

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Jakub Švec**

**Kompetence a předpoklady obecní územní  
samosprávy k efektivní politice  
sociálního začleňování**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Jakub Švec**

Vedoucí práce: **Mgr. Jan Klusáček**

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

ŠVEC, Jakub. *Kompetence a předpoklady obecní územní samosprávy k efektivní politice sociálního začleňování*. Praha, 2016. 81 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Jan Klusáček

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá kompetencemi územních samospráv v politice sociálního začleňování. Sociální exkluze představuje klíčový fenomén současné doby, při jehož řešení hrají obce nezastupitelnou roli, vzhledem ke své vymezené samostatné působnosti. Obecní samosprávy přitom ve své roli často z nejrůznějších důvodů selhávají. Diplomová práce se zabývá popisem a rozбором kompetencí obecních samospráv (se zaměřením na obce I. a II. typu) a pokouší se stanovit ideální podobu obecní politiky sociálního začleňování, tedy maximální možnou intervenci obce při maximální možné míře problémů spojených se sociální exkluzí na jejím území. Tento výzkumný nástroj je dále použit ve dvou případových studiích: ve 2 menších obcích v Jihočeském kraji byla provedena formativní ex ante evaluace, která zhodnotila adekvátnost formulované místní politiky sociálního začleňování, a následně byla za využití teorie sociální konstrukce cílových skupin hledána interpretace toho, proč obce některé z nástrojů sociální inkluze realizují, a jiné nikoliv.

## **Abstract**

Diploma thesis deals with competencies of local municipalities in social inclusion policy. Social exclusion is a key phenomenon of contemporary policy, and municipalities play an important role in such policy. Though, municipalities often tend to fail in their role. The thesis describes and analyse the competencies of local governments and tries to set up an ideal local inclusion policy: a complete set of possible measures that a municipality can use in dealing with social inclusion. This ideal is further on used in two case studies: formative evaluation of local policies in two small towns in South Bohemia. The result is interpreted in perspective of social construction of target groups theory, explaining why do or do not municipalities use concrete inclusive measures.

## **Klíčová slova**

Politika sociálního začleňování, sociální vyloučení, sociálně vyloučená lokalita, kompetence územní samosprávy, sociální konstrukce cílových skupin.

## **Keywords**

Social inclusion policy, social exclusion, socially excluded locality, competencies of municipalities, social construction of target groups.

**Rozsah práce:** 145 294 znaků.

## Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 4. ledna 2016

Jakub Švec

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli Mgr. Janu Klusáčkovi za podporu a odborné vedení v průběhu procesu koncipování i zpracování textu diplomové práce. Můj dík patří také respondentům, kteří mi věnovali svůj čas a podělili se se mnou o své názory a zkušenosti. V neposlední řadě děkuji také své rodině, že mi poskytla podporu a čas potřebný k dokončení této práce.

**Institut sociologických studií**  
**Katedra veřejné a sociální politiky**  
**Teze diplomové práce**

**Jméno studenta/studentky:** Jakub Švec

**Název v jazyce práce:** Kompetence a předpoklady obecní územní samosprávy  
k efektivní politice sociálního začleňování

**Název v anglickém jazyce:**

**Akademický rok vypsání:** 2013/2014

**Jazyk práce:** čeština

**Typ práce:** diplomová práce

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** Mgr. Jan Klusáček

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

### **1. Vymezení předmětu zkoumání**

Politika sociálního začleňování je Ministerstvem práce a sociálních věcí (v návaznosti na relevantní dokumenty Evropské unie) definována jako „proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“ (MPSV, 2012). Je tím zdůrazněn rozdíl oproti „pouhé“ péči o sociálně vyloučené osoby; má jít o snahu o jejich integraci do společnosti cestou odstraňování bariér, posilování autonomie i reformy jednotlivých institucí (Mareš, 2006). Druhým rozdílem je pak nutnost provázanosti jednotlivých politik, aby koordinovaně a provázaně reagovaly na jednotlivé aspekty sociálního vyloučení (oblast zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání atp.), přičemž je zdůrazňováno, že izolovaná opatření pouze v jedné z oblastí jsou odsouzena k neúspěchu (Šálková, 2013).

Sociální vyloučení je multidimenzionální společenský jev definovaný jako „nerovnost jednotlivců nebo celých skupin obyvatel při jejich participaci na životě společnosti“ (Krebs, 2002, str. 99), čímž se rozumí zejména vyloučení z trhu práce, z kvalitního bydlení, vzdělávání, zdravotní péče a sociálního zabezpečení (Mareš, 2006). Kromě materiální deprivace části populace vede sociální vyloučení k sociálnímu napětí a z něho plynoucím politickým rizikům, nehledě na nerovnost v možnosti uplatňování všech občanských, politických a sociálních práv (Víšek & Kepková, 1999). Příčiny sociálního

vyločení nejsou hledány v osobním selhání jednotlivců (resp. skupin jednotlivců), ale v selhávání systémů společnosti, které mají plnit integrující funkci (Mareš, 1999). Rozsah problému v ČR je obtížně kvantifikovatelný a zahrnuje skupiny obyvatel jako jsou senioři, cizinci, osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody, bezdomovci, lidé v ústavní péči a také příslušníci romské menšiny (MPSV, 2010).

Pojem sociálního vyloučení ve své práci dále zúžím na tzv. sociálně vyloučené lokality, tj. lokality s vyšší koncentrací sociálně vyloučených osob (pojem sociálně vyloučená lokalita je nicméně v mnoha ohledech problematický a v práci jej bude třeba v rámci teoretických východisek a metodologie přesněji formulovat). Důvodem pro toto zúžení je předpoklad (který se v práci rovněž pokusím doložit), že sociálně vyloučené lokality představují pro obecní samosprávy relevantnější problém (nežli „pouzí“ sociálně vyloučení občané) a že obyvatelé sociálně vyloučených lokalit (v ČR se jedná zejména o Romy) se odlišují od dalších skupin sociálně vyloučených lidí (viz výše).

## **2. Teoretická východiska**

Přibližně od počátku 90. let minulého století je kromě boje proti chudobě ve strategických dokumentech Evropské unie (stejně jako v dokumentech např. OBSE nebo Rady Evropy) kladen důraz také na boj proti sociálnímu vyloučení, které se stalo postupně konstantou politických priorit v této oblasti (Mareš, 2006), a to včetně tzv. Lisabonské strategie nebo nejaktuálnějšího dokumentu Strategie Evropa 2020 (Šálková, 2013). Na základě uvedené Lisabonské strategie potom měly jednotlivé členské státy povinnost vytvořit a předložit Evropské komisi své Národní akční plány sociálního začleňování (NAPSI), což vlastně představuje způsob, jakým byl pojem sociálního začleňování uveden do české sociální politiky.

Problém sociálního vyloučení v České republice zůstal v podstatě nereflektován a neřešen do doby přibližně před deseti lety. V té době reagovala Česká republika na povinnost související se vstupem do Evropské unie a s tzv. Lisabonskou strategií a připravila Národní akční plán pro sociální začleňování pro období 2004 – 2006.

Vzhledem k tomu, že byl pojem sociálního vyloučení do české sociální politiky přinesen zvenčí (Sirovátka, 2006), a to do prostředí stále ještě ovlivněného potransformačním obdobím, nejasnou koncepcí sociální politiky i určitou diskontinuitou veřejné správy, je otázkou, jaké mohl mít tento dokument a politika, kterou formuloval, dopady na skutečnou situaci v České republice, a jak sociální politiku skutečně doplnil či změnil.



Kromě nedostatků samotného dokumentu, resp. jeho přípravy na rezortní úrovni je poukazováno na to, že dokument a zejména politika sociálního začleňování zůstává opomíjena na lokální úrovni, která je přitom klíčová pro její efektivitu. Jednou z příčin je nepochybně tzv. výkonová mezera, která se ve veřejné politice objevuje obecně v postkomunistických zemích a která představuje nesoulad mezi politikou (včetně legislativy) přijímanou na národní úrovni a její aplikací na lokální úrovni v praxi (Sirovátka, 2006). Tato výkonová mezera je způsobena nízkými zdroji a kapacitami ve veřejné správě, slabostí jejích aktérů, nedostatečnou provázaností jednotlivých úrovní a oblastí veřejné správy a nedostatkem spolupráce.

V nastíněné „výkonové mezeře“ v České republice hraje významnou roli regionální politika a způsob, jakým utváří svou sociální agendu. Krajským i obecním samosprávám je svěřována čím dál větší pravomoc ve vytváření místní sociální politiky, a to v návaznosti na již zmíněnou územní reformu veřejné správy v roce 2000 nebo např. na nový zákon o sociálních službách v roce 2006 (povinnost plánování rozvoje sociálních služeb). Tuto povinnost mají tedy územní samosprávy relativně krátkou dobu, čili se jí teprve učí dostát, a výjimkou bohužel není ani převaha parciálních zájmů (Winkler, 2006).

Bariéry úspěšné a efektivní implementace politiky sociálního začleňování identifikoval také rozsáhlý výzkum sociálně vyloučených lokalit z roku 2005, a to následujícím způsobem (identifikované bariéry změny) (Gabal & kol., 2006):

- absence politické vůle ke změně
- demotivující systém státní sociální podpory
- neschopnost vzdělávacího systému utlumovat a předcházet sociálnímu vyloučení
- nízká efektivita aktivní politiky zaměstnanosti
- nedostatečná nabídka bydlení
- nedostatečná připravenost krajů podílet se na sociální inkluzi
- chybějící podpora veřejného mínění
- etnický aspekt problematiky
- nekoordinovanost aktivit

### **3. Cíle diplomové práce**

Cílem diplomové práce je popsat kompetence a předpoklady územní samosprávy k politice sociálního začleňování ve vztahu k problémům se sociálně vyloučenými

lokalitami na úrovni obcí, popsat reálný stav tvorby a implementace těchto politik v obcích a nalézt (nejlépe kauzální) vysvětlení pro daný stav.

#### **4. Výzkumné otázky a hypotézy**

- Jaké je rozdělení pravomocí mezi státní správu a samosprávu v politice sociálního začleňování?
- Jaký je prostor pro rozhodování obcí v samosprávné působnosti v této oblasti?
- Jaká je ideální a adekvátní politika obce po procesní i věcné stránce ve vztahu k problémům na jejím území?
- Jaká je reálná politika obcí v oblasti sociálního začleňování?
- Jaké jsou determinanty adekvátní/neadekvátní politiky obce v této oblasti?
- Jak posílit reálné kompetence obcí k adekvátní politice sociálního začleňování?

#### **5. Metody a zdroje dat**

Pro diplomovou práci budou vybrány 3-4 obce, které budou zpracovány formou případových studií. Obce budou vybrány tak, aby i přes malý počet vybraných obcí vzorek umožňoval srovnání různých podmínek a přístupů k sociálnímu začleňování a identifikoval jak možné pozitivní determinanty, tak i bariéry politik v této oblasti. Výběr bude proveden minimálně s ohledem na velikost obce (srovnání malá obec x větší město) a na předběžně identifikovanou adekvátnost x nedostatečnost politiky.

Základní metodou bude studium dokumentů především na obecní úrovni, které se vztahují k problematice – mj. komunitní plán, plán rozvoje města, plán prevence kriminality, koncepce bydlení, koncepce vzdělávání, data o sociálně vyloučené populaci, výzkumy apod.

Další metodou budou hloubkové expertní rozhovory se zástupci relevantních organizací, předběžně 3-4 na jedno město. Předpokládá se rozhovor s představitelem města, sociálního odboru příslušného úřadu, nevládní organizace nebo poskytovatele sociálních služeb apod.

#### **6. Předpokládaná struktura diplomové práce**

- Úvod
- Teoretická východiska
- Metodologie
- Popisná část

- Analytická část
- Závěry

## SEZNAM ODBORNÉ LITERATURY:

- Brož, M., Kintlová, P., & Toušek, L. (2007). *Kdo drží Černého Petra*. Praha: Člověk v tísni.
- Člověk v tísni. (2005). *Programový dokument Programů sociální integrace společnosti Člověk v tísni*. Získáno 15. 1 2014, z EPOLIS:  
[http://epolis.cz/download/pdf/materials\\_73\\_1.pdf](http://epolis.cz/download/pdf/materials_73_1.pdf)
- Gabal, I., & kol. (2006). *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha: GAC.
- Gojová, A. (2012). *(Bez)mocná sociální práce? Habilitační práce*. Ostrava: Fakulta sociálních studií, Ostravská universita.
- Keller, J. (2010). *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Keller, J. (2011). *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Krebs, V. (2002). *Sociální politika*. Praha: ASPI.
- Křištof, R. (2006). *Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným*. Získáno 16. 1 2014, z Epolis.cz:  
[http://www.epolis.cz/download/pdf/materials\\_78\\_1.pdf](http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf)
- Mareš, P. (1999). *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Mareš, P. (2006). *Sociální exkluze, sociální inkluze a sociální koheze: diskurs a realita*. V T. (. Sirovátka, *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita a VÚPSV.
- MPSV. (2010). *Národní akční plány sociálního začleňování (NAPSI)*. Získáno 17. 1 2014, z MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs/9087>
- MPSV. (2012). *Sociální začleňování*. Získáno 15. 1 2014, z Ministerstvo práce a sociálních věcí: <http://www.mpsv.cz/cs/9078>
- MPSV. (2014). *Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.
- Potůček, M. (2006). *Evropské a národní strategie sociálního začleňování: teorie a praxe*. V T. Sirovátka, *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova

univerzita a VÚPSV.

- Sirovátka, T. (2006). Nová sociální rizika a sociální vyloučení jako výzva pro českou sociální politiku. V T. (. Sirovátka, *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita a VÚPSV.
- Šálková, E. (2013). *Vývoj české politiky sociálního začleňování. Diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd.
- Šimíková, I., Vašečka, I., & kol. (2004). *Mechanismy sociálního vyčleňování romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace*. Brno: Barrister & Principal.
- Špiláčková, M. a. (2011). *Možnosti moderní sociální práce při zvládnutí nových sociálních rizik*. Ostrava: Fakulta sociálních studií, Ostravská universita.
- Úřad vlády ČR. (2012). *Analýza metodiky práce Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách a přínos jejího působení v romských lokalitách ve městech, obcích a regionech podle velikosti sídla*. Praha: Úřad vlády ČR.
- Víšek, P., & Kepková, M. (1999). Romové v systémech sociální ochrany, zdroje sociální distance. V *Romové v ČR*. Praha: Socioklub.
- Winkler, J. (2006). Význam vztahu politické a profesionální kapacity pro naplnění strategie sociálního začleňování v ČR. V T. Sirovátka, *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita a VÚPSV.

**V Praze dne 4. června 2014**

**Vedoucí DP: Mgr. Jan Klusáček**

**Student: Jakub Švec**

## Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>1. CÍLE PRÁCE, STRUKTURA PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>3</b>
<b>2. TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>5</b>
2.1. DEFINICE POJMU SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ.....	5
2.2. SITUACE V OBLASTI SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ V ČESKÉ REPUBLICE .....	7
2.3. SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITY .....	11
2.4. POLITIKA SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ.....	12
2.5. UVEDENÍ POJMU SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ DO ČESKÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY .....	13
2.6. ROLE EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ.....	17
2.7. ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ MEZI STÁTNÍ SPRÁVU A SAMOSPRÁVU.....	21
2.8. SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH SKUPIN .....	25
<b>3. PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>32</b>
3.1. METODOLOGIE VÝZKUMU .....	32
3.1.1. <i>Výzkumný design</i> .....	32
3.1.2. <i>Případové studie</i> .....	34
3.1.3. <i>Evaluace</i> .....	34
3.1.4. <i>Metody sběru dat</i> .....	36
3.1.5. <i>Výběr obcí pro případové studie</i> .....	39
3.1.6. <i>Působnost Agentury pro sociální začleňování</i> .....	40
3.1.7. <i>Ideální obecní politika sociálního začleňování</i> .....	43
3.2. PŘÍPADOVÉ STUDIE .....	47
3.2.1. <i>Obec Větrní</i> .....	48
3.2.2. <i>Město České Velenice</i> .....	56
3.3. INTERPRETACE .....	62
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>69</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>74</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH:</b> .....	<b>75</b>
<b>PŘÍLOHY PŘÍLOHA Č. 1: PODKLAD PRO ROZHOVORY- ZÁKLADNÍ OKRUH OTÁZEK POLO-STRUKTUROVANÝCH ROZHOVORŮ:</b> .....	<b>76</b>

## Úvod

V diplomové práci se zaměřuji na místní politiku sociálního začleňování, tedy na způsob, jakým obecní samosprávy reagují na problém sociálního vyloučení na svém území.

