

# **Sociální vyloučení a sociální začleňování v České republice jako veřejně politická agenda**

---

**Petr Mareš  
Miroslava Rákoczyová  
Tomáš Sirovátka (a kolektiv)**

**CESES FSV UK  
Praha 2006**

**Výzkum, na jehož základě vznikl tento soubor studií, byl podpořen projektem  
MPSV ČR "Sociální a kulturní soudržnost v diferencované společnosti",  
č. 1J 028/04 - DP2**

**Vydavatel: CESES FSV UK  
První vydání: 2006  
Editor: Eva Abramuszkinová Pavlíková**

**Grafické zpracování a tisk: Studio atd.  
ISSN: 1801-1640 (tištěná verze)  
ISSN: 1801-1519 (on-line verze)**

# Obsah

<b>1. Úvod</b>	<b>4</b>
<b>2. Pojetí konceptu sociálního vyloučení a sociálního začleňování v akademickém diskurzu a ve veřejně politické agendě</b> <i>Petr Mareš</i>	<b>5-26</b>
<b>3. Srovnání Národních akčních plánů sociálního začleňování v zemích EU a v České republice</b> <i>Miroslava Rákoczyová</i>	<b>27-54</b>
<b>4. Sociální začleňování v České republice: evropská a česká agenda?</b> <i>Tomáš Sirovátka, Ondřej Hora, Markéta Horáková, Lenka Klimplová, Miroslava Rákoczyová, Jiří Winkler</i>	<b>55-77</b>

# Úvod



V souboru zde předložených studií se zabýváme analýzou veřejně politické agendy sociálního začleňování v České republice. Tato agenda je vůči členským zemím Evropské unie uplatňována formou „otevřené metody koordinace“ a je v rámci „Lisabonského procesu“ pokládána za klíčovou agendu pro řešení sociálních problémů zemí Evropské unie, pro předcházení a zmírňování rizik chudoby a sociálního vyloučení a pro posilování sociální soudržnosti. Pro Českou republiku je to agenda relativně nová a může být – s ohledem na nové akcenty v ní obsažené - v řadě směrů přínosná pro celkovou orientaci veřejné politiky. Česká republika přistoupila k této agendě vcelku vstřícně: již v předvstupním období (2003) bylo zpracováno Společné memorandum o sociálním začleňování a se vstupem do Evropské unie byl zpracován Národní akční plán sociálního začleňování na roky 2004 až 2006 (když Národní akční plány zaměstnanosti jsou v České republice zpracovávány dokonce už od roku 1998). V současné době již je zpracováván další programový dokument na období 2006-2008. Na druhé straně je zřejmé, že realizace této agendy může být spojena s řadou problémů, ovlivněných například různou mírou legitimity jejích cílů, dostupnými zdroji pro realizaci těchto cílů či stupněm rozvinutosti strategií, institucionálního prostředí a specifických nástrojů k uskutečnění jejích cílů.

V souboru předložených studií zkoumáme strategii sociálního začleňování obecně a zejména pak v České republice. Všímáme si jednak obecnějších souvislostí – tedy pojetí konceptů sociálního vyloučení a sociálního začleňování v akademickém a sociálně-politickém diskurzu Evropské unie: toto pojetí je totiž významné pro nastolení příslušných agend sociální a veřejné politiky a pro způsob jejich prosazování v praxi. Je důležité si uvědomit, že koncept sociálního vyloučení a sociálního začleňování se stává ve veřejně politické agendě prakticky aplikovaným sociálním konstruktem, jenž ovlivňuje přístupy relevantních aktérů. Stejně tak důležitá je reflexe vztahu konceptů sociálního vyloučení a sociálního začleňování ke klíčovým principům moderní společnosti jako je občanství a občanská práva, sociální spravedlnost a solidarita, legitimita sociálního řádu a sociální koheze.

Studie se zaměřují na otázku, zda v České republice agenda sociálního začleňování přináší nové přístupy, nové cíle a opatření a nakolik je přínosem k dosavadním veřejným politikám vztahujícím se k problémům sociálního vyloučení a chudoby. Analyzujeme přijatý programový dokument České republiky v oblasti sociálního začleňování a srovnáváme jej s dokumenty jiných evropských zemí. Zabýváme se pojetím problematiky sociálního vyloučení a přístupy klíčových aktérů k agendě sociálního začleňování, včetně přijetí národního programového dokumentu klíčovými aktéry.

Vedle obsahové a formální analýzy Národního akčního plánu sociálního začleňování České republiky na roky 2004-2006 se prezentované studie opírají o analýzu 75 řízených polostrukturovaných rozhovorů, které jsme vedli v průběhu roku 2005 na národní (18), regionální (31) a lokální (26) úrovni s aktéry, kteří se na národní úrovni podíleli na přípravě NAPSZ, na regionální a lokální úrovni se pak zabývají agendami, jež jsou v NAPSZ přímo obsaženy.

# Pojetí konceptu sociálního vyloučení a sociálního začleňování v akademickém diskurzu a ve veřejně politické agendě **2**

Petr Mareš

*Idea sociální inkluze se stala centrálním konceptem legitimizujícím sociální politiku v Evropě .... a sociální exkluze je chápána jako společenské zlo, neboť je nespravedlivá a narušuje sociální kohezi.*

Lister, R. 2003. The Idea of Social Inclusion. *Social Inclusion Research Conference*. Ottawa, 2003.

## Úvod

V diskursu exekutivy Evropské unie a souběžně i v akademickém diskursu evropských sociálních věd se etablovaly v posledních desetiletích koncepty jako *sociální exkluze*, *sociální inkluze* a *sociální* (popřípadě *kulturní*) *koheze/soudržnost*. Tyto koncepty zřetelně ovlivňují ideologii i praxi sociální politiky Evropské unie a tím též, byť v různé míře, ideologii i praxi sociální politiky jednotlivých zemí Evropské unie – včetně České republiky. Zatímco byl diskurs sociální politiky Evropské unie v osmdesátých letech minulého století soustředěn kolem konceptu chudoby a boje proti chudobě, v polovině devadesátých let se jeho ohniskem stal koncept sociální exkluze a boj proti sociální exkluzi a následně v něm začíná dominovat koncept sociální inkluze. V prvním desetiletí našeho století se pak stále více v programových dokumentech Evropské unie hovoří o politice jejímž cílem je společnost založená na znalostech („*knowledge-based society*“) respektive kohezivní (někdy také inkluzivní či plně integrovaná) společnost.

Používání těchto konceptů je založeno na přesvědčení, že vedle klasického *problému vertikálních nerovností* se dnes ve společnosti objevuje stále naléhavěji *problém nerovností a disproportionality horizontálních*, jež ohrožují její existenci stejnou měrou, ne-li více, jako dříve nerovnosti vertikální (třídní). Giddens (1998:91) to vystihuje v tvrzení (a to je také podstata změny diskursu), že „*koncept exkluze se nevztahuje k stupňování nerovností, ale k mechanismům, které mají za následek oddělování určitých skupin od hlavního proudu společnosti*“.<sup>1</sup> Obdobně se vyjadřu-

<sup>1</sup> Umožňuje to také vzít v úvahu nejen exkluzivní a inkluzivní procesy probíhající na dně společnosti (v jejím systému sociální stratifikace), ale také na jejím vrcholu. Gray (2000) v tomto ohledu poznamenává, že pro ideál sociální inkluze je revolta elit stejně významným problémem jako závislost osob ze dna společnosti na sociálním státě. Mohlo by to také umožnit soustředit pozornost na rostoucí význam sociální distance, která vzniká mezi lidmi nikoliv na základě jejich postavení v sociální stratifikaci, ale na základě jejich příslušnosti k určité kolektivitě (vymezené etnicitou, náboženstvím, gender či jinak).

je Bauman (2000). V případě sociální inkluze tedy nejde, v intencích tohoto výroku, ani tak o rozdělení „nahore“ a „dole“ jako spíše o rozdělení „uvnitř“ a „vně“ (i když jedním z důležitých důvodů „nebýt uvnitř“ stále zůstává „být dole“). Přesun od pojmu chudoby k pojmu exkluze není tedy jen pouhou záměnou pojmů, ale představuje i *záměnu předmětu zájmu*. Tím již dnes není ani tak problém distribuce bohatství ve společnosti jako spíše problém pout, která spojují její jednotlivé segmenty a pout, které váží jedince k celku – problém ohrožení sociální koheze či soudržnosti společnosti, ohrožení její integrace. Současně to znamená i přesun pozornosti od otázek *rovnosti* k otázkám *spravedlnosti* (i rovnost může být nespravedlivá a nerovnosti mohou být považovány za spravedlivé a nemusí narušovat integraci společnosti).

Ještě v první fázi geneze střídaní zmíněných konceptů ve společenském diskursu se o sociální exkluzi uvažovalo spíše v *redistributivním diskursu* - za způsob jak ji překonat (inkluze) byla považována redistribuce bohatství prostřednictvím sociálního státu. Model sociální inkluze ovšem není svou povahou modelem redistributivním, ale integrativním. Jeho požadavkem není distributivní rovnost, ale pouze aby každý člen společnosti měl přístup k jejím statkům, což je podmíněno *uspokojením základních potřeb a rovností příležitostí* (Gray 2000). V současné době se o sociální exkluzi (inkluzi) uvažuje spíše v *integračním diskursu*<sup>2</sup> a za cestu k eliminaci rizika exkluze je pokládána především politika zaměstnanosti a zvyšování zaměstnatelnosti exkluzí ohrožených osob s jejich následnou integrací na trhu práce (inkluze skrze jeho zaměstnání). Levitas (1996) ovšem připomíná, že to není jednoduché, protože pozice, do níž jsou prostřednictvím placené práce lidé integrováni, jsou svou povahou často velmi nerovné. Mimo to lze připojit, že integrace do špatně placené, nekvalifikované, rutinní a nezajímavé práce v nejjistém pracovním poměru není neoptimálnějším řešením (stejně jako se někdy upozorňuje, že jím není ani integrace žen na trhu práce uzpůsobeném na míru jejich mužským protějškům).

Stále více také sílí pocit, že *sociální koheze*, o níž usiluje Evropská unie a k jejíž posilování má sloužit redistribuce tlumící rozdíly mezi nejbohatšími a nejchudšími členskými zeměmi spolu s koordinací politik zaměstnanosti v členských zemích Unie, je ohrožována i jinými faktory než nerovností či chudobou. Pozornost se soustřeďuje na skupiny a jedince vyloučené z hlavního proudu společnosti, což nemusí být jen chudí. Stejně jako všichni chudí nemusí být sociálně vyloučení, přestože mezi chudobou a rizikem sociální exkluze přetrvává nepochybně silná souvislost. Do popředí zájmu vystupují nerovnosti založené na etnickém, kulturním či náboženském základě, i když i ony jsou ovšem často silně spojeny s chudobou a řada autorů odmítá brát v potaz etnické či náboženské atributy ohrožených jedinců či kolektivit a převádějí je na společného jmenovatele jejich chudoby.<sup>3</sup> Celý problém sociální exkluze je, zejména v některých zemích Evropské unie, zesilován silnými migračními proudy (v dalších zemích pak hrají podobnou roli jako migranti příslušníci početných národnostních či etnických minorit – v případě středoevropských zemích se jedná především o Romy), přičemž zde souběžně působí negativně tři tendence:

- Zpochybnění původního konceptu inkluze založeného na členství v dané kolektivitě stejně jako na druhé straně i proces ztráty přitažlivosti této kolektivity, která přestává být pro migranty referenční skupinou. To může pramenit z velké odlišnosti hodnot a norem i z malé inkluзивity této kolektivity – ať již je dána strukturálními faktory nebo jejím odmítáním přijímat nové členy či akceptovat jejich odlišnost.

<sup>2</sup> Blíže o rozlišování těchto diskursů, k nimž patří ještě morální diskurs, v němž je za základní mechanismus sociální inkluze považována resocializace asociálních jedinců či kolektivit, neboť jejich exkluze je důsledkem jejich orálních a kulturních charakteristik nebo jejich jednání, u Levitas (2000).

<sup>3</sup> Například v českém prostředí Jakoubek a Poduška (2003) či Hirt (2005), kteří na konkrétním příkladu Romů de facto považují koncept etnického vyloučení za irelevantní (jde o sociálně vyloučené občany).

- Marginalizace a diskriminace migrantů, jejich bída a absence perspektiv. Nezapomínejme, že přicházeli proto, aby zaplnili prázdná pracovní místa na sekundárním trhu práce o něž občané evropských států ztratili zájem (pro povahu práce, nejistotu pracovního poměru, nízké výdělky a další atributy těchto míst na trhu práce a následně ve společnosti).
- Selhání klasické multikulturní politiky, fakt sílící tendence revitalizovat původní kulturní kapitál či kulturní kapitálu předků (obvykle se jedná o druhou či dokonce třetí generaci migrantů, tedy osoby mající typické vzdělání i státní občanství země, která jejich předky přijala). Často jde o reakci na marginalizaci a diskriminaci a obranu proti anomii s nimi spojenou: mohli bychom to chápat jako nový typ Mertonových reakcí na anomickou situaci, pokud bychom se zdráhali klasifikovat to jako jím vymezenou kategorii vzpoury (Merton 1966). Tato tendence může mít i podobu růstu náboženského fundamentalismu a kulturního partikularismu: nejen odmítnutí kultury země příchodu (dobrovolná ghettoizace duchovní i fyzická), ale i odmítnutí symbiózy s ní (vymezení se v protikladu a nepřátelství k ní).

Zmíněné změny v diskursu sociální politiky souvisejí se značnými změnami, kterými v posledních dvou desetiletích minulého století procházela v Evropě *instituce sociálního státu*. Jde o diskurs, v jehož rámci se nejen vede diskuse o těchto změnách, ale který také - do jisté míry - řadu těchto změn inicioval, nebo alespoň podporoval či legitimizoval. Žádná instituce se totiž nemůže trvale vyhýbat racionálnímu požadavku diskursivní legitimizace, jak na to upozornil Habermas (2000). To se týká jak samotného diskursu veřejně politické agendy, tak i akademického diskursu. Proto je důležité oba tyto diskursy analyzovat jakožto souhrn diskursivní praxe neboli koherentní množinu výroků určité doby a snažit se odhalit co hraje v tomto diskursu klíčovou roli, co je jeho *centrálním tématem* a jaké zájmy za ním stojí. Diskurs je totiž také, jak na to upozornil Foucault, prostředkem k prosazení moci (zmocňuje se vědění jako předpokladu výkonu moci), který utváří vědění, společenský řád i individuální sebepochopení. Toho si je vědoma i Lister (2003), podle které je koncept sociální inkluze metaforou a jsou proto na místě otázky:

- *Jak, kým a k jakým účelům je tato metafora používána?*
- *Jaké jsou její politické konsekvence či možnosti?*

Od těchto otázek bychom mohli odvodit otázky další, zejména pak:

- Jak zachází s touto metaforou (s konceptem sociální inkluze) akademický diskurs a do jaké míry to může objasnit, popřípadě ovlivnit diskurs sociální politiky.
- Jak je koncept sociální inkluze vlastně v diskursu sociální politiky chápán jednotlivými aktéry a jak ovlivňuje její směřování.

Naše analýza není ani první, ani ojedinělý pokus o odpověď na tyto otázky. Známe například výzkumný projekt, usilující o porozumění hlavním směrům sociální inkluze v Evropské unii (soustřeďující se, mimo jiné, na otázku toho jak je tento koncept chápán na národní, regionální a lokální úrovni a které základní rysy zde procesy inkluze nabývají), který realizovala „*Combat Poverty Agency*”<sup>4</sup>, společně s dalšími partnery – zejména pak s „*European*

<sup>4</sup> Jde o irskou státní poradenskou agenturu, založenou zákonem v roce 1986. (Combat Poverty Agency Act 1986). Jejím cílem je podporovat spravedlivou a inkluzivní společnost a v tomto smyslu podporovat rozvoj monitorování a programů boje proti chudobě a sociální exkluzi. V tomto ohledu poskytovat poradenství, podporovat relevantní projekty a inovace, výzkum a vzdělávání veřejnosti. Blíže na <http://www.combatpoverty.ie/>.

*Anti-Poverty Network*“ (EAPN).<sup>5</sup> Z výsledků tohoto projektu je zřejmé, že zde existují dva základní přístupy ke konceptu sociální exkluze. První z nich začleňuje otázky sociální inkluze do existující sociální politiky aniž ovlivňuje její základní paradigma (*integrationist approach*) a v druhém důraz a význam, který je přikládán určitému problému, ovlivňuje způsob, jakým je tento problém vnímán a přijímán a jak je s ním tedy i nakládáno (jde o způsob jakým jsou nastolovány určité otázky a témata (*agenda setting*)). Je samozřejmě, mimo jiné, zajímavou otázkou jak je tomu v České republice.

## Akademický diskurs

Otázka konceptů jako jsou *sociální koheze/soudržnost a integrace, solidarita, sociální exkluze či sociální inkluze* řeší sociologie tak jako i ostatní sociální vědy prakticky již chvíli, kdy se ve společnosti v průběhu devatenáctého století postupně etablovaly. Spolu s otázkou nakolik jsou jednotlivé koncepty vzájemně zaměnitelné (například inkluze ještě neznamená integraci, i když někteří autoři mezi ně kladou rovnítko), respektive jak spolu souvisejí. Od těchto počátků sociologii zajímaly jak formy, tak i mechanismy integrace. V Evropě došlo k růstu zájmu o problém integrace v průběhu devatenáctého století zejména ve spojitosti s vytvářením moderních národních států a v USA, na přelomu devatenáctého a dvacátého století, zejména ve spojitosti s potřebou zvládnout různorodou masovou vlnu imigrace a sociální problémy, které tato vlna v americké společnosti vytvářela (ilustrativně je to vtěleno v analýzách chicagské sociologické školy a v jejích návrzích jak řešit tehdejší sociální problémy). Při formování národních států byla integrace jedinců v jejich rámci založena do značné míry především na jazykové homogenizaci a to zejména prostřednictvím školského systému, vojenské branné povinnosti a posléze i prostřednictvím masmédií. V průběhu dvacátého století byl pak vývoj v Evropě charakterizován rostoucí inkluzí jedinců do expandujících kolektivit především prostřednictvím institutu *občanství* a s ním spojenými oprávněními, jež se materializovala jednak ve volnosti jejich sociální mobility v hierarchizovaném systému pozic (příkladem je emancipace Židů provázená růstem jejich podílu ve svobodných profesích – lékařů, právníků, vědců), v růstu rozsahu jejich práv a v řadě oprávnění a zaopatření, poskytovaných svým občanům jednotlivými národními (sociálními) státy.

Nebyla to samozřejmě v průběhu posledních dvou století jednoduchá a přímočará, a mnohdy ani pozitivní tendence. *Za prvé* byla inkluze doprovázena exkluzí, a byla (zejména v Evropě, ale i v USA, vezmeme-li v úvahu zejména postavení Afroameričanů) příliš často *exkluzivní* v tom smyslu, že byla určena a přístupná jen pro ty, kdo vyhovovali určeným rasovým či třídním požadavkům a byla doprovázena vyloučením těch, kdo se z různých ideologických důvodů nehodili do budoucího zamýšleného řádu. To není nic překvapivého. Již Simmel byl toho názoru, že lze sociální exkluzi a integraci chápat jako dvě stránky téhož komplexního procesu (Simmel 1997). Obecně se připouští, že sociální exkluze a sociální integrace nejsou protikladné procesy (ani exkluze ani integrace není stavem), ale dvěma stranami jedné mince – a to budování, mo-

<sup>5</sup> Jedná se o mezinárodní síť, koordinující národní sítě nestátních organizací, ale i fyzických osob zaměřených na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení a organizací za tímto účelem vytvořených (státních i nestátních). EAPN má status konzultanta Evropské komise a je zakládajícím členem „Platform of European Social NGOs (non-government organisations). Jejím cílem je usilovat o eliminaci chudoby a sociální exkluzi a podporovat efektivitu akcí, jež jsou v tomto ohledu vedeny, lobovat ve prospěch chudých a vyloučených. Sféra jejich úloh je obdobná jako v případě „Combat Poverty Agency“ Blíže na <http://www.eapn.org/code/en/hp.asp>; respektive [http://eapn.horus.be/module/module\\_page/images/pdf/pdf\\_publication/EAPN%20Publications/wdocs/profiles/CR.htm](http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/EAPN%20Publications/wdocs/profiles/CR.htm)) – pokud se týče České republiky.



bilizace nebo kontroly a ovládnutí určité kolektivity. Vyloučení ovšem mělo mnohdy extrémní podobu masového „kategoriálního vraždění“, které je vedlejším produktem a průvodním jevem (odpadem) vytváření komunit i společností a tedy i jejich snahy o vnitřní integraci a inkluzi těch, kdo jsou svým rodem, kulturním dědictvím či jinými atributy pro budovaný řád žádoucími aktéry. „Muži, ženy a děti jsou vyhlazováni proto, že byli zařazeni do kategorie tvorů určených k likvidaci“ (Bauman 2003:18): právě pro svou „nezpůsobilost“ inkluze. Tato nezpůsobilost není dána ani tak jejich charakteristikami, jednáním či neochotou k inkluzi jako spíše jejich programovým odmítnutím budovateli nového řádu (což nevylučuje ani jejich živelné odmítání, mající charakter lidového antisemitismu, xenofobie, či různých národních nevraživostí). Je na místě poznamenat, že v extrémní poloze inkluze znamená posilování pout mezi nositeli exkluzivních (zejména rasových, ale například i třídních) charakteristik: proto v tomto případě společnost neusiluje o asimilaci „outsiderů“ jako je tomu ve slabších verzích exkluzivní inkluze (například založené na instituci občanství). *Za druhé*, a to s prvně zmíněnou negativní tendencí také souvisí, vedle snaha o inkluzi ke vzniku totalitních státních systémů (jedině v nich mohla nabýt skutečně exkluzivní podoby). Integrace jako soudržnost mezi různými prvky a aktéry sociálního systému může být založená na sdílení hodnot, na vzájemné závislosti mezi různými sociálními skupinami, ale i na vztazích dominance.

V dějinách sociologického myšlení existuje celá řada pojetí sociální integrace. Durkheim (2004/1897) například integraci chápal jako (míru) sdílení kolektivních sentimentů (mínění, názorů, hodnot, norem) a spojoval ji s demografickou situací a charakterem kooperace ve společnosti (viz přechod od organické k mechanické solidaritě). Durkheim též jako jeden z prvních upozornil na problémy vznikající v málo (ale i v příliš) integrované společnosti a na anomii, která zde vzniká. Parsons (1965), v intencích svého strukturálně funkcionalistického přístupu, chápal integraci jako jeden z nezbytných funkcionálních imperativů každého sociálního systému, který musí při zvládnutí externalit respektive při své adaptaci na tyto externality (adaptation) a definování a dosahování svých cílů (goal attainment) regulovat vztahy mezi svými jednotlivými prvky (integration) a udržovat a obnovovat jak jejich motivaci, tak i kulturní vzorce, na nichž je tato motivace založena (latency – pattern maintenance).

Adaptaci zajišťuje na individuální úrovni biologický organismus a na institucionální úrovni ekonomika. Dosahování cílů je na individuální úrovni řízeno osobnostním systémem, který definuje cíle a mobilizuje dostupné zdroje potřebné k jejich dosažení a na institucionální úrovni politikou. Udržování hodnot a vzorců chování zajišťuje na individuální úrovni zejména internalizace kulturního systému, což na institucionální úrovni zajišťují rodina, ale i škola a sousedství či církev. Integrace je pak na individuální úrovni dána regulací vztahů jedinců k jiným jedincům, větším kolektivitám i k celku, což na institucionální úrovni zajišťuje zejména právo a další instituce koordinující jednotlivé části systému. Personální systém je přitom kontrolován jak sociálním, tak i kulturním systémem (jenž také zajišťuje interakce mezi jedinci a integruje jedince do sociálního systému). Nesmíme také zapomínat na to, že kulturní systém má i svébytný způsob existence v podobě kulturního dědictví jako jsou určitý objem vědomostí o současnosti i minulosti systému a jeho prvků, symboly, ideje apod. a představuje tedy určitý kulturní kapitál.

Parsons se soustředil zejména na integraci prostřednictvím kulturního systému. Jde zejména o integraci jako proces socializace a internacionalizace hodnot, vzorců chování a potřeb (need dispositions): tak aby dosahováním svých vlastních cílů jednotliví aktéři podporovali zájmy celku a tak tento celek posilovali a ne oslabovali. Sociální systém musí uspokojovat převážnou část potřeb svých členů/aktérů. Musí však také mít přiměřenou kontrolu nad jejich jednáním (zejména jednáním reálně i potenciálně systém poškozujícím) a nad konflikty mezi jednotlivými

mi aktéry vznikajícími. Z této systémové strukturalisticky funkcionalistické perspektivy je integrace do jisté míry synonymem pro asimilaci a nedostatečná integrace je hrozbou pro sociální stabilitu společnosti jako celku. Problém integrace je jako významné téma je obsažen i v dalších verzích strukturální teorie. Je možné připomenout zejména jména jako Karel Robert Merton (1966) – ten se mimo jiné pokusil charakterizovat a typizovat reakce jedinců na anomickou situaci (vyloučení z možnosti dosáhnout toho, co je v dané společnosti ceněno - v jeho pojetí je to de facto jejich nedostatečná integrace do společnosti), Peter Blau a Niklas Luhman.

Právě ve funkcionalistickém a systémovém přístupu k sociální integraci se inkluze (založená na členství) stala klíčovým konceptem a představuje zde základní prvek modernizace (Woodward and Kohli 2001). Je to zřejmé například u Luhmana. Naléhavost otázek integrace je, podle něho, dána především prohlubující se sociální diferenciací a růstem komplexnosti moderní společnosti. Luhman konstatuje, že na rozdíl od dřívějších forem diferenciací je moderní společnost diferencována s ohledem na funkce svých částí (ekonomie, politika, věda, právo, náboženství, rodina etc.) a proto je sérií subsystémů organizovaných kolem vlastních „kódů“ a má pro fungování a trvání společnosti speciální funkci a je přitom autonomní, i když vzájemně tyto subsystémy souvisejí a jeden může kontrolovat jiný (Luhman 1995). Transformace z tradiční segmentované a stratifikované společnosti k moderní funkcionálně diferencované společnosti je transformací z logiky *dílčích inkluzí* k *inkluzi obecné*. Integrace společnosti může být chápána jako konsensus jejích členů (to vysvětluje význam hodnot, norem a morálky) – tady je použit místo pojmu integrace pojem inkluze, ale společnost nemůže být integrována jen na individuální úrovni (Luhman 1997). Jinak řečeno, zatímco *sociální integrace* je založena na diferenciaci a hierarchizaci pozic/rolí, *systémová integrace* na funkční diferenciaci společenských subsystémů.

Zmíněné rozlišení obou rovin integrace: na jedné straně způsobů jimiž sociální aktéři vstupují do vzájemných vztahů ve specifických sociálních kontextech (*social integration*) a akceptují pravidla distribuce životních šancí a na druhé straně pak kompatibility či nekompatibility vzájemných vazeb částí systému (*system integration*), provedl ovšem explicitně jako první Lockwood (1964). Tato dichotomie umožňuje vybalancovat strukturálně systematický přístup k integraci společnosti a akcent na roli sociálních aktérů v něm. Lockwoodovo rozlišování mezi *system integration* a *social integration* lze považovat za relevantní a užitečné. Mouzelis (1974) konstatoval, že nenabídlo jen dvě rozdílné perspektivy pohledu na společnost, ale že v současném světě jsou obě vzájemně mnoha způsoby propleteny. Vnáší proto do debaty termín *social-system integration*, vztahující se ke způsobu jímž se sociální aktéři sami snaží vyrovnat se svým světem. Pokusem překonat tuto dualitou pak představují též teorie strukturace (Giddens) či teorie sociálního jednání (Bourdieu). Mouzelis (1998) je ovšem k úspěšnosti těchto pokusů skeptický a poznamenává, že Giddens se k této dualitě, po jejím odmítnutí, vrací svým rozlišením institucionální analýzy (*system integration*) a analýzy strategického jednání (*social integration*) a Bourdieu po snaze překonat tuto dualitu v konceptu habitusu hovoří o objektivním umístění aktérů v sociálních polích a ovlivnění tohoto habitu tímto umístěním. V souvislosti s konceptem integrace nelze pominout ani Habermase, který též pracuje s rozdílem mezi sociální integrací (týkající se vztahů mezi lidmi) a systémovou integrací (týkající se systému institucí a mechanismu jež je udržuje pohromadě a orientuje je ve vzájemných vztazích), ale v podobě rozdílu mezi žitým světem (*life-world* identifikovaným se *social integration*), který se odehrává ve sféře takových institucí jako jsou rodina, náboženství či veřejnost a systémem (identifikovaným se *system integration*) reprezentovaným ekonomickými a politickými institucemi, v němž je integrace jeho prvků zprostředkována penězi či mocí.

Novou dimenzi otázkám inkluze dává proces *individualizace* života<sup>6</sup> prohlubující se v průběhu procesu modernizace. Tato individualizace, která vyvazuje jedince ze sociálních forem industriální společnosti: tříd, sociálních vrstev a genderového statusu, sousedství a rodiny, je ovšem zbavuje i solidarity, která k nim patřila (Beck 1986). S ústupem solidarity založené na osobních vztazích roste význam generalizované solidarity a inkluze jedinců do společnosti se stává záležitostí (sociálního) státu. To také vyvolává stále naléhavěji dříve ne tak důležitou otázku, připomínající pověstnou Hlavu XXII: *jak jsou/mohou být jedinci integrováni do většího sociálního celku (sociálního řádu), aniž by přišli o svá práva na sebeurčení a o svou autonomii, která je ve funkcionálně diferencované společnosti nezbytnou podmínkou této integrace?* Integrace společnosti totiž může být dosahováno na úkor autonomie jejich členů (jedinců i kolektivit). Na druhé straně je zde i otázka: *co z těchto práv a autonomie jim společnost může (při jejich inkluzi) ponechat aniž to ohrozí její vlastní celkovou integraci a sociální kohezi (jak může udržet vlastní identitu a autonomii, je-li složen z partikulárních prvků)*. Relevantní je v tomto ohledu odvolávka na Simmelovo chápání nového místa jedince v sociálním řádu, které je výsledkem souběžně působících procesů sociální exkluze a sociální inkluze<sup>7</sup> (Nedelmanová 2001). Podle Simmela je to svár individuálního a obecného: jak je možno najít a udržet rovnováhu mezi jednotlivými částmi a celkem.

Co se týče jedince, Simmel (viz Nedelmanová 2001:21) upozorňuje na dvojí sociální náklady jedince při snaze o integraci do dané kolektivity: cenu, kterou platí svou exkluzí z této kolektivity a cenou, kterou naopak musí zaplatit za své členství v ní. Konkrétně: co stojí ženu na jedné straně být vyloučena ze světa organizovaného na mužském principu a co musí na druhé straně zaplatit za participaci v něm. Mohli bychom k tomu připojit i úvahu o dvojích nákladech společnosti při snaze integrovat široký okruh jedinců a kolektivit. Na jedné straně o ceně placené za jejich exkluzi – vymezují se vůči ní nepřátelsky a vyčleňují z ní určitý sociální i fyzický prostor (ghetta metaforicky označovaná jako no-go areas, kam nechodí ani příslušníci majority, ani policie, ale kde nefungují ani základní instituce majoritní společnosti – rodina, církve a politické strany) o ceně, kterou společnost musí zaplatit za jejich integraci (dochází ke složitému vyjednávání nejen o normách, ale i o hodnotách). V obou případech může být, i když rozdílným způsobem ohrožena „otevřená společnost“.

Významným konceptem legitimizujícím strategii sociální inkluze je koncept *práv* (konstitutivní) respektive občanských práv (limitující právo institutem občanství – což obrací pozornost k migrantům, žadatelům o azyl a zahraničním pracovníkům zejména těm, jejichž pobyt na národním pracovním trhu není legalizován). Jedná se především o právo participace a kooperace pro různé – ať již na základě jejich gender, etnicity, popřípadě handicapů různého charakteru - marginalizované minority. Významnou roli zde hraje také koncept *občanství*. Sociální exkluzi se dnes míní často specifická forma exkluze, a to exkluze z plného politického a sociálního občanství (Andersen 1999). Institut občanství je bránou (z morálního i legislativního hlediska<sup>8</sup>) k oprávněním a tím i k zaopatření sociálního státu (od sociálních dávek přes zaměstnanost až

<sup>6</sup> Blíže k tomuto procesu a k jeho dopadu na sociální stratifikaci, na postavení jedince v tomto stratifikačním systému, ale i na míru a formy solidarity ve společnosti například Beck (1986) nebo Bauman (2002 a 2004).

<sup>7</sup> Existence rozmanitých subkultur v moderní společnosti je příležitostí k fluktuaci mezi identitami, a vyloučení z hlavního proudu společnosti téměř vždy najdou společenství, jež jim nabídne jinou, alternativní, identitu. Tato identita ovšem může potenciálně být spojena s odcizením se celku společnosti, odmítnutím jejich hodnot a norm. Blíže o se tom zmiňuje Dahrendorf (1991), když píše o tzv. separatistech.

<sup>8</sup> Habermas (1992) konstatoval, že základní práva liberálně demokratického občanství spočívají ve vzájemné podpoře: Inkluze vyžaduje solidaritu a to vzájemnou solidaritu. Základní práva na nichž stojí liberálně demokratické občanství jsou ta, která musejí jednotliví občané vzájemně respektovat.

po systém zdravotního a důchodového pojištění). Inkluze prostřednictvím občanství patří, podle Habermase (1992), k základním právům liberálně demokratického občanství. Woodward and Kohli (2001) kladou rovnítko mezi inkluzí a členstvím a to v politické, ekonomické a občanské dimenzi s nimiž korespondující *stát, trh práce a občanská společnost*. Právě tyto instituce jsou podle nich v moderní evropské společnosti třemi základními mechanismy participace a inkluze. Je však zřejmé, že občanství je nejen inkluzivním, ale i exkluzivním mechanismem, neboť práva jsou institutem občanství nejen určena, ale i omezena. Jak již bylo řečeno, mnoho procesů sociální inkluze je doprovázeno exkluzí a vytvářením nových hranic ať se to již týká přístupu jedinců či kolektivů ke zdrojům, jejich práv nebo jejich identity (Woodward and Kohli 2001). Navíc vedle úplného občanství existuje občanství dílčí (kdo jsou formálně občany, ale nepodílejí se na právech či povinnostech s ním spojených – jako je tomu v případě migrantů, ale i kulturních minorit, či tzv. asociálů). Inkluzi prostřednictvím občanství také komplikuje fakt, že k jeho plné realizaci, k plnému výkonu práv i povinností, nezbytně patří potřebné zdroje, kompetence a motivace a nepochybně i příležitosti (jsou nerovně distribuovány). Inkluze není jen otázkou adekvátního podílu na zdrojích, ale i rovnosti v možnosti participovat na životě kolektivity a ovlivňovat ho, i rovnosti šancí v individuálním životě či ve společnosti (Stewart 2000a).

Inkluzivní strategie vyžaduje posílení aktérů, což je *sociální rovina* integrace a institucionální reformu, což je *systémová rovina* integrace (Andersen 1999). V otevřené společnosti to tedy není jen přizpůsobení se normám a hodnotám majority, ale i vzájemná interakce a přizpůsobování se hodnot a norem jednotlivých kolektivů, které v dané společnosti koexistují. Od inkluzivních mechanismů se také očekává, že zajistí sociální kohezi společnosti a maximální participaci jejích členů v demokratických procesech.

Inkluze je dynamický a multidimenzionální proces. Je to otázka členství ve společnosti, jehož čtyřmi základními dimenzemi jsou:

- *Politická a občanská inkluze* (koresponduje se státem a občanskou společností – ruší politickou exkluzi z nedostatku zdrojů, informací a příležitostí k politické participaci).
- *Ekonomická inkluze* (koresponduje s trhem, centrální inkluzivní mechanismus představuje participace na trhu práce, zaměstnání – ruší ekonomickou exkluzi z produkce či spotřeby).
- *Sociální inkluze* (ruší exkluzi v sociálním životě a v komunitě danou nedostatkem příležitostí společenského života, slabostí sociálních sítí, sociální izolací či diskriminací).
- *Kulturní inkluze* (ruší exkluzi danou rozdílným kulturním kapitálem).

