblasti trhu práce a občanské solidarity v pluralitní společnosti.

také na regionální i lokální úrovni, můžeme pokládat za nejbližší spojence při prosazování současného národního plánu sociální inkluze. Tito respondenti byli často pracovní a organizačně spojeni s činností nestátních neziskových organizací (NNO). Současná role NNO v regionální politice sociální inkluze je ve sledovaných regionech význačná. Jejich význam je všeobecně spatřován při realizaci inkluzivních strategií. Na řadě příkladů jsme však doložili, že zástupci NNO se podílejí také na tvorbě regionální politické agendy a prosazují do naší veřejné politiky významné inovace, včetně prvků evropské strategie sociálního začlenění. Přes převažující výrazně pozitivní hodnocení role NNO na úseku sociálních služeb jsme zaznamenali také negativní zkušenosti s jejich činností. Experti uváděli v každém kraji několik příkladů zneužívání, nenaplnování kvality a odborné způsobilosti personálu k osobním sociálním službám. Uvedené případy byly obvykle posuzovány v kontextu selhání kontrolních funkcí veřejných institucí státu či samosprávy.

5. Definice problémů souvisejících se sociálním vyloučením se v regionech uskutečňuje do značné míry autonomně od národní úrovně politiky. Národní strategie sociální inkluze zatím nehraje na regionální úrovni integrující roli. Lze to doložit na následujících skutečnostech. V rámci regionální politiky skutečně veřejný, makropolitický charakter získávají v různých regionech definice odlišných sociálních problémů, autoři těchto definic vycházejí z rozmanitých hodnotových a ideových předpokladů a rámců. Dále se ukázalo, že regionální experti a veřejné autority jsou jen velmi málo obeznámeni s národní koncepcí sociální inkluze a tuto koncepci ve své práci nevyužívají a dokonce ji ani nepotřebují. Slabá provázanost národní strategie začleňování a regionálních strategií vede s velkou pravděpodobností k narušení soudržnosti a k fragmentárnosti sociálního systému při naplňování politiky sociální inkluze.

Experti vyhodnotili celou řadu problémů a limitů současného způsobu uspořádání české sociální politiky. Vesměs se shodovali v tom, že současná politika sociální inkluze selhává především ve svých koncepčních a rozhodovacích funkcích, a to na úrovni národní nebo i regionální. Za významné pokládají také limity vyvolané rezortismem státní politiky a bariéry bránící partnerské spolupráci mezi soukromým (především neziskovým) a veřejným sektorem při koordinaci a poskytování sociální péče a služeb.

6. Dále z rozhovorů vyplývá, že aktéři politiky sociální inkluze v regionech nejsou zatím příliš jednotni v představě, jaké by mělo být žádoucí či optimální uspořádání sociálního systému, který pomáhá skupinám ohroženým sociálním vyloučením. Rovněž se ukázalo, že představy o řešení těchto organizačních a řídicích problémů politiky jsou ještě nevyhraněné, často nejednoznačné a vnitřně rozporné. Na jedné straně u většiny expertů převažovala představa, že je vhodné budovat systém na základě regionálního a lokálního partnerství aktérů z různých sektorů a oblastí veřejné politiky a správy (rezorty státní politiky, samospráva, NNO, profesní sdružení atd.). Tato spolupráce by měla být založena na funkční dělbě rolí, která by zabránila vzájemné rivalitě, duplicitám a konfliktům. Experti se vesměs shodují také v názoru, že realizační funkce by měla být ponechána profesionálům, kteří mohou působit jak v soukromých, tak veřejných organizacích a agenturách. Na druhé straně se však respondenti významně rozcházejí při určení žádoucího stupně decentralizace politiky sociální inkluze a při specifikaci role regionálních samospráv v tomto politickém procesu.