Kromě toho, že samotný problém sociálního vyloučení je již v českých odborných textech (na rozdíl od stavu přibližně před deseti lety) popsán – alespoň z teoretického hlediska – dostatečně (včetně několika diplomových prací), jedná se většinou spíše o sociologické nebo antropologické studie. Výzkum politik sociálního začleňování, procesu jejich formulace a implementace, a studií, které by se zaměřovaly na evaluaci těchto politik, je doposud naprostý nedostatek. Zejména to platí o politikách obecních samospráv, jejichž role – jak bude ilustrováno v této práci – je přitom v sociálním začleňování klíčová.

S nedostatkem teoretických i praktických studií zkoumajících politiky sociálního začleňování v České republice souvisí i absence v aplikaci různých veřejně politických teorií na tuto oblast. Ve své práci se pokouším na praktické úrovni o využití jedné z nich, teorie sociální konstrukce cílových skupin, která přitom v České republice byla aplikována pouze několikrát.

Úvodem práce se ještě sluší poznamenat, že jsem v tématu politik sociálního začleňování osobně zaangażován<sup>1</sup>, což mi na jedné straně umožnilo osobně se účastnit a být svědkem mnoha zajímavých procesů, usnadnilo mi vzhled do situace i získávání relevantních dokumentů a kontaktů, na druhé straně mohla být touto skutečností zasažena má objektivita coby výzkumníka, čehož jsem se však v průběhu celého zpracování diplomové práce snažil vyvarovat a průběžně toto riziko nahlížet.

Ačkoliv mne lze díky profesnímu angažmá považovat do značné míry za odborníka na sociální začleňování, zvolená výzkumná metoda i aplikovaná teorie pro mne představovala velkou výzvu, jejíž výsledek a přínosy jsem ani zdaleka nepovažoval na jisté a zaručené. Byla pro mne však velkým zdrojem motivace po celou dobu výzkumu i zpracování jeho výsledků.

---

<sup>1</sup> V letech 2009 – 2015 jsem byl zaměstnancem Agentury pro sociální začleňování.

## 1. Cíle práce, struktura práce a výzkumné otázky

Cílem diplomové práce je popsat a analyzovat kompetence a předpoklady územní samosprávy k politice sociálního začleňování ve vztahu k problémům se sociálně vyloučenými lokalitami na úrovni obcí, popsat reálný stav tvorby a implementace těchto politik v obcích a nalézt odpovídající vysvětlení pro daný stav pomocí teorie z oboru veřejné politiky a její aplikace v provedených případových studiích.

Problém sociálního vyloučení, jak bude ukázáno v teoretické části, lze považovat za jeden ze zásadních problémů soudobé společnosti. Jeho řešení je vpravdě klíčovou výzvou pro (nejenom) sociální politiku, a to i vzhledem k nutnosti nalézat takové politiky, které v sobě vhodným způsobem kombinují přístupy z mnoha různých oborů a zahrnují koordinaci aktérů z různých úrovní veřejné správy, občanského i soukromého sektoru. Způsoby koordinace dílčích politik a různých aktérů lze přitom v podmínkách České republiky považovat za nové a inovativní. V neposlední řadě je potřeba mít na paměti také to, že politika sociálního začleňování představuje z perspektivy politiků a veřejnosti často nepopulární téma, jehož věcné řešení vyžaduje nezřídka odvalu.

Klíčovou roli v politice sociálního začleňování hrají obecní samosprávy, které ve své působnosti mají často rozhodující nástroje zásadním způsobem ovlivňující sociální exkluzi. Jsou to přitom obecní samosprávy, které při formulaci a implementaci místních politik sociálního začleňování z nejrůznějších důvodů selhávají. Je tedy přirozené zaměřit se při výzkumné činnosti právě na roli těchto aktérů.

Text práce je rozdělen na dvě základní části. První, teoretická část, se zaměřuje na popis celkového konceptu, v jakém se politika sociálního začleňování v obcích odehrává (formuluje a implementuje) a který je nezbytným předpokladem k porozumění situaci na místní úrovni. Teoretická část tedy obsahuje popis teoretického konceptu sociálního vyloučení s přihlédnutím k jeho pojetí v prostředí České republiky, stručný popis situace a hlavních trendů v České republice, definici politiky sociálního začleňování, její vývoj v České republice, shrnutí role hlavních aktérů na národní úrovni a na úrovni Evropské unie a především pokus o vymezení kompetencí mezi státní správou a samosprávou v této oblasti, kterými se bude dále zabývat praktická část. Kromě toho je v teoretické části ještě uvedena teorie sociální konstrukce cílových skupin veřejné politiky, která bude v praktické části využita k interpretaci získaných dat.

Je nutno podotknout, že teoretická část je zúžena a zestručněna takovým způsobem, aby poskytla kontext pro praktickou část; v současné době (na rozdíl od

období přibližně před 7 až 10 lety) je již možné odkázat na dostatečný počet prací, které se vymezení problematiky sociálního vyloučení a politiky sociálního začleňování věnují a koncepty zde pouze zmíněné, rozvádějí podrobně, kriticky je hodnotí nebo navrhují jejich implikace; tím se samozřejmě nechce říci, že by bylo bezúčelné v této oblasti dále pokračovat; není to však předmětem této práce, stejně jako podrobnější hodnocení politiky sociálního začleňování na národní a evropské úrovni.

Praktická část navazuje na teoretickou v konkretizaci kompetencí obecních samospráv v oblasti sociálního začleňování. V podobě souboru konkrétních opatření se pokusím konstruovat ideální obecní politiku sociálního začleňování, tedy výčet opatření, která může obec zavést (má je ve své samosprávné působnosti) v reakci na problémy sociální exkluze, které se na jejím území vyskytnou. Ideální politika sociálního začleňování bude navržena v maximální možné podobě, tj. jako reakce na nejširší pole problémů spojených se sociálním vyloučením. Necháme-li stranou nástroje, které jsou v kompetenci státní správy nebo krajské samosprávy, bude tak definován prostor pro rozhodnutí obce ve své samosprávné působnosti. Tím bude také „izolován“ objekt zkoumání v dalším kroku: dojde k takovému zjednodušení, v rámci kterého bude možné hledat odpověď na otázku, proč se obec k přijetí daného nástroje nebo opatření rozhodla nebo nerozhodla (za předpokladu, že takový nástroj je jí k dispozici, je v její kompetenci a vhodně reaguje na existující problém v obci).

V praktické části budou zpracovány 2 případové studie, které provedou formativní *ex ante* evaluaci ve 2 menších obcích v Jihočeském kraji, ve Větřní a v Českých Velenicích. Pomocí teorie sociální konstrukce cílových skupin jsou zkoumány možné příčiny, proč jsou politiky těchto obcí nastaveny ve vztahu k sociálnímu vyloučení úspěšně nebo neúspěšně.

Výzkumnými otázkami diplomové práce jsou:

- Jaké je rozdělení pravomocí mezi státní správu a samosprávu v politice sociálního začleňování?
- Jaký je prostor pro rozhodování obcí v samosprávné působnosti v této oblasti, přičemž zkoumány budou obce I. a II. typu?
- Jaká je ideální a adekvátní politika obce v oblasti sociálního začleňování ve vztahu k problémům na jejím území?
- Jaké jsou determinanty adekvátní/neadekvátní politiky obce v této oblasti?



## 2. Teoretická část<sup>2</sup>

### 2.1. Definice pojmu sociálního vyloučení

Sociální vyloučení (nebo sociální exkluze) je nejčastěji definováno jako „nerovnost jednotlivců nebo celých skupin obyvatel při jejich participaci na životě společnosti“ (Krebs, 2002 s. 99). Jde o multidimenzionální jev, který zasahuje podstatné sféry společenského života. „Charakterizuje situaci a důsledky skutečnosti, kdy člověk (rodina, skupina) není zejména z důvodů nízkého příjmu schopen dosáhnout běžným zvyklostem života společnosti a účastnit se na všech stránkách společenského života (ekonomika, vzdělání, politika, kultura, sport apod.) a dochází k jeho vyloučení. Je to dáno pozicí subjektu, je to v zásadě oboustranně nechtěný stav, protože vede k sociálnímu napětí a z něho plynoucím politickým rizikům, nehledě na nerovnost v možnosti uplatňování všech občanských, politických a sociálních práv.“ (Víšek, a další, 1999 s. 87)

Sociální vyloučení, podobně jako např. sociologický pojem sociální konstrukce, je pojímáno buďto jako existující stav (nebo charakteristika), nebo jako probíhající proces či procesy ve společnosti (Brož, a další, 2007).

Koncept sociálního vyloučení se začal v sociálním a politickém diskursu prosazovat přibližně od 70. a 80. let minulého století (kdy se také datují významné společenské změny (Keller, 2000)). Někteří autoři (Mareš, 1999) považují pojem chudoby (resp. extrémní chudoby) či sociální deprivace za totožný s termínem sociální exkluze (který je pouze „modernější“), zatímco jiní zdůrazňují jeho kvalitativní odlišnost od „pouhé“ chudoby, tedy od ekonomické nerovnosti.

Koncept sociálního vyloučení se nevztahuje k (socioekonomické) nerovnosti, ale k oddělování celých skupin obyvatel od hlavního proudu společnosti (Giddens, 2001). V tomto pojetí je chudoba pouze jednou z dimenzí sociálního vyloučení; zatímco chudoba je důsledkem nerovného přístupu jednotlivců k distribuci ekonomického bohatství (resp. k materiálním zdrojům) ve společnosti (jde tedy o ekonomické vyloučení), sociální vyloučení je spojeno se širší ztrátou možnosti participace i na dalších aspektech společenského života, přičemž nejčastěji jsou uváděny následující oblasti (Mareš, 2006):

- vyloučení z trhu práce (příp. marginalizace na trhu práce)

---

<sup>2</sup> V této kapitole jsou využity výstupy zpracované v rámci seminárních prací pro předměty Sociální politika (Švec, 2014) a Evropská sociální politika (Švec, 2015). Výstupy jsou upravené a aktualizované, některé části jsou převzaty v nezměněné podobě.

- vyloučení z kvalitního bydlení (včetně možné prostorové segregace)
- vyloučení z kvalitního vzdělávání
- vyloučení z kvalitní zdravotní péče
- vyloučení ze sociálního zabezpečení

Příčiny sociálního vyloučení pak nejsou hledány v osobním selhání jednotlivců (resp. skupin jednotlivců), ale v selhávání systémů společnosti, které mají plnit integrující funkci (např. tedy selhání sociálního státu, který neplní funkci sociální integrace nebo selhání trhu práce, který neplní funkci ekonomické integrace) (Mareš, 1999). Rovněž případné „vnitřní“ příčiny sociálního vyloučení, jako je např. nízké vzdělání či nízké kompetence využívat standardní bydlení, jsou vykládány spíše jako důsledek systémových selhání (Brož, a další, 2007).

Sociální vyloučení je dále také dáváno do souvislosti s novými sociálními riziky, kdy nízký příjem a chudoba zasahuje obyvatele v moderní (post-)průmyslové společnosti mnohem více, nežli tomu bylo v tradičních společnostech (s askriptivním sociálním statutem), a to tím způsobem, že nízký příjem značně narušuje celkový sociální status jednotlivce, což postupně vede k omezování jeho participace na dalších a dalších aspektech společenského života (ekonomická nerovnost nebo ekonomické vyloučení se tedy vyvíjí postupně ve vyloučení sociální) (Keller, 2011).

Sociální vyloučení je také spojeno s následky dle klasické strukturálně funkcionalistické sociologické teorie sociální anomie – nesoulad mezi společenskými hodnotami a normami vede u dotčených jednotlivců k odlišným formám adaptace na tuto situaci, nejčastěji k rezignaci (Merton, 2000). Tento důsledek je zdůrazněn tím, že (jelikož důležitými složkami sociálního vyloučení je i symbolická exkluze a prostorová segregace) dochází k prostorové koncentraci sociálně vyloučených osob, a vznikají tzv. sociálně vyloučené lokality (často nazývané také „ghetta“ apod.; viz dále). V ghettech dochází postupně k redukci sociálních sítí, osoby ztrácejí své („normální“) vzorce chování a dokonce lze hovořit o vzniku odlišné kultury, dané adaptací jednotlivců na tuto situaci (Mareš, 2006). Z hlediska majoritní společnosti může být tato kultura často vnímána jako deviantní (Mareš, 1999). Někteří autoři vznik takové subkultury – kultury chudoby nebo kultury segregace (Brož, a další, 2007) – vysvětlují antropologickou teorií kultury chudoby (Mareš, 1999).

Někteří radikálnější autoři považují sociální vyloučení za hrozbu, která vyplývá ze samotné povahy postindustriální společnosti a kterou nelze ošetřit sociální politikou,

nýbrž pouze změnou společenského systému (Keller, 2010). Přijmeme-li například předpoklad, že klíčovým aspektem sociálního začleňování je začlenění na trh práce (mj. tedy zajištění příjmu a potřebných sociálních kontaktů a kompetencí)<sup>3</sup>, výzkumy v zahraničí i v České republice ukazují, že sociálně vyloučení lidé jsou na pracovním trhu nuceni přijímat podřadné pozice s nízkým mzdovým ohodnocením, což ke zlepšení jejich situace nijak nevede (Trlifajová, a další, 2014).

## **2.2. Situace v oblasti sociálního vyloučení v České republice**

Sociální vyloučení v České republice je obtížné kvantifikovat – s relativní novostí tohoto pojmu souvisí i jeho obtížná a doposud nejednotná operacionalizace pro potřeby kvalitativních i kvantitativních výzkumů (ostatně zcela jednotná není ani samotná definice pojmu sociálního vyloučení), kterých sice v posledních letech přibýlo, ale většina z nich má pouze dílčí charakteristiku (zaměřují je na nějaký region nebo na nějaký aspekt sociální exkluze)<sup>4</sup>. Některé výzkumy také komplikovaně zaměňují pojem sociálního vyloučení s pojmy chudoba nebo romská menšina/Romové. Popis situace v České republice se tak pohybuje pouze v rovině kvalifikovaných odhadů.

Česká republika se charakteristikou situace v oblasti sociálního vyloučení samozřejmě vymyká ze srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie. Dostupné srovnávací studie Eurostatu porovnávají jednotlivé členské země pomocí jednotné metodiky, která však rovněž vychází z poměrování příjmových nerovností. V tomto srovnání (z roku 2014)<sup>5</sup> vychází Česká republika v rámci zemí Evropské unie poměrně dobře: s podílem 14,8 % obyvatel ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením tento podíl nejnižší v Evropské unii<sup>6</sup>; průměr Evropské unie je 24,4% (Večerník, a další, 2015).

<sup>3</sup> Podle dalších autorů může být klíčovým aspektem sociální exkluze zadluženost, vzdělání nebo bydlení (Čada, a další, 2015).

<sup>4</sup> Pouze velmi málo studií má shrnující nebo národní charakter. Velký nedostatek se týká především dokumentů, které by vyhodnocovaly dopady sociální politiky (Čada, a další, 2015).

<sup>5</sup> Jde o souhrnný indikátor „Míra ohrožení chudobou nebo sociálním vyloučením“, jehož tři hlavní ukazatele jsou: míra ohrožení chudobou (tj. příjmová deprivace), materiální deprivace a nízká pracovní intenzita (Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020, 2014)

<sup>6</sup> Navíc se tento ukazatel za posledních 10 let signifikantně snížil; v roce 2005 činil za Českou republiku 19,6 % (průměr EU byl v té době 25,7 %) (Večerník, a další, 2015).