Podle Percy-Smith (2000) je otázku sociální inkluze nutné reflektovat v kontextu specifiky místa, obyvatel a místní samosprávy (lokální kontext), specifiky ekonomické politiky a režimu sociálního státu, občanských práv a způsobu reakce na globalizaci (národní kontext) i v kontextu globalizace a jejího vlivu na strukturální změny ve společnosti (globalizační kontext).

## **Veřejně politická agenda Evropské unie a jejích členských zemí**

Jedním ze základních cílů Evropské unie je dnes posilování ekonomické a sociální koheze. Tradičně je to chápáno jako vyrovnávání rozdílů mezi zeměmi a regiony (zejména co se týče GDP na hlavu, příjmů a míry nezaměstnanosti), ale v diskursu Evropské unie můžeme najít i jiné významy tohoto konceptu. Je jistě sporné, zda expanze konceptů jako jsou *sociální exkluze* a *sociální inkluze*, ale též *integrace* respektive *sociální koheze/soudržnost* do úvah o chudobě či do úvah etnických kulturách a soužití mezi nimi a do agendy programování, plánování a realizace praktické sociální politiky:

- odráží skutečně nové společenské jevy a procesy (do jaké míry tedy jde o přizpůsobení terminologie měnící se realitě - zejména změnám v sociální stratifikaci);
- jde (pouze) o nový pohled na staré věci, přičemž slovo pouze ponecháváme v závorce, abychom potlačili pejorativní význam jeho použití;
- nebo je jen přizpůsobením terminologie přenesením akcentu z jednoho aspektu daných jevů či procesů na jiný aspekt;
- či dokonce svou povahou spíše znesnadňují poznání jevů, které označují než aby je pomáhaly objasnit: Blanc (1998) konstatuje, že řada francouzských sociologů považuje koncepty sociální exkluze a inkluze spíše za ideologické než vědecké.

Abychom zvolili zcela konkrétní příklad: jaký je rozdíl mezi péčí o slepé osoby a sociální inkluzí slepých osob či vozičkářů, ale i mentálně handicapovaných a jaké dopady má tato změna diskursu jak na samotné tyto osoby tak i na sociální politiku společnosti jejíž jsou součástí (a tedy opět zpětně na jejich život) a na samotnou společnost? Nepochybně zde existuje významový rozdíl mezi péčí a inkluzí, který může být přenesen do konkrétních cílů a strategií sociální politiky, do povahy a způsobu fungování sociálních služeb, který je zmíněným osobám určen, ale i do řady institucí a do mnoha skutečností každodenního života, které ovlivňují jejich schopnost pohybovat se ve svém prostoru stejně autonomně jako se zde pohybují osoby bez tohoto handicapu. Inkluzivní jsou tedy všechna opatření, která odstraňují zábrany jejich pohybu ve fyzickém (po ulicích, budovách veřejných úřadů, vzdělávacích institucí etc.) a sociálním prostoru (přijímat zaměstnání, dosahovat vzdělání, získávat status, dosahovat vzdělání etc.) společnosti a umožňují jim participovat na životě společnosti a rozhodovat autonomně o svém osudu (přes svůj handicap) jako ostatním jejím členům.

Etablování konceptu sociální inkluze (ještě předtím konceptu sociální exkluze – viz EU 2000) v diskursu sociální politiky Evropské unie má samozřejmě svoji genezi a chápeme-li ho jako logický krok po etablování konceptu sociální exkluze, mohli bychom sáhnout až k *Evropské sociální chartě* přijaté v roce 1961 jejíž revidované znění bylo potvrzeno ve Štrasburku v roce 1996. Amsterdamská úmluva formulovala boj proti sociálnímu vyloučení jako centrální téma sociální politiky zemí Evropské unie. Jednání v Nice v prosinci 2000 potvrdilo čtyři základní cíle v oblasti opatření, jež mají čelit riziku sociální exkluze a to:

1. usnadnění přístupu k placené práci/zaměstnání a přístupu všech ke zdrojům, právům, zboží a službám;
2. prevence rizika sociální exkluze;
3. pomoc nejvíce ohroženým (strategie sociální inkluze mají směřovat obecně proti všem formám chudoby a sociální exkluze se zvláštním zřetelem k tělesně a duševně handicapovaným osobám, dětem a mládeži, starým lidem, etnickým minoritám a imigrantům, ale i bezdomovcům a osobám vracejícím se z výkonu trestu);
4. mobilizace všech relevantních institucí a orgánů.

Co se týče institucionálního zajištění inkluzivních strategií, existuje v rámci orgánů Evropské komise „*The Social Inclusion Unit*“, zpracovávající Memoranda, *Joint Inclusion Reports* (báze pro výměnu informací mezi jednotlivými zeměmi o jejich národních strategiích sociální inkluze) a dohlížející na Social Exclusion Programme. Nezbytnost institucionalizace inkluzivních strategií v jednotlivých členských zemích Evropské unie je dána požadavkem orgánů Evropské unie, aby jednotlivé členské země, počínaje rokem 2001 zpracovávaly *Národní plány sociálního začleňování* (Naps/incl neboli *National Action Plan on Social Inclusion*) v nichž by stanovily své priority ve vztahu ke kongresem v Nice (2000) stanoveným cílům, a aby dále zpracovávaly i zprávy o jejich realizaci (Summary Reports).

Action Plans (NAPs/Inclusion - National Actions Plans on Social Inclusion neboli Národní plány sociálního začleňování (viz například Social Protection Committee 2001a) zpracovávané na národní úrovni jsou - počínaje rokem 2001 - předkládány s dvouletou periodicitou). Na základě prvních Naps/incl - Národních plánů sociálního začleňování zemí původní patnáctky byl také vypracován Draft Joint Report on Social Inclusion (CEC 2001).

Nejen zpracovávání požadovaných dokumentů, ale i realizace v nich rozpracovávaných inkluzivních strategií vyžaduje i organizační opatření, existenci specializovaných orgánů, organizací a pozic jak na vládní úrovni (včetně některých ministerstev), tak i na úrovni státní správy a samosprávy. Toto organizační zabezpečení je v České republice, ve srovnání se zeměmi původní patnáctky EU, spíše nerozvinuté a nesystematické. Ve Velké Británii například existuje řada orgánů, jejichž cílem je, přímo či nepřímo posilovat inkluzivní trendy jako jsou Strategy Unit<sup>9</sup>, Social Exclusion/Inclusion Unit, Neighbourhood Renewal Unit, Homelessness and Housing Support Directorate a další součástí úřadu premiéra a jeho náměstků, stejně jako součástí různých stupňů regionální a místní správy. Plány sociálního začleňování mají jasně určit *cíle a priority, strategické postupy* a vedle toho též určit i *institucionální zajištění* realizace cílů a strategických postupů v dané zemi. *Common Outline* Národních plánů sociálního začleňování určuje pro členské země Evropské unie jako hlavní výzvy (CEU 2001):

- vytváření inkluzivního trhu práce a podpora zaměstnávání jakožto práva a příležitosti pro všechny; garance adekvátního příjmu a zdrojů pro důstojný život<sup>10</sup> (růst počtu pracovních příležitostí a růst zaměstnatelnosti osob obecně a zejména těch se sníženou pracovní schopností);
- překonávání handicapů ve vzdělávacím procesu, odstraňování *znevýhodnění v přístupu ke vzdělání*, rozvíjení prevence proti předčasnému opuštění školy mladými lidmi, a rozvoj celoživotního vzdělávání dostupného všem osobám, včetně osob z ohrožených skupin (klást při výchově a vzdělávání větší důraz na sociální hodnoty, především na sociální soudržnost, rovná práva a příležitosti, aktivní občanství);
- zachování rodinné solidarity a ochrana práv dětí (podpora rodiny a rovných příležitostí pro muže a ženy s přihlédnutím k jejich měnícím se rolím ve společnosti, ochrana práv dětí jako prevence proti chudobě a sociálnímu vyloučení);
- zajištění dobrého bydlení pro všechny, na něž je nazíráno jako na základní potřebu a právo (včetně řešení problému bezdomovectví);
- garance rovného přístupu ke kvalitním službám (zdravotnictví, doprava, sociální péče, kultura, rekreace a právní služby), zlepšování dostupnosti služeb a obnovu oblastí postižených mnohonásobnou deprivací) a *lepší (integrované) poskytování služeb* - tento úkol předpokládá integraci všech poskytovatelů služeb: veřejných i soukromých, a to na národní, regionální i místní úrovni.
- obnova (regenerace) znevýhodněných oblastí - úkolem je vytváření vhodných nástrojů, pomocí nichž je možno obnovit ekonomickou a sociální úroveň znevýhodněných oblastí.

Vedle těchto výzev pak obsahuje *Common Outline* charakteristiku strategických přístupů a hlavních cílů, nástrojů dosahování těchto cílů, indikátorů a příkladů konkrétních pozitivních příkladů strategií, politik či konkrétních opatření (CEC 2001). Samotné *Národní plány sociál-*

<sup>9</sup> Jejím cílem je vytvářet strategie a ve shodě s prioritami vlády poskytovat poradenství a jinou podporu vládním orgánům při rozvoji jejich vlastních strategií a identifikovat hlavní směry v nichž by se tyto strategie měly rozvíjet. Jako příklad činnosti této instituce, týkající se otázek sociální inkluze, může posloužit například materiál *Improving the Prospect of People Living in Areas of Multiple Deprivation in England* z roku 2005.

<sup>10</sup> Setkáváme se zde samozřejmě s koncepty, které samy vyžadují výklady a o jejichž obsahu a významu nemusí být vždy shoda – jako je tomu v případě konceptu důstojného života.

*ního začleňování* specifikují přístupy jednotlivých členských zemí Evropské unie, jejich vlastní cíle a strategie zvolené k jejich dosažení. Centrem pozornosti jsou v *Národních akčních plánech sociálního začleňování* především nezaměstnanost a chudoba (Ferrera, Matsaganis and Sachi 2002) - často její specifické podoby jako je chudoba dětí, z ní plynoucí nerovnost a s tím spojená závislost na sociálním státu. V souvislosti s institucionalizací inkluzivních strategií nelze pominout ani pravidla pro formulaci těchto strategií a *Národních akčních plánů sociálního začleňování*:

- a) Pravidlo mobilizace samotných subjektů ohrožených sociální exkluzí, aby sami usilovali o sociální inkluzi a snahy mapovat jejich potřeby a situaci. Požadavkem je také rozvoj inkluzivních strategií ve vzájemné spolupráci státních orgánů a orgánů samosprávy s nestátními organizacemi a svépomocnými skupinami.
- b) Pravidlo spojení sociální a ekonomické politiky (Evropský sociální program zdůrazňuje provázanost hospodářského růstu, zaměstnanosti a sociální soudržnosti) a modernizace systému sociální ochrany a efektivnosti inkluzivních strategií a agend, které je zajišťují (na úrovni Evropské unie: common guidelines, NAPs - national actions plans, joint evaluation reports, recommendations).
- c) Pravidlo legislativního a institucionálního zajištění inkluzivních strategií a kooperace mezi jednotlivými sociálními aktéry (vláda a ostatní ústřední instituce národního státu a jeho regionů, samospráva, neziskový sektor a svépomocné organizace a skupiny) při jejich realizaci.
- d) Pravidlo publicity (národní plány sociálního začlenění by měly být známy potenciálním sociálním aktérům – včetně samotných subjektů ohrožených sociální exkluzí – i obecně veřejnosti).
- e) Pravidlo rozvoje systému indikátorů ohrožení exkluzí a indikátorů míry sociální inkluze (jádem jsou sdílené indikátory přijaté v belgickém Laeken v prosinci 2001, vedle indikátorů zohledňujících specifiku jednotlivých členských zemí) schopných napomoci formulování cílů i jejich naplňování.
- f) Pravidlo rozvoje systému statistiky umožňující sledovat tyto indikátory na národní, regionální a případně i lokální úrovni a porovnávat jejich úroveň s ostatními zeměmi či regiony Evropské unie.<sup>11</sup>
- g) Pravidlo vzájemné podpory strategie sociální inkluze a strategie zaměstnanosti a důrazu na inkluzi etnických minorit a imigrantů.

Nejen dodržování obecných cílů, ale i respektování těchto pravidel může být kamenem úrazu. Je to zejména problém organizačního zabezpečení úkolů stanovených národním plánem a jejich transfer do regionálních a místních politik: otázka určení konkrétních institucí (v nich pak konkrétních útvarů a pozic), jimž má být připsána odpovědnost za transfer národních cílů do cílů regionů a lokalit a za jejich konkretizaci a realizaci, ale i otázka koordinace jejich spolupráce s dalšími sociálními aktéry na dané úrovni (regionální správa a samospráva, neziskové organizace a svépomocné skupiny). Je to ovšem také problém konkrétního periodického monitorování procesů sociální exkluze a inkluze. Zajistit monitorování stavu sociální exkluze

<sup>11</sup> Je možné zmínit soubor 18 indikátorů (Leaken Indicators- primárních a sekundárních) sociální exkluze (Social Protection Committee 2001b), či strukturální indikátory sociální koheze (distribuce příjmů – income quintile ratio; míra rizika chudoby před a po sociálním transferu; přetrvávání chudoby neboli míra dlouhodobé chudoby; regionální koheze jakožto koeficient variace míry nezaměstnanosti mezi regiony; osoby opouštějící školy bez dokončeného vzdělání a kvalifikace, míra dlouhodobé nezaměstnanosti; domácnosti jejichž členové nemají placenou práci).

a inkluze neznamena pouze přijmout v Evropské unii platné indikátory do rutinních národních statistik a realizaci standardních výběrových šetření. Příkladem je především European Community Household Panel (ECHP), jenž slouží nejen k monitorování sledovaných jevů a tendencí jejich vývoje s možností vzájemné komparace mezi členskými zeměmi Evropské unie, ale i k vývoji a ověřování indikátorů těchto jevů a tendencí. Jde však i o různá výběrová šetření prováděná v různých sítích jako je tomu v případě European Social Survey. Vyžaduje to také finančně i organizačně náročné vtělení relevantních ukazatelů do periodického statistického sledování nejen na národní, ale i na regionální úrovni (otázka regionálních statistik), popřípadě i na lokální úrovni.

Strategie sociálního začleňování, jejichž formulaci žádá Evropská unie od jednotlivých členských států, by měla být založena na její strategii, založené na politické shodě, již bylo dosaženo na Lisabonském summitu v roce 2000. To váže tuto strategii k základním cílům zde přijatým a to k (trvale udržitelnému) *ekonomickému růstu, zaměstnanosti* (více a kvalitnějších pracovních příležitostí) a *sociální kohezi* (inkluze jako snaha o realizaci sociální koheze). Strategickým cílem bylo „stát se nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější na znalostech založenou ekonomikou světa, schopnou trvale udržitelného ekonomického růstu s více a lepšími pracovními místy a větší sociální soudržností“. Tyto cíle by se měly vzájemně podporovat, ve skutečnosti mezi nimi existuje jisté napětí a ozývají se hlasy, varující před oslabováním důrazu na sociální kohezi v důsledku přenesení akcentu na posilování konkurence (a tím i konkurenceschopnosti) a na otázky zaměstnanosti (EAPN 2004).

Spolu s logikou vývoje diskursu EU je jádrem inkluzivní strategie především snaha čelit riziku nezaměstnanosti a chudoby a jejich důsledkům.<sup>12</sup> Proto jsou koncept sociální inkluze a následně také inkluzivní strategie úzce vázány na *Evropskou strategii zaměstnanosti*, k níž byly základy položeny na summitu Evropské unie o pracovních místech v Lucemburku v roce 1997 a jež byla v roce 2003 revidována a vtělena do *Národních plánů zaměstnanosti* členských zemí (vedle logických cílů takto zaměřeného dokumentu nás zajímá právě spojení zaměstnanosti a sociální koheze/soudržnosti skrze otevřenost trhu práce). Zmínit lze v této souvislosti samozřejmě i *Evropský sociální program* pro léta 2000-2005 přijatý v Nice v roce 2000 a v roce 2005 prodloužený na léta 2006-2010.

Trh práce je považován za instituci ovlivňující dominantním způsobem – přímo i nepřímo skrze chudobu - inkluzivní procesy a sociální kohezi společnosti (Dun and Somerville 2004 nebo Robinson 2000). Placená práce je totiž považována za integrující prvek společnosti, jejíž občané byli a jsou chápáni především jako občané pracující: Prostřednictvím placené práce se stávají plnoprávními členy této společnosti (Gorz, 1999:55) a od placené práce je odvozena i řada práv, jímž se v ní těšili a těší. Beck (1998:11) oprávněně konstatuje, že dnešní „demokracie povstala v Evropě a Americe jako demokracie (placené) práce v tom smyslu, že politická svoboda byla odvozena z participace na (placené) práci“. Nezaměstnanost, především pak dlouhodobá či opakovaná nezaměstnanost, zejména koncentruje-li se do určitých konkrétních typů domácností, je považována za hlavní zdroj sociální exkluze. Jedním ze znepokojivých jevů je tendence dělení společnosti na domácnosti pracujících neboli „rich work households“ a domácnosti bez placené práce – v nichž žádný z členů domácnosti nemá zaměstnání neboli „poor work household“ (Campbell 2000).

<sup>12</sup> Ponecháváme zde stranou otázku sociální inkluze jednotlivých členských zemí v Evropské unii a solidarity mezi nimi. Podle řady autorů (například Atkinson 2002) ovšem sociální inkluze musí být chápána jako podmínka existence celku Evropské unie jako integrovaného (kohezivního) celku.



Předpokládá se proto, že hlavní investice půjdou do zvyšování zaměstnanosti. Na jedné straně by měly stimulovat růst pracovních příležitostí (ovlivňování národního trhu práce, ale zejména lokálních pracovních trhů) a na druhé straně zvyšovat zaměstnatelnost pracovní síly (obecně u jedinců se zvláštními handicapy zejména<sup>13</sup>), především posilováním její kvalifikace<sup>14</sup> a flexibility prostřednictvím tradičních vzdělávacích institucí i prostřednictvím rozvoje systému celoživotního vzdělávání. Tento důraz na trh práce je dán tím, že inkluzivní strategie Evropské unie se rozvíjí – jak již bylo na začátku zmíněno - především v *sociálně integrativním diskursu* v němž je klíčovým konceptem participace na trhu práce a základním mechanismem sociální inkluze placené zaměstnání (Levitas 1998). Sociální systém, včetně institutu minimálního příjmu, který zajišťuje dostatečný příjem nezbytný pro důstojný život ale současně udržuje efektivní motivaci „mít zaměstnání“ v této logice představují jeden ze základních inkusivních mechanismů. Je však třeba poznamenat, že řada autorů oprávněně upozorňuje, že zaměstnanost není klíčem k inkluzi nevezme-li se v úvahu i jeho kvalita: povaha práce, jistota pracovního míst a povaha pracovní pozice (Atkinson 1998). Je-li ovšem placená práce dnes chápána jako základní inkluzivní mechanismus (sociální, ale v řadě případů i politická práva jsou přímo vázána na ekonomickou participaci) integrující navíc společnost, pak je úbytek placené práce v evropské společnosti – který je považován spíše za její strukturální rys než cyklický výkyv (Gorz, 1999 či Beck 2000) na pováženu.

Vedle zvyšování zaměstnanosti a zvyšování zaměstnatelnosti jedinců patří mezi inkluzivní nástroje především sociální ochrana (Komise Evropských společenství 2005).<sup>15</sup> Poněkud se zapomíná, že sociální integraci slouží též rozvoj systému vzdělávání a zajištění jeho přístupnosti všem vrstvám společnosti, opatření zaměřená na zlepšování úrovně (a dostupnosti všem) veřejných služeb (zejména zdravotnictví, vzdělávání, dopravy zvyšující dostupnost či sociálních služeb – zejména zařízení péče o předškolní děti<sup>16</sup>), na bydlení (obydlí a místo bydliště včetně sousedství), vzdělávání, informace a komunikace (zejména rozvoj gramotnosti v oblasti informačních technologií), mobilitu, bezpečnost, spravedlnost, volný čas a kulturu. Zcela specifickou záležitostí jsou pak inkluzivní strategie cílené na skupiny, které jsou v jedné či více oblastech života handicapované, diskriminované, či marginalizované, popřípadě mají z povahy svého handicapu problémy s plnou participací v těchto oblastech.

*Národní akční plány sociální inkluze* často akcentují význam prostorových souvislostí sociální exkluze a následně snah o inkluzi (Bradshaw and Bennet 2003) a to jak v případě akcentu na rozvíjení lokálních trhů práce, tak i v pozornosti věnované územnímu soustředění sociálně vyloučených osob či území s atributy sociálního vyloučení. V deprivovaných oblastech je obecně nízká úroveň ekonomické aktivity a vysoká koncentrace nezaměstnaných (a často také kolabující lokální trh práce), špatný stav bytového fondu a nízký standard bydlení a životního prostředí, špatná dopravní dostupnost, nedostatečný přístup k veřejným službám nebo jejich nedostatečná kvalita, vysoká míra kriminality a obecně asociálního jednání, rizikové životní prostředí, atd). Deprivované oblasti jsou charakteristické nejen koncentrací těchto nepříznivých faktorů a koncentrací deprivovaných osob, ale představují také segregační tendenci. Inkriminovaný prostor opouštějí nejen příslušníci středních vrstev (Wilson 1997), ale příslušníci majo-

<sup>13</sup> Jde o osamělé osoby (zejména osamělí rodiče – většinou matky – se závislými dětmi), tělesně či mentálně handicapované osoby, osoby s nízkou kvalifikací, staré osoby, nebo imigranty a členy etnických komunit (jejichž zaměstnatelnost je většinou snížena vedle jejich nízké kvalifikace i jejich stereotypizací a diskriminací).

<sup>14</sup> Patří sem i důraz na redukci těch, kdo opouštějí školství s nedokončeným základním vzděláním nebo s neplnohodnotným vzděláním (v ČR je to především případ absolventů zvláštních škol).

<sup>15</sup> Sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc

<sup>16</sup> Což má zlepšovat zaměstnatelnost zejména mladých matek (často vychovávajících své děti bez partnera).

ritní populace obecně a dochází k faktické segregaci jeho obyvatel. Prostorové oddělení těchto osob brání jejich (re)integraci. Vzájemné kontakty mezi nimi a většinou populace jsou řídké a převážně jen generalizované a to již od jejich raného věku, neboť dochází i k jejich segregaci v procesu jejich socializace a vzdělávání.

Územní aspekt sociální exkluze a inkluze by měl být chápán jako velmi významný i v kontextu České republiky. Například pro Romy není hlavním problémem ani tak neadekvátní životní úroveň, ale je jím - vedle jejich marginalizace na trhu práce - právě neadekvátní bydlení (jejich šance získat a udržet kvalitní obydlí v kvalitní lokalitě je ve většině případů takřka mizivá). Z tohoto důvodu je zajímavé, že v řadě členských zemí Evropské unie je mezi významné inkluzivní strategie počítána i regenerace devastovaných lokalit.<sup>17</sup> Jde o snahu regenerovat bytový fond a životní prostředí v dané lokalitě, ale i rozvíjet dopravní dostupnost lokality a kvalitu veřejných služeb v ní (regenerace fyzického prostoru) a budovat či obnovovat komunitu, posilovat svépomoc a vzájemnou důvěru obyvatel dané lokality (regenerace sociálního prostoru, jeho sociálního kapitálu). Regenerace deprivovaných čtvrtí se většinou děje ve spolupráci samosprávy, privátního sektoru i neziskových organizací, při získání důvěry obyvatel a posilování jejich kompetencí a motivace ovlivňovat celý proces regenerace. Zvýrazňuje se tak komunitní rozměr sociální inkluze. Řada forem sociální inkluze je totiž vázána na komunity a na sociální kapitál komunit<sup>18</sup> a odehrává se skrze nestátní organizace rozmanitého druhu i na úrovni sousedství. Je založena na sociálním kapitálu nebo na jeho cílevědomém budování, přičemž tento pojem je zde použit v širším slova smyslu. Jedná se o pojetí sociálního kapitálu nikoliv jako atributu jedince (rozsah a kvalita jeho sociálních sítí a jeho schopnost zmobilizovat je ve svůj prospěch – někdy se sociálním kapitálem míní zdroje, jichž jedinec může dosáhnout ve svých sociálních sítích), ale koncept sociálního kapitálu zde odkazuje k atributům určité sociální komunity nebo organizace jako jsou v ní existující sociální sítě, normy a sociální důvěra, která usnadňuje koordinaci a kooperaci pro společný prospěch (Putnam 1995).

## Závěr

Debata o sociální inkluzi v Evropské unii má nejen svoji logiku a svá centrální témata, ale i svoji genesi. Vyuvíjela se od boje proti chudobě přes boj proti sociální exkluzi<sup>19</sup> (ve srovnání s konceptem chudoby bylo považováno za přednost konceptu sociální exkluze jeho důraz na multidimenzionalitu a dynamiku) až k úsilí o sociální inkluzi a skrze inkluzivní strategie ke snaze posilovat sociální kohezi společnosti. Sociální koheze je zde definována procesně a úsilí o kohezi nepředstavuje již jen pouhý boj proti chudobě a sociální exkluzi (preventivní i nápravný), ale především *vytváření solidarity*. A to na základě respektování lidských práv, svobody a důstojnosti jedinců a rozdílnosti jejich kultur, názorů a náboženství, a odstraňováním překážek jejich participace na životě společnosti.<sup>20</sup> Tento vývoj znamenal přesun pozornosti od chudoby jako stavu nouze a nerovnosti k sociální exkluzi (i té, která je založena na chudobě) jako důsledku neschopnosti jedinců či kolektivit uplatňovat svá základní práva. Koncept *sociální*

<sup>17</sup> Existuje tu celá řada konkrétních programů na celostátní (příkladem může být Scottish Executive, 2005. The Social Focus on Deprived Areas), regionální i lokální úrovni (příkladem může být The Leeds Economic Development Strategy, 2005).

<sup>18</sup> V této souvislosti není bez zajímavosti, že například Světová banka používá pojmy sociální koheze a sociální kapitál jako synonyma.

<sup>19</sup> Explicitně se sociální exkluzi nejprve chápala zejména jako vyloučení z trhu práce. European Council v Nice v roce 2000 zmínil mezi čtyřmi základními cíli boje proti chudobě a sociální exkluzi na prvním místě usnadnění participace skrze zaměstnání.

<sup>20</sup> Revised European Strategy for Cohesion (CDCS 2004) přijatou radou ministrů EU v březnu 2004.

*inkluze*, spolu s konceptem *sociální koheze/soudržnosti*, nedominovala přitom v současné době ovšem jen diskursu sociální politiky Evropské unie, ale je běžný i v diskursu takových světových organizací jako jsou World Bank či UNESCO.

Debatu o *sociální inkluzi* je neoddělitelná od debat o *rovnosti* a *sociální spravedlnosti* a *právech*, ale zejména od debat o *sociální integraci* (*solidaritě*, kterou někteří autoři ztotožňují s integrací, jiní v ní vidí podmínku integrace) a *sociální kohezi*, a v první řadě o *sociální exkluzi* (v případě sociální koheze je debata vedena v pozitivní rovině – čeho se má inkluzivní strategií dosáhnout, v případě sociální exkluze v negativní rovině – čemu se má inkluzivní strategií zabránit). Debatu o *sociální inkluzi* nelze vyjmout ani z kontextu diskuse o *občanství* a *občanské společnosti* neboť sociální inkluze je v členských zemích současné Evropské unie exkluzivní s odkazem na institut občanství (plná participace na pracovním trhu, volební právo, účast na systému sociálního pojištění a na sociální pomoci a další jsou zde vázány na občanství). Zatímco se liberalismus i sociální demokracie shodují v akcentu na sociální kohezi, nahrazuje přitom liberalismus akcent sociální demokracie na distributivní rovnost akcentem na inkluzi. Sociální inkluze totiž neznamená distributivní rovnost, ale zajištění minimálního standardu. Setkáváme se zde s pojetím, v němž je inkluze chápána jako předpoklad a základ kohezivní společnosti (inkluze jako nejlepší způsob jak popsat ekonomiku a společnost založené na sociální kohezi), přičemž však inkluze neznamená rovnost, ale občanství (Silver 1994). Jordan (1996) ovšem poukazuje na to, že když jsou lidé včleňováni do společnosti jako občané, týká se jich to jako jedinců a nikoliv jako členů sociálních skupin. Jde tedy o jejich individuální (univerzální) práva a nikoliv o kolektivní (specifická) práva. V rozlišení individuálních a kolektivních práv je zřejmé napětí, neboť ve jménu universalismu může docházet k vylučování konkrétních specifických kolektivit (žen, minorit, ...) nebo k jejich začlenění způsobem, který je marginalizuje či diskriminuje. Řada autorů například konstatuje, že identita minorit je sice v Evropě tolerována jako fatální aspekt plurality dnešního světa, ale občanská integrace jejich příslušníků je podmiňována spíše oslabením této identity (Byrne 1999). Na druhé straně je rizikem akcentu klade-ném na kolektivní práva to, že může vést až k úplnému odmítnutí universalismu (jako společné platformy) a následně k partikularismu – k oddělení se určitých kolektivit, který je pro kohezi společnosti stejně destruktivní jako její ignorování jejich kolektivních práv.

Sociální inkluze není jen popisným pojmem, ale jde o pojem, který je zatížen hodnotami a utopiemi (více než koncept sociální exkluze). Má normativní charakter – je současně cílem o který je usilováno (i když přesněji řečeno cílem je kohezivní společnost a sociální inkluze je nástrojem, jehož prostřednictvím jí má být dosaženo) a má tedy konkrétní společenskou hodnotu. Znamená dát lidem šanci, aby *uplatnili svá práva* a – splnili respektive *mohli splnit své povinnosti* a na druhé straně je to samotný *výkon těchto práv*: aktivní občanství. Sen (2001) definuje sociální inkluzi jako proces charakterizovaný ve společnosti sdílenými sociálními zkušenostmi a aktivní participací, rovností příležitostí a životních šancí pro jedince a dosažením adekvátní základní životní úrovně pro všechny občany. V tomto diskursu existuje určitá shoda v tom, že základním cílem inkluzivních strategií je „*umožnit lidem s nedostatečnými schopnostmi či nedostatečnými, nepravidelnými a nejistými zdroji (tak jako ostaním) adekvátně participovat na ekonomickém a sociálním životě společnosti v níž žijí a plně v ní uplatňovat práva s členstvím v ní spojená a nezbytná pro udržení jejich vlastní lidské důstojnosti*“. Inkluze je tak vnímána jako důsledné uplatnění občanských, politických, ekonomických a sociálních práv (Marshall and Bottomore 1950) a v nejobecnější poloze základních lidských práv<sup>21</sup>. Podle ně-

<sup>21</sup> Inkluze má poskytnout jedincům i kolektivitám příležitost plně využít svých práv občanů a současně i plně dostát svým občanským povinnostem. Vzhledem ke konsenzuálnímu charakteru těchto práv a k stále silnějšímu tlaku stále početnějších skupin prosazující své zájmy jako (lidská) práva, je ovšem otázka vymezení inkluzivních cílů i strategií poněkud neurčitá.

kterých názorů ovšem naopak koncepty jako sociální exkluze, inkluze či koheze umožňují politickým elitám zastírat rostoucí nerovnosti (Levitas 1996) a odvádět pozornost od centrálních problémů moderní společnosti, zejména od destrukce pracovních vztahů a sociálního státu.

Obecnou tendencí inkluzivních strategií Evropské unie a jejich jednotlivých členských zemí je jejich zaměření na inkluzi osob a kolektivit do hlavního proudu společnosti. Především prostřednictvím jejich začlenění na trhu práce a pokud tato snaha není úspěšná (nedaří se řešit strukturální problémy – totiž zvyšování počtu pracovních příležitostí a jejich kvalitu, ani individuální problémy – totiž zvyšování zaměstnatelnosti těchto osob a jejich motivace k přijímání zaměstnání), pak prostřednictvím komunitních programů. Současně je zde snaha řešit územní podmínky úspěšné inkluze: regenerací lokálních trhů práce a regenerací důležitých atributů území a sociálního života na něm. Panuje celkem shoda v tom, že integrovat je třeba především osoby sociálně vyloučené nebo rizikem sociálního vyloučení ohrožené. Taxativně je vymezují především různé programy a plány inkluze, neboť vymezení subjektů, které jsou cílem inkluzivních strategií, je podmínkou úspěšnosti a efektivnosti těchto programů a plánů (ne všechny úspěšné programy jsou i efektivní, ale i efektivní programy mohou být neúspěšné, zanedbají-li některou z významných dimenzí problému nebo nepočítají-li s nezamýšlenými důsledky). Cílem inkluzivních strategií v členských zemích Evropské unie jsou především analfabeti a lidé bez vzdělání nebo jen se základním (často nedokončeným) vzděláním, tělesně a mentálně handicapované osoby a osoby s dlouhodobými zdravotními potížemi, dlouhodobě či opakovaně nezaměstnaní (se zvláštním zřetelem na domácnosti s více nezaměstnanými členy) a příjmově chudí, příslušníci marginalizovaných (a většinou diskriminovaných) etnických skupin – často též s nízkou mírou vzdělanosti a chudí, osamělí staří lidé, bezdomovci, ale v některých případech například i mladí lidé kolem dvaceti let věku (otázka přechodu ze školy na trh práce a etablování se na něm). Jak je zřejmé, spojují se zde všechny diskursy, o nichž se zmiňuje Levitas (1998). Redistributivní (inkluze prostřednictvím redistribuce a sociální ochrany), integrativní inkluze (prostřednictvím trhu práce) i moralizující (inkluze jako resocializace).

Diskurs sociální politiky Evropské unie a akademický diskurs sociálních věd kolem konceptů sociální exkluze/inkluze a sociální integrace/ koheze se značně vzájemně ovlivňují, což je dáno mnoha faktory. Mohli bychom mezi nimi uvést především:

- přesvědčení obou stran, že jde o klíčové problémy dnešních evropských společností;
- a z toho plynoucí tok financí do podpory výzkumu těchto otázek ze strany Evropské unie i jejích jednotlivých členských zemí;
- značná synergie v sociální vědě (jako sociální instituci) v podobě rozsáhlých vědecko-výzkumných sítí (velmi často finančně i organizačně podporovaných politickou sférou) při řešení otázek chudoby, sociální exkluze, sociální inkluze a sociální koheze;

Se zmíněnými koncepty běžně operuje většina evropských nestátních iniciativ. Příkladem je *Platform of European Social NGOs* (Non-Governmental Organisations), která představuje asociaci evropských nevládních organizací a sítí rozvíjejících své aktivity v sociálním sektoru, formulovala v roce 2001 jako základní cíl sociální politiky *rozvoj inkluzivní a kohezivní/soudržné společnosti založené na hodnotě rovnosti, solidarity, svobody, udržitelného rozvoje a spravedlnosti* (Platform 2001). Podle ní je to společnost, v níž má každá osoba garantována svá práva (občanská, politická, zákonná, ekonomická i sociální), svobodný a rovný přístup ke zdrojům, zbožím, službám, informacím a příležitostem.

–došlo k institucionalizaci diskursu kolem sociální inkluze v podobě plánů sociálního začlenění a vytváření organizací, které mají v tomto ohledu poskytovat poradenské služby, formulovat programové cíle a (inkluzivní) strategie či zajišťovat realizaci plánů sociálního začlenění – a to na evropské, národní i regionální úrovni.

Za slabiny Naps/incl jsou považovány tendence k soustředění se na existující formy sociální politiky před rozvíjením nových iniciativ a hledáním nových nástrojů, nekonkrétnost, problémy s monitorováním aktivit i jejich hodnocením, opomíjení gender aspektu, opomíjení nevládních iniciativ nebo jejich jen formální působnost při přípravě a realizaci Naps/incl (Ferrera et al. 2002). I když přenesení akcentu z konceptu chudoby na koncepty sociální exkluze a inkluze znamenalo faktické přenesení pozornosti z vertikálních nerovností na nerovnosti horizontální, směry/cíle a směrnice Evropské unie, stejně jako jednotlivé *Národní akční plány sociální inkluze*, to překvapivě ignorují. Konec konců, sociální exkluze je i v diskursu těchto plánů chápána především jako důsledek chudoby a také většina primárních i sekundárních indikátorů sociální exkluze o nichž bylo dosaženo shody v Laeken (Social Protection Committee 2001) se týká různých forem (rizika) chudoby a nezaměstnanosti (blíže například Atkinson, Marlier and Nolan 2004).