7. Při hodnocení žádoucí role regionální samosprávy se kritériem názorové diferenciaci stala otázka, kdo má být rozhodujícím koncepčním článkem systému politiky sociální inkluze. Experti většinou vycházeli ze svých zkušeností s průběhem reformy veřejné správy. Někteří pracovníci, především krajští úředníci, hodnotili postup decentralizace jako příliš pomalý nebo neúplný. Regionální vlády podle nich sice převzaly některé formální pravomoci pro vytváření koncepce regionální inkluzivní strategie, ale současný stav přerozdělení finančních prostředků krajům a struktura rozpočtového určení daní nedává krajským samosprávám reálný základ pro úspěšnou a koncepční tvorbu regionální politiky. Další skupina expertů, především z řad pracovníků NNO, naopak upozorňovala na to, že postup decentralizace nebral v úvahu rozdílný stupeň kompetence a zodpovědnosti pracovníků regionálních samospráv a regionálních politiků při řešení problémů sociální exkluze. Navrhovali zákonné úpravy, jejichž smysl by spočíval v posílení kontrolních pravomocí státu nad tvorbou a průběhem politiky sociální inkluze v regionech. Tato názorová nejednotnost o způsobu organizace politiky dokládá současnou malou soudržnost politiky sociální inkluze v regionech.
8. Koncepční nevyjasněnost role státu i samospráv při tvorbě politiky sociální inkluze v podmínkách decentralizované veřejné správy a růst vlivu profesionálních sociálních služeb při naplňování inkluzivních strategií v regionech pokládáme za dvě základní zjištění naší empirické analýzy. Uvedená zjištění podle našeho názoru vedou k nejednoznačným očekáváním budoucího vývoje naší politiky sociální inkluze v regionech. Na jedné straně růst profesionalizace sociálních programů a služeb může přispět k adekvátnějšímu a kvalitnějšímu řešení sociálních problémů. Může také napomoci důslednější implementaci „evropských“ standardů politiky sociální inkluze u nás a k určitému sjednocení inkluzivních strategií na odborném základě. Na druhé straně odborná hlediska nemohou být dostatečně silným základem pro tvorbu demokratické politiky, protože nutně nevycházejí ze zájmů rozhodujících aktérů veřejné politiky. Profesionalizace nemusí nutně znamenat větší společenskou oprávněnost národních či regionálních strategií boje proti sociálnímu vyloučení.
9. Nevyjasněnost role krajských samospráv a teprve postupné utváření sociálních agend regionální politiky má podle našeho názoru příčiny v malé institucionální stabilitě relativně nového článku veřejné správy, který se vlastně v České republice nově formoval před několika lety. (Tím lze také vysvětlit, proč strategie na úrovni měst a obcí se již ve spolupráci s neziskovým sektorem v mnoha případech podařilo nejen formulovat, ale částečně i realizovat, zatímco formulace regionálních strategií probíhá pomaleji.) Na uvedeném stavu se však podílí i malý zájem (převaha parciálních zájmů) a nedostatečná odpovědnost regionálních politických představitelů na řešení uvedených sociálních problémů. Určitý vliv má také velké množství aktérů, kteří se na formulaci strategií v některých regionech mohou a mají podílet. Přes uvedená omezení pokládáme zformování krajských strategií boje proti sociálnímu vyloučení za klíčový krok zlepšení současného uspořádání naší politiky sociální inkluze. Umožnil by omezit vliv lokální a tématické fragmentace řešení problematiky sociálního vyloučení a zároveň by přispěl k posílení kooperačních a kontrolních funkcí v rámci celého národního sociálně-politického systému. O výsledku realizace evropské agendy sociální inkluze v našich národních podmínkách (u nás nejvíce zastoupené v NAPSZ) se tak v tomto období může nejvíce rozhodovat právě na regionální úrovni veřejné politiky.

## **Literatura:**

Horáková, M., Rákoczyová, M., Sirovátka, T.: Sociální vyloučení a sociální začlenění v perspektivě tvůrců českého Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2004-2006 (dílní výzkumná zpráva), FSS, MU, Brno 2006

Národní akční plán sociálního začleňování 2004 - 2006

(<http://www.mpsv.cz/cs/2090>)

Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004 - 2006

([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/nap\\_2004/nap2004cz\\_cz.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004cz_cz.pdf))

Nový rámec metody otevřené koordinace politiky sociální ochrany a začlenění v EU.

Brusel 2005 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm)

Patton, M.Q. Qualitative Research and Evaluation Methods. Sage, London 2002.

The (Missing) Regional Dimension to the Lisbon Process. Discussion Paper. Scotland  
Europa papers 13, 2005 (September)

Winkler J. Lokální programy na trhu práce a jejich význam pro národní politiku zaměstnanosti. In: Winkler J., Klímplová L., Žižlavský M. (ed.) Účelové programy na lokálním trhu práce. Brno, Masarykova univerzita 2005, s. 13 – 29