Ačkoliv toto obecné srovnání<sup>7</sup> vypadá zdánlivě pro Českou republiku příznivě<sup>8</sup>, některá další statistická srovnání uvedenou „dobrou zprávu“ relativizují a indikují značné sociální riziko: v České republice je totiž relativně vysoký podíl osob, které mají problém s uspokojováním základních potřeb spojených s potravinami, ošacením, bydlením apod. (Mareš, 2006). Jinými slovy, chudý člověk v České republice se má mnohem hůře než chudý člověk v zemích západní Evropy (Prokop, 2013).

Kromě toho, i když je (nebo i kdyby byl) podíl sociálně vyloučených obyvatel v České republice relativně nízký, však sociální vyloučení představuje důležitý sociální problém z toho důvodu, že uvedené procento představuje značnou část populace, sociální vyloučení se týká legitimacy společenského uspořádání (společnost má být soudržná a solidární) a z hlediska sociální reprodukce pak představuje nezanedbatelné potenciální riziko v budoucnosti (Mareš, 2006).

V České republice (i jinde v Evropě) jsou mezi sociálně vyloučené nejčastěji zařazovány následující okruhy osob: etnické menšiny, zdravotně postižení, migranti a izolované osoby<sup>9</sup> (např. bezdomovci, osoby po výkonu trestu odnětí svobody, příslušníci subkultur, osoby závislé na omamných a psychotropních látkách) (Krebs, 2002).

V České republice tvoří velkou část sociálně vyloučených osob Romové<sup>10</sup>, kteří jsou dokonce v některých případech uváděni jako jediná sociálně vyloučená skupina obyvatel v České republice. I když zde pravděpodobně hrají roli některé kulturní determinanty tohoto etnika, sociální vyloučení a etnicita jsou v odborné literatuře striktně odlišovány, přičemž etnicita je brána pouze jako jeden z faktorů zapříčiňujících sociální vyloučení (např. skrze diskriminaci nebo obecně symbolické vyloučení a stigmatizaci)

---

<sup>7</sup> Problematické je především měření příjmové deprivace, které podle svých kritiků neměří díky konstrukci svého ukazatele chudobu, ale nerovnosti v chudší polovině obyvatel; ukazatel totiž vychází ze střední hodnoty příjmu, který je v České republice mnohem nižší nežli v západoevropských zemích (Prokop, 2013).

<sup>8</sup> Příznivě vyznívající statistiky jsou také pravidelně prezentovány politickou reprezentací České republiky; zejména tomu tak bylo v období sociálních škrťů pravicové vlády v letech 2010 – 2011.

<sup>9</sup> Okruhy osob jsou dále v různých souvislostech definovány různě na základě dalších socioekonomických charakteristik, např. jako dlouhodobě nezaměstnaní, nízkopříjmové domácnosti, senioři, neúplné domácnosti, osoby pobírající dávky v hmotné nouzi, osoby ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí atp., což situaci značně znepřehledňuje.

<sup>10</sup> Tato skutečnost bohužel vede ke zmatečnému používání pojmů „sociálně vyloučení“, „Romové“ nebo „sociálně vyloučení Romové“, které jsou dále v mediálním a politickém diskursu zaměňovány za „nepřízřusobivé občany“.

(Šimíková, a další, 2004). Je sice nesporné, že sociální vyloučení má v České republice svou etnickou dimenzi<sup>11</sup>, ale jedná se o problém pouze části romské populace<sup>12</sup>.

Jediné rozsáhlé a celostátní výzkumy v České republice, které zadalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v roce 2005 (Gabal, a další, 2006) a v roce 2013 (Čada, a další, 2015) a které nebyly založeny pouze na sledování statistických ukazatelů, se zaměřovaly na tzv. sociálně vyloučené romské lokality (tj. lokality ohraničené nebo s prostorovou segregací, obývané alespoň částečně romským obyvatelstvem), respektive na sociálně vyloučené lokality v druhém případě<sup>13</sup>.

V roce 2006 identifikoval více než 300 takových lokalit<sup>14</sup> v České republice, ve kterých žije přibližně 80 tisíc osob, přičemž 20 – 30 % jejich obyvatel nejsou etničtí Romové (Gabal, a další, 2006). Výzkum přinesl doposud jedinečný celkový pohled na jeden ze segmentů sociálního vyloučení u nás, byť za cenu značného zjednodušení problematiky a hrubých odhadů.

V roce 2015 byl publikován aktualizovaný výzkum sociálně vyloučených lokalit (údaje z roku 2006 byly již značně zastaralé a neodpovídaly skutečnosti)<sup>15</sup>. Ten ve svých hlavních zjištěních konstatoval, že počet sociálně vyloučených lokalit lze v České republice odhadnout na 606 v celkem 297 městech a obcích, přičemž počet lidí žijících v těchto lokalitách se pohybuje mezi 95 a 115 tisíci (Čada, a další, 2015). Došlo tak k celkovému zhoršení situace: k nárůstu počtu osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách (včetně nárůstu počtu lidí žijících na ubytovnách) i nárůstu počtu lokalit (které jsou zároveň v průměru o něco menší než před deseti lety).

V této souvislosti je potřeba znovu upozornit také na to, že řada sociálně vyloučených osob (včetně těch romského původu) v sociálních lokalitách nežije, a že tedy sociální vyloučení nemá vždy charakter lokální koncentrace – bližší odhady nebo výzkumy k tomuto problému jsou však k dispozici pouze výběrově v několika málo městech či regionech.

---

<sup>11</sup> Téměř žádná pozornost není věnována migrantům coby sociálně vyloučeným osobám, ačkoliv některé skupiny migrantů definici sociálního vyloučení bezesporu odpovídají (např. migranti z Vietnamu nebo z Mongolska pracující v České republice za vykořisťujících podmínek).

<sup>12</sup> Počet Romů v České republice je odhadován na 200 tis. (Šimíková, a další, 2004).

<sup>13</sup> Oba výzkumy tedy ponechávaly stranou některé skupiny obyvatel, které spadají do sociálního vyloučení (vyjmenované výše). I o těchto dalších skupinách platí, že se mohou prostorově koncentrovat, např. cizinecké menšiny, senioři nebo zdravotně handicapovaní. Taková koncentrace však doposud v převážné většině není vnímána jako problematická.

<sup>14</sup> Pojem sociálně vyloučené lokality je definován v následující kapitole.

<sup>15</sup> Oba výzkumy byly založeny na velmi podobné metodologii, umožňující srovnání vývoje za uplynulé období.

Vývoj situace v České republice v oblasti sociálního vyloučení je samozřejmě odlišný od zemí západní Evropy. Sociální vyloučení nabylo na významu po rozpadu socialistického zřízení po roce 1989. Kromě značného nárůstu nezaměstnanosti v některých regionech, ve kterých centrální ekonomika soustředila těžký průmysl (severní Čechy, severní Morava – v těchto regionech je v současnosti problém sociálního vyloučení také nejkoncentrovanější), je jako nejčastější příčina rozmachu sociálního vyloučení uváděno zrušení povinnosti mít zaměstnání (to samozřejmě souvisí s úbytkem pracovních příležitostí, které byly v centrální ekonomice uměle vytvářeny) a převedení garance sociálního a zdravotního pojištění ze státu na zaměstnance (Křištof, 2006). Negativní vliv období komunismu je spatřován i v tom, že došlo (během 40-ti let) k rozbití tradičních sociálních sítí, které v minulosti zabraňovaly sociálnímu propadu<sup>16</sup>. Došlo samozřejmě k proměně celé struktury společnosti, včetně trhu práce nebo vlastnictví bytového fondu. Všechny tyto změny se odehrávaly v situaci, kdy reformou nebo transformací procházely i veřejné instituce i jednotlivé politiky státu, včetně sociálního systému. Postupně tak vznikla a neustále se rozrůstala skupina sociálně vyloučených osob.

Někteří autoři dále uvádějí jako jednu z příčin sociálního vyloučení i tzv. sociální dávky, resp. nevhodné nastavení dávkového systému ve vztahu k trhu práce: *„S pomocí sociální záchranné sítě tak byla zakonzervována sociálně vyloučená vrstva, v jejímž světě se protínají nerovnosti způsobené neschopností hospodařit s nízkými příjmy, nedostatečnou kvalifikací a vzděláním, dlouhodobou nezaměstnaností, nelegální výdělečnou činností a růstem sociální patologie. V krátkodobé perspektivě se jim totiž pokus o vystoupení z života „na sociálce“ jeví jako neracionální rozhodnutí, přinášející více strastí než užítku (proč přijímat práci placenou méně než podpora?) a dlouhodobé perspektivy nejsou schopní koncipovat.“* (Křištof, 2006 s. 4). Může však jít i o komplikovanější vztah mezi (jednostrannou) péčí sociálního státu a politikou sociálního začleňování, která v České republice zůstává implementována velmi nedostatečně.

---

<sup>16</sup> Tento vývoj nicméně není typický pouze pro postkomunistické země; k obdobné proměně došlo i v západoevropských zemích.

### 2.3. Sociálně vyloučené lokality

I díky oběma výzkumům je sociální vyloučení v České republice spojováno se sociálně vyloučenými lokalitami. Ty se pravděpodobně i díky tomu, že jejich definice je konkrétnější (nežli obecně definice sociálního vyloučení), staly i vděčnějším objektem sociální politiky. Zároveň ale platí, že koncentrace sociálně vyloučených osob v jednom místě násobí problémy, které jsou se sociálním vyloučením spojené: prohlubuje se prostorová a symbolická segregace, dochází k replikaci vzorců jednání a reprodukce adaptace na situaci sociálního vyloučení, často i k fyzické degradaci prostředí (Brož, a další, 2007). Sociálně vyloučené lokality tedy představují pro obec i stát mnohem větší problém, nežli „pouhé“ sociální vyloučení.

V současné době je v České republice nejdříveji přijímána definice sociálně vyloučené lokality, se kterou pracovaly již zmiňované analýzy sociálně vyloučených lokalit<sup>17</sup>. Tyto výzkumy považovaly za sociálně vyloučenou „*takovou lokalitu, kde dochází ke koncentraci více než 20 osob žijících v nevyhovujících podmínkách (indikováno počtem příjemců příspěvku na živobytí), které obývají fyzicky či symbolicky ohraničený prostor (indikováno vnější identifikací)*“ (Čada, a další, 2015 s. 11), přičemž může jít o čtvrť, ulici nebo i jednotlivý dům. Tyto lokality jsou často ze strany okolních obyvatel negativně označovány (např. „Bronx“, „Mexiko“ aj.). Hranice 20 osob žijících v lokalitě byla autory výzkumu stanovena tak, že od tohoto počtu již obec k řešení situace těchto osob potřebuje zvláštní nástroje a opatření (kterými doposud nemusela disponovat) (Čada, a další, 2015).

Kromě zvýšení počtu sociálně vyloučených lokalit i lidí v nich žijících konstatovala aktuální analýza také další závažný a negativní trend: v posledním období byla zaznamenána rostoucí tendence sociálně vyloučených lidí k migraci (často vynucené) a jejich větší rozptýlení do venkovských regionů a do menších měst<sup>18</sup>; tím dochází zčásti také ke „stěhování“ sociálně vyloučených lokalit a k tomu, že data z analýzy jsou v poměrně krátké doby již méně aktuální. Tomu odpovídá i menší průměrná velikost jedné lokality (ve srovnání s rokem 2006) (Čada, a další, 2015).

<sup>17</sup> Jedním z důvodů je i to, že výsledky analýz provedených společností GAC na základě zadání Ministerstva práce a sociálních věcí mají přímou návaznost na formulaci politiky sociálního začleňování: na identifikované sociálně vyloučené lokality jsou mj. navázány např. možnosti čerpání dotací na služby (sociální služby, vzdělávací služby, služby v oblasti zaměstnanosti apod.) nebo možnost podávání projektů do výzev v rámci vybraných prioritních os Operačního programu Zaměstnanost (v předešlém období Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost) nebo Operačního programu Výzkum, vývoj, vzdělávání (v předešlém období Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost).

<sup>18</sup> V době před deseti lety mělo přitom sociální vyloučení převážně městský charakter. (Gabal, a další, 2006)

Trend migrace prohlubuje sociální exkluzi především z toho důvodu, že základní podmínkou pro úspěch v sociálním začlenění je stabilní cílová skupina takové politiky (resp. možnost na tuto cílovou skupinu působit po delší časový úsek). Migrace sociálně vyloučených lokalit do venkovských regionů (velmi často ležících na vnějších i vnitřních periferiích České republiky) znamená přesun lidí, kteří potřebují specifický přístup, do obcí s malou kapacitou problémy spojené se sociální exkluzí účinně řešit, navíc často postižené strukturálně.

#### **2.4. Politika sociálního začleňování**

Stručně nastíněný sociálně vědní koncept sociálního vyloučení (ve vztahu k pojmu chudoby) měl s určitým časovým zpožděním odraz i ve veřejné a sociální politice a v jejích konkrétních nástrojích.

Politika sociálního začleňování je v obecné rovině definována jednoduše: jejím cílem je překonání sociálního vyloučení a pomoc začlenit vyloučeného jednotlivce (nebo skupinu jednotlivců) do sociálních vztahů (Mareš, a další, 2008). Tento zdánlivě jednoduchý cíl je nicméně komplikován mnohorozměrnou povahou sociálního vyloučení a tedy nutností, aby se politika sociálního začleňování koordinovaně zaměřila na mnoho různých segmentů (tato nezbytnost je ostatně také jedním z hlavních důvodů, proč politika sociálního začleňování selhává při své formulaci i implementaci).

Koncept sociálního vyloučení se začal v sociálním a politickém diskursu prosazovat přibližně od 70. a 80. let minulého století a postupně nahrazoval koncept relativní chudoby (který předtím zas nahradil koncept absolutní chudoby). Od „pouhé“ materiální deprivace je uváděn posun v následujících pěti rovinách (dle Rákosyová, 2006):

- přesun akcentu od finančního handicapu na jeho vícerozměrnou povahu
- přechod od statické k dynamické analýze procesů
- rozšíření zaměření pozornosti, která se dříve úzce soustředila na zdroje jednotlivců a domácností, na zdroje lokálních komunit
- posun od distribuční k relační dimenzi stratifikace a znevýhodnění chudých
- zaměření pozornosti na hluboké předěly mezi chudými a ostatními namísto pojetí kontinuálního charakteru nerovnosti



Pojem sociálního vyloučení (ve vztahu k pojmu chudoby) měl s určitým časovým zpožděním odraz i ve veřejné a sociální politice a v jejích konkrétních nástrojích. Přibližně od počátku 90. let minulého století (od smlouvy Evropské unie z Nice a dále) je tedy kromě boje proti chudobě ve strategických dokumentech Evropské unie (stejně jako v dokumentech např. OBSE nebo Rady Evropy) kladen důraz také na boj proti sociálnímu vyloučení, které se stalo postupně konstantou politických priorit v této oblasti (Mareš, 2006), a to včetně tzv. Lisabonské strategie nebo nejaktuálnějšího dokumentu Strategie Evropa 2020 (z roku 2010; v originále „Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth“), jejíž jedna ze tří priorit zní: „Růst podporující začlenění: podporovat ekonomiku s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností“.

Na základě uvedené Lisabonské strategie potom měly jednotlivé členské státy povinnost vytvořit a předložit Evropské komisi své Národní akční plány sociálního začleňování (NAPSI), což vlastně představuje způsob, jakým byl pojem sociálního začleňování uveden do české sociální politiky.

## **2.5. Uvedení pojmu sociálního vyloučení do české sociální politiky**

Po té, co se pojem sociálního vyloučení etabloval v evropské sociální politice a v jejích nástrojích, začal se – především vzhledem ke vstupu České republiky do Evropské unie – prosazovat rovněž v české sociální politice.