Mají-li být sociální integrace/koheze a sociální inkluze předmětem sociální akce, pak je zřejmá potřeba:

1. Analyzovat stále tyto koncepty a celý diskurs v němž jsou zasazeny a používány. Mít na paměti, že kohezivní společnost musí být založena nejen na *social integration*, ale i na *institutional integration* (Locwood 1964) a to na *instrumentální* (sociální jednání a hodnoty, normy i instituce, které ho regulují) i *symbolické* (sdílený jazyk, kulturní kapitál či komplex znalostí a sdílená přesvědčení i sdílené symboly a celková identita)<sup>22</sup> rovněž.

- V tomto ohledu by bylo zapotřebí upozornit, že v diskursu sociálních věd zůstává poněkud stranou dialektika vztahu mezi sociální a systémovou kohezí. Obojí se přitom doplňují, neboť například inkluzivní strategie založená na vzdělávání vyžaduje nejen posilování motivace k celoživotnímu vzdělávání (*social integration*), ale i rozvoj vzdělávacích institucí (*system integration*) a uvedení obou do souladu. Stejně jako inkluzivní strategie založená na zaměstnávání vyžaduje nejen posilování zaměstnatelnosti a motivace k zaměstnání u vylučovaných jedinců, ale i ovlivňování celé řady sociálních institucí. Zprostředkování vzájemné výměny a akceptace kulturního kapitálu mezi majoritou a minoritami vyžaduje změny vzdělávacích institucí, ale i uplatnění určitých mediálních strategií etc.
- Tak jako může být sociální exkluze považována na jedné straně za charakteristiku jedince či kolektivity a na druhé straně za atribut sociální struktury, též inkluze může být chápána jako důsledek přizpůsobení se jedince/kolektivity sociálnímu kontextu nebo také přizpůsobení se tohoto kontextu potřebám, hodnotám a aspiracím jedinců/kolektivit. Menší pozornost je věnována otázkám posilování sociální koheze větších celků a snaze, aby posilování koheze jednotlivých segmentů kohezi celku nezeslabilo. Inkluze vyžaduje vedle určitého lidského, kulturního a sociálního kapitálu i určité příležitosti, ale i určitou vůli všech sociálních aktérů. V tomto smyslu je také ne příliš rozsáhlá a ne příliš úspěšná snaha o kulturní kohezi.
- To souvisí s odlišením sociálních institucí, které společnost pomáhají integrovat (snaha potlačit exkluzivní mechanismy a posílit mechanismy inkluzivní) a integrace prostřednictvím sladění povahy sociálních institucí. Příkladem může být rodina.

Integrace jedinců do dané společnosti znamená přijetí jak hodnot, norem, vzorců jednání a institucí (např. podoba rodiny), tak i přijetí jazyka, kulturního kapitálu i symbolů nebo alespoň jejich respektování v kontaktu s jinými členy této společnosti. Zde je samozřejmě silné napětí v oscilaci od (úplné) asimilace až po úplné odmítnutí přizpůsobit se. Jde o rozhodnutí jedince vzdát se své původní identity či si ji plně uchovat. Tak jak se postoj jedince přesouvá od tolerantního středu k jednomu či k druhému extrému, přesouvá se i celý problém z indivi-

<sup>22</sup> Symbolická rovina integrace je považována za velmi významnou například u Durkheima (2004/1897), ale i u Parsonse (1965).

duální do kolektivní roviny. Nejde pak již o integraci jedinců jako integraci kolektivit. Jedinci vznášejí nárok, aby byli integrováni spolu se svými hodnotami, normami, vzorci jednání a institucemi, ale i jazykem, kulturním kapitálem i symboly. Otázkou pak je, do jaké míry mohou být instrumentální i symbolická rovina integrace diferencovány: do jaké míry mohou být ze zmíněných hledisek jednotlivé kolektivity, které se mají integrovat do jedné společnosti, odlišné (kvantitativně i kvalitativně) aniž by to narušovalo či dokonce znemožňovalo dosáhnout integrity celku.<sup>23</sup> Původní nároky majoritních populací na určitou míru asimilace imigrantů byly obhajitelné v dobách, kdy se tito imigranti rekrutovali z kulturně více či méně blízkých kultur. Na druhé straně sílí nároky nové vlny imigrantů, z velmi odlišných kultur, na integraci bez jejich akceptace hodnot a podoby institucí, které původní populace považuje nejen za klíčové, ale i univerzální, budí u této původní populace dvojí podezření. Podezření, že imigrantům jde především/jen o integraci do sociálního státu a podezření o jejich snaze zemi, která je přijala, kolonizovat: podezření, která jsou velkou vodou na mlýny populismu všeho druhu.

2. Operacionalizovat tyto koncepty, hledat indikátory umožňující identifikovat míru integrace/koheze společnosti (a jejich segmentů – například lokálních společenství) i míru inkluze jedinců i kolektivit.<sup>24</sup>

- Indikátory sociální inkluze, přijaté na Stockholmském summitu (Atkinson et al. 2002:6): příjmové rozložení – přesněji podíl jednotek v horním a dolním kvintilu příjmového rozložení; podíl populace pod hranicí chudoby, definované jako příjmová chudoba – 60% mediánu národního příjmového rozložení před a po sociálních transferech; přetrvávání chudoby, vyjádřená podílem populace setrvávající pod hranicí chudoby nejméně po tři následující roky; podíl domácnosti bez zaměstnaných členů; regionální rozdíly/nerovnosti nezaměstnanosti vyjádřené jako koeficient variace regionální nezaměstnanosti; podíl osob ve věku 18-24 let bez vzdělání či pracovního výcviku a míra dlouhodobé nezaměstnanosti, lze za validní označit jen se značnými rozpaky.
- Indikátory o nichž se předpokládá, že měří sociální inkluzi (kohezi) nejsou navíc ve své většině nijak vztaženy k sociálním či veřejným politikám – k jejich cílům ani mechanismům a nezajišťují ani měření jejich efektivity při dosahování těchto cílů (nevyjadřují „policy effort“).
- Navíc je zde problém jak tyto indikátory pravidelně sledovat a to i na regionální či lokální úrovni (to je nejen otázka organizačního zabezpečení statistik, ale i otázka nákladů – finančních i lidských – na toto pravidelné sledování a efektivity takového sledování).

3. Identifikovat typy jedinců a kolektivity, které nejsou integrovány, ať již v důsledku svých fyzických, mentálních či morálních handicapů, v důsledku strukturálních faktorů a v nepřizpůsobenosti institucí, které mají jejich integraci zajišťovat, či v důsledku svého odmítnutí ze strany většinové společnosti, popřípadě ze svého vlastního rozhodnutí neintegrovat se (které může být přijato i na základě již zmíněných faktorů, ale také na základě snahy uchovat si plně svoji původní identitu).

<sup>23</sup> Lze najít řadu příkladů, kde dochází k silné tenzi. Ilustrativním může být snaha některých imigrantů udržovat i v otevřené evropské společnosti tradiční model rodiny se všemi atributy, které jsou pro tuto společnost nejen nepřijatelné, ale i nezákonné: od násilných sňatků přes omezování svobody členů rodiny až k vraždám pro zachování cti rodiny.

<sup>24</sup> Blíže k problematice indikátorů sociální inkluze např. Stewart 2003; Atkinson, Marlier and Nolan. 2004; Social Protection Committee 2001b.

K významnému postavení konceptu sociální koheze v dnešním diskursu Evropské unie je třeba, na závěr, jen poznamenat, že hodnotou není kohezivní společnost jako taková, neboť silně kohezivní mohou být často (alespoň dočasně) i totalitní společnosti. Kohesivní společnosti mohou být společnostmi represivními a své silné koheze mohou dosahovat omezováním autonomie a práv svých členů a masivní a represivní sociální kontrolou jejich jednání i myšlení. Vedle toho je to otázka rovnováhy parciálních kohezí a celkové koheze společnosti. Koheze větších celků může být také dosaženo na úkor koheze menších skupin. Stejně tak je nutné vzít v úvahu, že koheze dosažená na mikroúrovni je většinou cenným příspěvkem kohezi celé společnosti, nemusí tomu však tak být vždy. Posilování koheze (solidarity) malých kolektivit může být chápáno pozitivně, protože jejich kolaps by přenesl váhu péče o jejich členy na širší kolektivity (například kolaps rodinné solidarity plynoucí jak z klesajícího podílu rodinného soužití tak například i růstu jeho nestability přenáší řadu jejich původních povinností na sociální stát). Může však být chápáno i negativně, je-li výsledkem tohoto posilování partikularismus, vzdalují-li se tak menší kolektivity svou hodnotovou orientací a normami i každodenním jednáním svých členů ostatním, odmítají-li s nimi sdílet určitý kulturní základ a přestávají-li s nimi komunikovat (je to ve svém výsledku stejné jako když jsou samy takto odmítány ze strany ostatních).

## Citovaná literatura:

- Andersen John 1999. "Post-industrial Solidarity or Meritocracy?" *Acta Sociologica*, 42:375-385.
- Atkinson Anthony 1998. „Social Exclusion, Poverty and Unemployment“. Pp. 1-20 in *Exclusion, Employment and Opportunity*, Anthony B. Atkinson a John Hills (eds), London: CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Atkinson Anthony 2002. "Social Inclusion and the European Union." *JCMS*, 40 (4): 625-643.
- Atkinson Anthony, Eric Marlier a Brian Nolan 2004. "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union". *JCMS*, 42 (1): 47-75.
- Bauman Zygmunt 2002. *Tekutá modernita*. Mladá fronta.
- Bauman Zygmunt 2003. *Modernita a holocaust*. Praha: Slon.
- Bauman Zygmunt 2004. *Individualizovaná společnost*. Praha: Mladá fronta.
- Beck Ulrich 1986. *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck Ulrich 1998. *Democracy without Enemies*. Cambridge: Polity Press.
- Beck Ulrich 2000. *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Blanc Maurice 1998. „Social Integration and Exclusion in France: Some Introductory Remarks from a Social Transaction Perspective“. *Housing Studies*, 13 (6): 781-792.
- Bradshaw Jonathan a Fran Bennet 2003. *Report on United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2001-2003*. York: Social Policy Research Unit – University of York.
- Byrne David 1999. *Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Campbell Mike 2000. „Labour Market Exclusion and Inclusion“. Pp. 22-40 in *Policy Responses to Social Exclusion*, Janie Percy-Smith (ed), Buckingham: Open University Press.
- CDCS 2004. *Revised European Strategy for Cohesion*. Strasbourg: European Committee for Social Cohesion.
- CEC 2001. *Draft Joint Report on Social Inclusion*. Commission of the European Communities. Communication from the Commission.
- CEU 2001. *Draft Joint Report on Social Inclusion – Part I*. Brussels: Council of European Union.
- Dahrendorf Ralf 1991. *Moderný sociálny konflikt*. Bratislava: Archa.
- Dun Lucinda a Will Somerville 2004. *Integration through Employment*. London: Centre for Economic and Social Inclusion.
- Durkheim Émile 2004. *Společenská dělba práce*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- EAPN 2004. *Response to the Joint Report on Social Inclusion adopted by the European Council*. EAPN Position Paper, 13/10.
- EU 2000. *Fight against Poverty and Social Exclusion: Definition of Appropriate Objectives*. Brussels: European Council.
- Ferrera Maurizio, Manos Matsaganis a Stefano Sacchi. 2002. „Open Coordination against Poverty: The New EU Social Inclusion Process“. *Journal of European Social Policy*, 12 (3): 227-239.
- Giddens Anthony 1998. *Třetí cesta*. Praha: Mladá fronta.
- Gorz André 1999. *Reclaiming Work. Beyond the Wage-Based Society*. Cambridge: Polity Press.
- Gray John 2000. „Inclusion. A Radical Critique“. Pp. 19-35 in *Social Inclusion - Possibilities and Tensions*, Peter Askonas a Angus Stewart (eds), Houndmills: Palgrave.



- Habermas Jürgen 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas Jürgen 2000. *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: Filosofia.
- Hirt Tomáš 2005. "Svět podle multikulturalismu". Pp. 9-76 in *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit*, Tomáš Hirt (ed), Plzeň: Aleš Čeněk.
- Komise Evropských společenství. 2005. *Sdělení komise: Pracujme společně, pracujme lépe: nový rámec pro otevřenou koordinaci politiky sociální ochrany a začleňování v Evropské unii*.
- Jakoubek Marek a Ondřej Poduška 2003. *Romské osady v kulturologické perspektivě*. Brno: Doplněk.
- Jordan Bill 1996. *The Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Levitas Ruth 1996. "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony". *Critical Social Policy*, 16 (1): 5-20.
- Levitas Ruth 1998. *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Houndsmills: Macmillan.
- Lister Ruth 2000. „Strategies for Social Inclusion: Promoting Social Cohesion or Social Justice”. Pp. 37-53 in *Social Inclusion - Possibilities and Tensions*, Peter Askonas a Angus Stewart (eds).
- Lister, R. 2003. „The Idea of Social Inclusion“. Social Inclusion Research Conference, Ottawa, March 27.-28. 2003.
- Lockwood David 1964. „Social Integration and System Integration“. Pp. 244-257 in *Explanations in Social Change*, George K. Zollschan a Walter Hirsh (eds), London: Routledge and Paul Kegan.
- Luhmann Niclas 1995. *Die Kunst der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhman Niklas 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 vols*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marshall Tom H. a Tom Bottomore. 1950. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Merton Robert K. 1966. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Mouzelis Nicos 1974. „Social and System Integration: Some Reflections on a Fundamental Distinction“. *British Journal of Sociology*, 25 (4): 395-409.
- Mouzelis Nicos "David Lockwood". Pp. 163-174 in *Key Sociological Thinkers*, Rob Stones (ed), Houndsmills: Macmillan Press.
- Nedelmann Brigitta 2001. „At the Turn of the Centuries: Georg Simmel Then and Now“. Pp. 21-37 in *Inclusions and Exclusions in European Societies*, Alison Woodward a Martin Kohli (eds), London: Routledge.
- Parsons Talcott et al. 1965. *Theories of Societies: Foundation of Modern Sociological Theory*. New York: Free Press.
- Percy-Smith Janie 2000. „Introduction: The Contours of Social Exclusion“. Pp. 1-20 in *Policy Responses to Social Exclusion*, Janie Percy-Smith (ed),. Buckingham: Open University Press.
- Putnam Robert 1995. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. New York: Simon & Shuster Publishers.
- Robinson Peter. 2000. „Employment and Social Inclusion“. Pp. 153-168 in *Social Inclusion - Possibilities and Tensions*, Peter Askonas a Angus Stewart (eds), Houndsmills: Palgrave.
- Sen Amartya 2001. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Simmel Georg 1997(1908). „Cizinec“. Pp. 26-33 in *Peníze v moderní kultuře a jiné eseje*. Praha: Slon.

- Silver Hilary 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labour Review*, 133 (5-6): 531-578.
- Social Protection Committee 2001a. *National Actions Plans against Poverty and Social Exclusion (NAPs/incl) 2001/03*. Brussels.
- Social Protection Committee 2001b. *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*. October 2001. Council Document No. 13509/01. Brussels.
- Stewart Kitty 2003. "Monitoring Social Inclusion in Europe's Regions". *Journal of European Social Policy*, 13 (4): 335-356.
- Stewart Agnus 2000a. „Social Inclusion: An Introduction". Pp. 1-16 in *Social Inclusion - Possibilities and Tensions*, Peter Askonas a Angus Stewart (eds), Houndmills: Palgrave.
- Strategy Unit 2005. *Improving the Prospect of People Living in Areas of Multiple deprivation in England*. London: The Office of Prime Minister.
- Wilson William J. 1997. *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Alfred A. Knopf.
- Woodward Alison a Martin Kohli 2001. „European Societies. Inclusions/Exclusions?“ Pp. 1-14 in *Inclusions and Exclusions in European Societies*, Alison Woodward a Martin Kohli (eds). London: Routledge.

# Srovnání Národních akčních plánů sociálního začleňování v zemích EU a v České republice

# 3

Miroslava Rákoczyová

## 1. Úvod – Národní akční plány jako součást strategie sociálního začleňování

V březnu roku 2000 přijala Evropská rada na summitu v Lisabonu za hlavní cíl Evropské unie vytvořit z EU v průběhu následujících 10 let „světově nejvíce konkurenceschopnou a nejdynamičtější ekonomiku založenou na znalostech, schopnou udržitelného ekonomického růstu, s více a lepšími pracovními příležitostmi a větší sociální kohezí“.<sup>25</sup> Lisabonská strategie klade důraz na myšlenku pozitivního propojení mezi ekonomickou a sociální politikou a politikou zaměstnanosti. Zaměřuje se na trvale udržitelný rozvoj s cílem zvýšit životní úroveň každého občana Evropské unie tím, že kombinuje ekonomický růst a silný důraz na sociální kohezi a ochranu životního prostředí.

Od Lisabonského summitu je v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení uplatňován princip otevřené metody koordinace, který byl již dříve úspěšně zaveden v rámci Evropské strategie zaměstnanosti. Základem otevřené metody koordinace je proces vzájemné zpětné vazby při plánování, monitorování, srovnávání a přizpůsobování (dolaďování) národních politik v kontextu společných cílů stanovených pro Evropskou unii jako celek. Politika sociálního začleňování EU tak vychází ze společných cílů, jejichž naplňování je realizováno prostřednictvím Národních akčních plánů sociálního začleňování, které jsou formulovány na národní úrovni vždy s dvouletou periodou. První Národní akční plány sociálního začleňování byly členskými zeměmi (EU 15) vyhlášeny na roky 2001 – 2003. Následně tyto státy formulovaly své akční plány na následující dva roky. Po rozšíření Evropské unie v roce 2004 byly novými členskými státy vyhlášeny jejich první národní akční plány sociálního začleňování na období od roku 2004 do roku 2006. Vzhledem k časovému nesouladu mezi akčními plány obou skupin členských zemí nebyly v roce 2005 zeměmi EU 15 vyhlášeny nové národní akční plány sociálního začleňování; místo toho byla každou zemí EU 15 předložena zpráva o implementaci druhého akčního plánu a o jeho aktualizaci do roku 2006.

<sup>25</sup> K tomuto cíli byla v roce 2001 v Göteborgu ještě dodána dimenze životního prostředí – důraz má být také kladen na udržitelný rozvoj.

Cílem předkládané studie je srovnání národních akčních plánů sociálního začleňování České republiky a čtyř vybraných členských států Evropské unie. Zaměřujeme se především na opatření cílená na jednotlivé skupiny ohrožené sociálním vyloučením a na stanovené cíle. Pro účely komparace jsme zvolili Velkou Británii, Dánsko a Německo jako představitele různých typů sociálního státu (liberálního, sociálně-demokratického a korporativního)<sup>26</sup>. Vedle toho jsme do studie zahrnuli také Maďarsko jako představitele nových členských zemí, který je v řadě ukazatelů (počet obyvatel, HDP, nezaměstnanost, produktivita práce ad.) srovnatelný s Českou republikou. Takové mezinárodní srovnání má svoje limity - rozdíly se mohou projevit jak v rozsahu problému, tak také například v okruhu sociálních skupin, které jsou v jednotlivých zemích identifikovány jako ohrožené sociálním vyloučením. Stejně vymezené skupiny se navíc mohou v různých zemích potýkat s rizikem sociálního vyloučení z odlišných důvodů; jejich vyloučení i strategie začlenění se odvíjejí od specifických podmínek v jednotlivých státech, ať už se jedná o situaci na pracovním trhu, institucionální uspořádání, postoje a hodnoty majoritní společnosti ad. Kromě toho mohou mít jednotlivé státy rozpracované strategie mimo NAPSÍ, například v různých dílčích akčních plánech, které jsou následně v NAPSÍ reflektovány ve větší nebo menší míře, což nutně vyvolává jistá zkreslení<sup>27</sup>. Vycházíme nicméně z přesvědčení, že navzdory uvedeným omezením má komparace tohoto typu význam. Ukazuje se, že jednotlivé členské země se potýkají v oblasti sociálního vyloučení s obdobnými problémy. Srovnávání přístupů uplatňovaných v jednotlivých členských zemích je nedílnou součástí strategie sociálního začleňování v Evropské unii. Jeho přínos spočívá zejména v možnosti využívat poznatků z ostatních zemí a učit se navzájem při řešení problému sociálního vyloučení.

## 2. Cíle a indikátory v NAPSÍ

Všechny členské země Evropské unie ve svých národních akčních plánech sociálního začleňování vymezují skupiny ohrožené sociálním vyloučením, strategie jejich začleňování a také cíle, jichž má být prostřednictvím těchto strategií dosaženo. Jedním ze základních principů otevřené metody koordinace je používání kvantifikovaných opatření, cílů a nástrojů, které umožňují monitorování a hodnocení procesu („management by objectives“). Rada Evropské unie v rámci revize společných cílů v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení v roce 2002 vyzvala členské státy EU, aby ve svých národních akčních plánech sociálního začleňování formulovaly cíle vztahující se k významné redukci počtu osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením do roku 2010. Současně doporučila, aby tyto cíle založily na společných indikátorech sociálního vyloučení a vyzvala je, aby vytvořily národní indikátory vhodné pro sledování, nakolik jsou tyto cíle naplňovány prostřednictvím zvolených mechanismů a strategií na národní úrovni.

K formulaci cílů i indikátorů přistoupily jednotlivé členské státy různým způsobem – rozdíly spočívají především v odlišné míře kvantifikace, resp. obecnosti jednotlivých cílů a charakteru vztahu mezi cíli na jedné straně a chudobou a sociálním vyloučením na straně druhé. Evropská komise ve svém hodnocení národních akčních plánů (Joint Report, 2004) rozlišila tři typy cílů, které se v jednotlivých NAPSÍ vyskytují:

<sup>26</sup> Srovnáváme NAPSÍ Velké Británie, Dánska a Německa na roky 2003-5 (bez jejich aktualizace) a NAPSÍ Maďarska a ČR na roky 2004-6.

<sup>27</sup> Tyto dokumenty budou v komparaci zahrnuty pouze do té míry, do jaké jsou promítnuty do NAPSÍ.

- (a) přímé cíle, které se vztahují přímo k celkovému výsledku politiky sociální inkluze, tedy k redukci chudoby a sociálního vyloučení
- (b) nepřímé cíle, jejichž dosažení může přispět k redukci chudoby a sociálního vyloučení
- (c) vstupní cíle, které mají charakter zvýšení policy effort

Konzistentní zahrnutí všech těchto typů cílů v NAPSÍ bylo ve sledovaných zemích provedeno pouze ve Velké Británii a v Maďarsku. Německo, Dánsko a Česká republika do svých plánů nezahrnuly přímé cíle. Rozdíl se mezi jednotlivými zeměmi projevují také v počtu stanovených cílů. Důraz na kvantifikované cíle je nejvyšší v NAPSÍ Velké Británie. V příloze k tomuto akčnímu plánu je uvedeno plných sto cílů, z nichž většina je velmi konkrétní a kvantifikovaná<sup>28</sup> (což ovšem odpovídá komplexnosti strategie sociálního začleňování).

Naopak Česká republika si v rámci NAPSÍ kvantifikované cíle prakticky vůbec nestanovuje. Jediný kvantifikovaný cíl je převzat z Národního akčního plánu zaměstnanosti a má charakter vstupního cíle (jedná se o cíl zvýšit podíl dlouhodobě nezaměstnaných zařazených do některého programu APZ na 20 % do roku 2006). Cíle, které si český plán stanovuje, jsou velmi obecného charakteru; některé z cílů pak odráží nerozvinutost politiky v dané oblasti. Příkladem může být problematika bezdomovectví - zatímco v českém plánu je stanoven cíl přijmout funkční definici bezdomovectví, pro srovnání ve Velké Británii má mít v roce 2012 každý bezdomovec nárok na trvalé bydlení. Většina obecně vymezených cílů pak není v rámci NAPSÍ ČR operationalizována a není ani provázána stanovením strategie jejich dosažení (zvláště chybí návrhy konkrétních opatření), což podtrhuje obecně spíše deklaratorní charakter celého dokumentu.

Obecné cíle jsou formulovány také v akčních plánech dalších srovnávaných zemí, avšak na rozdíl od českého NAPSÍ jsou doprovázeny také kvantifikovanými cíli, případně indikátory dosažení obecného cíle. Například v dánském plánu je řada „cílů“, které mají spíše charakter obecných principů strategie sociálního začleňování – svobodná volba, zapojení klientů, adaptace na individuální potřeby, posílení role příbuzných a dobrovolnictví, zlepšení kompetencí sociálních pracovníků, prevence ad. Tyto obecné cíle jsou však doprovázeny řadou konkrétních cílů, které mají v případě Dánska především charakter vstupních cílů (alokace určitého množství veřejných prostředků směřujících k jednotlivým opatřením, vytvoření konkrétního počtu zařízení apod.). V maďarském plánu jsou oba typy cílů (kvantifikované a obecné) také kombinovány - obecné cíle jsou zpravidla stanoveny způsobem, který umožňuje sledovat jejich naplňování, nebo jsou doplněny zcela konkrétními kvantifikovanými cíli.

Nízká míra kvantifikace je charakteristická vedle NAPSÍ ČR také pro německý akční plán. Ten deklaruje především obecně formulované cíle, jež jsou spíše výjimečně doprovázeny cíli kvantifikovanými. V německém plánu jsou, podobně jako v dánském, často určeny finanční prostředky, které budou v určitém časovém horizontu vynaloženy na realizaci opatření.

### **Přímé cíle**

Přímé cíle jsou zpravidla vztaženy ke společným indikátorům sociálního začleňování (tzv. Laekenské indikátory). Velká Británie i Maďarsko zahrnuly do svých NAPSÍ přímé cíle hned v několika oblastech:

- (a) V oblasti redukce chudoby byl přímý cíl stanoven pouze v NAPSÍ Velké Británie. Jedná se o cíl snížení počtu dětí žijících v nízkopříjmových domácnostech o čtvrtinu do roku 2004, o polovinu do roku 2010. A do roku 2020 by ve Velké Británii nemělo žít ani jedno dítě v nízkopříjmové (tj. chudé) domácnosti.

<sup>28</sup> Počtem kvantifikovaných cílů se NAPSÍ Velké Británie odlišuje nejen od všech dalších sledovaných plánů, ale také od plánů ve všech ostatních zemích EU.

- (b) V oblasti začlenění na trh práce se jedná především o cíl snížení dlouhodobé nezaměstnanosti (o 2,2 % do roku 2006) a zvýšení zaměstnanosti v Maďarsku.
- (c) V dalších oblastech, které se vztahují k sociálnímu vyloučení – v oblasti vzdělávání (například snížení počtu osob s nízkým vzděláním ve Velké Británii o 40 % do roku 2010) a zdraví (prodloužení střední délky života v Maďarsku).

Pro národní akční plány sledovaných zemí (s výjimkou ČR) je tedy charakteristické stanovení nepřímých a především vstupních cílů. V následujícím textu budeme věnovat pozornost skupinám, které jsou v jednotlivých NAPSÍ identifikovány jako ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, a strategiím formulovaným pro začlenění těchto skupin. Do komparace budou dílčím způsobem zahrnuty cíle stanovené sledovanými zeměmi v jednotlivých oblastech.

### 3. Skupiny sociálně vyloučené nebo ohrožené sociálním vyloučením

#### 3.1. Maďarsko

Sociální skupinou, která je v Maďarsku identifikována jako nejvýrazněji postižená sociálním vyloučením, jsou Romové. Jejich vyloučení či znevýhodnění oproti většinové populaci se projevuje ve všech sférách společenského života. Nejvýznamněji se pak projevuje na trhu práce (vysoká míra nezaměstnanosti i ekonomické neaktivity), což se odráží ve špatné materiální a finanční situaci a vysoké míře chudoby Romů<sup>29</sup>, která má často trvalý charakter. Vyloučení se projevuje významně také v oblasti vzdělání, kdy jsou romské děti často segregovány například do speciálních škol (do škol pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami). Romské obyvatelstvo je navíc prostorově koncentrováno ve znevýhodněných oblastech.

Maďarský NAPSÍ 2004-6 uvádí jako nejvíce zranitelné následující skupiny obyvatelstva:

- Romové
- Zdravotně postižení
- Osoby s drogovými závislostmi včetně závislosti na alkoholu a psychiatrickí pacienti
- Bezdomovci
- Přistěhovalci a uprchlíci
- Skupiny ve zvláštních životních situacích (zejména děti a staří lidé)

Vedle toho je v NAPSÍ zohledněna také situace dalších skupin - zatímco některé jsou pouze zmíněny, jiným je věnována poměrně značná pozornost. Jedná se o nadměrně zadlužené domácnosti, skupiny ohrožené chudobou jako jsou početné domácnosti, domácnosti samoživitelů a domácnosti bez příjmů z pracovní činnosti (tzv. jobless households), dlouhodobě nezaměstnaní a jejich rodiny, nekvalifikovaní či nízkokvalifikovaní lidé. Hlavními determinantami chudoby jsou v Maďarsku etnicita nebo-li příslušnost k romskému etniku a pozice členů domácnosti na pracovním trhu, zejména pak postavení hlavy domácnosti. Dalšími skupinami postiženými sociálním vyloučením pak jsou osamělí staří lidé, starší pracovníci, obecně lidé vystavení diskriminaci a oběti domácího násilí.

<sup>29</sup> V chudobě žije více než polovina romské populace, a to bez ohledu na způsob měření (absolutně, relativně i subjektivně).

V Maďarsku je významná prostorová dimenze sociálního vyloučení, která se projevuje jak v oblasti trhu práce (vysoká míra nezaměstnanosti, nízká míra zaměstnanosti) a chudoby, tak také v oblasti kvalifikační struktury, zdravotního stavu a střední délky života, úrovně školství a dostupnosti zdravotní péče ad.

### 3.2. Velká Británie

NAPSI Velké Británie na roky 2003 až 2005 spojuje riziko sociálního vyloučení především s ohrožením chudobou, zvláště pak dlouhodobou chudobou. Podobně jako v Maďarsku, také ve Velké Británii je riziko sociálního vyloučení zvláště vysoké u osob a domácností patřících k etnickým minoritám. Velká Británie se vyznačuje vysokou etnickou a národnostní různorodostí, přičemž jednotlivé menšiny nejsou vyloučením ohroženy/postiženy stejnou měrou. Jako příklad vysoce znevýhodněných skupin jsou uváděni lidé bangladéšského a pákistánského původu. Jejich znevýhodnění se projevuje v chudobě a nezaměstnanosti, nízké úrovni vzdělání zejména u žen, nedostatečným přístupem k sociálním službám, nižšími mzdami a koncentrací ve znevýhodněných lokalitách.

Chudobou jsou ve Velké Británii výrazně častěji postiženy děti, a to zejména děti žijící s rodičem-samoživitelem, v početných rodinách a v rodinách bez pracovního příjmu („jobless households“). Právě problém koncentrace osob bez pracovního příjmu v domácnosti je obecně vnímán jako velmi závažný. Sociálním vyloučením jsou ve zvýšené míře ohroženy také děti z domácností etnických menšin a děti se zdravotním postižením. Pozornost zaměřená na děti je motivována mimo jiné reflexí rizika mezigeneračního přenosu chudoby.

Chudobou jsou také ohroženi zdravotně postižení lidé (včetně domácností se zdravotně postiženým dospělým členem) a starší lidé, kteří jsou navíc ve zvýšené míře vystaveni trvalé chudobě. Ti se potýkají s nízkou kvalitou bydlení, potížemi s dopravou a obavami z kriminality<sup>30</sup>. NAPSI Velké Británie dále věnuje pozornost nadměrně zadluženým lidem či domácnostem. Upozorňuje v této souvislosti na tzv. finanční exkluzi, která má charakter omezeného přístupu k základním finančním službám a produktům (např. ke zřízení bankovního účtu<sup>31</sup>).

Další skupiny, které jsou v NAPSI Velké Británie identifikovány jako ohrožené sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučené:

- osoby propuštěné z výkonu trestu
- drogově závislí a alkoholici
- bezdomovci
- osoby s duševními poruchami
- kočovníci, žadatelé o azyl a uprchlíci
- těhotné dospívající dívky.

Také ve Velké Británii má sociální vyloučení významnou prostorovou dimenzi. Ve znevýhodněných lokalitách dochází ke koncentraci sociálně vyloučených osob a domácností, zvýšenému výskytu sociálně patologických jevů (např. drogové závislosti) atd. Postiženy jsou nejen čtvrti velkých měst, ale také rurální oblasti.

<sup>30</sup> Sociální vyloučení může mít také podobu vyloučení z jistoty a bezpečí. Strach starých lidí, že se stanou oběťmi trestného činu, je příkladem právě této dimenze sociálního vyloučení.

<sup>31</sup> Toto znevýhodnění pak může mít multiplikační efekt: převod na bankovní účet je totiž v současné době zaměstnavateli považován za běžný způsob vyplácení mezd (NAPSI GB 2003-5).

### 3.3. Spolková republika Německo

V Německu je problém sociálního vyloučení nahlížen především v dimenzi vyloučení na pracovním trhu. Dlouhodobá nezaměstnanost je v německém NAPSI 2003-5 identifikována jako hlavní příčina chudoby a sociálního vyloučení, a proto je také za sociálně vyloučené označena i většina sociálních skupin, které jsou nezaměstnaností postiženy či ohroženy ve zvýšené míře. Jedná se o osoby s nízkou kvalifikací a funkčně negramotné osoby (především osoby s nedostatečnou znalostí psané němčiny<sup>32</sup>), mladé lidi žijící ve znevýhodněných lokalitách, přistěhovalce a zdravotně postižené. U zdravotně postižených není problémem materiální chudoba, ale omezený sociální kapitál (sociální kontakty) a bariéry participace na pracovním trhu a ve vzdělávání.

Značná pozornost je věnována přistěhovalcům, jejichž vysoká míra nezaměstnanosti je spojená s přítomností dalších rizikových faktorů (jako jsou nedostatečná jazyková vybavenost a nízká úroveň vzdělání), a promítá se do vysoké míry relativní příjmové chudoby přistěhovalců.

Z hlediska demografické struktury ohrožuje sociální vyloučení více tři typy domácností: jednočlenné domácnosti, domácnosti rodičů-samoživitelů a početné rodiny se třemi nebo více dětmi. Zvláště vysokému riziku sociálního vyloučení pak jsou vystaveni lidé, kteří žijí v extrémní chudobě, tedy bezdomovci a drogově závislí. Především v návaznosti na předchozí NAPSI (tj. na roky 2001-3) je věnována pozornost také riziku sociálního vyloučení obětí domácího násilí a osob nadměrně zadlužených<sup>33</sup>. První německý NAPSI vymezil rizikové skupiny mezi dětmi, kterým je rovněž věnována pozornost v NAPSI na roky 2003-5 (zásadní důraz je na děti obecně kladen při prevenci sociálního vyloučení). Jedná se o děti ze znevýhodněných lokalit, zdravotně postižené děti, děti žijící v nízkopříjmových domácnostech závislých na sociálních dávkách a také děti, jejichž mateřským jazykem není němčina.

### 3.4. Dánsko

Ačkoliv je začlenění na pracovním trhu vnímáno jako klíčové pro sociální začlenění (podobně jako v Německu), není na ně kladen v dánském NAPSI na roky 2003-5 primární důraz. Ten je položen na začlenění nejvíce znevýhodněných skupin v dánské společnosti – často se jedná o skupiny, u nichž není začlenění na pracovní trh hlavním nástrojem sociální inkluze<sup>34</sup>. Pro dánský NAPSI je rovněž charakteristický důraz na skupiny, u kterých dochází ke kumulaci znevýhodňujících faktorů a reflexe genderové dimenze sociálního vyloučení. Zajímavé je pojetí vztahu mezi nízkými příjmy a sociálním vyloučením: dánský NAPSI explicitně uvádí, že lidé s nízkými příjmy nemohou být všeobecně považováni za ohrožené chudobou a sociálním vyloučením. S ohledem na riziko negativního mezigeneračního přenosu je (zejména v rovině opatření zaměřených na prevenci sociálního vyloučení) pozornost zaměřena na děti a mládež ze sociálně znevýhodněného prostředí, zejména pak na děti z etnických minorit, z rodin osob závislých na návykové látce, děti mentálně postižených rodičů, zdravotně postižené a sexuálně zneužívané děti.