Obecně lze říci, že vliv evropské politiky na českou politiku je samozřejmě pozitivní a vnější „tlak“ pomohl a pomáhá do českého prostředí vnést řadu nových a moderních politických konceptů, které by se bez tohoto tlaku prosazovaly o mnoho déle. Nevýhodou je však určitá „umělost“ takových konceptů, nepřipravenost českého prostředí na tyto nové přístupy nebo formálnost aplikace takové politiky. To platí od počátku i pro pojem sociálního vyloučení.

Do české sociální politiky<sup>19</sup> byl pojem sociálního vyloučení uveden připravením Národního akčního plánu sociálního začleňování na období let 2004 – 2006 (Národní akční plány ..., 2010). Tento dokument poprvé v prostředí České republiky formálně vymezuje problém, stanovuje priority a cíle a vymezuje také cílové skupiny této politiky, mezi které patří senioři, cizinci, osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody,

---

<sup>19</sup> V české odborné literatuře byl pojem sociálního vyloučení reflektován již o několik let dříve.

bezdomovci, lidé v ústavní péči a také příslušníci romské menšiny. Samotný dokument konstatuje značný nedostatek relevantních a pro formulaci politiky využitelných dat a informací o těchto cílových skupinách, především o romském etniku. Obecné cíle zaměřené na zlepšení situace romské menšiny jsou zaměřeny na vzdělávání, zaměstnanost, bydlení, zdravotní péči a odstranění diskriminace.

Národní akční plán pro sociální začleňování byl několikrát aktualizován, včetně vyhodnocení jeho plnění. Vzhledem k tomu, že byl pojem sociálního vyloučení do české sociální politiky přinesen zvenčí<sup>20</sup> (Sirovátka, 2006), a to do prostředí stále ještě ovlivněného posttransformačním obdobím, nejasnou a neodpovídající koncepcí sociální politiky i určitou diskontinuitou veřejné správy<sup>21</sup>, je otázkou, jaké mohl mít tento dokument a politika, kterou formuloval, dopady na skutečnou situaci v České republice, a jak sociální politiku skutečně doplnil či změnil.

Politika sociálního začleňování byla v prvním akčním plánu Ministerstvem práce a sociálních věcí (v návaznosti na relevantní dokumenty Evropské unie) definována jako „proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“ (Sociální začleňování, 2012 s. 2). Je tím zdůrazněn rozdíl oproti „pouhé“ péči o sociálně vyloučené osoby; nově má jít o snahu o jejich integraci do společnosti cestou odstraňování bariér, posilování autonomie i reformy jednotlivých institucí (Mareš, 2006). Druhým rozdílem je pak nutnost provázanosti jednotlivých politik, aby koordinovaně a provázaně reagovaly na jednotlivé aspekty sociálního vyloučení (oblast zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání atp.), přičemž je zdůrazňováno, že izolovaná opatření pouze v jedné z oblastí jsou odsouzena k neúspěchu (Šálková, 2013).

Způsob přípravy i samotný dokument Národní akční plán sociálního začleňování byl po svém vzniku podroben kritice, a to vzhledem nejasně formulovaným cílům, špatně přiděleným odpovědnostem za plnění těchto cílů a neprovázání těchto cílů s finančními zdroji (resp. chybějící vyčlenění odpovídajících prostředků ve státním rozpočtu). Rovněž

---

<sup>20</sup> Svou roli patrně sehrála i nutnost mít takovýto dokument k čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie.

<sup>21</sup> Kromě relativně častých změn ve veřejné a sociální politice, způsobených absencí širšího politického konsensu v některých otázkách, je míněna i reforma veřejné správy spojená mj. se zrušením okresních úřadů a se vznikem vyšších územních samosprávných celků.

nebyla vytvořena odpovídající implementační struktura ani mechanismus pravidelného vyhodnocování plnění akčního plánu (Potůček, 2006). Tato kritika se posléze týkala i dalších dvou aktualizovaných Národních akčních plánů pro období 2006 – 2008 a pro období 2008 – 2010 (Šálková, 2013) a lze jim vytknout v podstatě totéž, co prvnímu strategickému dokumentu, navíc ještě vágní vyhodnocení účinnosti a plnění předchozího národního akčního plánu.

Politika České republiky v oblasti sociálního začleňování se v té době zdála natolik špatná, navíc s pouze minimální korekcí ze strany Evropské unie, že na to reagoval poměrně razantně nevládní sektor. Několik nevládních neziskových organizací, které se v České republice zabývalo prací se skupinami sociálně vyloučených lidí (mj. IQ Roma Servis a Člověk v tísni) na kritickou situaci dokonce reagovalo projektem „NAPSI spolu“ (celým názvem „Rozvoj informovaného a participativního přístupu k porozumění, hodnocení a tvorbě Národního akčního plánu sociální inkluze v České republice“). Projekt byl jakousi stínovou zprávou o politice sociálního začleňování, a vyhodnotil dosavadní úroveň a výsledky strategických dokumentů; zpráva ve všech bodech potvrdila výše uvedené kritické body národních akčních plánů, které byly navíc uvedeny i v hodnocení ze strany Evropské unie<sup>22</sup>, obsažené ve Společné zprávě o vývoji v oblasti sociální ochrany a sociálního začleňování (jež je zpracovávána jako součást otevřené metody koordinace) (Analýza nástrojů a platných koncepcí politiky..., 2009).

Projekt zároveň také naplňoval zcela legitimní ambice nevládního sektoru participovat na tvorbě strategického dokumentu a připravit návrh priorit a cílů pro další národní akční plán, které byly ve zprávě také předloženy a které byly rovněž v souladu s návrhy Evropské komise. Stejně jako kritika zůstaly i tyto návrhy nevyslyšeny.

Kromě nedostatků samotného NAPSI, resp. jeho přípravy na rezortní úrovni je poukazováno na to, že dokument a zejména politika sociálního začleňování zůstává opomíjena na lokální úrovni, která je přitom klíčová pro její efektivitu. Jednou z příčin je nepochybně tzv. výkonová mezera, která se ve veřejné politice objevuje obecně v postkomunistických zemích a která představuje nesoulad mezi politikou (včetně legislativy) přijímanou na národní úrovni a její aplikací na lokální úrovni v praxi (Sirovátka, 2006). Tato výkonová mezera je způsobena nízkými zdroji a kapacitami ve veřejné správě, slabostí jejích aktérů, nedostatečnou provázaností jednotlivých úrovní a oblastí veřejné správy a nedostatkem spolupráce.

---

<sup>22</sup> Role Evropské unie je rozebrána v následující kapitole.

V nastíněné „výkonové mezeře“ v České republice hraje významnou roli regionální politika a způsob, jakým utváří svou sociální agendu. Krajským i obecním samosprávám je svěřována čím dál větší pravomoc ve vytváření místní sociální politiky, a to v návaznosti na již zmíněnou územní reformu veřejné správy v roce 2000 nebo např. na nový zákon o sociálních službách v roce 2006 (povinnost plánování rozvoje sociálních služeb)<sup>23</sup>. Tuto povinnost mají tedy územní samosprávy relativně krátkou dobu, čili se jí teprve učí dostát, a výjimkou bohužel není ani převaha parciálních zájmů<sup>24</sup> (Winkler, 2006), jejichž příkladem je upřednostňování pobytových sociálních služeb a služeb pro seniory před službami sociální prevence, které mají klíčový význam v politice sociálního začleňování.

Bariéry úspěšné a efektivní implementace politiky sociálního začleňování identifikoval také zmiňovaný rozsáhlý výzkum sociálně vyloučených lokalit z roku 2005, a to následujícím způsobem (identifikované bariéry změny) (Gabal, a další, 2006):

- absence politické vůle ke změně,
- demotivující systém státní sociální podpory,
- neschopnost vzdělávacího systému utlumovat a předcházet sociálnímu vyloučení,
- nízká efektivita aktivní politiky zaměstnanosti,
- nedostatečná nabídka bydlení,
- nedostatečná připravenost krajů podílet se na sociální inkluzi,
- chybějící podpora veřejného mínění,
- etnický aspekt problematiky,
- nekoordinovanost aktivit.

Určité zlepšení znamenalo přijetí základního aktuálního strategického dokumentu České republiky k politice sociálního začleňování, kterým je Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020 (Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020, 2014).

Na rozdíl od doby zpracovávání předešlých materiálů (Národních akčních plánů sociálního začleňování v letech 2004 – 2010) nebyl zpracovatel – Ministerstvo práce a sociálních věcí – vystaven „pouze“ nezávaznému apelu otevřené metody koordinace, nýbrž konkrétnímu a velmi silnému zájmu České republiky „čerpat“ finanční prostředky

<sup>23</sup> Od roku 2015 bylo zajišťování sítě sociálních služeb (včetně rozhodování o financování) převedeno Ministerstvem práce a sociálních věcí na kraje téměř zcela.

<sup>24</sup> Nedostatkem přitom není pouze „nerealizace“ politiky sociálního začleňování, ale v případě obecních samospráv i přímo podíl na sociální exkluzi například vytlačováním (vystěhováním) sociálně vyloučené populace mimo území obce.

z Evropských strukturálních a investičních fondů, a doložit tedy Evropské komisi kvalitní veřejně-politické dokumenty v jednotlivých oblastech jako podmínku pro uzavření jednání o operačních programech.

Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020 doznala značných změn a zpracovatelé reagovali na kritiku vztaženou k původním plánům sociálního začleňování. Strategie je pečlivě strukturována a je dodržován doporučený postup pro tvorbu veřejné politiky: priority – cíle – opatření, přičemž opatřením je vždy přiřazen gestor, termín i finanční zdroje (kterými jsou nicméně ESIF 2014 – 2020). Celá strategie má stanoven i mechanismus monitoringu a implementační těleso.

Aktuální tak zůstává pouze kritika formulace některých cílů, které jsou příliš obecné a neměřitelné, a poukaz na to, že strategie zčásti replikuje opatření obsažená v jiných vládních materiálech (věnovaných např. zaměstnanosti, prevenci kriminality atp.).

## **2.6. Role Evropské unie v oblasti sociálního začleňování**

Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, Evropská unie měla klíčový vliv na vznik a rozvoj politiky sociálního začleňování v České republice.

První samostatná strategie Evropské unie pro oblast sociálního začleňování vycházela z Lisabonské strategie. Neměla sice pozitivní dopad v podobě snížení chudoby v Evropské unii (navíc v posledním období platnosti této strategie byla Evropská unie zasažena celosvětovou hospodářskou krizí, která samozřejmě socio-ekonomické indikátory negativně poznamenala), avšak vyzdvihovány jsou některé její „zásluhy“ ve veřejně politické oblasti: problematika chudoby a sociálního vyloučení se dostala na stálou agendu Evropské unie, byla (alespoň zčásti) sjednocena definice problému a na úrovni Evropské unie byly vyvinuty nástroje ke statistickému sledování chudoby a sociálního vyloučení, do řešení problematiky byli zapojeni aktéři z různých oblastí a z různých úrovní (z místní, národní i nadnárodní úrovně) a konečně zafungovala výměna dobrých praxí a hodnotící mechanismy („proces vzájemné výměny a učení“) (Farrell, 2010). Především z posledního zmíněného bodu je patrné, že při implementaci této strategie byla využita otevřená metoda koordinace.

Aktuální dokument Strategie Evropa 2020 jde nicméně ve svém úsilí ještě dále nežli Lisabonská strategie, a stanovuje cíle s kvantifikovanými ukazateli, které mají

v roce 2020 doložit, jak byla strategie úspěšná. Těmito cíli jsou (Akční plán pro naplňování národních cílů ČR..., 2010):

1. Zvýšení míry zaměstnanosti populace ve věku 20 – 64 let minimálně na 75 %.
2. Dosažení podílu investic do oblasti výzkumu a vývoje ve výši 3 % HDP.
3. Energetický cíl „20-20-20“ skládající se ze tří podcílů:
  - 20 % – zvýšení energetické účinnosti,
  - 20 % – zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě,
  - 20 % – snížení emisí skleníkových plynů (oproti roku 1990).
4. Zvýšení podílu vysokoškolsky vzdělaných osob ve věku 30–34 let na 40 % (ten nyní činí 31 %) a snížení počtu žáků předčasně opouštějících vzdělávací systém na méně než 10 % (nyní 15 %).
5. Podpora sociálního začleňování, zejména prostřednictvím snížení chudoby, alespoň o 20 milionů lidí.

Jednotlivé členské státy byly po schválení Strategie Evropa 2020 vyzvány, aby ve spolupráci s Evropskou komisí stanovily své národní cíle (v závislosti na různých svých ekonomických, politických a sociálních specifikách) a aby implementovaly příslušné politiky k dosažení těchto cílů (Akční plán pro naplňování národních cílů ČR..., 2010).

Česká republika zpracovala „Akční plán Strategie Evropa 2020“, kde jsou zpracovány jednak národní cíle, jednak soubory opatření k jejich naplnění (Akční plán pro naplňování národních cílů ČR..., 2010). I když globální cíle Evropy 2020 „znějí“ sociálně (zaměstnanost, úroveň vzdělání, potlačování chudoby), v podání akčního plánu České republiky je zřejmé, že jde přeci jen o strategii hospodářského růstu. Cíle hospodářské nebo kupříkladu cíle a opatření dopravní politiky (ač by se tam vlastně neměla objevit) jsou zpracovány mnohem precizněji (tj. cíle jsou formulovány jasně jako požadovaný cílový stav, s termínem a gestorem) nežli je tomu v části věnované sociální politice.

Zajímavý je národní cíl k oblasti sociálního začleňování a snižování chudoby, který byl stanoven takto (Akční plán pro naplňování národních cílů ČR..., 2010):

- udržet hranici počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech bez zaměstnané osoby do roku 2020 oproti roku 2008. ČR však současně vyvine úsilí vedoucí ke snížení počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech bez zaměstnané

osoby o 30000 osob. Tato hodnota odpovídá snížení počtu těchto lidí na úroveň pod 15 procent oproti současnému stavu (15,3 %).

Cíl je na první pohled formulován jako velmi málo ambiciózní a snadný<sup>25</sup>. Česká republika argumentovala při vyjednávání s Evropskou komisí tím, že Česká republika je v rámci Evropské unie zemí s velmi nízkou mírou populace žijící pod hranicí chudoby a s poměrně „rovnou“ příjmovou distribucí (Akční plán pro naplňování národních cílů ČR..., 2010). Zjednodušeně řečeno, situace je ve srovnání s dalšími zeměmi Evropské unie tak dobrá, že zlepšovat ji by bylo příliš ambiciózním, až nereálným cílem, a dostačující bude usilovat o udržení situace stávající.

Cíle a opatření byly následně sepsány do Národního programu reforem ČR, který je každoročně aktualizován a hodnocen Evropskou komisí, která k němu vydává doporučení („country specific recommendations“). Jde tedy o pokračování otevřené metody koordinace.

Tento postup je i nadále zejména ze strany nevládních organizací kritizován jako nedostatečný, a je upozorňováno na případy, kdy se otevřená metoda koordinace může obracet proti hodnotám evropské sociální politiky. Doporučení Evropské komise totiž akcentují fiskální politiku (např. udržení vyrovnaných veřejných rozpočtů), což má v řadě konkrétních oblastí negativní dopad na politiku sociální (např. udržení reálné úrovně důchodů nebo minimální úrovně příjmů) (Evropa 2020: Stínová zpráva, 2014).

Uvedené pokroky a strategické dokumenty Evropské unie znamenaly jistou míru sjednocení pojmů sociálního vyloučení a sociálního začleňování v členských zemích, ta však i nadále zůstává poměrně roztříštěná a nejasná, např. z pohledu potřeby operacionalizovat pojem při výzkumné činnosti.

Nejasnou definici sociálního vyloučení a sociálního začleňování (jejímž společným prvkem bývá často jen důraz na vícerozměrnost) dále komplikují i její různé interpretace napříč členskými státy, různými aktéry a úrovněmi.

Pro „evropský“ přístup k sociálnímu začleňování jsou podle Evropské platformy proti chudobě nicméně charakteristické následující 3 komponenty (Farrell, 2010):

- adekvátní příjem (tj. kombinace minimální mzdy a sociálních transferů)
- inkluzivní trh práce

---

<sup>25</sup> Jak vyplývá z hodnoty příslušného ukazatele v roce 2014, uvedeného výše, tento cíl Česká republika aktuálně plní.