<sup>32</sup> Tato skupina je v Německu poměrně početná – takto funkčně negramotných lidí žijí v Německu asi 4 miliony (německý NAPSI na roky 2003-5), což představuje cca 5 % německé populace.

<sup>33</sup> NAPSI 2001-3 zmiňoval také problém diskriminace a rizika sociálního vyloučení homosexuálů – ti však již v následujícím plánu vůbec nefigurují.

<sup>34</sup> Začlenění na pracovní trh a vytvoření tzv. sociálně začleňujícího pracovního trhu je předmětem Národního akčního plánu zaměstnanosti. Tvůrci NAPSI 2003-5 usilovali o to, aby se tyto dva dokumenty nepřekrývaly.



Nejvíce znevýhodněné skupiny, na které je zaměřen dánský NAPSÍ, jsou často spojeny se sociální patologií: jsou mezi ně zařazeni drogově závislí, alkoholici a jejich rodiny, prostitující se osoby (zejména v souvislosti s obchodováním s lidmi a kriminalitou obecně), ženy vystavené domácímu násilí a bezdomovci. Sociálním vyloučením jsou také ohroženi mentálně postižení lidé (zvláště ohrožená je pak skupina mentálně postižených, kteří jsou současně také drogově závislí<sup>35</sup>). Skupina zdravotně postižených není v Dánsku obecně považována za osoby ohrožené sociálním vyloučením – takovému riziku jsou vystaveni pouze v případě kumulace dalších znevýhodňujících faktorů. Například se jedná o zdravotně postižené s komunikačními vadami, zdravotně postižené závislé na návykových látkách a také o ty, jejichž schopnost navazovat sociální kontakty je snížena v důsledku omezené funkční kapacity. Ohroženi jsou také zdravotně postižení příslušníci etnických menšin.

Zejména s ohledem na vyloučení na pracovním trhu jsou sociální exkluzí ohroženi také uprchlíci a přistěhovalci, zejména ze třetích zemí (tj. ze zemí mimo Evropskou unii). Vedle nízké míry ekonomické aktivity je pro ně charakteristická také nižší úroveň dosaženého vzdělání. Zcela specifickou otázkou, které věnuje dánský NAPSÍ pozornost, jsou rodiči vynucená či sjednaná manželství mladých lidí s ne-dánským etnickým původem. Ta jsou interpretována také jako forma vyloučení, a to v podobě odepření jednoho ze základních práv v demokratické společnosti.

Mezi skupiny ohrožené sociálním vyloučením byli v dánském NAPSÍ dále zařazeni znevýhodnění staří lidé (zejména ti, kteří potřebují péči) a dlouhodobě nezaměstnaní.

### 3.5. Česká republika

NAPSÍ ČR na léta 2004-6 usiluje o zachycení specifických skupin obyvatelstva, které jsou nejvíce ohroženy sociálním vyloučením. Pro přesnější vymezení je pak často zohledněno více kritérií, která je umožňují identifikovat v rámci širších kategorií ohrožených sociální exkluzí. Za jeden z významných faktorů, které v ČR prohlubují riziko sociálního vyloučení, byl například označen pobyt v ústavních zařízeních<sup>36</sup>.

Širší kategorií osob ohrožených sociálním vyloučením jsou zdravotně postižení, zejména osoby s těžším zdravotním postižením a ti, kteří žijí v ústavních zařízeních. Podobně jsou také zvýšenému riziku vystaveni senioři, mezi nimi pak důchodci vyššího věku, osamělé ženy a chronicky nemocní staří lidé. Nejvyššímu riziku sociálního vyloučení mezi seniory pak čelí ti, kteří žijí v ústavních zařízeních – u těchto osob lze patrně také častěji identifikovat kumulaci dalších výše uvedených rizikových faktorů (vyšší věk, zhoršený zdravotní stav, osamělost). Mezi dětmi a mladými lidmi je riziko sociálního vyloučení nejvyšší u dětí zneužívaných a týraných, dětí z dysfunkčních rodin, mladých lidí s poruchami chování a drogově závislých, dále pak u dětí a mládeže romského původu. Také v této kategorii je vysoké riziko u dětí a mladých lidí v ústavních zařízeních, a to jak v době jejich pobytu v daném zařízení, tak také po jeho opuštění. Tyto osoby jsou totiž následně často postiženy bezdomovectvím, které představuje extrémní formu chudoby a sociálního vyloučení. Bezdomovci jsou tedy jednoznačně považováni za sociálně vyloučené; zvláště závažný je problém jejich přístupu k systému sociální ochrany a ke zdravotní péči.

<sup>35</sup> Jedná se asi o 5 % mentálně postižených.

<sup>36</sup> Jedná se o specifický faktor, který nebyl identifikován v NAPSÍ ostatních sledovaných zemí.

Sociálním vyloučením jsou pak ohroženi příslušníci romského etnika. Jejich vyloučení je dáno kumulací řady vzájemně propojených negativních faktorů, jako je nezaměstnanost, nízká vzdělanostní a kvalifikační úroveň, zhoršování bytové situace, závislost na sociálních dávkách, zadlužení i diskriminace ze strany majority. Vyloučení Romů se tedy v ČR projevuje, podobně jako v Maďarsku, prakticky ve všech dimenzích společenského života. Mezi další skupiny ohrožené sociálním vyloučením byli v NAPSÍ ČR zařazeni imigranti, osoby opouštějící ústavní výchovu, vězni opouštějící věznice a dlouhodobě nezaměstnaní, zejména s nízkou úrovní kvalifikace.

Český NAPSÍ zvláště uvádí skupiny ohrožené chudobou (nezaměstnaní, ekonomicky neaktivní, neúplné rodiny s nejméně jedním nezaopatřeným dítětem a domácnosti se třemi a více dětmi, bezdomovci a domácnosti z odlišného sociokulturně znevýhodňujícího prostředí) a skupiny znevýhodněné na pracovním trhu (ženy s malými dětmi, Romové, osoby se zdravotním postižením, osoby do 25 let a nad 50 let, cizinci, osoby navracející se z výkonu trestu, osoby závislé na návykových látkách a bezdomovci). Vztah mezi sociálním vyloučením, rizikem chudoby a znevýhodněním na pracovním trhu pak není jasně vymezen: zatímco některé ze jmenovaných skupin (např. osoby se zdravotním postižením) patří současně jak ke znevýhodněným na pracovním trhu, tak také k ohroženým sociální exkluzí, u jiných skupin tomu tak není (např. ženy s malými dětmi). V NAPSÍ ČR jsou charakterizovány také sociálně negativní jevy v české společnosti; jejich vazba na koncept sociálního vyloučení však není explicitně vymezena – příkladem může být problém domácího násilí, které je identifikováno jako přítomné a poměrně rozšířené ve společnosti, avšak oběti domácího násilí nefigurují mezi skupinami ohroženými sociálním vyloučením (s výjimkou týraných a zneužívaných dětí coby jedné z podskupin obětí domácího násilí).

### 3.6. Srovnání

Jak vyplývá z tabulky č. 1, sociální vyloučení postihuje podle národních akčních plánů sociálního začleňování ve sledovaných zemích v zásadě tytéž sociální skupiny. Jedná se především o osoby odlišného etnického původu, ať už dlouhodobě usazené v dané zemi (např. Rómové) nebo přistěhovalce a uprchlíky, dále také o osoby se zdravotním handicapem, ať už jde o fyzické, duševní onemocnění nebo o mentální postižení, děti, staré lidi, osoby znevýhodněné na pracovním trhu a jejich domácnosti (jsou to dlouhodobě nezaměstnaní, osoby s nízkou úrovní vzdělání a kvalifikace, domácnosti bez pracovního příjmu), osoby ohrožené chudobou, bezdomovce a drogově závislé.

Pro ČR je specifický akcent na institucionální péči jako faktor sociálního vyloučení, naopak méně je reflektováno riziko sociálního vyloučení obětí domácího násilí a domácností bez jakéhokoliv pracovního příjmu („jobless“). Problém koncentrace jedinců bez pracovního příjmu je však relevantní také pro Českou republiku: v domácnostech bez příjmu z pracovní činnosti žilo v roce 2004 plných 8 % dospělých ve věku 18-59 let a 9 % dětí. Od roku 1997 navíc dochází k rychlému nárůstu podílu v obou věkových kategoriích<sup>37</sup>. Zajímavá je otázka rizika sociálního vyloučení nadměrně zadlužených domácností – toto riziko bylo v ČR identifikováno pouze u určitých skupin obyvatelstva (Romové, propuštění vězni), zatímco v dalších zemích je zadluženost vnímána jako riziko ve vztahu k populaci jako celku. Vysoká míra zadlužení může totiž představovat riziko sociálního vyloučení i u domácností s vyššími příjmy.

<sup>37</sup> Indikátor „jobless households“ vyjadřuje podíl osob ve věku 0 – 60 let v domácnostech, ve kterých nikdo nepracuje. Zahrnuty nejsou domácnosti, ve kterých jsou všichni členové příslušníky některé z následujících kategorií: (a) mladší 18 let nebo (b) studenti ve věku 18 – 24 let nebo (c) ekonomicky neaktivní ve věku nad 60 let. Zdroj dat: Eurostat (online). Data za ČR jsou k dispozici od roku 1997.

S výjimkou dánského NAPSI není věnována pozornost sociálnímu vyloučení prostitutek – obětí obchodu s lidmi. Sociální vyloučení těchto osob je však zřejmé a nabývá podoby extrémního vyloučení, neboť je jim často odepřen přístup i k základním lidským právům. Ačkoliv v Maďarsku, Velké Británii, Německu a ČR není tato skupina posuzována v kontextu sociálního vyloučení, jednotlivé země usilují o potlačení této formy kriminality a vytvářejí zvláštní strategie pro ochranu obětí s lidmi<sup>38</sup>.

T a b u l k a 1 Srovnání skupin ohrožených sociální exkluzí ve vybraných zemích dle jejich identifikace v národních akčních plánech sociálního začleňování

	Maďarsko	Velká Británie	Německo	Dánsko	ČR
Romové/etnické minority	X	X		X	X
Zdravotně postižení	X	X	X	X	X
Drogově závislí a alkoholici	X	X	X	X	X (jen mladí drogově závislí)
Psychicky nemocní a mentálně postižení	X	(X)	(X)	X	X
Bezdomovci	X	X	X	X	X
Přistěhovalci a uprchlíci	X	X	X	X	X
Nadměrně zadlužené domácnosti	X	X	X		(X) jen ve vztahu k určitým ohroženým skupinám, např. Rómům nebo bezdomovcům
Početné domácnosti	X	X	X		(X) ohrožení chudobou
Jobless domácnosti	X	X			
Dlouhodobě nezaměstnaní	X		X	X	X
Nízkokvalifikovaní a nekvalifikovaní	X	(X)	X		(X)
Obětí domácího násilí	X	X	X	X	(X)
Senioři	X	X		X	X
Děti	X	X	X	X	X
Osoby propuštěné z výkonu trestu		X			X
Kočovníci		X			
Těhotné dospívající dívky		X			
Domácnosti samoživitelů	X	X	X		(X) Jen ohrožení chudobou
Jednočlenné domácnosti			X		(X) Jen osamělé důchodkyně
Prostitutky				X	
Osoby opouštějící ústavní výchovu					X

<sup>38</sup> V ČR byla v roce 2003 přijata Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování. Tato strategie byla aktualizována na období let 2003-5. Její součástí je mimo jiné návrh modelu péče o oběti obchodu se ženami. Vedle toho byl na roky 2004-6 aktualizován také Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí.

## 4. Strategie zaměřené na začlenění skupin ohrožených sociálním vyloučením

V následující kapitole budeme věnovat pozornost strategiím, které v rámci NAPSÍ volí jednotlivé země ve vztahu k ohroženým skupinám. Ohniskem našeho zájmu budou přístupy zvolené v rámci NAPSÍ v České republice a jejich srovnání s postupy, které byly k dané skupině zvoleny v jiných zemích. Pozornost bude věnována pouze skupinám, které byly vymezeny jako ohrožené sociálním vyloučením v NAPSÍ ČR na roky 2004-6 a jejichž ohrožení tedy bylo plánem reflektováno. Nebudeme věnovat pozornost skupinám, které byly plánem případně opominuty.

### 4.1. Romové

Romové představují skupinu ohroženou, resp. postiženou sociálním vyloučením v České republice a v Maďarsku. Oba tyto státy vycházejí ve svých NAPSÍ především z již existujících programových dokumentů, specifických programů a opatření. Plány se odlišují ve vymezení situace Romů. Zatímco český plán je poznamenán nedostatkem informací o romské populaci a její postavení je charakterizováno spíše v obecné úrovni, maďarský plán poskytuje detailnější, exaktnější a komplexnější rozbor postavení Romů v maďarské společnosti. Zahrnuty jsou v něm informace o míře chudoby, zaměstnanosti, nezaměstnanosti, vzdělání, prostorové koncentraci ve znevýhodněných lokalitách, vlastnictví počítače a další, a to navíc ve srovnání s ne-romskou populací žijící v Maďarsku. NAPSÍ ČR nedostatek dat reflektuje, což se projevilo také ve formulaci potřeby dlouhodobého sociologického výzkumu situace romských komunit<sup>39</sup>.

V obecných cílech se Maďarsko a ČR do značné míry shodují – vztahují se především k oblasti rovných práv a rovného zacházení (resp. odstranění diskriminace), vzdělávání a kvalifikace, participace na pracovním trhu, zdravotního stavu a bydlení. Maďarský NAPSÍ zahrnuje některé další aspekty sociálního začleňování, jako jsou přístup k informační společnosti (užívání PC a internetu), přístup k právním službám a právnímu poradenství; pozornost je věnována také významu kultury jako integračního mechanismu. Naopak v českém NAPSÍ je (na rozdíl od maďarského) věnována pozornost zajištění bezpečnosti Romů ohrožených rasistickými trestnými činy, zkvalitnění přístupu policie k romské menšině a práci s romskými oběťmi trestných činů. Maďarsko v přístupu k začlenění romské menšiny předkládá rozpracovanější strategii, která se zpravidla důkladněji věnuje jednotlivým oblastem inkluze, a stanovuje také dílčí cíle - většinou v podobě vstupních cílů, které vystihují úsilí politiky při řešení problému spíše než výsledky strategií. Maďarský NAPSÍ deklaruje snahu o mainstreaming boje proti sociálnímu vyloučení Romů. Česká strategie pak více zdůrazňuje význam sociální práce při řešení problému sociálního vyloučení příslušníků romské komunity.

Oba státy považují v přístupu k začlenění Romů do většinové společnosti za klíčovou oblast vzdělávání. Součástí již uplatňovaných přístupů je úsilí o začlenění romských žáků do hlavního vzdělávacího proudu (odstranění segregace), včasnou péči o romské děti v předškolním vzdělávání (zřizování přípravných tříd v ČR, incentivy k účasti dětí ze znevýhodněného prostředí v mateřských školách v Maďarsku<sup>40</sup>) a poskytování asistence na školách. Oba plány také formulují potřebu rozvoje pedagogické práce – zatímco český NAPSÍ hovoří obecně o přípravě

<sup>39</sup> NAPSÍ nicméně pouze konstatuje, že návrh na tento výzkum bude předložen vládě.

<sup>40</sup> Příkladem je zavedení bezplatného stravování pro znevýhodněné děti v těchto zařízeních.

inovace pedagogické práce, maďarský plán si v této oblasti klade konkrétní cíl v podobě výcviku 11 500 učitelů a dalších odborníků v oblasti rovných příležitostí ve vzdělávání v letech 2005-6.

NAPSI ČR uvádí cíl zahájit program podpory romských studentů na vysokých školách a pokračovat v realizaci programu jejich podpory na školách středních. Maďarsko ve svém plánu rozvádí mnohem konkrétnější a také důraznější strategii, která zahrnuje afirmativní opatření směřovaná k romským dětem a studentům na různých vzdělávacích stupních. Většina opatření je určena dětem, které jsou identifikovány jako znevýhodněné (příjemci určitých sociálních dávek nebo děti, které figurují v registru ochrany dětí). Znevýhodněným dětem pak nesmí být odepřeno přijetí do předškolních zařízení, zařízení mimoškolní péče a do studentských ubytoven z důvodu nedostatku volných kapacit. Zvláště ve znevýhodněných mikro-regionech s vysokým podílem romské populace má přibýt míst v předškolních zařízeních a v základních školách, cíl podpory rozvoje těchto institucí je v plánu kvantifikován. Na období od roku 2005 pak bylo naplánováno zavedení opatření pozitivní diskriminace, jež mají podpořit participaci znevýhodněných studentů ve vyšším vzdělávání<sup>41</sup>. V přístupu ke studiu na vysokých školách se například jedná o snížení nároků při přijímacích řízeních<sup>42</sup> a současné využití mentorů pro takto „zvýhodněné“ přijaté studenty.

Maďarský NAPSI se dále zaměřuje na snížení míry a prevenci předčasného ukončení účasti na vzdělávání a také na účast romské populace na celoživotním vzdělávání. Obě tyto oblasti by byly zřejmě relevantní také pro začlenění Romů v ČR.

Některé významné oblasti sociálního vyloučení, které jsou pro situaci romské komunity v ČR jednoznačně relevantní, nejsou z hlediska strategií zpracovány, případně tyto strategie Romy zahrnují pouze jako součást jiných sociálních kategorií nebo sociálních skupin. Příkladem může být strategie v oblasti zaměstnání: ačkoliv je v NAPSI nezaměstnanost Romů uvedena jako klíčová dimenze sociálního vyloučení této sociální skupiny, strategie jejich začlenění na pracovní trh není v plánu prakticky vůbec zpracována. Začlenění Romů na trh práce je zohledněno pouze v oblasti cílů, a to pouze dílčím způsobem (dosáhnout 20 % podílu dlouhodobě nezaměstnaných *včetně Romů*, kteří se účastní některého z aktivních opatření politiky zaměstnanosti) nebo v obecné rovině (podpora prosazování politiky rovných příležitostí, zejména pak potírání diskriminačního chování zaměstnavatelů<sup>43</sup>). Oblast zaměstnávání je více akcentována v maďarském NAPSI, který se však omezuje na výčet existujících programů pro Romy nebo obecně pro znevýhodněné skupiny na pracovním trhu s důrazem na příslušníky romské menšiny. Součástí je pak uvedení vstupních cílů některých takových programů (v podobě počtu účastníků v určitém časovém období). Ve vztahu k začlenění Romů na maďarský pracovní trh jsou zdůrazněny programy podpory veřejných prací a význam romských poradců, mentorů a koordinátorů zaměstnanosti, kteří jsou zaměstnáni na úřadech práce.

V obou plánech je jen okrajová pozornost věnována oblasti bydlení Romů, ve které se projevuje také patrně výrazně odlišná situace v ČR a Maďarsku. Otázka kvality bydlení či eliminace existující segregace není českým plánem dostatečně reflektována, ačkoliv zhoršování jejich bytové situace je prezentováno jako jeden z významných vylučujících faktorů. Romové jsou uvedeni jako jedna z cílových skupin státní podpory sociálního bydlení a lze předpokládat, že také připravovaný projekt prevence územní segregace a vzniku enkláv sociálně slabých rodin

<sup>41</sup> Zahrnuti jsou ti znevýhodnění mladí lidé, jejichž rodiče nedosáhli vyššího než základního vzdělání. Opatření takto směřuje k zamezení negativnímu mezigeneračnímu přenosu.

<sup>42</sup> Přiját může být znevýhodněný student, který dosáhne alespoň 80 % bodů stanovených jako limit pro přijetí.

<sup>43</sup> Tento cíl však není vztažen k začlenění Romů na pracovní trh.

by se měl týkat mimo jiné právě romské komunity. V maďarském plánu je problém bydlení Romů nazírán v kontextu znevýhodněných regionů či mikro-regionů, v nichž je vysoký podíl romské populace. Z hlediska kvality bydlení jsou kladeny zcela elementární cíle, které se týkají základní infrastruktury: kvality pitné vody a kanalizace (cílem je přívod pitné vody pro všechny do roku 2009 a zavedení systému kanalizace v 83 % všech sídel do roku 2015). Dalším cílem stanoveným v maďarském NAPSÍ pak je eliminace slumů. Jiným dimenzím vyloučení romské populace v oblasti bydlení však není věnována žádná pozornost.

V oblasti přístupu Romů ke zdraví a zdravotní péči je v ČR stanoven cíl vytvářet integrovanou komunitní péči (tj. propojovat sociální a zdravotní péči) – integrovaná komunitní péče pak je uvedena v NAPSÍ také jako jedno z opatření. Není nicméně uveden způsob vytváření tohoto typu péče a navíc je odkázáno k Národnímu plánu vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením (což implikuje důraz spíše na zdravotně postižené než na Romy a bezdomovce, kteří představují skupiny znevýhodněné v přístupu ke zdravotní péči). Nová opatření v této oblasti nepřináší ani maďarský plán, který pouze zmiňuje existující projekty cílené na zlepšení postoje Romů k péči o svoje zdraví, identifikaci překážek v přístupu ke zdravotní péči a řešení problémů a zvláštních potřeb Romů v této oblasti.

## 4.2. Zdravotně postižení

### Trh práce

Jednou z klíčových oblastí, ve kterých se výrazně projevuje sociální vyloučení zdravotně postižených, je trh práce. Znevýhodnění v podobě nízké míry zaměstnanosti, ztížené pozice při hledání zaměstnání, problém bariér (fyzických, informačních ad.) a negativních postojů zaměstnavatelů jsou do určité míry reflektovány ve všech NAPSÍ námi sledovaných států. Jednotlivé země pak volí různé strategie, jak podpořit začlenění této velmi heterogenní skupiny do světa práce.

Pro Velkou Británii je charakteristický důraz na pracovní pobídky, strategie směřuje především k samotné skupině zdravotně postižených. Zvýšení dávek, které náleží pracujícím (in-work benefits) a daňové úlevy mají zvýšit finanční atraktivitu zaměstnání, a tedy také stimulovat zdravotně postižené k pracovní aktivitě. Na stranu nabídky práce se mimo jiné zaměřuje také maďarský NAPSÍ, který však nesměřuje ke zvýšení pracovních incentív, ale spíše ke zvýšení zaměstnatelnosti zdravotně postižených. Toho má být dosaženo především prostřednictvím specializovaných programů a služeb zaměstnanosti, účasti v celoživotním vzdělávání a také rehabilitací včetně pracovní rehabilitace. Ke zvýšení zaměstnatelnosti zdravotně postižených by také mělo směřovat zkvalitnění a rozvoj služeb zaměstnanosti, které by lépe zohledňovaly jejich specifické potřeby (výcvik pracovníků úřadů práce, rozvoj alternativních služeb zaměstnanosti a větší zapojení neziskových organizací v této oblasti, zvýšení přístupu k informacím). Maďarský plán se však také orientuje na poptávkou stranu trhu práce: konkrétně na snížení diskriminace a stimulaci zaměstnavatelů k přijímání osob se zdravotním postižením do zaměstnání, a to například prostřednictvím daňových úlev a finanční podpory zaměstnavatelů. Německý plán pak kombinuje snahu o aktivaci zdravotně postižených s rozvojem pracovních příležitostí pro tuto skupinu. SRN ve svém akčním plánu bezprostředně navazuje na předcházející NAPSÍ (na roky 2001-3) – řada opatření byla totiž zavedena již v tomto období a podle zhodnocení uvedeného v NAPSÍ 2003-5 přinesla úspěchy v podobě snížení nezaměstnanosti zdravotně postižených<sup>44</sup>. Německá strategie zahrnuje vedle důrazu na aktivaci a prevenci v podobě za-

<sup>44</sup> Snížení nezaměstnanosti však ještě není zcela jednoznačným indikátorem zvýšení sociální inkluze (tím by bylo spíše zvýšení zaměstnanosti).

členění do vzdělávacích a výcvikových aktivit další tři klíčové oblasti: (a) povinnost zaměstnavatelů zaměstnávat osoby se zdravotním postižením, (b) rehabilitaci zaměřenou na snížení nebo překonání omezení, která brání zdravotně postiženým ve výkonu práce a (c) odstranění všech bariér – tedy bariér, se kterými se potýkají osoby se smyslovým postižením, fyzických i komunikačních bariér. Pro dánský přístup je pak charakteristická snaha o zefektivnění procesu hledání zaměstnání. To by mělo být podpořeno například rozvojem databáze pracovních míst a životopisů na internetu, zvýšením úsilí při hledání zaměstnání pro osoby se zdravotním postižením a podporou specializovaných postupů při hledání zaměstnání i přijímání zdravotně postižených do zaměstnání. Součástí strategie je také subvence určená na integraci osob se zdravotním postižením při přechodu ze vzdělávacího systému na pracovní trh. Další aktivity orientované na pracovní integraci by měly být vyvinuty v návaznosti na odbornou studii, jejímž účelem je rozkrýt faktory, které ovlivňují nízkou úspěšnost zdravotně postižených při hledání zaměstnání.

Český NAPSÍ definuje zdravotně postižené jako skupinu, která patří mezi nejohroženější z hlediska rizika vyloučení na pracovním trhu. Jejich exkluze je vnímána jako zvýšené ohrožení dlouhodobou nezaměstnaností, spíše než v dimenzích nízké míry zaměstnanosti či ekonomické participace obecně. NAPSÍ ČR si mimo jiné stanovuje za cíl podporu tvorby nových pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením. Podobně jako v SRN, je také v České republice stanovena povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením. Vedle tohoto direktivního mechanismu existují subvence pro zaměstnavatele, které je mají stimulovat k přijímání zdravotně postižených a k vytváření pracovních příležitostí pro tuto skupinu. Významnou součástí strategie je pak zkvalitnění stávajících nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a rozvoj nástrojů nových. Důraz je kladen na individuální přístup (tvorba individuálních akčních plánů) a zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání. Z hlediska zvýšení zaměstnatelnosti zdravotně postižených je také navrhována komplexní úprava rehabilitace. Pracovní rehabilitace pak byla zakotvena v novém zákoně o zaměstnanosti<sup>45</sup>.

Z hlediska strategie vůči zdravotně postiženým na pracovním trhu se tedy ČR orientuje zejména na tradiční postupy a ty mají charakter spíše zvýšení pobídek pro zaměstnavatele k zaměstnávání zdravotně postižených a zkvalitnění a rozvoje služeb zaměstnanosti pro tuto skupinu nezaměstnaných podobně, jako je tomu například v Německu nebo v Maďarsku. Do jisté míry se projevuje také snaha o zkvalitnění zprostředkování zaměstnání, avšak na rozdíl od Dánska pouze v kontextu zprostředkovatelské činnosti úřadů práce. NAPSÍ ČR příliš nevěnuje pozornost pobídkám směrem k aktivaci a zvýšení zájmu o začlenění na pracovní trh na straně samotných zdravotně postižených. Tento přístup je charakteristický pouze pro Velkou Británii, ačkoliv problém nízké míry zaměstnanosti osob se zdravotním postižením a potažmo i ekonomické participace je společný pro všechny sledované země.

Otázka začlenění zdravotně postižených na pracovní trh tvoří jednoznačně jádro strategií zaměřených na sociální začleňování této skupiny. Vedle toho jednotlivé země věnují pozornost dalším oblastem, nejčastěji se dotýkají začlenění v oblasti vzdělávání, bydlení a přístupu k informačním a komunikačním technologiím (a tedy i přístupu k informacím).

### **Další oblasti začleňování**

Otázka bydlení je z hlediska vyloučení osob se zdravotním postižením v České republice významná ve dvou dimenzích: jednak je skupina žijící v zařízeních ústavní péče identifikována jako nejvíce ohrožená sociálním vyloučením a jednak je nedostatek bytů, které by svým cha-

<sup>45</sup> V době tvorby NAPSÍ 2004-6 byl zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 již schválen.

rakterem odpovídaly potřebám zdravotně postižených. Česká strategie v oblasti bydlení proto klade důraz na zvýšení počtu těchto tzv. podporovaných bytů, a to prostřednictvím dotací na výstavbu poskytovaných obcím ze státního rozpočtu. Cílem je umožnit zdravotně postiženým život v jejich přirozeném prostředí (a pokud to není možné, dát jim příležitost účastnit se společenského života a poskytnout jim ochranu jejich práv). Zdravotní postižení (mentální i fyzické) je v českém plánu identifikováno jako jeden z nejvýznamnějších faktorů bezdomovectví, avšak specifická strategie zaměřená na prevenci bezdomovectví u této skupiny osob v plánu chybí. Oblast bydlení je spíše okrajová také v NAPSÍ ostatních sledovaných zemí. Velká Británie volí strategii finanční podpory směřující přímo ke zdravotně postiženým, a to v podobě dávek na bydlení (zdravotně postižení jsou zvýhodněni při výpočtu těchto dávek). Vedle toho se také zaměřují na podporu života v domácnostech spíše než v ústavních zařízeních, a to prostřednictvím úhrady nákladů na osobní asistenci a asistenci při péči o domácnost a službami v podobě pomoci s úpravami a opravami bytů. Důraz na samostatný život zdravotně postižených je kladen také v NAPSÍ Dánska. Jádrem dánské strategie je úhrada nákladů na osobní asistenci a rozvoj asistenčních služeb současně se zvýšením nabídky vhodného samostatného bydlení: NAPSÍ v této oblasti dokonce stanovuje jasně definovaný cíl založit nebo renovovat 700 – 1200 bytů pro zdravotně postižené do roku 2006. Německá strategie se v rámci NAPSÍ omezuje pouze na označení zdravotně postižených za cílovou skupinu nově pojaté podpory v oblasti bydlení: ta nemá nadále sloužit k uspokojení bytových potřeb velké části populace, ale spíše právě okruhu úzce vymezených cílových skupin. Pro všechny výše uvedené strategie je tedy společná snaha o podporu samostatného života zdravotně postižených ve vlastních domácnostech. K dosažení tohoto cíle je nejčastěji volena strategie rozvoje služeb (zvláště pak asistenčních) a zvýšení nabídky vhodných bytů odpovídajících specifickým potřebám zdravotně postižených. Pouze NAPSÍ Maďarska oblast bydlení zdravotně postižených opomíjí, nicméně snaha umožnit jejich setrvání v domácím prostředí se projevuje v řadě navrhovaných principů a opatření (například podpora lidí pečujících o osoby se zdravotním postižením v oblasti sociálních dávek a v oblasti zaměstnanosti, zkvalitnění a reforma sociálních služeb a jejich umístění v komunitě, tedy co nejbliže klientům, poskytování osobních služeb v domácnostech ad.).

V oblasti přístupu ke vzdělání je všemi sledovanými akčními plány zdůrazňována podpora začleňování dětí se zdravotním postižením do hlavního vzdělávacího proudu a tedy i důraz na rozvoj integrovaného vzdělávání. K tomu má sloužit například posílení práv dětí se zdravotním postižením v legislativě (Velká Británie) nebo vyvíjení nových forem společného vyučování (Německo). Pozornost je obecně zaměřena na všechny vzdělávací stupně od předškolní výchovy (např. ČR a Maďarsko) až po účast na vyšším vzdělávání. V českém NAPSÍ je otázce přístupu dětí se zdravotním postižením ke vzdělání věnována vyšší pozornost než v plánech ostatních sledovaných zemí. Také zde je kladen důraz na integrované vzdělávání a jsou navíc identifikovány bariéry dalšího rozšiřování integrace zdravotně postižených dětí v systému školního vzdělávání: ekonomické podmínky při vytváření dostatečného přístupu (bezbariérový přístup, speciální pomůcky ad.) nebo vhodného personálního zajištění (pedagogických pracovníků s odpovídajícím vzděláním, asistentů apod.)<sup>46</sup>. Plán v návaznosti na tyto skutečnosti deklaruje snahu vlády o odstranění bariér a rozšíření činnosti speciálních škol, v rámci kterých bude také zajišťována metodická pomoc při vytváření optimálních podmínek pro vzdělávání integrovaných žáků. Reflektována je také potřeba řešit postavení asistentů na školách. Obecně

---

<sup>46</sup> NAPSÍ ČR 2004-6, str. 12



je stanoven cíl podporovat varietu forem vzdělávání zdravotně postižených žáků s důrazem na kvalitu vzdělání a individuální vzdělávací potřeby těchto žáků. Konkrétní kroky k dosažení uvedených cílů se ve všech NAPSÍ vyskytují jen sporadicky.

Pro sociální začlenění má velký význam také oblast informačních a komunikačních technologií, které přináší zdravotně postiženým řadu nových možností. Tento potenciál je reflektován ve všech sledovaných národních akčních plánech: Zpravidla se jedná o zpřístupnění informací prostřednictvím internetových stránek – například český NAPSÍ se zaměřuje na zpřístupnění internetových stránek veřejné správy a na využití výpočetní techniky při komunikaci mezi zdravotně postiženými a úřady. Nejpodrobněji je tato oblast rozpracována v dánském NAPSÍ, který chce zlepšit možnosti využití ICT pro zdravotně postižené občany mimo jiné prostřednictvím investic do vývoje speciálně přístupného vybavení, počítačových programů a služeb a také do vývoje a možného využití záznamu řeči v dánštině.

Jednotlivé plány dále kladou důraz i na další oblasti, jako je například odstraňování fyzických bariér (zejména přístupnost budov a veřejné dopravy), rozvoj asistenčních služeb pro osoby se zdravotním postižením (například tlumočení do znakového jazyka v Maďarsku a Dánsku nebo doprovod pro nepohyblivé občany v rozsahu 15 hodin měsíčně na volnočasové a kulturní aktivity v Dánsku) a podpora sportovních aktivit (Maďarsko). Německý plán vyjadřuje potřebu působit cíleným způsobem nejen na skupinu zdravotně postižených, ale také na znalosti a postoje široké veřejnosti. Pro český NAPSÍ je specifický vysoký důraz na vytvoření účinného komplexního systému rehabilitace.

### 4.3. Osoby závislé na návykových látkách

Ačkoliv osoby závislé na návykových látkách patří z hlediska sociálního vyloučení k nejohroženějším skupinám ve všech sledovaných zemích, jednotlivé akční plány sociálního začlenění jim věnují různý stupeň pozornosti. Spíše okrajově je tato problematika řešena NAPSÍ v Německu, Velké Británii a České republice. Naopak v dánském akčním plánu představují drogově závislí a alkoholici jednu z klíčových cílových skupin. Rozdíl se projevují také v zaměření na různé typy závislostí: zatímco státy, které věnují osobám závislým na návykových látkách marginální pozornost, se zabývají buď závislostmi obecně nebo výhradně drogovými závislostmi, v Dánsku je věnována zvlášť pozornost problematice drogové závislosti a alkoholismu. Maďarský plán pak rozšiřuje problematiku závislostí o kouření, a to zejména z hlediska vyloučení, resp. začlenění v oblasti zdraví. Pro všechny země je společná reflexe významu preventivních opatření při řešení problému sociálního vyloučení osob závislých na návykových látkách. Ta zahrnují mimo jiné informovanost a diskuse ve školách nebo nabídku alternativních volnočasových aktivit pro děti a mládež (sport).

Německý přístup klade i v oblasti drogových závislostí hlavní důraz na vazbu mezi znevýhodněnou situací (pro kterou je charakteristická nezaměstnanost, závislost na sociálních dávkách, dluhy a chronická onemocnění) a drogovými závislostmi, přičemž je reflektována oboustranná kauzalita – drogová závislost může být nejen příčinou znevýhodněné situace, ale také jejím důsledkem. V oblasti sociálního začleňování je pak hlavní důraz kladen na začlenění do světa práce. Zmíněna je také potřeba ochrany dětí a mladistvých, redukce závislostí a poskytnutí příležitostí ke znovu-začlenění. Význam pracovního začlenění pro sociální inkluzi drogově závislých je reflektován také v NAPSÍ Velké Británie, který však klade důraz zejména na omezení nabídky drog a rozvoj péče a rehabilitace. Velká Británie vedle toho také usiluje o odstranění koncentrace drogových závislostí a trhu s narkotiky v deprivovaných komunitách.