- přístup ke kvalitním službám (bydlení, vzdělávání, zdraví, sociální služby)

Na první pohled je zřejmý rozdíl oproti přístupu v České republice, kde není kladen takový důraz na adekvátní příjem (zřejmě kvůli tomu, že je zde poměrně nízká příjmová nerovnost), a kromě trhu práce je stejnou nebo ještě větší měrou kladen důraz na (inkluzivní) vzdělávání nebo na (sociální) bydlení.

Ačkoliv je nesporné, že politika Evropské unie hrála klíčovou roli v prosazení politiky sociálního začleňování v České republice, je zároveň jasné, že nástroje Evropské unie v oblasti sociální politiky jsou – ve srovnání s dalšími politikami – poměrně slabé.

V jistém smyslu existuje evropská sociální politika spíše v rovině společně sdílených hodnot a principů, které jsou zakotveny v základních programových dokumentech Evropské unie (Šálková, 2013). Pravomoci Evropské unie v oblasti sociální politiky jsou tedy značně omezené a členské země si ponechávají relativně velké pravomoci v této oblasti. Jde o velký nepoměr ve srovnání s dalšími oblastmi politiky, kde například v oblasti ekonomické integrace nebo ochrany hospodářské soutěže jsou členské země svázány řadou regulací, kdežto v oblasti sociální politiky je ponechána diversita, kterou členské státy v této oblasti mají (Scharpf, 2002).

Jelikož se další integrace a regulace v oblasti sociální politiky jeví jako nereálná a politicky obtížně průchodná, stala se hlavním nástrojem pro sociální politiku otevřená metoda koordinace. Tato metoda ponechává sociální politiku v kompetencích členských států, ale snaží se ji posílit formulací společných cílů a indikátorů a rovněž jejím společným vyhodnocováním (Scharpf, 2002).

Ačkoliv je přínos otevřené metody koordinace oceňován, neboť přeci jen zaznamenala dříve těžko představitelné výsledky v oblasti evropské sociální politiky, řada autorů poukazuje na přetrvávající nedostatečnost integrace Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení a sociálního začleňování (Farrell, 2010; Scharpf, 2002) a apeluje na přijetí účinnějších nástrojů, zejména právní regulace.

V posledních několika letech se ukázalo, že účinným způsobem pro prosazování politiky sociálního začleňování může být nástroj, který měl původně sloužit pouze k její realizaci – evropské strukturální fondy. Při dojednávání jejich podoby totiž nabyla otevřená metoda koordinace jaksí na akcentu a zpětná vazba Evropské komise k národním dokumentům byla Českou republikou mnohem více respektována.

Evropské strukturální a investiční fondy byly původně míněny jako jeden z nástrojů implementace evropské sociální politiky (stejně jako dalších segmentů



politiky). Při vyjednávání mezi Českou republikou a Evropskou komisí se však ukázalo, že ESIF dokáže být stejně dobře i nástrojem prosazování politik, a že v předmětné době je jako nástroj mnohem efektivnější, nežli otevřená metoda koordinace.

V programovém období 2014 – 2020 bude Česká republika příjemcem celkem 24 miliard eur (v období 2007 – 2013 to bylo 26 miliard eur). Z pohledu Evropské unie mají tyto finance podpořit naplňování Strategie Evropa 2020.

Konkrétní využití finančních prostředků je zpracováno v Dohodě o partnerství (mezi Evropskou komisí a Českou republikou) a v jednotlivých operačních programech, které finanční prostředky dále rozdělují do jednotlivých podporovaných oblastí (např. z hlediska sociálního začleňování je důležitý Operační program Zaměstnanost, Operační program Výzkum, vývoj, vzdělávání a Integrovaný regionální operační program).

Dohoda o partnerství (schválená v létě 2014) a jednotlivé operační programy (schvalované postupně v roce 2015) byly předmětem dlouhých vyjednávání mezi Evropskou komisí a Českou republikou. Důležitým nástrojem vyjednávání a schvalování operačních programů byly tzv. předběžné podmínky neboli *ex ante* kondicionality. Evropská komise posuzovala u každého operačního programu relevantní národní dokumenty v dané oblasti veřejné politiky. U Operačního programu Zaměstnanost byla jednou z těchto předběžných podmínek i Strategie sociálního začleňování.

Na rozdíl od otevřené metody koordinace měla Evropská komise při dojednávání operačních programů právo označit některé národní dokumenty České republiky za nedostačující a vyžadovat jejich přepracování. Tohoto práva u řady dokumentů také využila. Motivovala tak Českou republiku ke skokovému zvýšení kvality mnoha strategických materiálů včetně Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020 coby klíčového veřejně-politického dokumentu České republiky v této oblasti.

## **2.7. Rozdělení kompetencí mezi státní správu a samosprávu**

Jak již bylo uvedeno v kapitole věnované popisu politiky sociálního začleňování, klíčová část pravomocí a možností k implementaci politiky sociálního začleňování leží na obecních samosprávách, přičemž však na jedné straně náročnost takového úkolu (v porovnání s reálnými kapacitami obcí, zejména těch malých), a na druhé straně nejasné normativní vymezení takových kompetencí je považováno za jeden z nejdůležitějších faktorů, který vede ke zhoršování sociální exkluze v České republice.

Jedna z největších nevládních neziskových organizací, která se v České republice sociálním vyloučením zabývá, Člověk v tísni, o.p.s., popsala situaci takto: „*Hlavní potenciál k zastavení tohoto vývoje nebo ke zlepšení stavu leží v pravomocích obcí. Obce, které se snaží tento problém konstruktivně regulovat, se ale potýkají s nedostatkem potřebných informací a prostředků. Instituce a subjekty, které pracují na poli sociální politiky, nebo ji svým konáním ovlivňují, jsou často málo propojeny, ne vždy působí synergicky a někdy se v přístupech dokonce ruší. Aktivita, které by na místní úrovni měly přispět k zmírnění problému, jsou často nepropojené, neúplné a logicky nenavazují. Centrální orgány státní správy, zejména vláda ČR, také uplatňují na tomto poli nedostatečně koordinovanou politiku. Jednotlivé aspekty problému (jako zaměstnanost, sociální dávky, sociální služby, vzdělání, bydlení) jsou zohledněny v jednotlivých resortních politikách, ve kterých ale mají přiřazenou malou prioritu. Resortní přístupy nejsou dostatečně propojeny.*“ (Programový dokument Programů..., 2005 s. 1).

Obce mají v obecné rovině podstatnou úlohu ve výkonu veřejné správy<sup>26</sup>. Jejich působnost může být samostatná nebo přenesená (Hendrych, a další, 2014), přičemž konkrétní působnost v dané oblasti veřejné správy je vždy definována zákonem (v některých případech však dochází k tomu, že kompetence v nějaké oblasti je z pohledu obce reziduální: náleží jí, jelikož není žádným zákonem přiřčena státní správě nebo jinému typu samosprávy). Úkoly svěřené do samostatné působnosti obce, jsou definovány jako „*správa záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud je zákon nesvěřuje krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a také záležitosti, které do samostatné působnosti obci svěří zvláštní zákon. Jde např. o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku*“ (Hendrych, a další, 2014 s. 144)<sup>27</sup>.

Jak je z výčtu příkladů v citované definici patrné, řada z oblastí výkonu veřejné správy spadá do samostatné působnosti obce (přičemž další takové oblasti do ní spadají alespoň částečně, tedy ve spolupráci s dalšími subjekty veřejné správy), se bezprostředně nebo nepřímo týká politiky sociálního začleňování. K tomuto cíli se ostatně vztahuje i

<sup>26</sup> Obce se dělí dále na obce tří typů. Obce III. typu jsou obce s rozšířenou působností, které kromě základního rozsahu přenesené působnosti vykonávají další funkce i pro další obce. Jde například o vydávání cestovních a osobních dokladů, řídičských průkazů, živnostenského oprávnění, vodoprávní řízení, výkon sociálně právní ochrany dětí apod. Obce II. typu mají pověřené obecní úřady, které přenesenou působnost vykonávají i pro další obce (jde např. o matriku nebo stavební úřad). Obce I. typu jsou obce se základním rozsahem výkonu státní správy (Hendrych, a další, 2014).

<sup>27</sup> Tato definice je obsažena také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

základní role veřejné správy (včetně samosprávy), která se vztahuje na kvalitu života občanů, na soudržnost společnosti, tvorbu lidského kapitálu a správu infrastruktury (Ochrana, a další, 2011). V obecné rovině působí tato definice jako klišé, v konkrétních implikacích však jde o ideový základ každé politiky sociálního začleňování.

Zároveň však platí, že legislativní vymezení samostatné působnosti obce (citované výše) je příliš obecné a obcím neukládá žádnou vymahatelnou a konkrétní povinnost, jak tyto úkoly zajišťovat (Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020, 2014). Ke značnému nárůstu úkolů v samostatné působnosti obce došlo v souvislosti decentralizací státní správy, konkrétně s územní reformou veřejné správy v roce 2000<sup>28</sup>, která podle řady aktérů znamenala zhoršení situace v obcích a ztížení přístupu sociálně vyloučených občanů k potřebným službám (Šálková, 2013). Vzhledem k přesunu kompetencí (který byl navíc v oblasti sociální politiky od roku 2000 několikerý) doposud v řadě obcí platí ustálený názor, že veškerá sociální oblast je „státní záležitostí“, nikoliv obecní. Dalším rozšířeným předpokladem v řadě obcí je názor, že veškerá sociální politika je redukována na dávkový systém (Macela, 2015). Sociální politika v obcích a obce jako aktér sociální politiky nejsou doposud příliš tematizovány ani v akademických pracích v oblasti veřejné a sociální politiky (Krebs, 2002).

Role státní správy v politice sociálního začleňování je shrnuta v základním koncepčním materiálu, tedy ve Strategii sociálního začleňování 2014 – 2020<sup>29</sup>. Úkoly státní správy se týkají především vytvoření legislativních, organizačních a finančních podmínek pro efektivnější realizaci politiky sociálního začleňování (mezi tyto úkoly patří např. úprava dávkových systémů, vytváření a správa dotačních titulů, vymezení sociálních služeb, školská legislativa a financování školství, legislativa v oblasti půjček nebo insolvenčí apod.) pro jednotlivé ústřední orgány státní správy dle jejich vymezených kompetencí. Část úkolů je pak exekutivní, a týká se těch orgánů státní správy, které působí na místní úrovni a jsou řízeny liniově (jako je např. Úřad práce ČR nebo Probační a mediační služba ČR). Jelikož jde o primárně o materiál státní správy (schválený vládou), nejsou v něm územní samosprávy úkolovány (jsou „pouze“ vyzvány ke spolupráci při plnění úkolů, které se jich týkají). Z materiálu je přitom zřejmé, že jakkoliv je vytvoření

---

<sup>28</sup> Před provedenou reformou plnily úkoly v této oblasti okresní úřady (coby součást státní správy). Šlo například o systém státní sociální podpory, ochranu ohrožených dětí, výkon zřizovatelských funkcí k řadě zařízení nebo o výkon sociální prevence (Macela, 2015).

<sup>29</sup> Tento materiál odkazuje na dalších 20 koncepčních materiálů České republiky, které se problematiky sociálního začleňování týkají, a má ambice tyto materiály jednotně zastřešit (Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020, 2014). Tyto materiály zde nejsou dále rozebírány.

podmínek pro politiku sociálního začleňování samozřejmě nezbytné, tíha hlavních úkolů spočívá na místní úrovni, tedy na krajích a především na obcích, v souladu s výše uvedenou samostatnou působností obcí. Důležitou, avšak v materiálu nedostatečně konkretizovanou komponentou národní politiky sociálního začleňování je vytváření motivujících a vstřícných podmínek pro obce k realizaci sociálního začleňování na místní úrovni. Přitom však lze také předpokládat, že strategie není v tomto ohledu konsensuálním materiálem a že řada obcí s jeho obsahem ani s konkrétními úkoly nebude souhlasit. Studie vyjadřující stanovisko Svazu měst a obcí ČR (zpracovaná sice dříve, nežli Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020, ale lze předpokládat, že stanovisko nadále platí) uvádí, že *„stát nezabezpečil obcím takové podmínky, aby sociální začleňování mohly realizovat ve větší míře než doposud. Státní politika sociálního začleňování je formulována příliš ambiciózně na straně jedné a příliš vágně a akademicky na straně druhé. Není proto divu, že se příliš nenaplnuje“* (Sobková, a další, 2012 s. 99).

Státní správa nedisponuje dostatečnými nástroji k tomu, aby si mohla opatření na místní úrovni „vynutit“. V rámci zmíněné územní reformy veřejné správy v roce 2000 došlo k přenosu řady kompetencí na obce, ale nebyla zajištěna žádná kontrola toho, aby tyto kompetence byly skutečně plněny. *„Pokud jde o samostatnou působnost, chybí zatím v českém právu – na rozdíl od některých jiných států se spojeným nebo částečně spojeným výkonem veřejné správy – kategorie povinných úkolů samosprávy. Pak ovšem vzniká otázka, zda by neměl stát vytvořit možnost nástrojů ke změně, když politika obce neodpovídá politice státu ve věcech vykonávaných v režimu přenesené i samostatné působnosti, popř. jestliže obec nehospodáří způsobem dobrého hospodáře.“* (Gabal, a další, 2010 s. 52)

Ohledně rozdělení kompetencí mezi státní správu a samosprávu můžeme tedy konstatovat, že jsou nedostatečně sladěny a že mezi nimi přetrvává rozpor ohledně povinností jednotlivých úrovní veřejné správy. Z pohledu státní správy se *„projevuje snížená ochota a připravenost jednotlivých měst a obcí rozpracovat a přijmout zásadní a důležitá opatření směřující k sociální integraci v jejich jednotlivých oblastech, a to i v situaci, kdy pro tyto aktivity existují dostupné zdroje“* (Evaluace postupu veřejné správy ..., 2012), zatímco z pohledu obcí státní správa nevytváří dostatečné legislativní a finanční podmínky k realizaci politiky sociálního začleňování<sup>30</sup>, která je navíc definována nejasně a nerealisticky (Sobková, a další, 2012).

---

<sup>30</sup> Představitelé samospráv také v minulých letech, zejména při eskalaci napětí a zhoršení soužití

## 2.8. Sociální konstrukce cílových skupin

Jedna z veřejně politických teorií, které se v posledních deseti letech dostaly do popředí zájmu na mezinárodním akademickém poli, je teorie *Sociálních konstrukcí cílových skupin* Helen Ingram a Anne Schneider. Tato teorie nachází široké využití při výzkumech ponejprve v USA (na federální, státní i místní úrovni), ale postupně i jinde ve světě a to v mnoha oblastech veřejných politik (Pierce, a další, 2014).

První významnější statí, ve které autorky představily své myšlenky, byl text *Social construction of target population: implication for politics and policy* (Schneider, a další, 1993). V tomto textu za pomoci konceptů sociální konstrukce cílových skupin a politického designu Schneider a Ingram vysvětlují, proč jsou některé skupiny zvýhodňovány oproti jiným (resp. proč jsou některé skupiny znevýhodňovány). Tvrdí, že sociální konstrukce cílových skupin ovlivňují politickou agendu a výběr nástrojů politiky, stejně tak jako zdůvodnění, kterými jsou legitimizovány zvolené politické kroky (Schneider, a další, 1993). „*Naše teorie tvrdí, že sociální konstrukce cílových skupin mají silný vliv na veřejné činitele a ovlivňují/tvarují jak politickou agendu, tak i politický design. Na veřejné činitele je vyvíjen silný tlak, aby podporovali mocné, pozitivně konstruované cílové skupiny a navrhovali sankční a trestání orientovanou politiku pro cílové skupiny s negativní konstrukcí. Různě konstruované cílové skupiny pak dostávají různé pobídky. V některých případech pak politika zklamává právě proto, že cílová skupina je politikou podporována ve své pasivitě a neúčasti v občanském životě, politika pak z tohoto důvodu zklamávají v naplňování svých cílů*“ (Schneider, a další, 1993 s. 334).