Nejpodrobněji je řešení problematiky drogové a alkoholové závislosti rozpracováno v NAPSÍ Dánska, který vymezuje jak cíle, tak také strategie jejich dosažení. V oblasti cílů se jedná především o podstatné snížení počtu těžce závislých alkoholiků, redukcii spotřeby alkoholu u mladistvých a úplné odstranění konzumace alkoholu u dětí (do roku 2010), minimalizace vzniku nových závislostí na drogách a omezení závislosti u osob, které již drogy užívají. Pro dánský přístup je charakteristický respekt k osobám, které se potýkají s drogovou závislostí. Ten se projevuje například ve zdůrazňování nutnosti reflexe individuálních potřeb a přání těchto osob při vytváření vhodných služeb a při jednání s nimi, a to včetně citlivého přístupu k etnicky podmíněným odlišnostem a k jedincům s kumulovanými problémy (drogově závislí, kteří jsou současně mentálně postižení nebo drogově závislé prostitutky ad.). Dánská strategie navíc zahrnuje také snahu posílit práva závislých osob, zejména jejich právo svobodně si zvolit formu péče. Mezi další principy patří podpora motivace drogově závislých k léčbě, okamžitá pomoc v případě projevení zájmu a garance nároku na specializované služby sociální péče. Pro uplatnění těchto principů v praxi je nutné zajistit dostupnost vhodné péče – dánský plán si proto klade za cíl zvýšit počet míst rezidenční i ambulantní péče a vytváření nových ubytovacích kapacit pro tyto skupiny (včetně nových míst alternativní rezidenční péče a akutních míst pro osoby, které potřebují bezodkladnou péči).

Dánský NAPSÍ navíc klade důraz také na komplexnost poskytnuté péče, a to ve smyslu poskytování kvalitní následné péče pro abstinující osoby, péče o ostatní členy rodiny (zejména alkoholismus je zde vnímán jako problém celé rodiny) a v neposlední řadě ve smyslu komplexnosti nabízených služeb s ohledem na individuální potřeby (léčba závislosti, podpora, pracovní výcvik, ubytování, poradenství, služby zaměstnanosti ad.). Jedním z aspektů řešení problému alkoholismu je prevence negativního mezigeneračního přenosu závislosti. Ke zkvalitnění péče o závislé osoby má přispět vzdělávání osob pracujících s drogově závislými, rozšíření systému dokumentace drogových závislostí a monitoringu (systém DANRIS) na území celého Dánska a posílení kooperace mezi lokální a regionální úrovní při řešení problému (což současně znamená propojení mezi sociální péčí a léčbou závislosti). Systém DANRIS pak bude využíván také v rezidenční léčbě závislosti na alkoholu, ačkoliv v péči o alkoholiky je preferována spíše ambulantní péče.

Maďarský NAPSÍ představuje kombinaci přístupů, které jsou uplatňovány v ostatních zemích. Jedná se o rozvoj všech fází léčby závislosti (raná péče, léčba i doléčování a podpora rozvoje svépomocných skupin), rozvoj sociální péče o osoby závislé na návykových látkách, zvýšení zaměstnatelnosti a podporu integrace na pracovní trh pro osoby vyléčené ze závislosti, omezení dostupnosti drog a podporu komunitní péče. Maďarský plán je specifický vysokým stupněm kvantifikace cílů v oblasti drogových závislostí.

Ve srovnání s ostatními sledovanými akčními plány sociálního začleňování je problematika závislosti na návykových látkách rozpracována nejméně v českém NAPSÍ, který zmiňuje pouze cíl vytvořit integrovanou komunitní péči (sociální a zdravotní) schopnou reagovat na specifické potřeby cílových skupin, mezi něž mimo jiné patří také osoby trpící závislostmi, a poskytnout prevenci vzniku drogových závislostí. Pro český plán je pak specifické, že nevěnuje pozornost osobám závislým na návykových látkách jako skupině ohrožené či postižené sociálním vyloučením (mezi nejvíce zranitelné skupiny byli zařazeni pouze mladí drogově závislí), ale spíše drogově závislosti jako sociálně negativnímu jevu (str. 15). Nízká pozornost věnovaná českým NAPSÍ drogově závislým je v rozporu s identifikací nárůstu užívání téměř všech druhů omamných psychotropních látek v ČR (NAPSÍ ČR, str. 15). V podstatě zcela opomenuta pak zůstává problematika alkoholismu jako faktoru sociálního vyloučení.

#### 4.4. Psychicky nemocní a mentálně postižení

Mentální handicap či psychické onemocnění představují zvýšené riziko sociálního vyloučení ve všech sledovaných zemích, strategie či opatření cílené specificky na skupiny takto postižených se však v národních akčních plánech sociálního začleňování vyskytují jen sporadicky. Lze předpokládat, že v řadě zemí jsou mentálně postižení a psychicky nemocní zahrnuti do širší kategorie zdravotně postižených a strategií zaměřených na tuto velmi heterogenní skupinu.

V českém, britském a německém plánu je téma pouze velmi okrajově zmíněno: v ČR zejména v kontextu charakteristiky skupin ohrožených sociálním vyloučením<sup>47</sup> (specifická opatření uvedena nejsou), v akčním plánu Velké Británie je uvedeno skotské úsilí orientované na odstranění stigmatu spojeného s duševními nemocemi, snížení míry sebevražednosti a dosažení většího porozumění duševnímu zdraví. Německý NAPSÍ neformuluje strategie zaměřené na začlenění této kategorie, nicméně v příkladech dobré praxe věnuje začleňování mentálně postižených a psychicky nemocných značnou pozornost – jedná se o programy zaměřené na začlenění těchto osob na pracovní trh, a to zejména prostřednictvím vzdělávacích (výcvikových) a poradenských činností odpovídajících individuálním potřebám klientů<sup>48</sup>.

Také maďarský NAPSÍ klade důraz na podporu ekonomické aktivity a pracovní integrace osob s mentálními potížemi, a to například prostřednictvím poskytování rehabilitačních služeb. Osoby s problémy v oblasti duševního zdraví jsou rovněž jmenovány mezi cílovými skupinami, jejichž potřeby mají být zohledněny při modernizaci systému sociální ochrany, která má mimo jiné zahrnovat stanovení sociálního minima a zvýšení finanční podpory pro osoby v nejobtížnějších situacích. V oblasti sociálních služeb pro pacienty s duševní nemocí je pak kladen důraz na komunitní péči, rozvoj podpůrných sociálních sítí a také na specifický výcvik pro koordinátory a pracovníky v této oblasti.

Největší pozornost je mentálně postiženým a psychicky nemocným věnována v NAPSÍ Dánska, který také nejvíce reflektuje heterogenitu této cílové skupiny a rozmanitost jejich potřeb. Pozornost je mimo jiné věnována osobám s kumulací problémů, například lidem s mentálním handicapem a současně závislým na alkoholu nebo drogách („dvojitá diagnóza“). Jedním z cílů pak je vyvinout spektrum kvalifikovaných sociálních služeb zaměřených na mentálně nemocné se speciálními potřebami a zajistit jejich dostupnost. Vedle individuální práce s mentálně postiženými a psychicky nemocnými osobami jsou zdůrazněna také opatření cílená na rodiny s mentálně nebo fyzicky postiženým členem. Do strategie sociálního začleňování jsou zahrnuty i potřeby dětí mentálně postižených rodičů. Z hlediska systému služeb zaměřených na sociální inkluzi osob s mentálním postižením dánský akční plán vyjadřuje orientaci na zlepšení provázanosti zdravotních a sociálních služeb pro tuto skupinu, rozvoj mezisektorové a multidisciplinární spolupráce a zabezpečení kontinuity (návaznosti) poskytovaných služeb tak, aby nedocházelo k „přehazování“ klienta mezi jednotlivými institucemi. Pro naléhavé případy by pak měla být zajištěna dostupnost sociálních služeb i mimo úřední hodiny sociálních úřadů. Jinou z podporovaných oblastí je trvalý nábor a péče o pracovníky v tomto oboru, včetně jejich vzdělávání a výcviku. Celkově má být dosaženo zvýšení kvality služeb pro tuto skupinu a její trvalá garance.

Navrhovaná opatření jsou v dánském NAPSÍ doprovázena identifikací finančních zdrojů směřovaných do dané oblasti. Realizace strategie pak bude vycházet z výzkumných studií, které

<sup>47</sup> V NAPSÍ ČR je identifikován mentální handicap jako faktor vzniku bezdomovectví; plán poukazuje také na nedostatek chráněného bydlení a nedostatečné spektrum sociálních služeb pro mentálně postižené. Navíc mezi osobami žijícími v ústavech představují mentálně postižení vysoký podíl klientů.

<sup>48</sup> Programy FAZIT v Berlíně a Pracovní výcvik pro duševně nemocné v Sársku.

již byly zadány nebo budou zadány v průběhu účinnosti NAPSI. Jedná se o studie zaměřené na (a) služby pro osoby s ‚dvojí diagnózou‘ a hodnocení existujících projektů, (b) práci s rodinou – jaká je potřeba podpory a kontaktních osob a nakolik jsou v této oblasti uspokojeny potřeby příslušníků etnických skupin a (c) na identifikaci nedostatků v současném systému služeb pro mladé lidi s mentálním handicapem.

#### 4.5. Bezdomovci

Strategie zaměřené na pomoc bezdomovcům se orientují především na oblast bydlení, prevence a zdraví. Vedle toho jednotlivé plány zohledňují i další aspekty bezdomovectví (např. začlenění na pracovní trh), případně se zaměřují také na specifické kategorie bezdomovců nebo na kumulaci problémů zahrnující bezdomovectví (např. dánský NAPSI se zaměřuje mj. na mladé bezdomovce, kteří jsou drogově závislí, nebo rodiny bezdomovců s dětmi, prostitutky bez domova).

V oblasti ubytování pro bezdomovce je prioritou zajištění trvalého bydlení. Například v Německu se v rámci reformy výstavby sociálního bydlení přesunul důraz od poskytování bydlení pro široké vrstvy obyvatelstva k cílenosti na uspokojení bytových potřeb znevýhodněných skupin obyvatelstva, mezi které patří také bezdomovci. Ve Velké Británii je poskytování trvalého ubytování povinností místních úřadů, a to pro osoby, které se do situace bezdomovectví dostaly ne vlastní vinou a pro určité další kategorie bezdomovců (například pro bezdomovce se závislým dítětem či dětmi). Rozšiřovány jsou však i možnosti a zdroje pro pomoc skupinám bezdomovců, kteří nepatří do této přednostní kategorie. K trvalému bydlení se váží také některé regionální cíle – například ve Skotsku mají mít do roku 2012 všichni bezdomovci zaručen nárok na trvalé ubytování a všem dobrovolným bezdomovcům má být poskytována podpora. Bezdomovectví jako životní styl je reflektováno také v dánském NAPSI, který vedle důrazu na zvýšení nabídky trvalého bydlení zohledňuje také právo na svobodnou volbu. Bezdomovcům by mělo být umožněno žít alternativním způsobem, přitom by však měly být uspokojeny jejich případné potřeby. Dánský NAPSI proto podporuje rozvoj služeb, na které se mohou bezdomovci obrátit pro okamžitou pomoc. Kromě toho je v Dánsku podporováno i zřizování dočasných ubytovacích kapacit, které mají překlenout období nedostatečné nabídky trvalého ubytování pro tyto skupiny obyvatel. V českém NAPSI se řešení problému ubytování bezdomovců zatím omezuje na podporu budování sítě azylových domů a domů na půli cesty, jichž je dosud nedostatek. Otázka zajištění trvalého bydlení v plánu reflektována není (naopak jsou nevyhovující situace na trhu s byty a selhání sociálního bydlení identifikovány jako faktory vzniku bezdomovectví). Podobně také maďarský plán poukazuje na nedostatek lůžek pro bezdomovce, avšak řešení problému bydlení je v plánu zahrnuto pouze okrajově (odkazem na pokračování v programu na zvyšování ubytovacích kapacit mimo instituce).

Všechny sledované akční plány sociálního začleňování zdůrazňují význam prevence vzniku bezdomovectví. V návaznosti na předcházející NAPSI došlo v Německu k uzákonění ochrany obětí domácího násilí, která mimo jiné slouží také jako prevence bezdomovectví žen: domov jsou totiž donuceni opustit pachatelé násilí a nikoliv jejich oběti (zpravidla ženy). Mezi další nástroje německé strategie pak patří kromě dávek na bydlení také pomoc při splácení dluhů na nájemném – to je hrazeno z veřejných prostředků v případě, že by se jinak nájemník stal bezdomovcem. Ve Velké Británii je kladen důraz na zohlednění lokálních podmínek a decentralizaci tvorby preventivní strategie - NAPSI ukládá místním bytovým odborům vytvořit strategii prevence bezdomovectví a nejméně po pěti letech vždy tuto strategii revidovat. Český plán, který konstatuje neexistenci preventivní strategie v oblasti bezdomovectví, si pak stanovuje za

cíl prevenci ztráty bydlení ve smyslu podpory udržení si bydlení (placení, ochrana, údržba). Mezi nástroje preventivní strategie patří upřednostňování splátkových kalendářů před soudním vystěhováním (str. 30). Na rozdíl od německého přístupu tedy musí čeští dlužníci splácet své dluhy z vlastních zdrojů i v případě rizika ztráty domova.

Bezdomovectví je spojeno se značnými zdravotními riziky. Jednotlivé akční plány proto do svých strategií zahrnují také cíl zkvalitnění péče o zdraví bezdomovců nebo zvýšení dostupnosti zdravotní péče pro tuto skupinu. Konkrétní postupy naplnění těchto cílů však zpravidla uvedeny nejsou. Výjimkou je například Dánsko, které zmiňuje rozvoj ubytování pro nemocné bezdomovce včetně poskytování péče. Mezi další aspekty začleňování bezdomovců do společnosti patří reflexe potřeby pomoci při začleňování na pracovní trh (Velká Británie, Maďarsko), rozvoj sociální práce – streetworku (Maďarsko) a poradenství (Velká Británie), kooperace mezi institucemi (zdravotními a sociálními, regionálními a lokálními, státními a nestátními; Dánsko). Zmiňovaná je také vazba mezi domácím násilím a bezdomovectvím. Na rozdíl od německého přístupu další státy tento problém ošetřují poskytováním krizového ubytování pro oběti (např. Velká Británie, Maďarsko). Sociální vyloučení bezdomovců může být umocněno absencí osobních identifikačních dokladů a případnými potížemi s jejich opětovným získáním (jak se ukazuje i v české praxi). V Maďarsku byl proto zaveden program zaměřený na vystavování osobních dokladů bezdomovcům.

Ve srovnání s plány ostatních srovnávaných zemí je strategie sociálního začleňování bezdomovců v ČR málo rozvinutá – cíle jsou stanoveny ve velmi základních, ale velmi důležitých, oblastech (např. přijetí funkční definice bezdomovectví, kvantifikace bezdomovců a osob ohrožených bezdomovectvím, vytváření sítě azylových domů a podpora prevence ztráty bydlení). V úvodní části NAPSÍ ČR jsou uvedeny některé významné faktory a problémy spojené s bezdomovectvím, například problémy v přístupu k systému sociální ochrany a ke zdravotní péči, snižování kvality služeb v důsledku nastavení systému financování a nedostatečné sítě sociálního bydlení. Opatření zaměřená na řešení těchto problémů však český akční plán nezahrnuje. Vytvoření komplexní strategie, jaká existuje v některých dalších zemích (ať už v podobě samostatného dokumentu, jako je tomu například v Dánsku<sup>49</sup>, nebo v rámci národních akčních plánů sociálního začleňování) by mělo navazovat na splnění výše uvedených základních cílů (které mají charakter spíše dílčích úkolů než cílů).

#### 4.6. Přistěhovanci a uprchlíci

Otázky začlenění imigrantů a uprchlíků (včetně druhé i třetí generace<sup>50</sup>) jsou ve větší míře rozpracovány v akčních plánech sociálního začleňování Německa, Velké Británie a Dánska. Tedy zemí, do kterých migrační toky směřují dlouhodobě a v nichž podíl osob s odlišným etnickým původem dosahuje relativně vyššího podílu na celkovém počtu obyvatel (6-9 %). Klíčová pozornost se v těchto zemích zaměřuje na začlenění imigrantů na pracovní trh – k tomu pak směřuje i většina inkluzivních aktivit v dalších významných oblastech, např. ve vzdělávání a výcviku nebo v ekonomickém začlenění (boj proti chudobě). Spíše okrajově jsou v jednotli-

<sup>49</sup> V Dánsku byl v roce 2002 přijat Akční plán pro bezdomovce, který jednak přináší nové iniciativy na všech úrovních (centrální, regionálních, lokálních) a jednak zahrnuje finanční prostředky, které budou na tyto iniciativy vynaloženy v průběhu následujících 4 let.

<sup>50</sup> NAPSÍ Velké Británie hovoří spíše o osobách s odlišným etnickým původem – vzhledem k tomu, že se jedná zejména o imigranty a jejich rodiny, zařazujeme je do této kapitoly (na rozdíl od etnických minorit v NAPSÍ ČR a Maďarska, kde se jedná zejména o romskou menšinu a otázka imigrantů je pojednána zvlášť). V dalším textu volíme označení „imigranti“ ve významu přistěhovalců a jejich rodin včetně dalších generací.

vých plánech rozpracovány také další oblasti začlenění, které nemají přímou vazbu na inkluzi do světa práce: například oblast kultury (Velká Británie), sportu (Dánsko), bydlení (Dánsko, ČR) nebo zdraví (Německo). Dánsko do svého NAPSÍ navíc zahrnuje problém obchodu s lidmi a právo na svobodný výběr životního partnera – pro obě tyto oblasti byl vytvořen speciální akční program.

V oblasti začlenění na pracovní trh je ve všech třech zemích (tj. Německu, Velké Británii a Dánsku) věnována pozornost stávajícím službám zaměstnanosti. Pro německou strategii je významný individuální přístup, který je podpořen zavedením profilingu – nástroje, který slouží ke včasné identifikaci potřeb a rizika dlouhodobé nezaměstnanosti u uchazečů o zaměstnání a který současně zohledňuje situaci na pracovním trhu. Vedle toho je německým plánem také zdůrazněn přístup imigrantů k službám péče o děti, které současně plní dvě významné inkluzivní funkce: přípravně-vzdělávací funkci (směřující k nastavení rovných příležitostí při zahájení vzdělávání ve školách) a podporu začlenění na pracovní trh zejména matkám (usnadnění souladu pracovních a rodinných povinností). Významným principem, který se vztahuje k celému procesu začlenění přistěhovalců do německé společnosti, je aktivace: klient není považován za pasivního příjemce pomoci; naopak je od něho očekávána vlastní aktivita (a jsou mu vytvářeny podmínky k tomu, aby nesl odpovědnost za svůj život). Britský NAPSÍ se zaměřuje na podporu zaměstnatelnosti především prostřednictvím zvyšování vzdělanostní úrovně a dovedností imigrantů. Pro zvýšení efektivity programů zaměstnanosti při začleňování přistěhovalců navrhuje britský NAPSÍ provést jejich reformu a zvýšit důraz na kvalitu doručení těchto služeb klientům; součástí podpory rovných příležitostí je pak také poradenství poskytované zaměstnavatelům a podpora sebe-zaměstnávání. Dánský přístup k začlenění přistěhovalců na pracovní trh je provázán se systémem sociálního zabezpečení a má vedle poskytování služeb zaměstnanosti také vyvíjet určitý nátlak na aktivitu samotného klienta. V Dánsku byla zavedena povinnost municipalit uzavírat s každým nově přistěhovaným cizincem oboustranně závaznou smlouvu o integraci s důrazem na pracovní participaci. Z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti jsou k aktivaci imigrantů v Dánsku směřovány především tři nástroje: kvalifikační kurzy, výcvik na pracovišti a mzdové dotace. Systém výplaty sociálních dávek pak posiluje vazbu na účast v aktivačních programech (dávka je vyplácena s určitým opožděním, podobně jako mzda) a navíc vytváří ekonomický tlak na hledání zaměstnání (cizincům, kteří žijí v Dánsku méně než sedm let je vyplácena tzv. vstupní dávka, jejíž hodnota nedosahuje výše dávky sociální pomoci). Tlak však není vyvíjen pouze na aktivitu klientů, ale také na efektivnost integračních aktivit municipalit, která je pravidelně vyhodnocována.

Významnou roli ve strategiích sociálního začleňování imigrantů sehrává vzdělávání. U této cílové skupiny je významné osvojení jazyka nové země, a proto je základem začleňujících strategií důraz na zpřístupnění jazykového vzdělávání. Pozornost je věnována vzdělávání dětí a mládeže. Zatímco německý plán si klade za cíl poskytnout všem dětem stejné vzdělávací příležitosti, britský NAPSÍ jde ve své strategii ještě dále: cílem je srovnat vzdělávací výsledky, které existují mezi žáky z etnických menšin a ostatními. Toho má být dosaženo zkvalitněním a maximalizací využití existujících programů a také zkvalitněním práce pedagogických pracovníků. Německý přístup se více než ostatní zaměřuje na potřebu získání kvalifikace a motivování mladých lidí k účasti na výcvikových aktivitách. Možnost získat kvalifikaci na pracovišti nebo při redukovaném počtu hodin („part-time“) v rámci duálního systému má zamezit předčasnému opouštění vzdělávání a výcviku u ohrožených skupin mládeže. Německo navíc také podporuje kurzy gramotnosti a speciální kurzy pro imigranty zaměřené na vztah k rodině a domácnosti. Důraz na vztahy v rámci rodiny v německém plánu zřejmě indikují vyšší snahu o asimilaci přistěhovalců.

Strategie začleňování imigrantů do většinové společnosti často zahrnuje také aktivity směřující k příslušníkům majority, ať už se jedná o specializované interkulturální vzdělávání pro pracovníky v určitých profesích (např. pracovníků ve zdravotních a pečovatelských službách v Německu nebo policistů v ČR), podporu začlenění v médiích (ČR) nebo obecně o rozšíření anti-diskriminačních opatření (Velká Británie).

Strategie začleňování imigrantů do společnosti je v českém NAPSÍ zahrnuta pouze dílčím způsobem, v Maďarsku pak prakticky vůbec. Podobně jako i v dalších zemích, klade Česká republika důraz na poradenství a poskytování informací. Na rozdíl od německého plánu, který považuje za významné zahájit integraci imigrantů co nejdříve, tvoří cílovou skupinu české integrační politiky cizinci, kteří na území ČR již pobývají alespoň po dobu jednoho roku.

#### 4.7. Dlouhodobě nezaměstnaní

Vyloučení na pracovním trhu představuje průřezovou dimenzi sociálního vyloučení, která se týká naprosté většiny sociálních skupin, jež NAPSÍ jednotlivých zemí identifikují jako ohrožené sociálním vyloučením. Riziku dlouhodobé nezaměstnanosti jsou vystaveni lidé se zdravotním postižením, přistěhovalci a příslušníci etnických menšin (v Maďarsku a ČR pak zvláště příslušníci romské komunity), lidé s nízkým stupněm vzdělání a kvalifikace, starší lidé ad. V této subkapitole se proto zaměříme na principy a strategie, které jednotlivé státy zdůrazňují, spíše než na konkrétní opatření zaměřená na jednotlivé cílové skupiny, jež jsou srovnána v rámci subkapitol věnovaných těmto skupinám. Z hlediska sociálního začleňování je zajímavé, že pouze jeden ze sledovaných NAPSÍ (maďarský) věnuje pozornost také ekonomicky neaktivním a jejich začleňování na pracovní trh<sup>51</sup>. V maďarském NAPSÍ se také nejvýrazněji projevila regionální dimenze nezaměstnanosti, především pak úsilí o rozvoj pracovního trhu v nejchudších regionech. To také odpovídá charakteru regionálních nerovností – rozdíly v míře zaměstnanosti mezi jednotlivými regiony jsou v Maďarsku nejvyšší ze všech sledovaných zemí a po Itálii jsou také nejvyšší v celé Evropské unii<sup>52</sup>.

Začlenění na pracovní trh je všemi plány považováno za klíčovou oblast sociálního začleňování. Národní strategie zaměstnanosti, které zahrnují inkluzi ohrožených skupin na pracovní trh, jsou v členských zemích EU rozpracovány v národních akčních plánech zaměstnanosti – NAPSÍ proto odkazují na tento dokument (případně také na další relevantní dokumenty, jako je např. německá Agenda 2010) a spíše shrnují významná opatření, která jsou v nich více rozpracovaná. Obdobná relace mezi NAPSÍ a NAPZ však je pro členské státy typická – jak upozorňuje zpráva Komise Evropské unie (2004), pouze malý počet NAPSÍ obohacuje akční plány zaměstnanosti o nové prvky v boji proti sociálnímu vyloučení na pracovním trhu<sup>53</sup>. Jiná zpráva Komise (2006) pak navíc poukazuje také na skutečnost, že většina národních akčních plánů zaměstnanosti postrádá komplexní strategie zaměřené na znevýhodněné skupiny. Celkově se tedy projevuje deficit v oblasti formulace strategií směřujících k začlenění znevýhodněných

<sup>51</sup> Srovnání sledovaných zemí ukazuje, že se Maďarsko na rozdíl od ostatních potýká s velmi nízkou mírou ekonomické aktivity (60,5 % v roce 2004). Naopak zbývající čtyři sledované země dosahují v rámci EU nadprůměrných hodnot ekonomické aktivity.

<sup>52</sup> Rozptyl míry nezaměstnanosti na úrovni regionů NUTS 2 patří k tzv. Laekenským indikátorům sociálního vyloučení (indikátor nese název „Sociální koheze“). Data Eurostatu ukazují pro rok 2004 následující hodnoty: Maďarsko 9,4; Německo 6,2; Velká Británie 5,8 a ČR 5,6. Pro Dánsko indikátor není uplatnitelný (jedná se o jeden region na úrovni NUTS 2).

<sup>53</sup> Vzájemný vztah mezi Evropskou strategií zaměstnanosti a Procesem sociálního začleňování nebyl dosud na evropské úrovni přesně definován. K lepšímu propojení pravděpodobně v budoucnosti dojde v souvislosti s tzv. streamliningem sociálních procesů EU.

skupin na trh práce. Výjimku představuje dánský NAPSÍ, který deklaruje snahu omezit překrytí s Národním akčním plánem zaměstnanosti - v NAPSÍ se proto zaměřuje zejména na skupiny, u kterých není začlenění na pracovní trh primárním nástrojem sociálního začleňování.

Z hlediska nástrojů začleňování na pracovní trh se v NAPSÍ všech zemí obecně projevuje zvyšování důrazu na individuální přístup ke klientům a na poradenství. Poradenství je v mnoha zemích zdůrazňováno nejen ve vztahu k nezaměstnaným, ale také ve vztahu k zaměstnavatelům (Česká republika, Dánsko, Velká Británie) a k zaměstnaným. Poradenství pro zaměstnané je orientováno zejména na udržení zaměstnání v první fázi po nástupu do práce (například v Dánsku mají v úvodní fázi v zaměstnání pomáhat novému pracovníkovi mentoři nebo určený kolega). V rámci zvyšování zaměstnatelnosti je za nejvýznamnější nástroj APZ považován pracovní výcvik a vzdělávání (včetně celoživotního vzdělávání), často je kladen důraz na výcvik pracovních dovedností přímo na pracovišti. V českém NAPSÍ je pak větší pozornost věnována vzdělávacímu systému, potřebě jeho modernizace a posílení vazby na potřeby pracovního trhu. Pro specifické skupiny nezaměstnaných, typicky pro osoby se zdravotním postižením a další zvláště znevýhodněné (dlouhodobě) nezaměstnané, jsou pak obecně častěji preferovány nástroje tvorby pracovních míst, mzdové dotace apod. Participace v takových schématech může sloužit jako nástroj obnovení zaměstnatelnosti, jak uvádí například maďarský plán o programech veřejných prací pro nejvíce znevýhodněné skupiny na pracovním trhu (zejména pro dlouhodobě nezaměstnané Romy). V rámci individuálního přístupu pak mají být jednotlivé nástroje vzájemně kombinovány a přizpůsobovány tak, aby co nejlépe odpovídaly individuálním potřebám nezaměstnaných (tzv. ‚tailor-made approach‘). Přístupy k začleňování nejvíce znevýhodněných skupin na pracovním trhu jsou v jednotlivých NAPSÍ často zahrnuty v podobě prezentace specifických programů, které mají celostátní působnost (jako je tomu například u programů New Deal ve Velké Británii, programu První příležitost pro mladé lidi v ČR a u balíčku opatření zaměřených na integraci cizinců v Dánsku) nebo jsou spíše regionálního či lokálního charakteru (například programy zaměřené na pracovní začlenění drogově závislých). Řadu specifických programů pro Romy, které mnohdy vznikly za finančního přispění EU, pak uvádí NAPSÍ Maďarska. Český plán jako jediný věnuje pozornost podporovanému zaměstnávání jako nástroji pracovního začlenění nejvíce znevýhodněných skupin.

Strategiím jednotlivých sledovaných zemí je společný také tlak na aktivaci nezaměstnaných a pobídky k hledání zaměstnání. K tomu slouží zejména reformy dávkových schémat, které jednak zpříšňují nároky na sociální dávky a jednak finančně zvýhodňují pracovní aktivitu (daňové úlevy, vazba dávek na pracovní činnost, minimální mzda ad.). Například český NAPSÍ zahrnuje tlak na hledání zaměstnání v podobě vytvoření těsné vazby mezi výplatou sociálních dávek a aktivním hledáním zaměstnání. Stejný cíl sleduje také německý plán, když hovoří o přístupu ke znevýhodněným skupinám na trhu práce pod heslem ‚pomáhat a požadovat‘. Celkově jsou reformy většinou nastaveny tak, aby se pracovat vyplatilo – princip ‚make work pay‘ je do určité míry rozpracován ve všech sledovaných NAPSÍ, v českém je nicméně zmíněn pouze okrajově. Podobných nástrojů (například daňových úlev, snížení odvodů na sociální pojištění ad.) je využíváno také ke stimulaci zaměstnavatelů přijímat do zaměstnání znevýhodněné skupiny uchazečů, například starší pracovníky (například v Německu jsou při přijetí starších pracovníků sníženy odvody na pojištění v nezaměstnanosti, v Maďarsku zase zcela odpuštěny odvody na zdravotní pojištění). Český NAPSÍ ovšem žádné specifické opatření tohoto druhu na podporu zaměstnanosti starších pracovníků neobsahuje.

Úsilí jednotlivých zemí směřuje ke zefektivnění procesu hledání nového zaměstnání (‚matching process‘), a to jednak prostřednictvím zkvalitnění zprostředkovatelských služeb na úřadech práce (například výcvik pracovníků úřadů práce v Maďarsku, akce na zkvalitnění do-



ručení služby ve Velké Británii) a jednak systemovými změnami služeb zaměstnanosti. Jedním z výrazných trendů je zvýšení úsilí v procesu zprostředkování zaměstnání prostřednictvím zapojení dalších aktérů do tohoto procesu a jejich vzájemné koordinace. Například v Maďarsku je zdůrazňována role nestátních neziskových organizací a lokálních vlád (jako alternativních služeb zaměstnanosti pro skupiny, které nejsou v kontaktu s úřady práce), v Dánsku došlo k harmonizaci a koordinaci mezi úřady práce (které poskytují služby pojištěným nezaměstnaným) a municipalitami (které poskytují tyto služby pro nepojištěné nezaměstnané). V Dánsku také byly vytvořeny speciální týmy, které slouží jako spojnice mezi úřady, zaměstnavateli, pracovními místy a dalšími aktéry v procesu zprostředkování zaměstnání – jejich počet se má podle NAPSÍ dále výrazně zvyšovat.

Všechny sledované akční plány sociálního začleňování<sup>54</sup> se zaměřují také na podporu tvorby pracovních míst v soukromém sektoru, zejména na rozvoj malého a středního podnikání (včetně sebezaměstnávání).

#### 4.8. Seniori

Ohrožení seniorů sociálním vyloučením může být spojeno se zvýšeným rizikem chudoby (a zejména dlouhodobé chudoby), které se projevuje v některých evropských zemích (z námi sledovaných se jedná zejména o Dánsko a Velkou Británii), případně také s rizikem materiální deprivace. Sociálním vyloučením však mohou být seniori postiženi také z důvodů, které mají jinou než ekonomickou povahu: například se může jednat o ztrátu sociálních kontaktů až sociální izolaci, zhoršení zdravotního stavu ad. Jednotlivé státy věnují různým dimenzím sociálního vyloučení velmi odlišnou míru pozornosti.

Velká Británie a Dánsko dosahují mezi sledovanými zeměmi nejvyšší míry relativní chudoby osob nad 65 let. NAPSÍ Velké Británie proto klade jednoznačný důraz na ekonomickou dimenzi sociálního začlenění. Z hlediska prevence chudoby ve stáří je v britském plánu kladen důraz na podporu spoření v období ekonomické aktivity, z hlediska redukce chudoby pak na sociální dávky cílené na nejchudší seniory (součástí je příjmové testování, jehož systém měl být ve vztahu k důchodcům zjednodušen v průběhu roku 2003). Sociální služby pro seniory jsou v britském NAPSÍ zmíněny pouze velmi okrajově. Naopak NAPSÍ Dánska prakticky nevěnuje pozornost riziku chudoby seniorů a nástrojům její redukce (ačkoliv jejich relativní znevýhodnění ve srovnání s ostatními sociálními kategoriemi je v Dánsku zdaleka nejvýraznější). Dánský plán se zaměřuje na sociální a zdravotní služby pro seniory, jejich kvalitu (včetně nových standardů kvality péče) a vzájemné propojení. V centru pozornosti stojí především ochrana práv seniorů, možnosti řízení vlastního života (např. zajištění volby poskytovatele péče, orientace služeb na potřeby a přání seniorů) a nezávislosti, a to i v případě potřeby péče. To zahrnuje také výstavbu bytů odpovídajících potřebám této cílové skupiny. Zdůrazněny pak jsou také potřeby starých lidí postižených demencí a jejich rodin.

Český NAPSÍ se zabývá podrobněji spíše charakteristikou rizika sociálního vyloučení starších osob<sup>55</sup> a vymezuje zvláště ohrožené sub-kategorie seniorů. Nástroji se zabývá v omezené míře, a to především s odkazem na Národní akční plán přípravy na stárnutí. Obecné principy, které český plán uvádí (propojení zdravotních a sociálních služeb, podpora samostatnosti a života v domácím prostředí, aktivní stárnutí ad.) korespondují s plány ostatních sledovaných

<sup>54</sup> S výjimkou dánského, a to zřejmě s ohledem na snahu vyhnout se opakování Národního akčního plánu zaměstnanosti.

<sup>55</sup> Nízká míra korespondence mezi indikátorem relativní příjmové chudoby (v ČR nízká) a rizikem materiální deprivace, která platí pro ČR celkově, a pro staré osoby zvláště, je však pouze naznačena.

zemí, zejména Dánska a Maďarska. Systému ochrany proti ekonomickému vyloučení (zejména v podobě materiální deprivace) pozornost v českém NAPSÍ věnována není.

Strategie boje proti sociálnímu vyloučení seniorů jsou nejpodrobněji rozpracovány v maďarském NAPSÍ, který se také zabývá širším okruhem dimenzí jejich sociálního začleňování. Vedle konkrétních opatření směřujících ke zvýšení úrovně penzí (například postupné zavádění třináctého důchodu do roku 2006) uvádí opatření také v oblasti sociálních a zdravotních služeb pro seniory (transformace charakteru nemocničních lůžek pro seniory, rozvoj systému hospicové péče a rozvoj domácích pečovatelských služeb), v oblasti přístupu starší generace k novým informačním a komunikačním technologiím (např. zavádění přístupu k internetu v zařízeních péče o seniory), v oblasti formování pozitivního postoje veřejnosti k této skupině a také v oblasti aktivního trávení volného času. Maďarský plán přitom, podobně jako český, dále odkazuje na existující programový dokument (Národní akční program pro seniory).

Vedle již zmíněných principů aktivního stárnutí, podpory samostatnosti a nezávislosti a zkvalitnění komplexního systému péče o seniory se ve všech NAPSÍ (včetně německého) klade důraz na ekonomickou aktivitu starších pracovníků a zvyšování reálného věku odchodu do starobního důchodu (to se nejčastěji projevuje ve formě zvyšování hranice důchodového věku a v reformách schémat předčasného důchodu).

#### 4.9. Děti

Všechny srovnávané NAPSÍ věnují pozornost dětem, a to ve vztahu k jejich aktuálnímu riziku sociálního vyloučení (zejména u dětí žijících v chudých rodinách nebo u dětí ve zvláštních životních situacích) i hrozbě vyloučení do budoucna, tedy v období dospělosti (riziko negativního mezigeneračního přenosu). Jednotlivé státy pak kladou odlišný důraz na různé dimenze sociálního vyloučení této věkové kategorie.

V NAPSÍ Velké Británie je dominantní otázkou dětské chudoby a její eliminace – cílem britské sociální politiky je úplné odstranění chudoby dětí do roku 2020 a ve střednědobém horizontu její snížení na polovinu do roku 2010. Komplexní strategie eliminace dětské chudoby ve Velké Británii zahrnuje oblast

- sociálních transferů (reforma daňových i dávkových systémů, zejména s důrazem na pracovní pobídky)
- vzdělávání (odstranění zaostávání žáků a studentů z některých etnických skupin, zlepšení vzdělávacích výsledků všech dětí, odstranění záškoláctví a rozvoj volnočasových aktivit ve školách)
- podpory harmonizace rodinného a pracovního života a
- sociální práce s dětmi ohroženými sociálním vyloučením a s jejich rodinami (poradenství, boj proti domácímu násilí a rozvoj systému včasné identifikace a prevence rizika sociálního vyloučení u dětí).

Boj proti chudobě dětí je také – i když v menší míře – součástí strategií formulovaných v dalších NAPSÍ. Například maďarský plán hovoří o věcných a finančních dávkách pro děti, resp. pro rodiny s dětmi (zvýšení cílenosti dávek pro děti a zvýšená podpora rodinám samoživitelů, dotovaná strava pro děti z chudých rodin, bezplatné učebnice). NAPSÍ typicky reflektují význam pracovní participace rodičů pro ochranu dětí před chudobou. To je také jedním z důvodů podpory kvality a dostupnosti služeb péče o děti. V některých zemích je pak kladen důraz na jejich dostupnost ve znevýhodněných regionech (Velká Británie, Maďarsko). Podpora rozvoje těchto služeb může být navíc spojena s reflexí jejich významu pro rozvoj kompetencí, inkluze a rovnosti příležitostí v ranném věku (Německo, Dánsko).

Dánský NAPSÍ je jednoznačně zaměřen na prevenci negativního mezigeneračního přenosu a na pomoc dětem v obtížných životních situacích (například dětem z rodin alkoholiků nebo dětem mentálně postižených rodičů). Otázce chudoby není věnována přímá pozornost (to je pochopitelné s ohledem na skutečnost, že Dánsko má nejnižší míru relativní chudoby dětí do 15 let v EU; jejich ohrožení chudobou je navíc, na rozdíl od ostatních sledovaných zemí, nižší než průměrné riziko ve společnosti). V plánu je zdůrazněn vliv rodičů na sociální vyloučení dětí. Veřejné instituce by měly uzavírat s rodiči dětí ohrožených sociálním vyloučením smlouvy jasně vymezující práva a povinnosti jak rodičů, tak veřejných institucí. Tímto způsobem by měla být zdůrazněna odpovědnost rodičů za svoje děti. Dánský plán jako jediný hovoří také o odebrání dítěte z rodiny jako o nástroji boje proti negativnímu sociálnímu přenosu (v odůvodněných případech) a zabývá se více institucionálními formami rodinné péče („domy dětí“, nápravná zařízení). Cílem je zejména zvyšování jejich kvality, zapojení rodičů, rozvoj vzdělávání a výcviku pracovníků.

Jak zdůrazňují všechny NAPSÍ, klíčová je oblast vzdělávání, včetně předškolního vzdělávání a rozvoj kompetencí u dětí. Dánský plán se zaměřuje na rozvoj jazykových dovedností a kompetencí v prvních letech účasti na vzdělávání, monitoring vzdělávacích výsledků žáků, zvýšení možností učitelů přizpůsobit vzdělávání individuálním potřebám žáků a pomoc s domácími úkoly. V Maďarsku je věnována zvýšená pozornost odstranění diskriminace ve školství (viz kap. 4.1), v Německu pak zvyšování kvality vzdělávacího systému.

Významným nástrojem prevence sociálního vyloučení dětí jsou volnočasové aktivity, které jsou zdůrazňovány všemi plány sociálního začleňování – ať už se jedná o zájmové kroužky pořádané školami (Velká Británie), kulturní a rekreační programy pro rodiny v obtížných životních situacích (Maďarsko) nebo o sportovní kluby (Dánsko). Začlenění dětí do standardních volnočasových aktivit je jedním z nástrojů uvedených také v českém NAPSÍ.

Strategie České republiky v oblasti sociálního začleňování dětí, která je deklarovaná v NAPSÍ ČR, se zabývá podobnými oblastmi jako ostatní sledované země: ochranou proti chudobě, slavitelnosti rodinného a pracovního života, ochranou práv dětí aj. Implicitně je přítomen také prvek prevence negativního mezigeneračního přenosu, a to zejména ve vztahu ke vzdělávání dětí ze sociokulturně znevýhodněného prostředí (viz kap. 4.1).<sup>56</sup> Český NAPSÍ se od ostatních zemí liší především ve dvou oblastech:

- (a) absencí koncepce rodinné politiky (v době přijetí NAPSÍ), jejíž komplexní zpracování je jedním z významných cílů akčního plánu<sup>57</sup>. Tato koncepce by měla formulovat opatření, která budou reagovat na existující problémy a podporovat sociální inkluzi dětí. V rámci NAPSÍ jsou tedy spíše vymezeny na jedné straně problémy, rizikové faktory a skupiny dětí ohrožené sociálním vyloučením a na straně druhé obecné principy a oblasti, ve kterých by měly být řešeny.
- (b) Relativně vysoká pozornost delikvenci dětí a mládeže. Český plán se v této souvislosti zaměřuje jak na prevenci (projekt Centrum včasné intervence, podpora dalších preventivních projektů, volnočasové aktivity, osvěta), tak na formy trestání (preferenční alternativní tresty). To odpovídá celkově vyššímu zohlednění problému kriminality v českém NAPSÍ.

<sup>56</sup> NAPSÍ ČR i dalších zemí věnují pozornost také specifickým skupinám dětí ohrožených sociálním vyloučením, např. zdravotně postiženým dětem (viz příslušné kapitoly, např. 4.2 a 4.6).

<sup>57</sup> Národní koncepce rodinné politiky ČR byla přijata na konci roku 2005.

V českém NAPSÍ je zvýšená pozornost věnována také mladým lidem, kteří opouštějí ústavní výchovu a kteří jsou zvýšeně ohroženi sociálním vyloučením v řadě dimenzí (bydlení, zaměstnání ad.). K jejich začlenění má sloužit cílená sociální práce, poradenství, podpora bydlení.

#### 4.10. Osoby propuštěné z výkonu trestu

Riziku sociálního vyloučení osob propuštěných z výkonu trestu je věnována pozornost prakticky pouze v českém NAPSÍ, který podrobněji charakterizuje multidimenzionální charakter obtíží a bariéry začlenění této skupiny osob. Obecné vymezení nástrojů směřovaných k jejich překonání zahrnuje sociální služby (včetně přístupu k azylovému i samostatnému bydlení) a podporu tvorby pracovních míst pro propuštěné. Součástí strategie je také prevence (preventivní programy, Strategie prevence kriminality pro léta 2004-7) a využívání alternativních trestů. Rozvoj činnosti v oblasti začleňování osob propuštěných z výkonu trestu je očekáván (podobně jako i u řady dalších cílových skupin) v návaznosti na čerpání prostředků z Operačního programu Rozvoje lidských zdrojů. Ve Velké Británii je věnována pozornost pouze jedné dimenzi sociálního vyloučení této skupiny, a to jejich participaci na pracovním trhu. K její podpoře slouží specifické programy (Surgery, Progress2work).

### Závěr

Ve sledovaných zemích je možné identifikovat skupiny, které jsou sociálním vyloučením zvýšeně ohroženy a které zřejmě tvoří ‚jádro‘ sociálně vyloučených v EU. Jedná se o příslušníky etnických menšin a přistěhovalce, zdravotně postižené, bezdomovce, imigranty a dlouhodobě nezaměstnané. Obzvláště znevýhodnění pak jsou lidé, u kterých dochází ke kumulaci znevýhodňujících faktorů, jak je patrné ve všech NAPSÍ jednotlivých zemí (zvláště pak v dánském). Český plán identifikuje jako významný negativní faktor sociálního vyloučení pobyt v zařízeních ústavní péče (jednak v kumulaci s dalšími faktory, jako je zdravotní postižení nebo stáří a jednak při přechodu mladých lidí z ústavní péče do samostatného života). Zvláštní pozornost je pak ve všech zemích věnována riziku sociálního vyloučení dětí – děti jsou objektem politiky sociálního začleňování především ve smyslu preventivním se záměrem eliminovat negativní mezigenerační přenos, tedy reprodukci chudoby a sociálního vyloučení.

Ačkoliv tedy obecně panuje značný soulad v identifikaci cílových skupin, jednotlivé akční plány se vzájemně odlišují v pojetí fenoménu sociální exkluze, ve zvolených opatřeních i v celkovém pojetí plánu (např. v důrazu na stanovení konkrétních cílů a opatření). Většina sledovaných zemí klade důraz na ekonomickou dimenzi sociálního vyloučení, ať už se jedná o chudobu nebo přístup k zaměstnání jako základnímu mechanismu ochrany před chudobou. Hlavní strategie v NAPSÍ se proto zaměřují na začlenění na pracovní trh. Výjimku tvoří pouze dánský NAPSÍ - ten se zaměřuje na sociální začleňování skupin, jejichž primárním problémem není vyloučení z pracovního trhu. Soubor navrhovaných opatření je pak v dánském plánu vztažen k identifikovaným potřebám jednotlivých, často velmi specifických, rizikových skupin.

Z hlediska cílů lze sledované plány jednotlivých zemí rozdělit dle stupně orientace na uplatňování principu řízení dle cílů (‘management by objectives‘), který představuje jeden ze základních prvků otevřené metody koordinace. Největší důraz na stanovování a kvantifikaci cílů v rámci NAPSÍ kladou Velká Británie a Maďarsko. Tyto plány jednoznačně naplňují požadavky stanovené Evropskou komisí na charakter cílů – jednak zahrnují přímé cíle, které se vztahují k výsledku celého procesu sociálního začleňování (redukce chudoby as.) a jednak jednotlivé cíle kvantifikují. Tento postup umožňuje monitorování a hodnocení strategie sociálního začle-

nění. Naopak velmi obecně formulované cíle v německém a českém NAPSÍ umožňují hodnocení opět pouze v obecné rovině. Takto formulovaná strategie má pak spíše charakter stanovení principů uplatňovaných v rámci sociálního začleňování, nikoliv však skutečný důraz na tuto oblast.

Z komparace provedené v kontextu cílových skupin je možné identifikovat také specifika akčních plánů v jednotlivých členských zemích. Pro přístup Velké Británie je charakteristické pojetí sociální inkluze především v dimenzích chudoby, resp. důraz na chudobu v NAPSÍ. To se promítá také do celkového charakteru zvolených opatření – důraz je kladen na pracovní incentivy a nastavení dávkových systémů tak, aby motivovaly k přijetí zaměstnání a ochraňovaly některé skupiny mimo pracovní trh (např. seniory) před materiální deprivací. Celkově má snaha o začlenění na pracovní trh spíše podobu pozitivní motivace (aby se práce vyplatila) než donucení.

Odlíšné pojetí se projevuje v dánském NAPSÍ, které je zaměřeno na opatření směřující ke skupinám s kumulovanými handicapem a velmi specifickými problémy. Tato opatření jsou poměrně důsledně doprovázena informacemi o alokaci finančních prostředků. V principech, na nichž je přístup k jednotlivým skupinám založen, se projevuje důraz na individuální práva a svobody a celkový respekt vůči klientovi. Strategie je založena na systému sociálních služeb. Dánsko disponuje řadou dílčích národních akčních plánů formulovaných pro jednotlivé skupiny ohrožené sociálním vyloučením (pro bezdomovce, zdravotně postižené, proti násilí na ženách, proti vynuceným a sjednaným sňatkům ad.), kromě toho byl také v Dánsku přijat akční program zaměřený na nejvíce ohrožené skupiny ve společnosti (program „Naše kolektivní odpovědnost“). V NAPSÍ Dánska je patrné úsilí o genderový mainstreaming.

Německý Plán sociálního začleňování na roky 2003-5 věnuje vysokou pozornost zhodnocení pokroku dosaženého při plnění NAPSÍ na roky 2001-3. Pro německou strategii je charakteristické stanovování obecných cílů, které mají spíše charakter principů, na kterých spočívá strategie politiky sociální inkluze (prevence, aktivace, rozvoj posílení sociální spravedlnosti, zlepšení životních podmínek znevýhodněných skupin ad.).

V Maďarsku a v České republice je Národní akční plán sociálního začleňování (v návaznosti na Memorandum o sociálním začleňování) prvním dokumentem formulujícím strategii sociálního začleňování. V obou zemích je věnován prostor analýze sociálního vyloučení, tj. identifikaci a charakteristice rizikových skupin. Maďarský plán v analýze výchozího stavu zohledňuje Laekenské indikátory sociálního vyloučení, současně však v části o chudobě výslovně uvádí, že „nepodávají reálný obraz chudoby v Maďarsku“ (str. 10). Maďarský plán, podobně jako plán Velké Británie, stanovuje řadu cílů, které jsou zpravidla velmi konkrétní a kvantifikované. V této části je maďarský NAPSÍ velmi dobře zpracován i z formálního hlediska – cíle jsou velmi přehledné a jasně označeny, konkrétní cíle navazují na širší, obecněji formulované záměry a jsou navíc barevně vyznačeny. Formulované strategie v maďarském plánu zahrnují opatření jak v oblasti sociálních služeb, tak také sociálních dávek. Maďarský plán neformuluje strategii začlenění přistěhovalců a uprchlíků (ačkoliv NAPSÍ Maďarska do budoucna očekává nárůst jejich počtu), na druhou stranu nejpodrobněji rozpracovává strategii začlenění seniorů a také Romů. Jedním z cílů NAPSÍ je promítnout boj proti sociálnímu vyloučení Romů do všech oblastí sociální politiky (mainstreaming), což se projevuje i v samotném plánu.

Český NAPSÍ věnuje analýze výchozího stavu výrazně větší prostor než plány ostatních sledovaných zemí, a to plnou třetinu jeho celkového rozsahu. Tato analýza je zpracovaná na základě dostupných statistik; pro skupiny nejvíce ohrožené sociálním vyloučením, jako jsou například Romové a zdravotně postižení, však kvalitní statistická data chybí. Plán nicméně problémy těchto skupin velmi dobře zachycuje. I přes snahu o komplexní charakteristiku sociálního

vyločení, existují faktory a skupiny, které v plánu zůstaly do značné míry opomenuty. Jedná se například o nadměrně zadlužené domácnosti<sup>58</sup>, domácností bez pracovního příjmu („jobless“), oběti domácího násilí<sup>59</sup>, drogově závislé<sup>60</sup>, alkoholiky a jejich rodiny. Není tedy překvapivé, že NAPSÍ ČR nerozpracovává strategie sociálního začlenění těchto skupin. Strategie, cíle a opatření však v některých případech nejsou rozpracována ani pro skupiny, jejichž ohrožení sociálním vyloučením je v úvodní části NAPSÍ ČR jednoznačně vymezeno (jedná se například o skupinu psychicky nemocných a mentálně postižených). V řadě případů pak chybí opatření, která by se vztahovala k problémům či dimenzím sociálního vyloučení, které byly v úvodní části NAPSÍ identifikovány (například oblast kvality bydlení Romů, přístup bezdomovců ke zdravotní péči a sociálnímu bydlení). Ve srovnání s akčními plány sociálního začleňování je v českém NAPSÍ citelná absence konkrétních cílů nebo indikátorů naplňování obecných cílů.

## Literatura:

Komise Evropské unie: Implementation and update reports on 2003-2005 NAPS/Inclusion and update reports on 2004-2006 NAPS/Inclusion. COM(2006) 62 final. Brusel 2006.

Komise Evropské unie: Joint report on social inclusion. Brusel 2004.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)

Národní akční plány sociálního začleňování Dánska, Velké Británie a Spolkové republiky Německo na roky 2003-2005

([http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm))

Národní akční plány sociálního začleňování ČR a Maďarska na léta 2004-2006

([http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm))

---

<sup>58</sup> Vzhledem k tomu, že zadlužení českých domácností v letech 1995-2005 vzrostlo 800-krát (ČSÚ, 2005, online), lze toto riziko považovat za stále aktuálnější.

<sup>59</sup> Ačkoliv oběti domácího násilí nejsou v plánu jasně vymezenou skupinou ohroženou sociálním vyloučením, v části formulující strategie je celá sub-kapitola věnována prevenci domácího násilí.

<sup>60</sup> Mezi ohrožené sociálním vyloučením byli zařazeni pouze drogově závislí mladí lidé. Je však zřejmé, že drogově závislí takto vymezenou skupinu přesahují.

# Sociální začleňování v České republice: evropská a česká agenda?

# 4

*Tomáš Sirovátka, Ondřej Hora, Markéta Horáková, Lenka Klimplová,  
Miroslava Rákoczyová, Jiří Winkler*

## Úvod: vstup agendy sociálního začleňování do České republiky

Ekonomicky vyspělé tržní demokracie v Evropě v průběhu posledních dvaceti let získávaly zkušenost s tím, jak naléhavý je pro ně problém chudoby a sociálního vyloučení a jak nesnadné je nalézat účinné strategie eliminace těchto problémů, jejichž příčiny jsou relativně komplexní. Odborníci a představitelé veřejně politické sféry v České republice význam a souvislosti problému sociálního vyloučení teprve začínají analyzovat a diskutovat. Na druhé straně ochraně populace před nepříznivými dopady tržní transformace věnovaly politické reprezentace pozornost už od jejího počátku (Tomeš 1991) a udržely ji dlouhodobě, s akcentem na kompenzaci nízkých příjmů a prevenci chudoby (Sirovátka 2000). V průběhu transformace se postupně vyjevovaly nové či dříve skryté sociální problémy, v nichž se sociální vyloučení výrazně projevuje: například dlouhodobá nezaměstnanost, bezdomovectví, závislost na drogách, domácí násilí a jiné<sup>61</sup>. Postupně byly proto dále rozvíjeny již existující či nové sociální intervence k jejich řešení. Nicméně, agenda sociálního začleňování jako komplexní strategie byla do České republiky vnesena zvenčí Evropskou komisí jako jedna z agend závazných pro nové členské země.<sup>62</sup> Tímto způsobem se do veřejně politického diskurzu dostává relativně nový pohled na existující sociální problémy a nová veřejněpolitická agenda.

V zemích EU-15 byly přinejmenším od počátku devadesátých let otázky sociálního vyloučení a sociálního začleňování podrobeny intenzivnímu studiu, odborné a veřejně politické diskusi. To nakonec vedlo jak k vymezení obsahu těchto pojmů, tak k definici indikátorů sociálního vyloučení (srovnej zejména Atkinson et al. 2002), jež jsou - byť s řadou metodologických výhrad - odbornou veřejností přijímány. V návaznosti na programy boje proti chudobě, jež existovaly v Evropském společenství od druhé poloviny osmdesátých let, došlo k ustavení veřejně politické agendy sociálního začleňování.

V České republice sice už na počátku devadesátých let získal společenskou legitimitu pojem chudoba (srovnej Možný, Mareš 1995), avšak pojem sociální vyloučení nebyl až donedávna ani v akademickém diskurzu příliš frekventovaný (první práce viz Mareš 2002, Mareš 2004,

<sup>61</sup> Ve veřejně politickém a odborném diskurzu jsou mnohé z nich označeny jako „sociálně-patologické“ - je tím myšleno, že jsou protikladné převládajícím sociálním normám a představují společenská ohrožení.

<sup>62</sup> Na summitu EU v Nice v roce 2000 bylo rozhodnuto v rámci tzv. „otevřené metody koordinace“ sociálních politik zemí EU zavázat všechny země EU zpracováním Národních akčních plánů sociálního začleňování - NAPSZ (National Action Plans of Social Inclusion - NAPSI). Tento závazek byl vztažen i na nově vstupující země. V roce 2003 byla ještě před vstupem do EU Česká republika zavázána připravit „Společné memorandum k sociálnímu začleňování“ a následně pak Národní akční plán sociálního začleňování na roky 2004-2006.

Mareš a Sirovátka 2005), a už vůbec ne empiricky prozkoumaný.<sup>63</sup> Nicméně, už od roku 2003 je ve veřejně politické agendě na národní úrovni tento koncept používán, zatím hlavně v rámci „evropské“ agendy.

Národní akční plán sociálního začleňování zpracovaný podle směrnic Evropské komise reprezentuje pak oficiální „národní“ strategii sociálního začleňování: usiluje o komplexní přístup k tomuto problému a o propojení dosud dílčích řešení.<sup>64</sup> Evropská komise zavazuje členské země řešit problém sociálního vyloučení s patřičným důrazem a přistupovat k němu jako ke komplexnímu problému a takto jej také český NAPSZ coby programový dokument chápe. Současně evropské fondy poskytují prostředky určené k pomoci členským zemím při realizaci opatření takto vymezené agendy. Je však klíčovou otázkou, nakolik může být úspěšně implementována nová veřejně politická agenda v důsledku popudu přicházejícího „zvenčí“. Tedy do jaké míry získá legitimitu a zda a v jaké míře bude reálně uplatněna - nejen tedy v rétorice, která vyžadovanou agendu prezentuje navenek (diskurzivní transformace - srovnej Barbier 2004).

V této souvislosti je třeba připomenout, že agenda sociálního začleňování vyjadřuje hodnoty a principy „evropského sociálního modelu“ (jako je solidarita, sociální spravedlnost, rovnost). Naproti tomu sociální transformace včetně transformace sociálních politik v postkomunistických zemích přinesla v průběhu devadesátých let spíš odklon od principů solidarity či je dokonce delegitimovala ve prospěch principů individuálních občanských svobod (Ferge 1997). Jen zvolna dochází k jejich rehabilitaci a pronikání do veřejně politického diskurzu. Agenda sociálního začleňování tento proces výrazně předbíhá.

Otevřená metoda koordinace sice ukládá společné cíle a obecné principy jak jich dosáhnout, nestanoví ale ani závazná konkrétní opatření jež mají být přijata, ani sankce za neplnění přijatých opatření. Ukazuje se pak, že postkomunistické země se zaměřují spíše na naplnění kodaňských (ekonomických) kritérií a vliv otevřené metody koordinace EU v oblasti sociální politiky je v podstatě zanedbatelný (Ferge a Juhász 2004, Potůček 2004). Je rovněž konstatován zjevný „dualismus“ mezi externí agendou EU nových členských zemí (koncipovanou na úrovni deklarací) a interními agendami (formovanými na úrovni reálně prováděných aktivit) (k tomu srovnej Lendvai 2004: 323).

Na druhé straně může být nastolení agendy sociálního začleňování v nových členských zemích chápáno jako „okno politiky“ či „struktura příležitosti“ a „institucionalizace procesu učení“ (Lendvai *ibid.*:321) či „výzva“ pro nové aktéry. Při jejich mobilizaci a při využití nových struktur příležitosti by tato agenda mohla změnit dosavadní přístupy k mnohým sociálním problémům. Nová agenda zavádí nový totiž diskurz, zviditelňuje a umožňuje „voicing“ (projevit se) novým aktérům - především jde o neziskové organizace. Tato agenda je rovněž spojena s procesem decentralizace státní správy (mj. s posilováním regionálních struktur). Kritéria uplatněná při poskytování prostředků z evropských fondů ve prospěch strategie sociálního začleňování vytvářejí přímý tlak na proces institucionálního učení v této oblasti, neboť zavazují k sledování určitých programových cílů, využívání určitých postupů jejich dosahování a kontrolují tento proces.

V této studii zkoumáme strategii sociálního začleňování v České republice na úrovni programu a na úrovni jeho realizace. Zejména nás zajímá, nakolik tato agenda přináší nové přístupy, cíle a opatření, nakolik je novým přínosem k dosavadním veřejným politikám vztahujícím se k problémům sociálního vyloučení. Analyzujeme zde v prvé řadě pojetí problematiky soci-

<sup>63</sup> Práce na toto téma se teprve objevují.

<sup>64</sup> Zejména stanoví hlavní cíle a principy řešení problémů sociálního vyloučení a také určuje obecně platné přístupy a postupy jejich řešení.



álního vyloučení a přístupy klíčových aktérů k agendě sociálního začleňování, včetně přijetí programového dokumentu klíčovými aktéry. Za druhé se věnujeme reálným strategiím, tedy přístupům a opatřením uplatněným při naplňování strategie sociálního začleňování na národní, regionální a lokální úrovni. Snažíme se přitom identifikovat implementační deficity těchto strategií a zhodnotit participaci klíčových aktérů při realizaci strategie sociálního začleňování.

Opíráme se - vedle obsahové a formální analýzy Národního akčního plánu sociálního začleňování České republiky na roky 2004-2006 - zejména o analýzu 75 řízených polostrukturovaných rozhovorů, které jsme vedli v průběhu roku 2005 na národní (18), regionální (31) a lokální (26) úrovni s aktéry, kteří se na národní úrovni podíleli na přípravě NAPSZ, na regionální a lokální úrovni se pak zabývají agendami, jež jsou v NAPSZ přímo obsaženy.<sup>65</sup> Je třeba poznamenat, že klíčoví aktéři zde vystupují ve dvou rolích. Za prvé jako předmět zkoumání: zajímá nás jejich chápání problematiky sociálního vyloučení a jejich přístupy k řešení tohoto problému. Za druhé vystupují jako „experti“: zajímají nás jejich poznatky, zkušenosti a informace, jež získávají během své profesní činnosti. Snažíme se přitom nahlížet tyto expertní poznatky kriticky a vnímat nakolik jsou rolí jednotlivých aktérů ovlivněny.

## Pojetí sociálního vyloučení a sociálního začleňování klíčovými aktéry

Koncept sociálního vyloučení byl zaveden do veřejně-politické agendy státní správy v České republice jako součást jedné z klíčových „sociálních“ agend EU, aniž byl předtím delší dobu a soustavně předmětem akademického výzkumu či veřejně politické diskuse. Diskuse o principech a cílech veřejných politik absentuje ovšem v ČR obecně, a bylo tomu tak i v případě NAPSZ. Zavedení agendy sociálního začleňování bylo proto spíš „technologickým procesem“ (termín viz Lendvai 2004), jenž proběhl v rámci přistoupení České republiky do Evropské unie. Tyto okolnosti se nutně projeví v míře přijetí a způsobech chápání výchozích konceptů této agendy - konceptů sociálního vyloučení a sociálního začleňování.

### Národní úroveň

Aktéři na národní úrovni, kteří se podíleli na přípravě NAPSZ, mohou být považováni - zjednodušeně řečeno - za „poučené experty“. Jsou totiž značně ovlivněni „evropskou agendou“ (zejména a pokud to vyplývá z jejich profesní role). Naproti tomu na regionální a lokální úrovni jsou - jak dále ještě rozvedeme - pojmy sociálního vyloučení a sociálního začleňování relativně nové a jejich významy zatím neosvojené. Identifikovali jsme ovšem i na národní úrovni značné rozdíly mezi pracovníky Ministerstva práce a sociálních věcí a pracovníky jiných rezortů - když pracovníci jiných rezortů přistupují k této agendě spíš podle užších profesních hledisek. Adekvátní chápání klíčových konceptů lze tedy zatím sledovat u relativně malého počtu aktérů,

<sup>65</sup> Respondenti byli na národní úrovni představiteli MPSV a dalších rezortů na NAPSZ zainteresovaných, případně představiteli odborů a neziskových organizací. Na regionální a lokální úrovni se jednalo o pracovníky samosprávných institucí (jako jsou členové zastupitelstva pracující v příslušných komisích, vedoucí úřadů, někdy i regionální a lokální političtí pracovníci), dále vedoucí zaměstnanci či odborníci státní správy a státních sociálních agentur (např. metodici pro komunitní plánování, romští poradci, pracovníci probační a mediační služby, úřadů práce) a také manažeři a vedoucí z neziskových organizací s lokální, regionální i nadregionální působností. Ve státních institucích se pracovníci od sebe lišili pozicí v úrovni řízení (od vedoucích odborů po vedoucí referátu), a také podle oboru činnosti (například odbor sociálních věcí a zdravotnictví, odbor kultury, odbor regionálního rozvoje). Většina kontaktovaných nevládních neziskových organizací (NNO) měla navázány dlouhodobé vztahy spolupráce s územní samosprávou a měla dlouhodobé zkušenosti s působením v oblasti služeb pro sociálně vyloučené kategorie a skupiny klientů.

spíš na národní úrovni, zejména u těch, kteří v rámci svého „profesního rámce“ řeší uplatnění agendy EU v českých podmínkách a jsou za ni odpovědní jako za celek.

Odborníci, kteří se podíleli na přípravě NAPSÍ - zejména experti z MPSV - definují tedy sociální vyloučení v podstatě v souladu s hledisky, jež jsou vyjádřena v odborné literatuře a s pomocí terminologie, jíž využívá i Evropská komise. Sociální vyloučení je vnímáno nejčastěji jako situace, kdy osoby nebo sociální skupiny nedosahují standardu, jenž je ve společnosti obvyklý (někdy je chápáno jako proces, jenž vede k těmto situacím). Zmíněný společenský standard, jenž není dosahován, je pak chápán jako:

- (a) určitá životní úroveň – tedy sociální vyloučení jako materiální chudoba;
- (b) soubor aktivit, které jsou pro většinu společnosti obvyklé – sociální vyloučení jako omezená participace, zejména na trhu práce;
- (c) hodnotový systém majority – vyloučení z morálního řádu;
- (d) soubor práv – sociální vyloučení jako nedostatečné naplňování lidských a občanských práv.

Důraz je kladen především na úroveň participace v různých společenských systémech, typicky jde o trh práce - tedy zaměstnání, a vedle toho na většinový životní styl a obecně přijímaný morální řád. V daleko menší míře je akcentována participace jako přístup k občanským právům. Naopak, spíše se projevuje tendence k „individualizaci“ problému sociálního vyloučení.<sup>66</sup>

Vedle již uvedených patří ovšem ke klíčovým dimenzím a současně i zdrojům sociálního vyloučení podle národních aktérů-expertů jednak stigmatizace těchto subjektů, dále pak nedostatečná sociální kompetence na straně těch lidí, kteří jsou sociálnímu vyloučení vystaveni a konečně i jejich hodnotová a normativní „odlišnost“; právě poslední dvě dimenze jsou spojeny s tendencí aktérů k individualizaci problému sociálního vyloučení. Míra distance od společenského standardu (v různých ohledech) pak aktérům rovněž indikuje míru sociálního vyloučení daného jednotlivce nebo sociální skupiny. Významnou charakteristikou sociálně vyloučených je právě jejich stigmatizace, nízký sociální status a obecně nerovné postavení ve společnosti („...mnohdy ti lidé nejsou bráni úplně jako rovni s těmi ostatními...“, „...jimi všichni pohrdají...“, „...oni sami mají ten pocit méněcennosti...“). Sociálně vyloučení lidé jsou pak natolik vzdáleni od hlavního proudu společnosti, že jejich schopnosti nemohou dostačovat k začlenění – to je možné pouze za přispění společnosti („podání pomocné ruky“), která jednak otevře příležitosti k začlenění, jednak stimuluje jedince k vlastnímu úsilí.

*Inkluzivní společnost* je v představách aktérů na národní úrovni společností citlivou k problémům, společností, která problémy reflektuje, nevyhýbá se jejich řešení a je při tom otevřená názorům všech svých občanů. Její základní principy, hodnoty a vlastnosti lze shrnout následovně: solidarita ve společnosti, demokracie a svoboda, rovnost příležitostí, sociální soudržnost (tato je chápána v dimenzích sociálního smíru v důsledku minimalizace sociálních rozdílů), a konečně tolerance k odlišnostem a rozdílům mezi různými skupinami obyvatel a odstranění předsudků („multikulturalita“). Přitom je zdůrazňován význam dostupnosti a kvality informací pro odbornou i laickou veřejnost, a to jak směrem ke znevýhodněným, tak také od znevýhodněných a vyloučených jednotlivců a skupin směrem k tvůrcům a realizátorům politik a směrem k ostatní veřejnosti: („...já si to vždy představím jako multikulturní společnost. To znamená

<sup>66</sup> Naproti tomu konceptualizace termínu sociální exkluze, jak ji známe z řady akademických studií či z veřejně politické agendy EU, vychází programově z konceptu občanských práv (srovnej např. Mareš v tomto souboru studií).

*třeba to, že by tam nebyl ten problém s těmi menšinami a jejich vyloučením jako takovým. Že je to společnost, která už spíše bez předsudků participuje ty ostatní skupiny, které my teď vlastně vytlačujeme na okraj a ony jsou v ohrožení a jsou vlastně sociálně vyloučení.“)*

### **Regionální a lokální úroveň**

Sociální vyloučení a sociální začleňování nejsou pro většinu klíčových aktérů na lokální a regionální úrovni státní správy novými termíny. Avšak jejich používání při výkonu práce nebo v rámci politického diskurzu na municipální úrovni není příliš časté, spíše zřídka. Aktéři/experti, kteří se zabývají na lokální a regionální úrovni sociálními problémy, jež přímo souvisejí s agendou sociálního vyloučení/začleňování, chápou přitom tento koncept dosti vágně (například „všechna specifika, která vedou k zařazení člověka mezi běžné lidi“, „stát se průměrným obyvatelem“), přičemž jednoznačně inklinují k jeho individualizaci a spojují jej jen zcela výjimečně s otázkou sociálních (občanských) práv. „Profesní a organizační rámec“ jednotlivých relevantních aktérů implikuje současně jejich silný sklon k fragmentarizaci problému sociálního začleňování. („...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).

A tak často, ačkoliv je nezaměstnanost chápána jako klíčový faktor sociálního vyloučení (snad nejvýznamnější), dotázaní aktéři odmítají mnohdy vyjadřovat názor na řešení tohoto problému - odkazovali na příslušné úřady práce, tedy na rezortní odpovědnost a linii řešení.

Sociální začleňování je přitom ještě méně známý a používaný koncept ve srovnání se sociálním vyloučením. Častěji jej používají ti, kteří jsou problematice sociálního vyloučení v denní práci nejbližší, například sociální kurátoři. I pro ně je to však pojem relativně nový, za jeho ekvivalent považují termíny vyjadřující individuální úroveň sociálního začleňování jako je „integrace“, „resocializace“ nebo „sociální terapie“. Proces sociálního začleňování je aktéry na lokální a regionální úrovni chápán především jako *konkrétní aktivity institucí veřejného sektoru*, které by měly být orientovány k problémovým skupinám, jednotlivcům a faktorům, které jejich vyloučení ovlivňují.<sup>67</sup> („Nějaký metody a formy práce, jak tyto lidi...resocializovat, to znamená nabídnout jim cestu, jak by se mohli ve společnosti uplatnit, třeba na trhu práce.“)

Většina lokálních aktérů spojuje užívání pojmu sociální začleňování s jazykem evropských grantových schémat. Díky projektům financovaným z evropských zdrojů, na kterých aktéři větší či menší měrou participují, jsou nuceni tento termín využívat a postupně se seznamovat s jeho obsahem.<sup>68</sup> Pokud problémy, které na svých pracovních pozicích lokální a regionální aktéři řeší, nahlízejí optikou sociálního vyloučení, je to motivováno nejčastěji právě možností získat k řešení těchto problémů finanční zdroje z evropských strukturálních fondů nebo v rámci tzv. předvstupních programů.

Lze tak spatřovat jisté rozpory v agendě sociálního začleňování ve více ohledech:

a) je patrná určitá „dualizace jazyka“ veřejné správy, zejména na regionální a lokální úrovni: koncept sociálního vyloučení je sice osvojen a využíván ve vztahu k projektům financovaným v rámci EU, na druhé straně není zatím používán k označení a řešení jemu odpovídajících sociálních problémů na lokální a regionální úrovni<sup>69</sup>;

<sup>67</sup> Naproti tomu většinou aktérů na národní úrovni (zejména reprezentanty odborů MPSV) je sociální začleňování chápáno jako celospolečenský problém a v širších souvislostech.