Teorie sociálních konstrukcí cílových skupin byla autorkami v dalších letech rozvíjena (Schneider, a další, 1993; Schneider, a další, 1997), později i ve spolupráci s dalšími autory (např. text do Sabatierova *Theories of the Policy Proces* spolu s Peterem DeLeon (Ingram, a další, 2007) nebo rozpracování typologie cílových skupin spolu s Marou Sidney (Schneider, a další, 2009)). Došlo také k narůstající aplikaci tohoto teoretického přístupu ve výzkumné činnosti, jejíž výsledky jsou shrnuty např. v monografii *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy* z roku 2005 (Schneider, a další, 2005). Teorie se rovněž postupně vyrovnala s kritikou, kterou ve svém

---

v severočeských regionech (a pravděpodobně také v souvislosti s volbami do obecních nebo krajských zastupitelstev), adresovali vládě, resp. státní správě, řadu veřejných dokumentů vyzývajících k nápravě tohoto stavu. Šlo například o „Šluknovské desatero“, „Ústecký balíček“ nebo „Duchcovskou výzvu“.

počátku v akademické sféře vzbudila, a postupně se stala etablovanou součástí *public policy*.

Jak již bylo zmiňováno, teorie sociální konstrukce cílových skupiny, stojí na sociálně konstruktivistických základech. Sociální konstrukce „*odkazují ke kulturním charakteristikám nebo sdíleným představám o člověku či skupině, jejichž chování a sociální blaho jsou ovlivňovány veřejnou politikou. Tyto charakteristiky jsou normativní a evaluativní, portrétující skupinu v pozitivním či negativním světle skrze symbolický jazyk, metafory a příběhy*“ (Schneider, a další, 1993 s. 334). Pro další pochopení lze také využít vymezení, které autorky použily později. Sociální konstrukce cílových skupin chápou jako „*různorodé cesty, jimiž je tvarována realita*“ (Schneider and Ingram 1997 cit dle Pierce, a další, 2014 s. 2).

V souvislosti s chápáním teorie sociální konstrukce cílových skupin je důležité zdůraznit, že autorky netvrdí, že mezi skupinami neexistují rozdíly (příkladem rozdílu může být např. barva kůže), a rovněž upozornit, že nepatří mezi skupinu radikálních konstruktivistů. Odlišnosti, jako je tomu u zmiňované barvy kůže, však mohou být velmi malé a jsou především deskriptivními charakteristikami skupiny. Nemohou však být základem pro tak velké rozdíly, na které odkazují sociální konstrukce spojované se zasloužilostí k podpoře, důvěryhodnosti, poctivosti či naopak sklonům ke kriminalitě. To jsou vlastnosti, se kterými pak operují rasově orientované koncepty chápání skupin ve společnosti (Ingram, a další, 2005). „*Může být faktem, že rozdíly jsou reálné, že mezi skupinami existují, nicméně evaluativní komponent, který jim připisuje negativní či pozitivní hodnotu je sociálně konstruovanou vlastností*“, shrnuly své teze autorky (tamtéž). Pro veřejnou politiku má pak klíčový význam dopad konstruovaných charakteristik na podobu politiky.

Stávající bohatost a šíři teorie sociálních konstrukcí cílových skupin v současném akademickém diskurzu nám nastiňuje Pierce a jeho tým (2014). Ti podrobili zkoumání 111 prací, které tuto teorii použily v empirické práci, a to v letech 1993-2013.

Teorie sociálních konstrukcí cílových skupin podle této analýzy stojí na osmi předpokladech, které lze roztřídit do třech kategorií. Do první kategorie předpokladů byly zařazeny ty, které se vztahují ke způsobu, jak je modelován jednotlivec. Do druhé skupiny pak ty, které se týkají moci, a ve třetí ty, jenž se vztahují k politickému prostředí.

S ohledem na zaměření mé práce jsou zajímavé zejména předpoklady, které souvisí se způsoby, jak je modelován jednatel (*model of the individual*). Ty zahrnují následující teze:

1. aktéři nemohou zpracovat všechny informace relevantní k výběru správného rozhodnutí a proto se spoléhají na mentální heuristiky, jež jim pomáhají rozhodnout se o tom, které z informací si uchovají,
2. informace, které k člověku z vnějšku přicházejí, jsou v mysli filtrovány přes existující mentální heuristiky způsobem, který je stereotypní. To vede k tendenci přijímat ty informace, které jsou konzistentní s preexistujícími přesvědčeními a odmítat ty, které nejsou.
3. Lidé využívají sociální konstrukce k subjektivnímu hodnocení skupiny
4. a zobecněné vzorce vycházející ze sociálních konstrukcí se zdají být v rámci ohraničeného výseku reality objektivními charakteristikami (Pierce, a další, 2014 s. 4).

Jak je patrné z nastíněných předpokladů, způsob, kterým jsou aktéry zpracovávané informace, jež později v případech veřejných politik vedou ke koncepcí opatření, je značně omezený a formovaný v minulosti získanými vzorci přemýšlení o věcech, jež následně vedou k hodnotícím stanoviskům, které se spíše než na faktech zakládají na stereotypních hodnotících vzorcích vztahující se ke konkrétní skupině či jednotlivci.

Tyto čtyři předpoklady a další čtyři, které se vztahují k charakteru moci a politickému prostředí jsou dále v rámci této teorie propojené se dvěma základními tezemi: první se týká *charakteristik cílové populace resp. skupiny, na kterou dopadají nástroje politiky*. Druhá teze se pak týká toho, že způsob, jakým politika zachází s konkrétní cílovou skupinou, není jen otázkou snahy k řešení stávající situace. Lze ho v podstatě považovat za jakési *sebenaplňující se prorocství (feed forward effect)* (Pierce, a další, 2014).

Pokud se podíváme detailněji na první ze dvou základních tezí, zjistíme, že každá cílová skupina je konstruována skrze dvě dimenze – *charakter sociální konstrukce a moc*. Tento 2x2 matrix (Pierce, a další, 2014), je tvořen na vodorovné ose charakterem sociálních konstrukcí (od těch, kteří si pomoc nezasluhují k těm, kteří jsou pomoci hodní<sup>31</sup>) a na svislé ose jsou pak vynášena míra moci/zdrojů konkrétní skupiny (od

---

<sup>31</sup> V originále „undeserving to deserving“.

těch, kteří jsou vnímáni jako bezmocní až ke skupinám, které disponují vysokou mírou politické moci).

Tyto dimenze spolu tvoří čtyři kategorie cílových skupin, jež autorky nazývají zasloužilými (Advantaged), Uzurpátory (Contenders), Slabými/ Potřebnými (Dependents) a Devianty (Deviants)<sup>32</sup>, do kterých jsou zařazováni konkrétní skupiny/jednotlivci (např. vězni, matka na mateřské dovolené, migranti atd.). Z původního striktního rozdělení cílových skupin do čtyř kategorií, které reflektuje realie USA začátku 90. let, byl později v roce 2009 vytvořen matrix, který rezignuje na ostré hranice mezi čtyřmi typy skupiny a naznačuje rozdíly i v rámci těchto zdánlivě homogenních kategorií (Hejzlarová, 2012). Takové, precizněji umožňující zařazení konkrétní skupiny, zachycuje následující schéma.

		Sociální konstrukce	
		pozitivní	negativní
Politické zdroje skupiny	vyšší	<u>Zasloužilí</u> Zaměstnavatelé Investoři a vlastníci Daňoví poplatníci - střední třída Zaměstnanci Příjemci starobního sociálního zabezpečení	<u>Uzurpátoři</u> Bohatí Pojišťovny
		Účastníci programu Medicare Lidé s fyzickým hendikepem	
		Afroameričané Střední třída	Lidé s mentálním hendikepem
		Matky Studující Pečující Samoživitelky	Feministky
		Děti Děti ze znevýhodněného prostředí	Matky závislé na sociálních dávkách Chudí Nezaměstnaní
			Uživatelé drog Podmínečně propuštění Bezdomovci Afroameričané, kteří nedokončí školu Nesezdání Náctileté těhotné Ilegální imigranti "Kriminálníci" Sexuální násilníci
	nižší	<u>Potřební</u>	<u>Deviantí</u>

Schéma č. 1: Matice cílových skupin. Zdroj: Schneider a další, 2009 cit. dle HEJZLAROVÁ, Eva. 2012. *Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrhy politiky*. Disertační práce. Praha: Universita Karlova, Fakulta sociálních věd. s. 28

<sup>32</sup> Překlad anglických termínů dle práce Hejzlarové (Hejzlarová, 2012), která s touto teorií pracovala jako jedna z prvních v českém kontextu.



Skupinu *zasloužilých* charakterizují podle autorek (Schneider, a další, 1993; Schneider, a další, 2009) relativně vysoká míra politické moci/zdrojů a pozitivní sociální konstrukce, které se ke skupinám v tomto kvadrantu váží. *Uzurpátoři* mají také vysokou míru moci, ale jsou skupinami, které provází negativní sociální konstrukce. Jedná se o skupiny, jež veřejnost podezřívá z negativních praktik, nedělá to však otevřeně. Politiky směřované vůči těmto skupinám obsahují sice určitá zatížení nebo sankce, ale v praxi na skupinu příliš nedopadají. Pro skupinu *deviantů* je pak charakteristická relativně malá či žádná míra moci a je jim připisovaná negativní sociální konstrukce. Je tedy očekáváno, že k nim nebudou směřovat žádné benefity, ale naopak spíše tresty či zátěže. Směrem k této skupině politici neradi utrácejí peníze za jakákoli podpůrná opatření, maximálně za informační kampaně. Převažují sociální konstrukce vůči této skupině lze shrnout do výroku „jste špatní a jste pro společnost problémem“ (Hejzlarová, 2012). Čtvrtou skupinou jsou *potřební*. Ti mají relativně malou moc, ale jsou pozitivně konstruováni. Očekává se, že budou dostávat jak rétorickou, tak i hmotnou pomoc. Je však nutné počítat také se skrytými zátěžemi. Podle Hejzlarové (2014) jsou jako skupiny pro politiky oříškem; sice jsou zájmy této skupiny vnímány veřejností jako oprávněné, což, pokud se politikům podaří vytvořit dojem, že o skupinu pečují, zlepšuje jejich obraz. Nicméně však tyto skupiny nemají žádnou moc, což přisun zdrojů znesnadňuje.

Jak již bylo zmíněno výše, to, jakým způsobem jsou konstruovány vlastnosti cílové skupiny, má vliv na to, jaká politická opatření k ní budou směřovat. Schneider a Ingram zároveň upozorňovaly, že podoba politický opatření a to, jaké představy se ke konkrétní skupině váží, naplňuje do jisté míry efekt sebenaplňujícího se proroctví (*feed-forward effect*) (Pierce, a další, 2014). Jinak řečeno, političtí aktéři komunikují určité cílové skupině vzkaz o tom, jaké jsou její vlastnosti, orientace a míra participace; jednotlivci, kteří byli zařazeni do této skupiny, se pak politikou vytvářenému obrazu přizpůsobují, což v podstatě vede k tomu, že jsou opatření politiky i v budoucnu jako pro cílovou skupinu vhodná, jsou uplatňovány i nadále a stávají se institucionalizovanými.

Pro hlubší pochopení efektu sebenaplňujícího proroctví je potřebné hlouběji studovat to, jak teorie sociální konstrukce cílových skupin pracuje s konceptem policy designu (Pierce, a další, 2014). Ten se dle autorek skládá z osmi komponentů, a je chápán jako obsah politik, tak jak ho nalezneme v textech politik, praktikách, skrze které se politiky uskutečňují a které se uskutečňují tyto praktiky. Mezi osm komponentů pak patří cílové populace, definice cílů nebo problémů, k jejichž řešení politiky směřuje, pravidla,

zdůvodnění, předpoklady, benefity a břemena, nástroje, implementační struktura a sociální konstrukce. Elementy policy designu interagující spolu v různých kombinacích nesou sebou jak proměny v distribuci zdrojů, tak i politiky nesené v symbolické nebo rétorické rovině a jsou dále institucionalizovány (tamtéž).

Jako příklad, kdy politický design zafungoval jako k sebenaplňující se proroctví, je možné uvést např. postřeh Schneider, která v roce 2006 popsala, jak v šedesátých a sedmdesátých letech postupně sociální konstrukce zločinců nabývala stále negativnější podoby. Tato proměna společenského vidění zločinců jako skupiny se kryla s legislativními změnami v systému trestní justice, které pak v duchu teorie path dependency přetrvávaly ještě dlouhé období (Pierce, a další, 2014)

Zůstává otázkou, z jakých důvodů nastávají změny v percepci charakteristik určité skupiny, tedy: jak se prakticky stane, že ta která skupina se posune z jednoho kvadrantu do druhého? Podle Schneider a Ingram dochází k posunu výsledkem změn v percepci cílové skupiny z potřebných na ty, jenž pomoc nepotřebují a naopak, skrze externí dramatickou událost a díky příležitostem přicházejícím z venku a dovednou manipulací politických aktérů Pierce a další pak identifikovali šest ve vztahu k cílové skupině *externích driverů změny* (instituce, politiky z jiných subsystémů, feed forward effect, externí náhlé události, veřejné narativy vztahující se ke konkrétní skupině a vzdělávání politických aktérů a veřejnosti). Popsali také tři *iniciátory změny, které se vztahují k interním charakteristikám skupiny*, kterými jsou organizace a mobilizace advocacy skupin, změny ve velikosti, chování a zdroje skupiny a rozvoj potenciálu skupiny.

Je potřebné však zdůraznit, že iniciátory změny, které popsaly Schneider a Ingram a dále rozpracoval Piercův tým, mají deskriptivní charakter. Perspektiva sociální konstrukce cílových skupin se pak uplatňuje zejména retrospektivně (Hejzlarová, 2012). Sama Hejzlarová se proto ve své práci pokusila využít tuto teorii k tomu, aby navrhla politiku resp. další strategické postupy.

Důvody, pro které jsem se rozhodl aplikovat teorii konstrukce sociálních skupin na problematiku politiky sociálního začleňování, jsou nasnadě, a vyplývají z popisu všech teoretických konceptů v teoretické části práce. Politika sociálního začleňování, jako složitý komplex koordinace různých dílčích politik, procesu tvorby a spolupráce mnoha aktérů na různých úrovních veřejné správy (ale i ze soukromého a občanského sektoru), je zatížena především nedostatečnou úrovní poznání povahy problémů na místní úrovni a

nejasnou představou o konkrétních cílech politiky a o definici a skutečných potřebách dané cílové skupiny (a nedostatečné shody na nich). To platí více o lokální úrovni nežli o té celostátní (alespoň v odbornějším diskursu), ačkoliv v dané perspektivě nelze tyto úrovně dost dobře oddělovat.

V takové situaci samozřejmě narůstá prostor pro formulaci a implementaci takových politik, které jsou mimo doporučený formát a které nejsou založeny na racionálním základě. „*V posledních letech lze sledovat, že skutečná politická snaha o poznání a zájem na řešení problémů je nahrazován politickým populismem, vesměs na komunální úrovni, který zcela svévolně manipuluje fakty a daty. Potvrzuje se, že informační pasivita a politická korektnost, která brání publikovat i údaje o problematických aspektech existence vyloučených lokalit, je dvojsečná zbraň. Brání věrohodně hodnotit situaci, otevírá prostor fámám, předsudkům a bagatelizacím.*“ (Gabal, a další, 2010).

Jelikož sociálně vyloučení občané jsou v podmínkách České republiky ve veřejném, neodborném diskursu často zaměňováni s Romy (jak bylo uvedeno výše), nepochybně hraje ve formulaci a implementaci politik sociálního začleňování roli špatný vztah veřejnosti (majority) k romské menšině. Tento negativní postoj pravděpodobně může mít rovněž za následek i odmítavý postoj k nástrojům a opatřením, které mají situaci sociálně vyloučených lidí zlepšit (Čada, a další, 2015).