<sup>68</sup> Někteří dotázaní se s pojmem sociálního začleňování navíc setkali v odborné literatuře a tisku, tedy při vlastním sebevzdělávání.

<sup>69</sup> V tomto kontextu se jeví být klíčové významové vyjasnění a fixace obsahu pojmů sociální vyloučení a sociální začleňování ve vztahu k reálně pociťovaným sociálním problémům v lokalitě či regionu.

b) je patrný rozdíl v přístupu odborníků a politických představitelů. Odborníci, kteří pracují v této oblasti si koncept sociálního začleňování částečně osvojují v souvislosti se svým profesním zaměřením. Naproti tomu představitelé regionálních a lokálních politických autorit jej zatím opomíjejí;

c) je zřetelný i intra-rolový konflikt u profesionálů na regionální a lokální úrovni (a do určité míry i na úrovni národní). Určujícím rámcem přístupu k sociálnímu začleňování či řešení sociálních problémů je totiž vedle profesního rámce i „politický kontext“, tedy závislost stanovisek takřka všech klíčových aktérů na „oficiálním“, „rozšířeném“, „institucionálním“ stanovisku významných představitelů institucí a politických subjektů v regionu. Zejména pracovníci krajských úřadů uváděli, že jsou nuceni zůstat loajální ke stanoviskům oficiálních dokumentů a/nebo autorit kraje, i když jejich osobní názory mohou být poněkud odlišné.

Vazba aktérů-expertů na určitou politickou linii „tvorby agendy“ sociálního začleňování je tedy ukotvena dvěma způsoby. Jednak má organizační rozměr (odráží cíle a pracovní postupy definované odpovědnými institucemi v rámci lokality/regionu) a za druhé má politický rozměr (odráží požadavek lojality aktérů státní správy s regionální či lokální politickou nebo programovou linií).<sup>70</sup> Obě dimenze lze jen těžko oddělit, neboť v podmínkách státní správy v České republice zasahuje politická agenda na rozdíl od zemí EU-15 dosud velice silně do kompetencí profesionálních. (*„No ještě obecně k Romům , který 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 zde vytvořit. Když se budete bavit s politiky na lokální úrovni, tak se dozvíte, že je nesmírně těžké postavit se před zastupitelstvo a říci jim dejte nám 10 milionů a opravíme tady ty domy kde oni žijí.“*)

Profesní role a rámce přibližují sice k osvojení konceptů a cílů agendy sociálního začleňování nejen jazyk, ale i přístupy k problému části aktérů, kteří se podílejí na tvorbě NAPZ na národní úrovni. Částečně pak - totiž převážně jen instrumentálně - si koncept a cíle osvojují aktéři, kteří na regionální a lokální úrovni pracují s grantovými projekty EU a také v dílčích aspektech, na individuální rovině profesionálové, kteří pracují s různými skupinami ohroženými sociálním vyloučením na lokální úrovni.

## Národní akční plán sociálního začleňování České republiky (NAPSZ): reálná agenda ?

### Národní úroveň

Klíčovou roli pro rozvoj strategie sociálního začleňování má sehrávat Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004-2006 (na něj naváže plán na roky 2006-2008). Aktéři, kteří se na národní úrovni podíleli na jeho přípravě, hodnotí jeho přínos pozitivně v několika směrech. Spočívá jednak v propracované analýze výchozí situace vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených skupin v ČR, identifikuje faktory a příčiny sociálního vyloučení a také charakterizuje dopady vyloučení na různé skupiny obyvatel. Širší koncept sociálního začleňování umožňuje postihnout komplexní vazby mezi sociálními problémy a politikami sociálního vyloučení.

<sup>70</sup> Opakovaně jsme zachytili respekt aktérů k politickým subjektům a zejména obecnímu či krajskému zastupitelstvu.

Někteří z klíčových aktérů projevili očekávání, že komplexní pojetí problému sociálního vyloučení v programovém dokumentu se následně promítne do způsobu jeho řešení, zejména pak do vzájemné spolupráce a provázanosti relevantních činností zainteresovaných institucí.<sup>71</sup> V určitých ohledech je přínosný i symbolický význam plánu v tom smyslu, že otevírá a akcentuje určité doposud opomíjené problémy a agendy. Vedle toho má plán a navazující strategie instrumentální význam: umožňuje získat nové finanční zdroje z evropských fondů.

Na druhé straně mnozí aktéři, jak na národní úrovni a zejména pak na regionální a lokální úrovni poukazují na obecnost NAPSZ: má podle nich víceméně deklarativní charakter: ukazuje sice na problémy, ale nenavrhuje konkrétní řešení. Takový plán není podle nich strategií v pravém slova smyslu, neboť mu chybí „výkonná složka“, vytýčení konkrétních cílů a opatření jak stanovených cílů dosáhnout; stejně jako stanovení konkrétních termínů a určení kompetencí - odpovědností za dosahování/nedosahování stanovených cílů („...je to strašně obecné, jsou to takové deklarace...“).

Podle mnohých klíčových aktérů je NAPSZ souhrnem již existujících programů a opatření veřejné a sociální politiky, bez snahy o vytýčení nových strategií či řešení („...náš Národní akční plán vlastně není žádnou přidanou hodnotou.“), („... on je spíš ve vleku té sociální politiky, která se tady dělá. On jakoby ji nevytváří, on spíš popisuje, co se tady dělá...“).

Lze usuzovat, že takovou polohu plánu implikuje sociálně politický kontext, v němž plán vznikl. Jestliže byl zpracován na popud Evropské komise, byla na české straně důležitá nejen jeho přijatelnost ze strany institucí EU, ale stejně tak i jeho politická průchodnost na národní úrovni. Právě díky obecnosti plánu a absenci závazků, jež by znamenaly nové finanční požadavky, je plán všeobecně politicky akceptovatelný pro klíčové schvalující aktéry (politické subjekty či odpovědné instituce) uvnitř České republiky („...tam nejsou nějaké příliš nové cíle nebo nová opatření, ale tím zas na druhou stranu to má kredibilitu tím, že většinou už jsou nějaká opatření, finanční prostředky a prostě je to něco, co je v plánu“; „Mně se tam líbí, že je tam relativně pragmaticky popsáno, co se má dělat a že to je popsáno tak, že myslím, že je to skousnutelné pro kteroukoliv vládu, ať jakoby pravicovou nebo levicovou.“

Protože legitimita mnohých doporučení strategie sociálního začleňování ze strany EU nemusí být a někdy není u politických aktérů na národní úrovni příliš vysoká, dochází nutně k formulaci sociálního začleňování jednak jako agendy „evropské“, směřující k EU, která deklarativně v obecnější rovině programu respektuje doporučení EU, a vedle toho jako agendy „české“, směřující dovnitř, která ve velké míře respektuje existující legitimní přístupy a agendy. Do značné míry tato vnitřní agenda sleduje pragmatickou strategii uplatnit vůči EU již řešené a legitimní agendy a využít nově dostupné zdroje EU pro jejich zabezpečení.

Při absenci či nejistotách o trvalosti politického konsenzu o prioritách agendy sociálního začleňování není totiž příliš taktické přijímat nové náročnější cíle a opatření, jež by později nemusely být naplněny. Existence kontrolních mechanismů ze strany EU a možnost „morální újmy“ v podobě zhoršené „image“ ČR jsou podle některých aktérů na národní úrovni příčinou omezených aspirací české veřejné politiky v oblasti sociálního začleňování.

## Regionální a lokální úroveň

Z pohledu některých regionálních a lokálních aktérů je nízká „přidaná hodnota“ a nízká legitimita plánu sociálního začleňování do značné míry důsledkem toho, že plán vznikl cen-

<sup>71</sup> Pro zefektivnění inkluzivních mechanismů je však podle klíčových aktérů potřeba překonat současný resortismus a úzkou orientaci na dílčí oblasti a prosadit přístup, který zohlední perspektivu začleňování ve všech oblastech (*mainstreaming*).

trálně bez silnější zpětné vazby dalších důležitých institucí (obecních a krajských samospráv, širšího spektra neziskových organizací), případně byl ovlivněn tlakem určitých zájmových skupin (jako příklad byli uvedeni zdravotně postižení a senioři).<sup>72</sup>

Na regionální a lokální úrovni většina aktérů, s nimiž jsme hovořili, buď vůbec NAPSZ nezná (podobně jako mnohdy nezná jiné národní programové dokumenty nebo o těchto dokumentech sice vědí, ale podrobněji je nestudovali). Řešení sociálních problémů na jejich úrovni probíhá spíše po jiných programových a realizačních liniích. Lze však říci, že regionální a lokální aktéři v oblastech s vysokou nezaměstnaností byli lépe obeznámeni s Národním akčním plánem zaměstnanosti.<sup>73</sup> Někteří lokální a regionální aktéři využívají nebo se setkali s jinými programovými dokumenty (například jde o Operační program rozvoje lidských zdrojů spojený s grantovými schématy EU, ale i programy vládní - koncepci integrace Romů do společnosti, na lokální úrovni zejména o komunitní plány). Pokud však tyto aktéři NAPSZ (či jiné národní programy) znají, považují tyto programy dosti často za příliš obecné a v jejich práci málo užitečné.

Postoje aktérů na lokální a regionální úrovni vůči NAPSZ jsou poněkud rozporné, přičemž můžeme identifikovat tři typy stanovisek: prvním z nich je rezervovanost či dokonce nezájem a opomíjení NAPSZ v důsledku odmítnutí jeho cílů jako legitimních. Národní programové dokumenty mají totiž pro samosprávné instituce (a tyto jsou si toho dobře vědomy) pouze doporučující význam. I kdyby tyto dokumenty přinášely adekvátní analýzu problémů i z jejich pohledu, není na straně lokálních autorit příliš velká vůle se řídit doporučeními plánu. Důvodem může být nechuť samosprávy a lokálních či regionálních politiků svazovat se „cizími“ koncepcemi, stejně jako nechuť příliš se zavazovat k plnění závazků v této oblasti obecně. („... *To jsou všechno velmi obecné věci. Které rámcově platí, ale když se začne mluvit o přípravě krajské koncepce k tomu NAPSZ, tak se těžko hledá vůle. Protože cokoliv co by se napsalo, by se muselo obhajovat v Bruselu, kdyby se to nedodrželo*“).

Jiný typ stanoviska, jež bychom mohli označit za pochybnost či skepsi k instrumentálnímu přínosu plánu zaujímají ti aktéři, kteří jej pokládají za deklarativní. Domnívají se totiž, že reálně neexistuje - ani na vládní úrovni, tím méně jinde - dostatečná finanční či organizační kapacita tento dokument realizovat. („... *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.*“)

Konečně se objevuje i stanovisko pozitivní, oceňující symbolickou a legitimační roli programu. NAPSZ umožňuje totiž zejména neziskovým organizacím postupně posazovat opatření (projekty), na které by jinak obtížně získávaly prostředky nebo podporu na lokální či regionální úrovni. Pokud je nějaký program v souladu s národní koncepcí, snadněji se prosazuje též na lokální úrovni, i když mezi lokálními politiky je slabá vůle k jeho realizaci. Příkladem může být právě řešení sociálního vyloučení Romů. („... *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.*“)

<sup>72</sup> Relativní vágnost programu, nedořešené odpovědnosti jednotlivých aktérů, nedostatek politické vůle prosazování NAPSZ (s tím souvisí menší zapojení samospráv, obcí, nestátního sektoru a také veřejnosti do implementace plánu) jsou předmětem kritiky českého NAPSÍ také ze strany Evropské komise. Ta upozorňuje rovněž na některé chybějící nebo nedostatečně propracované části plánu, např. na absenci systematického řešení v začleňování Romů či takřka nezmiňovanou otázku rovných šancí mužů a žen nebo na problematiku duševně nemocných (viz hodnocení Evropské komise „Report on Social Inclusion 2005“ [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/sec256printed\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/sec256printed_en.pdf))

<sup>73</sup> Ten ovšem existuje už od roku 1998, tedy víc než o pět let déle.

Shrnuto, NAPSZ může tak být z hlediska vnitřní české strategie sociálního začleňování chápán jako dokument docela dobře naplňující politické závazky vůči EU a současně umožňující přístup k evropským fondům. Přitom je (pomineme-li obecnější ideologické výhrady některých politických subjektů k této agendě) i politicky přijatelný. Není ale na druhé straně vůbec jisté, zda očekávané využití evropských fondů může přinést výrazný posun v cílech a opatřeních v oblasti sociálního začleňování či zda bude znamenat spíše jen méně významné doplnění zdrojů a kapacit či dokonce nahrazení dosud existujících aktivit v této oblasti aktivitami financovanými z jiných zdrojů.<sup>74</sup>

## Strategie sociálního začleňování v praxi a reflexe implementačních deficitů

Přesto, že jsme v rovině obecných přístupů klíčových aktérů k agendě sociálního začleňování konstatovali řadu rozporů, na úrovni uplatnění strategie sociálního začleňování konkrétními aktivitami jsme zejména u těch aktérů, kteří se v ní pohybují jako profesionálové - a to na všech úrovních (národní, regionální, lokální) - zjistili dosti kritický přístup k existujícím postupům a opatřením, ale současně i schopnost formulovat vhodné a žádoucí přístupy a opatření. Je to možná signál, že ustavení nového diskurzu a agendy může - v kombinaci s profesionální znalostí problému - iniciovat proces institucionálního učení ve smyslu kultivace schopností odborníků a institucí zkvalitňovat přístupy a konkrétní řešení v oblasti sociálního začleňování.

Aktéři na národní, regionální a lokální úrovni identifikují řadu užitečných opatření a nástrojů směřujících k začleňování skupin ohrožených sociálním vyloučením do společnosti.<sup>75</sup> Jedná se o širokou škálu aktivit – od individuální práce s klienty, kteří se nacházejí v obtížných životních situacích, až po práci koncepční a metodickou. Typicky jsou ovšem aktéry identifikovány spíše dílčí aktivity, a to v závislosti na jejich profesním rámci - a jen výjimečně jde o systémová opatření. Souhrnně ale tyto aktivity pokrývají vcelku komplexně oblast sociálního začleňování. V případě dalšího postupu procesu „institucionálního učení“ může dojít i k lepší koordinaci činností a k identifikaci priorit.

## Národní úroveň

Aktéři na národní úrovni, zejména ti, kteří se podíleli přímo na přípravě programových dokumentů, zmiňovali řadu systémových problémů a obtíží při realizaci strategie sociálního začleňování. Ty souvisí podle nich hlavně s nedokonalým institucionálním zajištěním procesu sociálního začleňování. Slabých míst je celá řada:

- a) schází systémový přístup, návaznost opatření - absentují totiž pevné institucionální cesty jejich koordinace;
- b) existují nejasnosti ve financování sociálních aktivit – finanční krytí bývá často řešeno až dodatečně, se zpožděním (jako příklad byl uváděn dlouho připravovaný a projednávaný zákon o sociálních službách);
- c) schází informační toky a metodika – pro neziskové organizace je nedostatek kvalitních informací zásadní překážkou v jejich práci a stejně tak představitelé obcí často nevědí, jakými postupy své konkrétní problémy řešit;
- d) nedostatečná je spolupráce mezi institucemi – vyplývá to zejména z nevyjasněné role jednotlivých institucí (hlavně neziskových organizací);

<sup>74</sup> Požadavek spoluúčasti lze totiž naplnit i uplatněním dosavadních aktivit.

<sup>75</sup> Zatímco problém sociálního vyloučení spojují tito aktéři se znevýhodněným postavením jistých skupin, sociální začleňování spojují s aktivitami, které mají umožnit překonání jejich znevýhodnění.

- e) schází zpětná vazba, protože se nesleduje kvalita a efektivnost opatření – aktéři postrádají výzkumná šetření a evaluaci programů a projektů, které by realizátorům daly kvalifikovanou zpětnou informaci a korekci aktivit;
- f) schází i kontrolní a sankční mechanismy – realizace zásad a principů sociálního začleňování není důsledně kontrolována a případně sankcionována, neboť pro to nejsou nastaveny institucionální mechanismy a kritéria, a to ani na národní úrovni.

## Regionální a lokální úroveň

I když aktéři na lokální a regionální úrovni NAPSZ příliš neznají nebo s ním nepracují, v rámci svých dílčích a praktických agend akcentovali principy a přístupy k strategii sociálního začleňování, které můžeme pokládat za dosti podobné a v některých ohledech odpovídající obecným záměrům NAPSZ: tedy jde konkrétně o princip aktivace, princip zajištění základních potřeb/práv klientů a princip prevence (zejména jde o prevenci mezigeneračního přenosu sociálního vyloučení).

Při realizaci aktivit sociálního začleňování kladou snad všichni aktéři velký důraz na princip a strategii aktivace, chápané ve dvojitým významu: za prvé jako aktivaci k pracovnímu zapojení na trhu práce a za druhé jako aktivaci ve smyslu posílení individuální kompetence lidí a skupin ohrožených sociálním vyloučením (oba principy spolu ovšem souvisejí a podmiňují se). I když je význam pojmu sociální začleňování pro klíčové aktéry poněkud rozdílný, převažuje shoda v tom, že řešení sociálního vyloučení a opětný návrat do „standardní“ společnosti je nejlépe možný jako aktivace jedince postiženého vyloučením a je spojován nejčastěji s jeho schopností znovu se vrátit na trh práce. Zastánci uvedeného pojetí, tj. „inkluzivní aktivace“ vyjadřují převládající přístup, jenž se dnes projevuje v strategii sociálního začleňování jako požadavek aktivity na formálním trhu práce při ovlivňování pracovní síly, včetně jejich marginálních segmentů. Aktivace směřuje k účasti na trhu práce (srovnej van Berkel a Møller 2002, Serrano Pascual 2005). Přitom je silně akcentováno hledisko „zásluhovosti“ (deservingness - srovnej van Oorschot 2000) ve smyslu požadování i ocenění vstřícnosti a aktivní spolupráce těch, kteří mají být začleněni.

Vedle strategií řešení chudoby a sociálního vyloučení řada aktérů věnuje pozornost strategiím jejich prevence, a to nejčastěji ve vztahu k eliminaci nežádoucího mezigeneračního přenosu sociálního vyloučení. Mnoho aktérů vnímá riziko sociálního vyloučení zvláště negativně u dětí, které přejímají vzorce chování a zvyky svých rodičů či sociálního prostředí, v němž vyrůstají - aktéři hovoří o vytváření ‚kultury závislosti‘. Opatření, která doporučují, se zaměřují především na prevenci a omezení rizika mezigeneračního přenosu sociálního vyloučení. Mohou být v zásadě rozdělena podle cílové skupiny, na kterou jsou orientována: jde o aktivity zaměřené na děti, aktivity zaměřené na rodinu a konečně aktivity zaměřené na instituce - školy a jejich pedagogy v první řadě.

Při diskusi konkrétních opatření realizovaných na lokální úrovni „profesionální“ aktéři pak prokazují schopnost reflektovat jak nepokryté potřeby, tak i nedostatky stávajících politik sociálního začleňování. Tato schopnost je klíčovým předpokladem pro další urychlení procesu institucionálního učení. Jak jsme již uvedli, sociální začleňování v pojetí klíčových aktérů na lokální úrovni představuje proces sestávající se z řady dílčích aktivit reagujících na specifické potřeby ohrožených (resp. již vyloučených) sociálních skupin nebo jednotlivců. Jako klíčové se jeví tři oblasti opatření: začleňování na trhu práce, řešení problematiky bydlení a konečně sociální služby, včetně osobních sociálních služeb a sociální práce - to vše vzájemně provázané.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Podstatnou roli hraje při jejich uplatňování komunitní plánování.



V uvedených třech oblastech identifikovali aktéři vcelku spolehlivě opatření, jež jsou sice potřebná, ale nedostatečně rozvinutá. Právě aktéři, kteří se pohybují v profesním rámci agendy sociálního začleňování - na rozdíl od aktérů pohybujících se v politickém rámci - prokazují schopnost nacházet (v oblastech v nichž jsou kompetentní) nedostatky v řešeních existujících, stejně jako navrhnout jejich zlepšení (příklady viz příloha).

Nezaměstnanost je chápána jako základní mechanismus, který ve velké většině případů může způsobit sociální vyloučení v celé řadě dalších oblastí. Začlenění na pracovní trh je proto považováno za klíčové jak pro prevenci sociálního vyloučení, tak i pro jeho řešení. V oblasti začleňování na trhu práce aktéři identifikovali škálu potřebných opatření, jež jsou ale v současné době ve vztahu k nejvíce ohroženým skupinám více či méně nedostatečná. Jednalo se zejména o systém vzdělávání pro trh práce, o tvorbu pracovních míst a vzájemnou návaznost obou těchto opatření. Dále byla akcentována potřeba posílení kapacit úřadů práce v zájmu individualizace práce s nezaměstnanými, včetně jejich doprovázení při hledání pracovního místa (mj. jako ochrana proti jejich diskriminaci), do jisté míry bylo za účelné považováno i použití strategie *workfare* (tlak na nezaměstnané směrem k aktivitě).

Poněkud rozporuplné je hodnocení role sociálních dávek, které jsou na jedné straně pokládány za jeden z faktorů sociálního vyloučení (s ohledem na disincitivní účinky a nebo naopak s ohledem na nízký životní standard, který poskytují). Vedle toho jsou ale pokládány také za základní nástroj sociálního začlenění, zejména ve vztahu k extrémním případům sociálního vyloučení – jejich absence staví totiž například jednotlivce bez rodinného zázemí do krajní situace, kdy je ohroženo uspokojování jejich základních potřeb. Osobám, které si nejsou z nejrůznějších důvodů schopny zařídit výplatu sociálních dávek, na které mají oprávněný nárok, dotázaní aktéři (zejména kurátoři a pracovníci některých neziskových organizací) pomáhají při zajištění tohoto základního minimálního příjmu.<sup>77</sup>

Problémy související s bydlením se dotýkají takřka všech skupin ohrožených nebo postižených sociálním vyloučením a přitom současně, podobně jako při začleňování na trhu práce není jejich řešení dostatečné. Lokální aktéři zdůrazňují potřebu zlepšení různých typů řešení bytové situace specificky ohrožených skupin: jedná se konkrétně o krizová lůžka pro osoby v akutní nouzi (typicky jsou to bezdomovci a oběti domácího násilí), zvyšování dostupnosti kvalitního sociálního bydlení (zejména pro sociálně slabé rodiny, často v takovém případě Romy), chráněného bydlení (pro zdravotně postižené a pro osoby opouštějící výkon trestu nebo ústavní výchovu) a zkvalitnění trvalého bydlení seniorů, ať už v domovech důchodců nebo v samostatných domácnostech. Nedostatečný přístup k bydlení a substandardní kvalita bydlení jsou hodnoceny jako rozhodující faktor urychlující proces sociálního vyloučení. Klíčoví aktéři se shodují, že lokality, kde dochází ke koncentraci sociálního vyloučení - a to bohužel i s přispěním obcí, respektive jejich záměrnou strategií vytěsňování sociálně vyloučených do ghett, enkláv substandardního bydlení a holobytů<sup>78</sup> - se vynořují ve stále větší míře. Aktéři uváděli konkrétní místa, kde k tomuto „urychlení“ sociálního vyloučení v dochází. („*Vlastně obce vytvářejí pro ty neplatiče místa, ale zase tím vytvářejí de facto černou díru, když vlastně veškerý nepřizpůsobivý občany cpou do jednoho místa.*“)

<sup>77</sup> Tato garance a aktivity s ní spojené mají jednoznačně začleňující charakter, i když pouze na velice elementární úrovni (a to i s ohledem na nedostatečnou výši sociálních dávek, jak aktéři upozorňují) a je nutně třeba, aby navázaly ještě další aktivity - intervence, jež vedou k sociálnímu začleňování.

<sup>78</sup> Byl užit termín „vertikální ghetto“ (pro označení koncentrace sociálně vyloučených ve velkých panelových domech).

Vedle politiky v oblasti zaměstnanosti se politika v oblasti bydlení tak jeví jako prakticky nejvýznamnější oblast sociálního začleňování. Na rozdíl od oblasti zaměstnanosti a bydlení, jež jsou na regionální a lokální úrovni jak aktéři komentovali, značně opomenuty, mezi hlavní sociálně začleňující aktivity regionálních a lokálních samospráv patří komunitní plánování, zajištění vybraných osobních a sociálních služeb, stanovených standardů kvality sociálních služeb (za jejich součást lze považovat i ochranu práv a ochranu proti diskriminaci) a v neposlední řadě grantová a dotační politika v oblasti sociálních služeb. NAPSZ se ve velké míře zaměřuje právě na oblast služeb - v tom je patrně hlavní shoda mezi programovým dokumentem a reálnými akcenty politiky na regionální a lokální úrovni.

Sociální vyloučení a návazně role sociálních služeb jsou lokálními aktéry často spojovány se sociálně patologickými jevy, které mohou sociálně vylučující proces spustit nebo dále prohloubit působení jiných negativních faktorů. Jedná se o trestnou činnost, domácí násilí, drogové a alkoholové závislosti, gamblerství, prostituci atd. Z hlediska řešení těchto problémů a podpory sociálního začleňování byla pozornost respondentů nejvíce zaměřena na problém trestné činnosti a domácího násilí a služby k jejich prevenci a řešení zaměřené. Právě v důsledku sociálně patologických chování jako projevu sociálního vyloučení je podle některých respondentů strategie sociálního začleňování na lokální úrovni motivována a legitimována - tedy do značné míry je strategií ochrany majority před důsledky sociálních patologií, respektive snahou o posílení její bezpečnosti.

Přestože v popisu skupin postižených nebo ohrožených sociálním vyloučením lokální aktéři často upozorňovali na problém drogové závislosti a na alkoholismus, mechanismy sociálního začleňování cílené na osoby závislé na návykových látkách byly jimi identifikovány jen zřídka a velmi neurčitě, zpravidla s odkazem na existující neziskové organizace, jež se touto činností zabývají. Odstranění závislosti tohoto typu přitom představuje krok, který je významný pro úspěch ostatních navrhovaných mechanismů sociální inkluze (například pro začleňování na pracovním trhu). V souvislosti s alkoholismem bylo však sociálními kurátory poukázáno na nedostatek sociálních služeb pro tyto osoby: v kombinaci s dalšími faktory sociálního vyloučení, například bezdomovectvím se jedná o skupinu, jejíž základní potřeby jsou zabezpečeny nejméně.

## **Klíčoví aktéři v strategii sociálního začleňování**

Efektivnost procesu sociálního začleňování je do značné míry závislá na institucionálních podmínkách a na kompetencích jednotlivých zúčastněných aktérů. Oslovení aktéři se shodují, že šíře a komplexnost problematiky sociálního začleňování si vyžaduje spolupráci institucí na všech úrovních, tedy na úrovni státu (MPSV a jiných rezortů), regionální i lokální samosprávy (krajských úřadů a magistrátů a jejich odborů), stejně jako jejich provázanost na rezortní instituce v regionu/lokalitě a na nestátní neziskové organizace občanského sektoru.

## **Hodnocení významu a role aktérů**

Státní instituce a jejich strategie jsou většinou aktérů na všech úrovních vnímány jako klíčové pro legitimaci, iniciaci, koordinaci a kontrolu procesu sociálního začleňování. Stát a jeho reprezentace by podle aktérů měly usilovat o dlouhodobý sociální konsenzus o významu určitých společenských problémů a principů jak je řešit a vytvářet současně podmínky příznivé pro strategii sociálního začleňování, v první řadě potřebnými legislativními úpravami a potřebnými finančními zdroji. Dále by měl stát plnit funkci koordinační a řídicí, a to i pro jednotlivé dílčí strategie a měl by vykonávat dohled nad realizací strategie sociálního začleňování.

Současně převládala shoda aktérů (na všech úrovních) o potřebě decentralizace většiny opatření až na lokální úroveň, kde je mimo jiné velmi významná úloha představitelů obcí - zastupitelstev a starostů. Představitelé obcí mají podle nich na rozdíl od jiných aktérů - v tomto případě institucí - nejen potřebný přehled o lokálních problémech, ale také určité zdroje k realizaci inkluzivních programů (disponují vlastními prostorami, mají kontakty na odborníky různých profesí, do určité míry mohou zajistit i finanční zdroje).

Krajská a obecní samospráva by tedy konkrétně měla podle aktérů analyzovat situaci a potřeby konkrétních aktivit v rámci svého území a plnit návazně roli iniciátora a koordinátora aktivit, roli donátora – usměrněním, respektive přerozdělením finančních prostředků plynoucích ze státního rozpočtu a dalších zdrojů jako jsou evropské fondy na potřebné aktivity a opatření a k relevantním institucím, jež je zajistí. Dále by se měla zhostit role poskytovatele určitých speciálních sociálních služeb (jako jsou vybraná rezidenční zařízení, například domovy důchodců či ústavy sociální péče) a v neposlední řadě převzít i roli garanta komplexu aktivit napomáhajících sociálnímu začleňování.

Nezastupitelnou roli v procesu sociálního začleňování podle názoru všech aktérů hrají neziskové organizace. Aktéři uvedli řadu pozitiv, které působení neziskových organizací přináší a která jsou obecně známa z odborné literatury i z praxe. Neziskové organizace jsou „zainteresované“ a proto jsou inovační a flexibilní při uspokojení potřeb klientů, poskytují vysoce profesionální služby, těší se vysoké legitimitě, jsou účinné při dosahování sociálních cílů a současně i ekonomicky efektivní.

## Hodnocení připravenosti aktérů naplnit očekávání

### *Národní úroveň: stát a jeho instituce*

NAPSZ je aktéry na národní, regionální a lokální úrovni chápán jako obecně přijatelné hodnocení problémů, jako programový dokument vyjadřující určité obecné záměry a jako podklad pro další zpřesnění obecných cílů. Naproti tomu rozsah a kvalita zajištění potřebných podmínek pro dosažení těchto cílů jsou předmětem kritiky, zejména ze strany aktérů na regionální a lokální úrovni. Jako základní problém přenosu národních cílů na regionální/lokální úroveň se klíčovým aktérům jeví předně nedostatečné vymezení legislativní odpovědnosti samospráv za opatření v oblasti sociálního začleňování.<sup>79</sup> („*A tam by to stát měl dělat už proto, že třeba městům vyplývá spousta úkolů, zrovna z mého ranku...úkony, které vyplývají... z metodik vydávaných ministerstvem...takže tam je prostě dost úkolů kladených na město a obce. A z praxe víme, že samozřejmě tohleto není naplňovaný... a města, protože to neukládá vyloženě zákon, tak to dělat dobrovolně asi moc nebudou.*“) Podobně zajištění finančního zázemí pro poskytování služeb či dávek ze strany institucí sociálního státu je podle aktérů problematické. Stát by měl podle nich finančně lépe pokrývat základní sociální síť a měl by přitom lépe ošetřit pravidla pro financování neziskových organizací. Na druhou stranu sdílí většina aktérů názor, že možnost financovat potřebná opatření je v současných podmínkách s ohledem na ekonomické zdroje a naproti tomu i demografické trendy velmi omezená. Doporučují proto diverzifikovat finanční prostředky (tzn. zapojit do financování sociálních služeb nejen státní správu a regionální a lokální samosprávu, ale také jistým podílem i jednotlivé klienty). Určitý a významný zdroj příjmů pak na úrovni regionů spatřují v možnostech využití evropských zdrojů nebo firemního dárcovství.

<sup>79</sup> Výrazně například schází zákon o sociálních službách.

Shrnuto, stát podle aktérů sice plní svou koncepční a programovou roli, ale často selhává v klíčových funkcích realizačních - především při vytvoření odpovídajícího legislativního rámce či adekvátní finanční pokrytí potřebných aktivit.

### *Regionální a lokální úroveň*

Jestliže si regionální a lokální aktéři stěžují na nedostatečné podmínky, na jejich straně byly zase identifikovány, a to nejen aktéry z národní úrovně, ale i jimi samotnými, významné implementační deficity při uplatňování strategie sociálního začleňování. V první řadě může docházet a také dochází k „individuálním selháním“ v důsledku osobních a politických zájmů a v důsledku nedostatečné individuální profesionální kompetence klíčových aktérů, zejména politických představitelů. To se projevuje ve snaze zástupců městských/obecních úřadů upřednostňovat řešení problémů, které se jich větší či menší měrou osobně dotýkají, problémů jejichž řešení nevyžaduje příliš velké úsilí a efekty jsou více zřejmé na veřejnosti a problémů jejichž řešení má veřejnou podporu.<sup>80</sup>

Podle některých oslovených aktérů na národní úrovni je třeba především překonat dosud stereotypní a značně byrokratické smýšlení lokálních představitelů a úředníků a vnést do jejich práce principy a hodnoty, které jsou v souladu s procesem sociálního začleňování, a které se již do určité míry promítají v práci profesionálů odpovědných za agendu sociálního začleňování na národní úrovni. Opomíjení těchto principů a vyplývajících přístupů může dále problém lokální koncentrace sociálního vyloučení některých skupin (např. Romů) prohlubovat („*Pokud bych měl splnit svůj největší cíl, tak to je dosazování celospolečensky uznatelných priorit na národní úrovni do rozhodování na úrovni krajů a do rozhodování na úrovni obcí.*“

V důsledku nedopracované legislativy, v důsledku nízké závaznosti Národního plánu sociálního začleňování, při nízké legitimitě klíčových principů této agendy na regionální a lokální úrovni a v důsledku nedostatečného finančního zajištění aktivit, jež by měly řešit klíčové problémy, i v důsledku úzce rezortního pojetí veřejné politiky dochází na úrovni regionů a obcí k výrazné orientaci klíčových regionálních a lokálních aktérů, respektive institucí téměř výlučně na oblast služeb a přenechání dalších oblastí sociálního začleňování jiným rezortům (problematika zaměstnanosti) či jejich opomenutí (problematika bydlení). Oblast služeb by lokální aktéři ovšem zajišťovali i tak, neboť je jim legislativou uložena.<sup>81</sup>

V neposlední řadě je jednou z podstatných příčin zanedbání systémových a klíčových opatření silná souvislost lokální i regionální sociální politiky s politickými prioritami a s politickým cyklem. Konkrétně, ve strategických záměrech městských i krajských úřadů se výrazně odrážejí politické vlivy, což se projevuje jednak v prioritách, které jsou pro dané volební období podpořeny, jednak v objemu finančních prostředků směřovaných do sociální oblasti, strategie sociálního začleňování nevyjímaje. To vytváří dosti nestabilní prostředí zejména pro neziskové organizace - nemají totiž jistotu, zda bude jejich činnost nadále politickými autoritami v lokalitě podporována či nikoliv. Jejich zástupci upozorňují, že po volbách většinou následuje výměna čelných představitelů regionálních a lokálních samospráv a veškerá již započatá činnost v sociální oblasti je pozastavena a postupuje se v ní znovu od začátku.

<sup>80</sup> Roli v jejich uvažování sehrávají totiž ve velké míře preference voličů a stejně tak i masmédiá, která svým zájmem o „úspěšné“ nebo naopak „neúspěšné“ lokality mohou přispět k volbě strategií řešení problémů zástupci obce.

<sup>81</sup> Významným nástrojem ke koordinaci řešení mnoha sociálních problémů, i z hlediska strategie sociálního začleňování je přítom komunitní plán, jenž byl zpracován ve třech ze zkoumaných čtyř lokalit, kde jsme program rozhovorů prováděli. Tento plán je považován za zásadní programový dokument i nástroj k řešení problémů sociálního vyloučení a nástroj ke koordinaci komplexu sociálních služeb na lokální úrovni.

Realizaci agendy sociálního začleňování ztěžují podle aktérů i negativní důsledky decentralizace sociální politiky a sociálních služeb v souvislosti s reformou veřejné správy. Jsou to absence fungujících standardů kvality, absence standardních měřítek pro hodnocení úspěšnosti programů či projektů, nedostatek odpovědnosti obecních a územních samospráv za sociální problémy. Tyto nedostatky pak vedou i k „...heterogenitě v kvalitě poskytování sociálních služeb v jednotlivých lokalitách.“ K problému heterogenity a nestability kvality sociálních programů a služeb přispívá také absence regionální koncepce či nestálost v poskytování sociálních služeb v důsledku finančních nejistot neziskového nestátního sektoru. V souvislosti s těmito okolnostmi některým skupinám ohroženým sociálním vyloučením nebyla zatím věnována pozornost téměř vůbec.