### 3. Praktická část

#### 3.1. Metodologie výzkumu

Podstatným prvkem při koncipování metodologie výzkumu byla snaha o redukci vymezení zkoumaného problému<sup>33</sup>. Problematika sociálního vyloučení a politiky sociálního vyloučení je velmi komplexní a komplikovaná, jak vyplývá z teoretické části této práce. K politice sociálního začleňování existuje v současné době určitý základní rámec poznatků (který sám sebe částečně replikuje), a má-li být cílem práce alespoň trochu rozšířit poznání politiky sociálního začleňování v nějaké nové oblasti nebo novém směru, je potřeba především smířit se s tím, že (ve formátu daném rozsahem diplomové práce) půjde jen o malý výsek z celkové problematiky, že jistota dosažení cíle práce není stoprocentní (může jít o krok špatným směrem) a že výsledky práce budou pravděpodobně obtížně zobecnitelné a budou v lepším případě tvořit pouze malý střípek empirického poznání této oblasti.

Z teoretického popisu sociálního vyloučení (nejenom) v České republice také vyplývá, že deskripce sociální exkluze je doposud převážně v kvalitativní rovině, a že základem výzkumné činnosti tedy musí být kvalitativní metodologie. Definice sociálního vyloučení doposud není uspokojivě operacionalizována pro potřeby kvantitativního výzkumu. V předešlé části uvedené kvantitativní srovnávací studie Eurostatu jsou zaměřeny na měření příjmových nerovností, intenzity zaměstnanosti a materiální deprivace, a nepostihují kvalitativní charakteristiku sociální exkluze (i když zde lze samozřejmě předpokládat korelaci).

##### 3.1.1. Výzkumný design

V rámci práce se pokusím konstruovat ideální obecní politiku sociálního začleňování, tedy výčet opatření, která může obec zavést (má je ve své samosprávné působnosti) v reakci na problémy sociální exkluze, které se na jejím území vyskytnou. Ideální politika sociálního začleňování bude navržena v maximální možné podobě, tj. jako reakce na nejširší pole problémů spojených se sociálním vyloučením. Necháme-li stranou nástroje, které jsou v kompetenci státní správy nebo krajské samosprávy, bude tak definován prostor pro rozhodnutí obce ve své samosprávné působnosti. Tím bude také „izolován“ objekt zkoumání v dalším kroku: dojde k takovému zjednodušení, v rámci

---

<sup>33</sup> Míra této redukce je mj. patrná ze srovnání původních tezí diplomové práce a výsledného zaměření výzkumu v praktické části.

kterého bude možné hledat odpověď na otázku, proč se obec k přijetí daného nástroje nebo opatření rozhodla nebo nerozhodla (za předpokladu, že takový nástroj je jí k dispozici, je v její kompetenci a vhodně reaguje na existující problém v obci).

V rámci praktické části budou zpracovány *případové studie* dvou menších obcí v Jihočeském kraji, Větrní a Českých Velenic<sup>34</sup>, které prošly nebo procházejí procesem tvorby a realizace politiky sociálního začleňování na svém území<sup>35</sup>. Na základě analýzy příslušných dokumentů bude provedena *ex ante evaluace* spočívající v porovnání vstupů a výstupů při přípravě této místní politiky. Evaluace identifikuje „mezery“ politiky sociálního začleňování těchto obcí, tedy soubor problémů, na který obec nezareagovala přijetím vhodného opatření, které bylo přitom k dispozici a bylo v její kompetenci (jak by mělo vyplynout při srovnání s konstruovanou ideální politikou sociálního začleňování). V závěru praktické části pak budou hledány důvody a interpretace těchto ponechaných „mezer“ v dané politice, mj. i ve srovnání s těmi opatřeními, která byla obcí přijata.

Logika výzkumného designu je přehledně znázorněna v následujícím schématu:

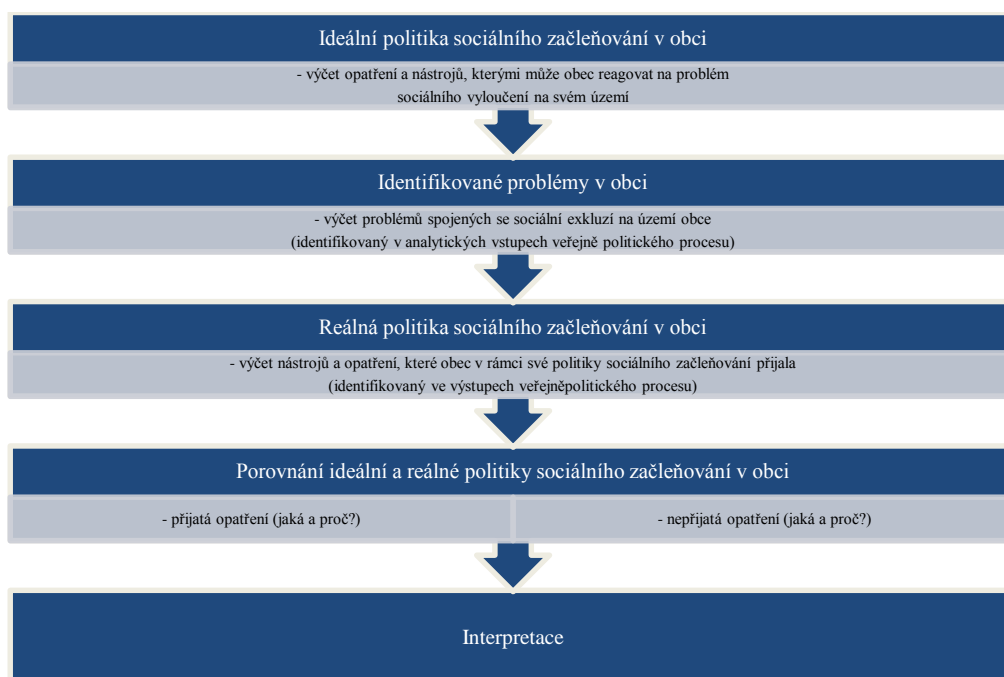


Schéma č. 2: Výzkumný design. Zdroj: autor.

<sup>34</sup> Popis výběru obou obcí je popsán dále.

<sup>35</sup> Obě obce spolupracovaly nebo spolupracují s vládní Agenturou pro sociální začleňování, což vytváří z metodologického hlediska složitější situaci a dále to komplikuje možnost zobecnění závěrů případových studií. Tento kontext bude rozebrán dále.

### 3.1.2. Případové studie

Těžištěm výzkumného designu byly zvoleny případové studie, a to především s ohledem na to, že předmět výzkumné činnosti je potřeba považovat za nedostatečně probádaný k tomu, aby mohly být použity jiné výzkumné přístupy. Případová studie by měla umožnit provést hlubší analýzu zkoumaného problému a pochopení většího množství souvislostí (Nekola, a další, 2007). Případová studie je jako výzkumný design svobodnější a v jistém smyslu explorativnější, zároveň je ale potřeba mít na paměti nevýhody případových studií, které spočívají v obtížné generalizaci jejich výsledků i v jejich problematické objektivitě (Jelínková, 2011).

Jako předmět případové studie byly zvoleny 2 obce: kde tedy o tzv. *multiple case study* (Nekola, a další, 2007). Zkoumání vícera případů zvýší analytický vhled do problému a šance na platnost případných generalizací závěrů, zvláště pokud mezi sebou zvolené případy nějakým způsobem kontrastují (Jelínková, 2011). Přínosnější by byl samozřejmě větší počet zkoumaných případů, na druhou stranu případové studie znamenají i jistou formu testování výzkumného postupu, který teprve poté, co se osvědčí, je vhodné vztahovat na větší počet případů a aspirovat tak také na zajištění větší validity výsledků.

Konečně je také potřeba zmínit, že provedené případové studie lze z hlediska použitého postupu možné považovat za vysvětlující případové studie. „*Do zkoumání vstupujeme s určitými informacemi, jejichž pravdivost při výzkumu vyvracíme, potvrzujeme nebo modifikujeme*“ (Jelínková, 2011 s. 202). Jde tedy o testování připravené teorie, i když samozřejmě ne v tak přísném smyslu, jako tomu bývá ve kvantitativních výzkumných designech.

### 3.1.3. Evaluace

Důležitou roli ve výzkumném designu hraje vyhodnocení procesu tvorby politik sociálního začleňování v obou případech, tedy specifická forma evaluace.

Předmět evaluace v obou obcích byl pro potřeby výzkumu značně zúžen, a soustředí se na vyhodnocení určité fáze procesu tvorby politik sociálního začleňování. Cílem evaluace je konkrétně určení významnosti cílů (a návazně opatření)<sup>36</sup> politik ve

---

<sup>36</sup> V praktické rovině dojde ke zhodnocení navržených opatření, a nikoliv cílů. Důvodem je, že cíle jsou často formulovány v příslušných dokumentech nesprávným způsobem, a jsou obvykle beztak zaměřeny instrumentálně.

vztahu k problémům, které byly v procesu formulace těchto politik identifikovány (Nekola, 2007). Jde tedy o formativní evaluaci, která specificky zjišťuje, zda obecní politika sociálního začleňování je formulována adekvátně tak, aby efektivně reagovala na zjištěné potřeby definované cílové skupiny, a to v rovině naplánovaných cílů a opatření obsažených v příslušných veřejně politických dokumentech (jinými slovy jsou v evaluaci hodnoceny tzv. *policy outputs*, avšak *ex ante*, tzn. jejich správné naplánování). Jako měřítko hodnocení bude přitom použita zkonstruovaná ideální politika sociálního začleňování na obecní úrovni

Zúžení předmětu evaluace je extrémní a na samé hranici účelnosti.

Na jedné straně však takto definovaná evaluace odpovídá teorii konstrukce sociálních skupin, jejíž vztažitelnost na proces formulace obecních politik sociálního začleňování má být zkoumána. Zúžený předmět evaluace také odpovídá položené výzkumné otázce: proč se obce ke konkrétní politice sociálního začleňování (k jejím cílům a opatřením) rozhodují nebo nerozhodují?

Na druhé straně, šířeji definovanou evaluaci by bylo obtížné až nemožné v obou vybraných obcích provést, a to vzhledem k fázi formulace a implementace politik nacházejí: nebylo by možné v evaluaci zhodnotit reálně implementované *policy outputs*<sup>37</sup>.

Definováním předmětu evaluace tímto zúženým způsobem samozřejmě vzniká metodologický problém spočívající v tom, že je zkoumáno něco, co existuje pouze „na papíře“, tj. pouze formulované cíle a opatření, k jejichž implementaci nemusí dojít (a také často nedochází). S tímto problémem se ale v dané situaci nelze vyrovnat jiným způsobem, než jej mít na paměti při interpretaci výsledků.

V ideálním případě by evaluace zahrnovala měření výsledků nebo účinků obecních politik sociálního začleňování (tzv. *policy outcomes*), tedy reálné a pokud možno také kvantitativně změřené dopady implementovaných politik na situaci sociálně vyloučených obyvatel. Provedení takovéto sumativní evaluace (Nekola, 2007) je však bohužel nereálné. Cílová skupina politik totiž není jednoznačně definována, indikátory cílů a opatření jsou zaměřeny téměř výhradně na výstupy (a nikoliv na dopady), na situaci má vliv příliš mnoho externích nekontrolovaných faktorů a pravděpodobně by bylo nutné provést rozsáhlé terénní šetření k zachycení konkrétních dopadů na cílovou skupinu

---

<sup>37</sup> Jedna z vybraných obcí, České Velenice, dokončila a schválila svůj plán politiky sociálního začleňování, teprve v listopadu 2015, na zachycení reálných výstupů této politiky je tedy až na několik výjimek příliš brzy. V případě Větrní došlo k dokončení plánu politiky sociálního začleňování již v roce 2012.

politik<sup>38</sup>. Tyto nesnáze platí do značné míry i pro národní úroveň politiky sociálního začleňování.

Nastavení adekvátních monitorovacích a evaluačních mechanismů je jedním ze zásadních nedostatků v ČR, který bude v budoucnu nezbytné napravit; tento úkol však dalece přesahuje možnosti a ambice této práce.

### 3.1.4. Metody sběru dat

Klíčovou metodou sběru dat představovalo studium a analýza dokumentů vztahujících se k dané oblasti.

V praktické části byly využity jednak dokumenty na národní úrovni, které z pohledu ústředních orgánů státní správy shrnují doporučení nebo úkoly pro obce v oblasti politiky sociálního začleňování. Z těchto dokumentů byla zkonstruována ideální obecní politika sociálního začleňování, tedy maximální výčet opatření, které může obec realizovat v reakci na maximální množství problémů spojených se sociálním vyloučením na svém území.

V obou případových studiích byly samozřejmě využity veškeré dokumenty v obou obcích, které se k tématům sociálního vyloučení a sociálního začleňování vztahují. Šlo hlavně o analytické vstupy využitě při formulaci politik sociálního začleňování (především provedené výzkumy<sup>39</sup>) a o samotný dokument formulující politiku sociálního začleňování obce.

Druhým zdrojem dat bylo provedení polostrukturovaných rozhovorů s aktéry a experty. Cílem těchto rozhovorů bylo především získání vhledu do proběhlého procesu formulace politik sociálního začleňování, jejich individuálních interpretací a komentářů k výsledkům provedené formativní evaluace.

Celkově bylo provedeno 8 polostrukturovaných rozhovorů v délce od 1 do 2,5 hodiny. Od jednotlivých respondentů byl vždy získán informovaný souhlas (byly jim osvětleny cíle práce a její kontext) a všichni souhlasili s uvedením svého jména a s citováním své výpovědi.

---

<sup>38</sup> Terénní šetření by bylo nutné vzhledem k nedostatečnosti relevantních statistických evidencí ve vztahu k problematice sociálního vyloučení (např. statistiky úřadů práce, orgánů sociálně právní ochrany dítěte, kriminálních statistik apod.). Tento nedostatek se mj. odvíjí i od absence definice sociálního vyloučení operacionalizované pro potřeby kvantitativních šetření.

<sup>39</sup> V obci Větrní byly také provedeny 2 evaluační výzkumy obecní politiky sociálního začleňování.



Respondenty lze dále rozdělit na 2 skupiny: jednak byli dotazováni 4 experti z národní úrovně, se kterými byla konzultována jednak samostatná působnost obcí v oblasti sociálního začleňování, včetně konstrukce ideální obecní politiky sociálního začleňování, a jednak byly zjišťovány jejich názory na problematické momenty v těchto obecních politikách a důvody, proč obce konkrétní cíle a opatření v dané oblasti přijímají nebo nepřijímají. Experti na národní úrovni byli vybráni účelově za každou oblast sociálního začleňování tak, aby disponovali dostatečnou praxí jak ve vztahu ke státní správě, tak ve vztahu k samosprávě.

Druhou skupinu respondentů tvořili aktéři z obou obcí (tedy po dvou za každou obec). Rovněž zde byl proveden účelový výběr: jedním z respondentů byl vždy tzv. lokální konzultant<sup>40</sup>, a druhým představitel místní významné nevládní neziskové organizace. Účelový výběr byl proveden tak, aby šlo o osobu, která je nezávislá na obci a na obecním úřadě, ale zároveň šlo o přímého účastníka procesu přípravy politiky sociálního začleňování. Proti takto provedenému účelovému výběru lze namítnout, že zásadním nedostatkem je absence zástupce obce coby respondenta (nejlépe tedy starosty nebo jiného zástupce vedení obce), který by nejlépe měl prezentovat názory obce na danou problematiku, případně i vysvětlit konkrétní podobu politiky sociálního začleňování obce. Po několikeré předchozí zkušenosti a vzhledem k předmětu výzkumu (který se mj. přímo nebo nepřímo dotazuje na postoje a názory obce a starosty na cílovou skupinu, v konkrétní rovině tedy na romskou menšinu) jsem usoudil, že potenciální respondenti by v rozhovoru setrvali v hranicích politické korektnosti, a že takový rozhovor by zjišťoval spíše formální deklarace, nežli skutečné názory, nebyl by validní a neměl příliš velkou interpretační hodnotu<sup>41</sup>. Dále se ukázalo, že ostatní respondenti dokázali stanovisko obce dobře reprodukovat. V roce 2015 navíc proběhly v obou obcích poměrně rozsáhlé výzkumy<sup>42</sup>, které jednak stanoviska obce dobře zachytily, a jednak měly za následek celkově nižší ochotu respondentů participovat na dalších, obdobně zaměřených výzkumech.