Na lokální úrovni se tak projevuje v realizaci opatření sociálního začleňování řada implementačních deficitů. Prvním z nich je nekonceptní financování, zejména v oblasti rozvoje lidských zdrojů. Důvodem je zčásti akutní nedostatek finančních zdrojů vyvolaný redukcí státních finančních prostředků na sociální služby v rámci jejich přesunu na krajské samosprávy. Dále jde o nedostatečné zaměření potřebných opatření na některé skupiny ohrožené sociálním vyloučením, jako jsou děti a mládež v riziku vyloučení, oběti domácího násilí, týrané a zneužívané děti, matky na a/nebo po mateřské/rodičovské dovolené, standardní rodiny, u nichž nejsou sice zjištěny kritické životní situace, ale přesto žijí na hranici chudoby, senioři a v neposlední řadě - dokonce možná na prvním místě - dlouhodobě nezaměstnaní.

Význačným problémem na úrovni krajů je zase nedostatečné územní rozložení kapacity sociálních služeb. Na periferii krajů existují lokality a oblasti, kde vybavenost určitých typů sociálních služeb zcela schází. Podobně aktéři konstatovali, že na úrovni kraje neexistuje koncepčně promyšlený systém poskytování sociálních služeb a rovněž dosud nejsou dostatečně provázány různé druhy veřejných politik sociálního začleňování. Vytvoření koncepce na úrovni kraje vážne podle aktérů profesionálů v první řadě na nedostatku vůle regionálních politiků zabývat se otázkami sociálního začleňování, do určité míry i na nedostatečném zapojení intelektuální elity kraje a profesionálních i akademických pracovníků do přípravy koncepčních materiálů. A v neposlední řadě je to nedostatečné osvojení kompetencí v koordinaci strategie sociálního začleňování krajskými úřady a lokálními autoritami.<sup>82</sup>

#### *Role neziskových organizací*

Jestliže aktéři snad bez výjimky zdůrazňovali pozitivní potenciální roli nestátních neziskových organizací v procesu sociálního začleňování, bylo naproti tomu opakovaně vyjádřeno i podezření, že deklarace významu neziskového sektoru v oblasti sociálních služeb je pro státní správu a samosprávu pohodlnou cestou jak se vyhnout odpovědnosti a nákladům na zajištění řady významných sociálních potřeb („*Neziskové organizace vyplňují prostor, který nemůže zvládnout samospráva nebo státní správa*“).

Z diskuse s klíčovými aktéry vyplývá, že role neziskového sektoru v agendě sociálního začleňování je do určité míry deformována. Organizace neziskového sektoru nejsou jinými klíčovými aktéry příliš často vnímány jako rovnoprávný partner, jenž by měl přinášet inovace,

<sup>82</sup> Pokud nějaká koordinace z jejich strany existuje, má podobu pracovních komisí, kterých se účastní zástupci různých sektorů a rezortů v kraji. Takové komise existují například v některých krajích pro koordinaci politiky zaměstnanosti s krajskou koncepcí rozvoje sociálních služeb. Výsledky jejich práce však nebyly aktérům známy. V otázkách řešení nezaměstnanosti se také projevila nevyhraněnost role krajského úřadu. Jeho pracovníci popisují tuto roli jako „koordináční“, ovšem ostatní aktéři upozorňují na formálnost působení těchto mezirezortních institucí, neboť tyto nemají jasně stanovené pravomoci.

nastolovat nové potřeby a agendy, obohacovat, rozšiřovat a zkvalitňovat aktivity sociálního začleňování. Naopak je ve velké míře a systematicky tlačěn do role subjektu, který přebírá odpovědnost za více méně základní aktivity, jež by jinak měly zajišťovat instituce místní správy a samosprávy. Takové roli odpovídají i očekávání vůči neziskovým organizacím v oblasti financování ze strany institucí místní správy, které předpokládají, že si neziskové organizace zajistí podstatnou část potřebných zdrojů samy prostřednictvím evropských fondů (je k tomu teď přece příležitost), případně jinak.

Někteří aktéři z neziskových organizací poukazovali na to, že projekty, o které se neziskové organizace ucházejí, jsou vypisovány městy/obcemi pro ty činnosti a služby, které jejich představitelé nepovažují za pokryté stávající sítí sociálních služeb a zároveň pro takové, ve kterých je řešení považováno za žádoucí. Tím je podstatně omezena role neziskových organizací při tvorbě záměrů v této oblasti a při formulaci lokálních projektů: omezuje se stále více jen na vyplňování mezer v činnostech uvolňovaných a pak jim „nabízených“ samosprávou. Problémy dotýkající se role neziskového sektoru při realizaci aktivit vedoucích k sociálnímu začleňování spatřují aktéři nejen v slabé pozici neziskových organizací v rámci systému služeb, ale také ve vzájemných vztazích mezi neziskovými organizacemi, Nestátní sektor je velmi různorodý a existuje velké množství neziskových organizací, mezi nimiž panuje – pod finančním tlakem a v důsledku „boje“ o státní nebo evropské finanční prostředky – velká rivalita a konkurence, namísto tak potřebné spolupráce a vzájemné komplementarity.

Za podmínek silných ekonomických tlaků a nejistot vzniká, jak uvádějí někteří klíčoví aktéři, dosti významný posun strategií v tom, že nestátní neziskové subjekty často postupují více méně „tržně“ („jako obchodní organizace“) a vybírají si pro své aktivity pouze některé „výhodné“ klienty. Navíc často poskytují služby spíše v zúženém spektru, které již nepokryje komplexní potřeby a kumulované handicap klientů. Nestátní neziskové organizace se tak vlastně vzdalují se tak svému poslání a ztrácejí přednosti, které aktéři obecně ve vztahu k nim v rovině očekávání akcentují.

## Závěry

Identifikovali jsme rozpory v přístupu ke strategii sociálního začleňování na úrovni programu i na úrovni jeho implementace. Za prvé jde o určitou nekonzistenci programu: tedy o rozpory mezi obecnějšími záměry a cíli obsaženými v NAPSZ na jedné straně, a na druhé straně v nevelké míře jejich konkretizace a rozpracování do operačních cílů v obsahu NAPSZ. Zejména absentují kvantifikované cíle a finanční i institucionální kapacity, jež mají dosažení cílů zajistit. Vedle toho je zde rozpor na úrovni implementace programu: rozdílná je totiž míra legitimacy, porozumění a důrazu v přístupu k agendě sociálního začleňování na straně aktérů na národní úrovni na straně jedné, a na druhé straně aktérů na úrovni regionální a lokální, jimiž je tato agenda nepřilíživě akcentována či dokonce opomíjena. Uvedené rozpory do značné míry znemožňují rozvoj strategie sociálního začleňování jako vnitřní veřejně politické agendy. Na druhé straně patrně nijak nebrání jeho rozvoji jako „technické agendy“, která zajišťuje naplnění požadavků Evropské komise a přístup k evropským strukturálním fondům.

NAPSZ může být chápán především jako politický dokument, s jistou instrumentální hodnotou. Je zformulován na objednávku orgánů EU, ale současně je zde objednávka vnitřní po přístupu k evropským fondům (ta si ovšem vyžaduje jistou konformitu s objednávkou vnější). Tato vnitřní objednávka není ovšem formulována jen státní správou na národní úrovni, ale podílejí se na ní i další aktéři na úrovni lokální, včetně nestátních subjektů. Není zatím zcela jisté, zda využití evropských fondů může přinést výrazný posun v cílech a opatřeních v oblasti

sociálního začleňování či zda bude spíše znamenat jen nevýrazné doplnění českých finančních zdrojů a kapacit věnovaných pro tuto oblast nebo dokonce nahrazení dosud existujících aktivit v této oblasti zdroji a kapacitami evropskými, bez „přidané hodnoty“. Strategie sociálního začleňování na lokální a regionální úrovni v podstatě zatím neexistuje, teprve se dílčím způsobem začíná utvářet, zejména v oblasti sociálních služeb.

Jaké jsou důvody uvedených rozporů? Lendvai (2004: 325) upozorňuje, že v postkomunistických zemích je při aplikaci agend Evropské unie podstatnou bariérou tzv. „výkonová meze“ (*performance gap*), tedy nesoulad mezi přijímanou legislativou a její implementací. Implementační deficit se stejně tak projevuje v rozporu mezi programovými dokumenty a v nich obsaženými obecnými cíli či obecně formulovanými postupy jejich dosažení na straně jedné a formulací konkrétních opatření, jejich implementací a vytváření institucionálních podmínek potřebných k dosažení programových cílů na straně druhé. Za příčinu výkonové mezery bývá nejčastěji označována nízká kapacita či úroveň řízení a výkonu veřejné správy (*governance*), absence, nespolupráce či slabost klíčových aktérů (*institutional desert, policy-making vacuum, institutional incoherence*, atd).<sup>83</sup>

V případě sociálního začleňování je přinejmenším stejně významný „nedostatek legitimacy“ (*legitimacy gap*), tedy nízká legitimita přijatých programových dokumentů a cílů na straně klíčových politických aktérů, která se projevuje už v nekonzistenci obsahu programu. Vedle implementačního deficitu, jenž je způsoben nízkou kapacitou veřejné správy a slabou pozicí klíčových aktérů, kteří tuto agendu zabezpečují na všech úrovních, je deficit legitimacy agendy sociálního začleňování i přijatých programových dokumentů v očích klíčových politických aktérů příčinou rozporu mezi programovými dokumenty a v nich obsaženými obecnými cíli na jedné straně a reálnou implementací opatření a přípravou institucionálních podmínek k dosažení cílů na straně druhé.

Nízká legitimita agendy vysvětluje i nekonzistenci programu, tedy proč nejsou programové záměry NAPSZ konkretizovány na úroveň opatření a jejich finančního pokrytí s určením odpovědností za jejich realizaci. Společně s výkonovou mezerou pak implikuje situaci, že stát jako aktér naplňuje svou koncepční a programovou roli jen do určité míry a selhává ve značné míře ve svých funkcích koordinačních a „usnadňujících“ (*enabling*) - máme na mysli vytvoření odpovídajícího legislativního rámce, stejně jako adekvátní finanční pokrytí potřebných aktivit.

V důsledku absence politické legitimacy nejsou obecně formulované „národní cíle“ sociálního začleňování ve velké míře přijímány na regionální/lokální úrovni. Je to také důsledkem nedostatečného vymezení legislativní odpovědnosti regionálních a lokálních samospráv za koordinaci a realizaci opatření v oblasti sociálního začleňování. To vše ponechává prostor silné podmíněnosti lokální a regionální veřejné politiky včetně strategie sociálního začleňování aktuálními politickými prioritami a politickým cyklem. Konkrétně, ve strategických záměrech městských i krajských úřadů se silně odrážejí politické vlivy, což se projevuje jednak v prioritách, které jsou pro dané volební období podpořeny, jednak v objemu finančních prostředků směřovaných do sociální sféry a pro strategie sociálního začleňování. Za podmínek nedostatečného financování a nejasného právního rámce se neziskové organizace stávají navzájem spíše rivaly než partnery. Jsou přitom grantovou politikou státní správy tlačeny do zajišťování relativně základních aktivit, namísto aby zkvalitňovaly a doplňovaly určitý fungující systém. V této situaci se orientují ve stále menší míře na komplexní potřeby sociálním vyloučením ohrožených skupin a ztrácejí tak své obecné přednosti, jež opravňují jejich existenci.

<sup>83</sup> Srovnej Lendvai (2004: 324).

Přestože jsme zjistili řadu rozporů v implementaci strategie sociálního začleňování, současně jsme v přístupech k problémům sociálního vyloučení a dílčím strategiím sociálního začleňování u klíčových lokálních a regionálních aktérů - zejména těch, kteří se pohybují v této oblasti jako profesionálové - našli silnou reflexi problémů a potřeb cílových skupin, stejně jako schopnost formulovat žádoucí přístupy a nástroje a kriticky hodnotit přístupy a nástroje existující. Aktéři, zejména na lokální a regionální úrovni, akcentují aktivaci, zajištění základních potřeb a prevenci (zejména prevenci mezigeneračního přenosu sociálního vyloučení) jako hlavní principy strategie sociálního začleňování, což ve značné míře odpovídá principům sociálního začleňování obecně přijímaným. Jako klíčové se v procesu sociálního začleňování z jejich pohledu jeví tři oblasti opatření: začleňování na trhu práce, řešení problematiky bydlení v různých souvislostech a pak sociální služby (podstatnou roli hraje při jejich rozvoji komunitní plánování), včetně osobních sociálních služeb a sociální práce.<sup>84</sup>

Díky vlivu nového diskurzu a agendy (sociálního začleňování) schopnost a reálná kapacita klíčových aktérů hodnotit problémy i realizované strategie sociálního začleňování a nacházet nové možnosti postupně zesiluje, protože aktéři - včetně nestátních neziskových organizací - nacházejí k jejímu rozvoji prostor (strukturu příležitostí) a nalézají výrazové kódy (terminologii), stejně jako spojence (programové dokumenty, dostupné evropské fondy, podporu příslušných profesionálních uskupení - například na úrovni MPSV ČR). Tato situace („okno příležitosti“) je předpokladem dalšího procesu institucionálního učení, jenž nedávno započal. Aktéři na všech úrovních, zejména profesionálové v této oblasti a nestátní subjekty se tak postupně mobilizují v souladu s linií agendy sociálního začleňování.

Další vývoj agendy sociálního začleňování bude do značné míry záviset na efektivní komunikaci mezi všemi zúčastněnými partnery - příslušnými institucemi EU, národními aktéry, aktéry regionálními a lokálními. Zdá se, že proces učení a formování konsenzu probíhá rychleji mezi aktéry, kteří jsou profesionály v této oblasti, než mezi aktéry - politiky, a lze říci, že mezi těmito dvěma skupinami aktérů dochází k jisté tenzi, když nedostatek politické legitimacy a politické vůle na národní, regionální i lokální úrovni může zablokovat rozvoj strategie sociálního začleňování v kterékoliv fázi. V tomto ohledu může snad vytvořit - v omezené míře - korekci tlak ze strany EU na konkretizaci cílů NAPSZ a jeho opatření a vedle toho i podmínky spojené se způsobem použití prostředků z evropských fondů v oblasti sociálního začleňování (priority, princip dodatečnosti - *additionality*, cílenost opatření, utváření partnerství s nestátními neziskovými organizacemi atd.).

Můžeme nicméně přijmout tezi O'Connor (2005:357-358), že je nepravděpodobné, že by se plně realizoval proces institucionálního učení, pokud nedojde k mobilizaci „všech zúčastněných aktérů“ (sociálních sil) uvnitř členských zemí samotných. Tato mobilizace bude do značné míry závislá na účasti těchto aktérů při hodnocení Národního akčního plánu sociálního začleňování a formulaci příštího programového dokumentu, jenž vzniká.

## **Příloha: aktéři o potřebných opatřeních sociálního začleňování**

V této příloze přibližujeme ve stručném souhrnu náměty vhodných (a přitom deficitních) opatření v oblasti sociálního začleňování, jak je formulovali klíčoví aktéři - především to byli profesionálové zabývající se touto problematikou na regionální a lokální úrovni.

<sup>84</sup> Právě v oblasti zaměstnanosti a bydlení ale dává NAPSZ a národní strategie sociálního začleňování jen slabé impulzy ke konkrétním zlepšením, nenabízí nové zdroje či institucionální formy řešení.



## Začleňování na trhu práce

Nezaměstnanost je chápána jako základní mechanismus, který může nastartovat proces sociálního vyloučení v celé řadě dalších oblastí. Začlenění na pracovní trh je proto považováno za klíčové pro prevenci sociálního vyloučení, i pro jeho následné řešení.

*„...nejdůležitější v tomto okamžiku, alespoň já to tak vidím, se pro ty naše klienty stává práce a prostřednictvím toho se dostanou nějak, když to řeknu lidově, k penězům a můžou zkusit nějakým způsobem dosáhnout na byt...“*

Mezi nejdůležitější mechanismy a opatření k začlenění na trh práce oslovení aktéři zařadili:

- a) systém vzdělávání – získání nebo obnova kvalifikace jsou významné zvláště pro osoby, které usilují o začlenění na pracovní trh po delší přetržce, typicky pro ženy po mateřské dovolené, zdravotně postižené a osoby vyššího věku. Ve vztahu k romské populaci je důraz na vzdělávání přenesen spíše na děti;
- b) tvorba pracovních míst – dostatečná tvorba pracovních míst je podle respondentů nejlepší prevencí a současně i řešením dlouhodobé nezaměstnanosti. Nejčastěji zmiňovanými nástroji jsou chráněné dílny a veřejně prospěšné práce, především v souvislosti se skupinami osob dlouhodobě vyloučenými z pracovního trhu<sup>85</sup>;
- c) aktéři upozorňují na význam návaznosti obou uvedených oblastí - například před účastí v programu chráněných dílen nebo veřejně prospěšných prací je vhodné a často nutné umístění v motivačních programech, v programech pracovního výcviku a vzdělávání. Potřeba vzájemné provázanosti opatření aktivní politiky pracovního trhu se zdá být významná zejména v případě zdravotně handicapovaných:

*„Já bych byla pro to, aby ty návyky, které se tam [v programu] naučili za rok, aby ještě potom něco bylo, aby to někde i uplatnili a byli skutečně zaměstnatelní...“*

- d) strategie tzv. *workfare* je podobně jako v jiných zemích (srovnej Lødemel a Trickey 2001) rozeznána jako potřebná - mnoho aktérů upozorňuje, že je třeba revidovat sociální systém tak, aby jeho nastavení více motivovalo k hledání a přijetí zaměstnání. Domnívají se přitom, že problém nemusí způsobovat štědré sociální dávky, jako spíše velmi nízká úroveň příjmů některých skupin obyvatelstva a možnost práce v šedé ekonomice. Obecně doporučují přimět k pracovní aktivitě zejména osoby, jejichž evidenci na úřadech práce lze považovat za dobrovolnou a mladé lidi, kteří často využívají ekonomickou podporu ze strany svých rodičů;
- e) aktéři doporučují posílení kapacit úřadů práce a individualizaci sociální pomoci: podle některých dochází v oblasti politiky trhu práce k selhávání základních institucionálních mechanismů. Úřady práce podle nich slouží v mnoha případech pouze pro evidenci nezaměstnaných, samotní zprostředkovatelé nejsou dostatečně (někdy i v důsledku velkého počtu klientů v poměru na pracovníky, kteří se jim mají individuálně věnovat) orientováni na potřeby klientů. Právě individualizace v přístupu k nezaměstnaným je některými aktéry akcentována jako významný předpoklad vhodného zacílení nástrojů aktivní politiky pracovního trhu, i vhodného nasměrování konkrétních nezaměstnaných ke konkrétním pracovním místům.

*„...já si myslím, že úřad práce je jen pro evidenci, ale v žádném případě tam neexistuje individuální přístup k těm lidem, takže jsou všichni házení do jednoho pytle...“*

<sup>85</sup> Vedle potřeby ekonomického růstu spojeného s rozšiřováním pracovních nabídek.

f) tzv. doprovázení nezaměstnaných při hledání pracovního místa (doprovod zájemce o zaměstnání sociálním pracovníkem k potenciálnímu zaměstnavateli) bylo doporučováno jako efektivní nástroj. Sociální kurátoři, kteří se tohoto doprovodu nejčastěji účastní, spatřují v něm dvě výhody: jednak v očích zaměstnavatele nabývá doprovázený klient větší věrohodnosti (je tím prokázán jeho skutečný zájem pracovat) a navíc, zabrání se tím větší míře diskriminace, zejména vůči příslušníkům romské komunity.

*„Ochrana proti diskriminaci – tak to provozujeme těmi doprovody. Hodně se nám to osvědčilo, jelikož už zde nedochází k té komunikační bariéře za prvé. A za druhé, když už s tím člověkem jde i někdo další, tak to je malinko i...to působí na toho zaměstnavatele jako záruka toho, že ten člověk fakt má zájem. A nedochází zde k tomu, že by vám samozřejmě řekli ‚vy jste Rom, my vás nechceme‘, protože před svědkem už si to člověk rozmyslí.“*

Podle některých aktérů se ale veřejné politice nedaří problém nezaměstnanosti účinně řešit, protože její nástroje selhávají nebo jsou nedostatečné.

*„Pak další problém vidím v tom, že je jako vlastně pokles těch peněz na veřejně prospěšný práce, pro tyhle nekvalifikované lidi....Já tvrdím, že když je člověk na veřejně prospěšný práci – myslím ten nekvalifikovaný – tak vlastně ten stát to vyjde levněji, když mu dá veřejně prospěšnou práci, než ta sociální dávka. Protože i z té veřejně prospěšný práce odvádí ty daně. A má příjem.“*

## **Řešení problematiky bydlení**

Problémy související s bydlením se dotýkají takřka všech skupin ohrožených nebo postižených sociálním vyloučením. Lokální aktéři zdůrazňují potřebu různých typů řešení bytové situace ve vztahu k specifickým ohroženým skupinám: jedná se konkrétně o krizová lůžka pro osoby v akutní nouzi (jsou to typicky bezdomovci, oběti domácího násilí), zvyšování dostupnosti kvalitního sociálního bydlení (zejména pro Romy, sociálně slabé rodiny), chráněného bydlení (pro zdravotně postižené a pro osoby opouštějící výkon trestu nebo ústavní výchovu) a zkvalitnění trvalého bydlení seniorů, ať už v domovech důchodců nebo v samostatných domácnostech. Nedostatečný přístup k bydlení a také substandardní bydlení jsou hodnoceny jako rozhodující faktor urychlující proces sociálního vyloučení. Vedle politiky v oblasti zaměstnanosti se politika v oblasti bydlení takto jeví jako prakticky nejvýznamnější oblast sociálního začleňování.

Klíčoví aktéři se shodují, že lokality, kde dochází ke koncentraci sociálního vyloučení - a to bohužel i s přispěním obcí, respektive jejich záměrnou strategií vytěsňování sociálně vyloučených do ghett, enkláv substandardního bydlení a holobytů - se vynořují ve stále větší míře. Aktéři uváděli konkrétní místa, kde k tomuto „urychlení“ sociálního vyloučení v dochází.

Jako příčiny procesu „gentrifikace“ uvádějí aktéři jednak charakteristiky „nějak typických obyvatel“ těchto oblastí, ale zároveň připouštějí obtížné životní podmínky v těchto lokalitách, výskyt problémů týkajících občanského soužití, negativní smýšlení většiny společnosti o těchto oblastech a konečně poukazují na poměrně nízkou úroveň (respektive vysokou územní heterogenitu) v poskytování sociálních služeb.

Nejcitelnější je dopad problémů souvisejících s bydlením na proces sociálního vyloučení v případě bezdomovců, naléhavé řešení si často tento problém vyžaduje i při zvládání krizových rodinných situací (osamělé rodičovství, rozvod partnerů, domácí násilí), při řešení dlouhodobě nevyhovující sociální situace jednotlivců a rodin, zejména romských a také řešení bytové situace seniorů. Opatření k podpoře sociálního začleňování v oblasti bydlení jsou podle expertů nedostačující v řadě oblastí:

a) azylové domy a ubytovny pro lidi bez domova – bezdomovectví je považováno za krajní formu sociálního vyloučení, kdy člověk ztrácí nejen fyzické zázemí, ale také své soukromí, bezpečí a jistotu a také pocit sounáležitosti k rodině. Pro osoby, které se dočasně nebo dlouhodobě ocitnou „na ulici“, je potřeba vytvářet a udržovat fond azylového bydlení spojeného i s dalšími službami (např. možnost osprchování, vyprání prádla, stravy). Jejich smyslem je ovšem povětšinou pouze zajištění „přežití“ (hlavně v zimních měsících), nikoliv dlouhodobější řešení situace a sociální začlenění. K tomu účelu navrhuje respondenti posílit, resp. vytvořit systém sociálního bydlení, který by umožnil dlouhodobé zapojení lidí bez bytového zázemí do sociálního života.

*„Vím, že existují ty různé domy, ale prostě u těch všech skupin chybí nějaký základní bytový fond těch sociálních bytů. To mi přijde celkem jako propast, že není moc další možnost. Podá se jim nějaká základní krizová pomoc, vyřeší se rok dva a neví se co dál.“*

b) sociální bydlení „standardního typu“ - respondenti často poukazovali na nedostatky systému bytové politiky, která neumožňuje ve vyhovující míře využívat tzv. sociálního bydlení. Problém faktické neexistence tohoto typu bydlení je zmiňován jak v souvislosti s již naznačeným problémem bezdomovectví, tak také s obecně nepříznivou situací mladých nebo sociálně slabých rodin, osamělých rodičů, Romů, případně starších osob. Sociální bydlení je podle oslovených odborníků výrazně chybějícím mezičlánkem mezi ubytovnami komerčního charakteru, které jsou pro zmíněné skupiny osob ovšem finančně nepřijatelné a výstavbou tzv. holobytů, které však nenaplňují předpoklad budování rodinného zázemí. To se nejvýrazněji dotýká Romů a je spojeno s dalším významným problémem – sestěhováváním romských rodin do určených domů, ulic nebo čtvrtí. Podpora výstavby bytů pro sociálně slabé skupiny v různých lokalitách by mohla podle názoru některých aktérů prostorovou segregaci oslabit a přispět k jejich sociálnímu začlenění.

c) chráněné bydlení - podle některých aktérů je třeba více podporovat vhodné ubytování pro osoby se zdravotním postižením. Tyto byty by měly být přizpůsobeny specifickým potřebám zdravotně postižených, zároveň by je však neměly vyčleňovat z většinové populace. Poněkud specifická je situace mladých lidí opouštějících ústavní výchovu. Aktéři doporučují zřízení domů na půli cesty a další výstavbu sociálních bytů.

*„Předpokládáme, že to chráněné bydlení by mělo směřovat k samostatnosti těch lidí, čili není to směr cesty k budování nového ústavu...bydlení, kde by ten člověk se naučil sám fungovat, byť za občasné pomoci někoho jiného...“*

d) řešení krizových situací – řada klíčových aktérů považuje za důležité dále posilovat systém dočasné pomoci v bytové nouzi osobám, které se ocitly v nečekané obtížné životní situaci. Zejména jde o osoby, které z důvodu rozvodu opouští společné bydlení. Zvláštní důraz kladli

dotázaní odborníci na řešení bytových problémů spojených s domácím násilím – shodovali se, že řešení nespočívá pouze v zajištění dostatečného prostoru pro oběti domácího násilí v azylových domech, ale především ve změně přístupu k otázce domácího násilí. Současný stav legislativy vede k tomu, že oběť domácího násilí je nucena společné bydlení s agresorem opustit a hledat dočasné nouzové řešení.<sup>86</sup>

- e) bydlení seniorů – otázka řešení bytové situace seniorů je naléhavá, na druhé straně však poněkud kontroverzní. Zatímco jedna část aktérů je přesvědčena, že umísťování starších osob do domovů důchodců jednoznačně přispívá k jejich sociálnímu začleňování, když zejména u osob, které žily v izolovaných venkovských lokalitách a potřebují větší lékařskou nebo sociální péči, je patrný pozitivní vliv soužití s lidmi v podobné situaci. Druhá část dotázaných aktérů míní, že ubytování v penzionech pro důchodce může naopak sociální vyloučení starších osob prohlubovat. Doporučují proto vytvářet systém péče, který umožní seniorům setrvat co nejdéle v jejich přirozeném prostředí.

## Sociální služby

Mezi hlavní sociálně začleňující aktivity regionálních a lokálních samospráv patří komunitní plánování, zajištění vybraných osobních a sociálních služeb, stanovení standardů kvality sociálních služeb a v neposlední řadě je významná grantová a dotační politika, která podporuje oblast sociálních služeb a orientuje aktéry na vybrané sociální služby, které mají pro sociální začleňování největší význam.

Jedná se tedy v prvé řadě o pomoc se začleněním do společnosti - v případě osob po výkonu trestu s cílem zabránit recidivě a vedle toho o obecnou prevenci kriminality. Významné je započít s individuální sociální prací již v době výkonu trestu (včetně případné práce s rodinami). V práci s osobami po výkonu trestu je přitom kladen důraz na řešení otázek bydlení a zaměstnání.

V případě sociálního začleňování obětí domácího násilí je pozornost je většinou zaměřena na domácí násilí ve stádiu, kdy oběť – zpravidla žena s dítětem – opouští rizikové prostředí a ocitá se ve stavu akutní bytové nouze. Mezi doporučovanými nástroji sociálního začleňování proto dominuje poskytnutí bydlení, zpravidla je zmiňována potřeba azylových domů pro matky s dětmi, případně sociálních bytů. Někteří respondenti formulují potřebu legislativních změn tak, aby oběť byla před podobnou situací lépe ochráněna a domov by musel opustit agresor (viz výše). Na pomoc s řešením bytové nouze potom navazuje další psychosociální pomoc, důraz je přitom kladen na potřebu dítěte.

Přestože v popisu skupin postižených nebo ohrožených sociálním vyloučením lokální aktéři často upozorňovali na problém drogové závislosti (například ve spojení s romskou komunitou mluvili o „čičačích“ nebo u mladých lidí o velkém rozšíření konzumace lehkých drog) a na alkoholismus, mechanismy sociálního začlenění cílené na osoby závislé na návykových látkách byly jimi identifikovány jen zřídka a velmi neurčitě, zpravidla s odkazem na neziskové organizace, jež se touto činností zabývají. Odstranění závislosti tohoto typu přitom představuje krok, který je významný pro úspěch ostatních navrhovaných mechanismů sociální inkluze (například začlenění na pracovním trhu) v případě těchto skupin. V souvislosti s alkoholismem bylo však sociálními kurátory poukázáno na nedostatek sociálních služeb pro tyto osoby: v kombinaci s dalšími faktory sociálního vyloučení (například bezdomovectvím) se pak jedná o skupinu, jejíž základní potřeby jsou zabezpečeny nejméně.

<sup>86</sup> Potřebná úprava legislativy je navržena a měla by vejít v platnost od roku 2007.

„Určitě co se týká alkoholiků, tak ti asi mají na území města problém větší než bezdomovci, protože bezdomovec může jít žádat o pomoc do charity a tam přespát, alkoholika tam přespát nenechají. Takže alkoholici jsou na tom ještě hůř než bezdomovci.“

### Citovaná literatura:

- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. 2005. *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*. Luxembourg: EC.
- Barbier, J.-C. 2004. *Research on „Open Methods of Coordination and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?“* paper presented at ISA RC 19 conference (Sept.), Paris.
- EC 2004. *Joint Report on Social Inclusion*. EC: Luxembourg.
- Ferge, Z. 1997. „The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social.“ *Social Policy and Administration*, 31 (1): 20-44.
- Ferge, Z., Juhász G. 2004. „Accession and social policy: the case of Hungary.“ *Journal of Social Policy* 14 (3): 233-252.
- Lendvai, N. 2004. „The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy.“ *Journal of Social Policy* 14 (3): 319-333.
- Lødemel, I., H. Trickey (eds.) 2001. *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Mareš, P., Možný, I. 1995. *Status for the Poor*, Occasional Papers in European Studies 7, Centre for European Studies. Colchester: University of Essex.
- Mareš, P. 2002. „Marginalizace, sociální vyloučení“. Pp. 9-23, in: Sirovátka, T. *Etnika, menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita.
- Mareš, P. 2004. „Sociální exkluze a inkluze“. Pp. 15-29, in Sirovátka, T. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: Masarykova univerzita.
- Mareš, P., Sirovátka, T. 2005. Sociální exkluze. Pp. 58-73 in: Musil J. (ed.) *Pojetí sociální soudržnosti v soudobé sociologii a politologii*. STUDIE CESES 9. Praha: UK FSV CESES.
- O'Connor, J. S. 2005. „Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union.“ *Journal of European Social Policy* 15 (4): 345-361.
- Potůček, M. 2004. „Accession and social policy: the case of the Czech republic.“ *Journal of Social Policy* 14 (3): 253-266.
- Serrano Pascual, A. (ed.) (2004). *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*. Brussels: ETUI.
- Sirovátka, T. 2000. *Česká sociální politika na prahu 21. století. Efektivnost, selhávání, legitimita*. Brno: Masarykova univerzita.
- Tomeš, I. 2001. „Social Reform: A Cornerstone in Czechoslovakia's New Economic Structure.“ *International Labour Review* 130 (2): 191-198.
- van Berkel, R. and I. H. Møller (eds.) 2002. *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?* Bristol: The Policy Press.
- van Oorschot, W. 2000. „Who should get what and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public.“ *Policy and Politics* 28 (1): 33-48.

## Studie CESES/CESES Papers

### 2003

- |        |  |             |
|--------|--|-------------|
| 1/2003 | Internetoví Češi na cestě za svojí budoucností | Bednařík A. |
| 2/2003 | Knowledge-Driven Development                   | Veselý A.   |

### 2004

- |         |  |  |
|---------|--|--|
| 1/2004  | Kultivace vědění v klíčový faktor produkce                                       | Veselý A.,<br>Kalous J.,<br>Marková M.   |
| 2/2004  | Vstup ČR do prostoru politické komunikace a rozhodování v EU                     | Balabán M. a kol.  |
| 3/2004  | Politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989 a jeho dopad na neziskový sektor    | Frič P.  |
| 3/2004  | Political developments after 1989 and their impact on the nonprofit sector       | Frič P.  |
| 4/2004  | Modernizace veřejné správy a vybraných veřejných služeb                          | Ochrana F.   |
| 5/2004  | Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice                       | Potůček M.<br>Veselý A.<br>Nekola M.   |
| 6/2004  | Zpráva o stavu země. Strategické volby, před nimiž stojí                         | Potůček M. a kol.  |
| 7/2004  | Czech Welfare State: Changing environment, changing institutions                 | Potůček M.<br>Mašková M.   |
|         | Český stát veřejných sociálních služeb: měnící se prostředí, měnící se instituce | Ochrana F.<br>Kuchař P.  |
| 8/2004  | Expertní o mechanismech sociální soudržnosti v naší společnosti                  | Prudký L.  |
| 9/2004  | Pojetí sociální soudržnosti v soudobé sociologii a politologii                   | Musil J.,<br>Bayer I.,<br>Jeřábek H.,<br>Mareš P.,<br>Prudký L.,<br>Sedláčková M.,<br>Sirovátka T.,<br>Šafr J. |
| 10/2004 | Círky a sociální soudržnost v naší zemi  | Prudký L.  |
| 11/2004 | The First Prague Workshop on Futures Studies Methodology                         | Slintáková B. (eds.)<br>Potůček M.<br>Nováček P.   |

## 2005

1/2005	Elity a modernizace	Frič P., Prudký L. Nekola M.
2/2005	Reálná konvergence České republiky k EU v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi	Slavík C.
3/2005	Růst zkreslení HDP v prostředí transformace: implikace pro měření růstu a rozvoje české ekonomiky	Benáček V. Horáková T. Veselý A.
4/2005	Kvalita českých vývozů a dovozů	
5/2005	Metody a metodologie vymezení problému	
6/2005	Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí. Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem	Ochrana F. Nekola M. Ochrana F. Hloušková H. Veselý A. Nachtmannová M. Drhová Z.
7/2005	Evaluace: metody, východiska, přístupy	
8/2005	Policy a proces tvorby politiky	
10/2005	The Second Prague Workshop on Futures Studies Methodology and Colloquium Designing the Future in Europe 2005	Potůček M. a kol.
11/2005	Péče o staré lidi v rodině	Jeřábek H.

## 2006

1/2006	Literature Review on Civil Society, Citizenship and Civic Participation in the Czech Republic.	Potůček M. a kol.
3/2006	<b>Sociální vyloučení a sociální začleňování v České republice jako veřejně politická agenda</b>	<b>Mareš P. Rákoczyová M. Sirovátka T. a kol.</b>

### Připravujeme/To be published:

9/2005	Veřejnost jako aktér modernizace (výzkumná zpráva)	Frič P., Prudký L. Nekola M.
2/2006	Vnitřní periferie jako forma sociální exkluze	Musil J. Müller J.

Všechny texty jsou k dispozici na: <http://ceses.cuni.cz/studie/index.php>.