---

<sup>40</sup> Šlo o zaměstnance Agentury pro sociální začleňování, se kterou obě obce spolupracovaly; tato skutečnost bude rozebrána dále. Lokální konzultant v obci mj. zajišťoval proces přípravy politiky sociálního začleňování.

<sup>41</sup> Vzhledem k osobní angažovanosti a vztahu ke starostům obou měst jsem samozřejmě s názory obou z nich na danou problematiku poměrně dobře seznámen. Využití těchto informací pro tuto zprávu by však bylo neetické.

<sup>42</sup> V Českých Velenicích šlo o 2 výzkumy, ve Větrní o jeden.

Při interpretaci výsledků je samozřejmě potřeba počítat s tím, že účelově provedený výběr respondentů může snižovat validitu výsledků a komplikuje jejich případnou generalizaci (Nekola, a další, 2007).

Osnovy obou polostrukturovaných rozhovorů (s aktéry a s experty) jsou uvedeny v příloze č. 1. Rozhovory byly zaznamenány formou písemných poznámek<sup>43</sup>. V následující tabulce je uveden seznam provedených rozhovorů.

<b>Typ rozhovoru</b>	<b>Jméno</b>	<b>Funkce/pozice</b>	<b>Oblast</b>	<b>Datum a místo rozhovoru</b>
<b>Aktér</b>	Štěpán Bolf	Lokální konzultant	Větrní	3. 11.2015 Praha
<b>Aktér</b>	Tomáš Zunt	Ředitel ICOS <sup>44</sup>	Větrní	21.11. 2015 Český Krumlov
<b>Aktér</b>	Kristýna Kotalová	Lokální konzultantka	České Velenice	20.11. 2015 České Budějovice
<b>Aktér</b>	Helena Voborská	Oblastní Charita Třeboň <sup>45</sup>	České Velenice	21.11. 2015 České Budějovice
<b>Expert</b>	Alexandr Olah	MPSV – odbor kabinet ministryně Kotec, o.s.	Sociální a rodinná politika; bezpečnost a prevence kriminality	3. 12. 2015 Praha
<b>Expert</b>	Lucie Macků	Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání	Vzdělávání	18.12. 2015 Praha
<b>Expert</b>	Alena Zieglerová	MPSV – odbor realizace programů ESF – adaptabilita a rovné příležitosti	Zaměstnanost	30.11.2015 Praha
<b>Expert</b>	Vít Lesák	Platforma pro sociální bydlení Magistrát města Brna	Bydlení	24.11.2015 Praha

Tabulka č.: 1. Seznam respondentů. Zdroj: autor.

<sup>43</sup> V citacích, pokud to bylo nutné, byly rozhovory převedeny z mluvené do psané spisovné češtiny.

<sup>44</sup> Nevládní nezisková organizace se sídlem v Českém Krumlově, poskytovatel sociálních služeb ve Větrní.

<sup>45</sup> Poskytuje sociální služby i v Českých Velenicích.

### 3.1.5. Výběr obcí pro případové studie

Pro účel provedení případových studií byly vybrány dvě menší obce v Jihočeském kraji, Větřní a České Velenice. Základním kritériem pro jejich výběr byla velikost obce (do 5 000 obyvatel), existence signifikantního problému sociální exkluze na území obce a ucelená politika sociálního začleňování v obci (realizovaná ve spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování). Důležitým aspektem byla relativní dostupnost obou obcí (pro potřeby výzkumu), existence dostatečného množství dat pro výzkum (tedy především odpovídající dokumenty v oblasti analýzy a formulace politiky sociálního začleňování), umístění v jednom kraji (k odstínění možného vlivu krajské politiky na obecní politiku sociálního začleňování a v neposlední řadě má osobní zkušenost a angažovanost v obou obcích<sup>46</sup>.

Splnění uvedených kritérií by mělo splňovat základní podmínky pro možné porovnání obou obcí<sup>47</sup>. Zároveň se však v ne nepodstatných aspektech od sebe liší, přičemž tyto odlišnosti, bude-li správným způsobem v analýze zachycen jejich vliv, mohou zvýšit interpretační hodnotu obou případových studií. Odlišnosti jsou shrnuty v následující tabulce:

<b>České Velenice</b>	<b>Větřní</b>
obec II. typu (město) <sup>48</sup>	obec I. typu (obec)
počet sociálně vyloučených obyvatel 100 – 150	počet sociálně vyloučených obyvatel 400 - 500
nižší míra prostorové koncentrace a segregace	vyšší míra prostorové koncentrace a segregace
velká vzdálenost od obce s rozšířenou působností (35 km) a od okresního města (70 km)	těsné sousedství s obcí s rozšířenou působností i s okresním městem
na území obce s rozšířenou působností jde o jediné sociálně vyloučené lokality	na území obce s rozšířenou působností se nacházejí další sociálně vyloučené lokality

<sup>46</sup> Ve výzkumu není nicméně využito pozorování jako výzkumná metoda.

<sup>47</sup> Obě obce mají také již několikeré období svého starostu z ČSSD. Oba starostové jsou také radními Jihočeského kraje.

<sup>48</sup> Skutečnost, zda jde o obec I. nebo II. typu, nemá vliv na samostatnou ani přenesenou působnost v oblasti politiky sociálního začleňování.

větší aktivita obce v oblasti sociální, kulturní a rodinné politiky	menší aktivita obce v oblasti sociální, kulturní a rodinné politiky
město má zřízenou městskou policii, ve městě není obvodní oddělení Policie ČR	v obci je obvodní oddělení Policie ČR, obec nemá zřízenou obecní policii
nižší počet obecních bytů	velký počet obecních bytů (cca 800)
spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování probíhá od roku 2014	spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování probíhalo v letech 2011 – 2014

Tabulka č.: 2. Srovnání obcí pro případové studie. Zdroj: autor.

### 3.1.6. Působnost Agentury pro sociální začleňování<sup>49</sup>

Jak bylo zmíněno výše, obě zkoumané obce spolupracovaly nebo spolupracují při formulaci a implementaci svých politik sociálního začleňování s Agenturou pro sociální začleňování. Z metodologického hlediska to samozřejmě velice problematizuje výběr obcí pro případové studie, neboť výběr se tímto krokem stává velmi nereprezentativní (s Agenturou pro sociální začleňování spolupracovalo doposud přibližně 50 obcí, takže tato spolupráce je spíše netypická).

Agentura pro sociální začleňování byla ustanovena vládou v roce 2008 (*Materiál k usnesení vlády č. 85... , 2008*)<sup>50</sup> především za tím účelem, aby napomohla k překonání nejasného rozdělení kompetencí v oblasti sociálního začleňování v rámci veřejné správy. Vláda tak reagovala na skutečnost (rozebranou podrobněji v teoretické části), že problém sociálního vyloučení a sociálně vyloučených lokalit je zátěží zejména pro obce a obecní samosprávy, které také v rámci své působnosti disponují řadou nástrojů a pravomocí, jejichž prostřednictvím lze problém sociálního vyloučení řešit. Na druhou stranu se jim ke správnému využívání těchto nástrojů, které jsou formulovány státní sociální politikou, nedostává potřebných zdrojů (především finančních a personálních), potřebného know-how a často nedokáží zajistit formulaci a implementaci komplexní politiky sociálního začleňování na místní úrovni ani z procesního hlediska.

Agentura pro sociální začleňování byla tedy ustavena de facto jako poradenský orgán vlády ve vztahu k obcím samosprávám, tj. nedisponuje žádnými úředními nebo

<sup>49</sup> V této kapitole jsou využity výstupy zpracované v rámci seminární práce pro předmět Sociální politika (Švec, 2014).

<sup>50</sup> Původní název byl Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

exekutivními pravomocemi, nevykonává žádný předmět výkonu státní správy ani nepřerozděluje žádné finanční prostředky. Její spolupráce s jednotlivými obcemi je založena na dobrovolnosti, čili obec<sup>51</sup> se musí ke spolupráci dobrovolně přihlásit, být sama motivována a odhodlána k politice sociálního začleňování (Analýza poptávky měst, obcí a regionů..., 2011). Tím jsou její možnosti samozřejmě limitovány, zejména v měřítku celostátní intervence a dopadů, jelikož řada obecních samospráv politice sociálního začleňování nakloněna není, nabídky Agentury pro sociální začleňování nevyužijí a státní správa tak má velmi omezené možnosti, jak situaci v oblasti sociálního vyloučení v takových obcích zlepšit, nebo dokonce jak zabránit takovým obcím, aby podnikaly takové kroky, které sociální exkluzi některých skupin obyvatel ještě zhorší (Analýza metodiky práce Agentury..., 2012).

Hlavní cílem Agentury pro sociální začleňování bylo – stručně řečeno – zajištění odpovídajícího politického procesu k vytvoření politiky sociálního začleňování na místní úrovni, a to za účasti všech relevantních aktérů z veřejného i z nevládního neziskového sektoru (s případným zapojením soukromého sektoru v odpovídajících oblastech, jako je např. zaměstnanost nebo bydlení), odborná podpora těmto aktérům v plnění jejich cílů, včetně poradenství při shánění finančních zdrojů.

Po pilotní fázi svého působení v letech 2008 - 2010 Agentura pro sociální začleňování formalizovala své tříleté intervenční schéma pro působení v obcích, které dále aplikovala v obcích, ve kterých působí. Toto intervenční schéma vychází z obecnějšího modelu tvorby a aplikace veřejné politiky, které je založeno na tom, že předmět intervence má být nejprve důkladně pozván, činnost mezi jednotlivými aktéry má být důkladně a průběžně koordinována (nejlépe formou pracovní skupiny nebo koordinační platformy apod.), intervence má být pečlivě naplánována (včetně alokace odpovídající zdrojů) a naplňování takového plánu má být průběžně monitorováno a kontrolováno (Analýza metodiky práce Agentury..., 2012). Ačkoliv je toto schéma obecně platné a doporučeníhodné, v komplikované oblasti, jako je sociální začleňování je naprostou nezbytností, bez které lze očekávat pouze minimální dopady politiky sociálního začleňování. Lze dokonce konstatovat, že dosavadní neúspěchy politiky sociálního začleňování jsou do značné míry způsobeny nedodržením tohoto schématu tvorby a aplikace veřejné politiky.

---

<sup>51</sup> Kromě jednotlivých obcí může spolupracovat také svazek obcí nebo mikroregion.

Kromě shromáždění značného know-how (znalosti potřebných nástrojů a způsobů, jak je aplikovat, včetně konkrétních zkušeností) považuje Agentura pro sociální začleňování za svůj hlavní přínos pro obce facilitaci a zajištění tohoto procesu, a to konkrétně formou následujících nástrojů (Analýza metodiky práce Agentury..., 2012 s. 14):

- situační analýza (výzkum sociálního vyloučení v obci)
- lokální partnerství (koordinační platforma), zasíťování a aktivizace aktérů
- strategické plánování (řízení a facilitace procesu)
- odborné poradenství v hlavních oblastech sociální integrace
- projektové poradenství (pomoc při získávání prostředků na financování naplánovaných opatření)
- evaluace opatření, monitoring plnění plánu
- „exit strategie“ (předání nastartovaných procesů a kompetencí obci, zajištění udržitelnosti).

Z hlediska metodologie výzkumu by dodržení uvedeného postupu v obci (ve spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování) mělo eliminovat některé z nejčastějších příčin, které obce uvádějí jako důvod<sup>52</sup> pro nedostatečnou realizaci nebo nerealizaci politik sociálního začleňování (Gabal, a další, 2010):

- neznalost vhodných postupů a nástrojů (Agentura pro sociální začleňování je však zprostředkuje),
- nedostatek finančních prostředků (Agentura pro sociální začleňování je zprostředkuje především formou projektů z evropských i národních zdrojů),
- nedostatečná kapacita (Agentura pro sociální začleňování pomůže kapacitu navýšit mj. vhodným zasíťováním aktérů a projektovými aktivitami).

Nic uvedeného samozřejmě v praxi neplatí zcela, a situace se může v každé obci lišit. Pokud však jde o prováděný výzkum a jeho metodologii, díky spolupráci

---

<sup>52</sup> Tyto uváděné důvody mohou být samozřejmě pouze deklarativní, zastírající skutečné důvody. Obce by uváděné obtíže při realizaci politik sociálního začleňování mohly překonat i samy, bez spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování.

s Agenturou pro sociální začleňování hypoteticky odpadají některé časté důvody na straně obcí (částečně mohou být objektivní, z části jsou zřejmě uváděny jako „výmluva“). Tím se otevírá prostor pro hlubší exploraci dalších aspektů formulace obecních politik, které doposud mohly zůstat skryté.

Zahrnutí obcí spolupracujících s Agenturou pro sociální začleňování tedy (jako další z řady faktorů) značně komplikuje možnou generalizaci závěrů případových studií, z metodologického hlediska jej však lze chápat i jako výhodu umožňující souvislosti formulace politik sociálního začleňování prozkoumat v jiné perspektivě.

### **3.1.7. Ideální obecní politika sociálního začleňování**

V rámci výzkumu byla vytvořena ideální politika sociálního začleňování na obecní úrovni. Jde o ideální konstrukt, který vznikl zejména pro potřeby evaluace a následné interpretace, tak aby v modelu výzkumného designu bylo možné učinit srovnání toho, co obec do své politiky sociálního začleňování zahrnula za nástroje (v návaznosti na stanovené cíle této politiky), s tím, co v ideálním případě učinit mohla.

Byť jednotlivá opatření byla do vytvářeného celku zahrnuta i s ohledem na to, že jsou pro obce dostupná a že je možné je skutečně realizovat, nelze samozřejmě vyloučit, že některé z těchto opatření nejsou na lokální úrovni přijata z nějakého objektivního důvodu<sup>53</sup>, než že obec takové opatření „nechce“. Při evaluaci a interpretaci je tedy potřeba mít na paměti, že jde o ideální (ne-reálný) a konstruovaný výzkumný nástroj.

Je také bohužel pravda, že u většiny z nástrojů zařazených do tohoto ideálního konstruktů nemá žádným způsobem ověřenu svou účinnost a efektivitu. Zásadním nedostatkem je téměř naprostá absence evaluačních výzkumů (existují sice výjimky, které však mají spíše pilotní nebo dílčí charakter), které by se na měření dopadů zaměřovaly, a to ani u tak zásadních nástrojů, jako jsou sociální služby nebo například programy prevence kriminality (v České republice je obecně doposud poměrně nezvyklé stanovovat při formulaci politik indikátory a úspěšnost politik sledovat evaluačními výzkumy). Nechci tím zpochybňovat užitečnost jednotlivých nástrojů (které jsou podle mého osobního názoru správné), ale je potřeba upozornit na to, že jejich účinnost většinou není dostatečně podložena. Jejich (doporučené) zavádění je většinou argumentováno formou přenosu dobré praxe (například ze zahraničí), ex ante evaluace nebo bezprostředními

---

<sup>53</sup> Může jít například o nedostatek na straně soukromého sektoru (zaměstnavatele nebo majitele bytového fondu) nebo na straně občanského sektoru.

výstupy takových opatření (které však nezbytně nemusejí korelovat s jejich účinky a dopady, které se ukáží většinou až s odstupem několika let a které může být velice obtížné změřit).

Pro základní strukturaci jsou opatření rozdělena do čtyř skupin: bydlení (včetně zadluženosti), zaměstnanost, vzdělávání a sociálně-patologické jevy (včetně sociálních služeb, sociálně právní ochrany dítěte a prevence kriminality). Toto rozdělení je pouze pracovní, přičemž jednotlivá opatření mohou spadat do vícera těchto oblastí<sup>54</sup>.

Základem pro konstrukci ideální politiky sociálního začleňování byly souhrny doporučení státní správy pro obecní samosprávy k realizaci opatření, která jsou ve vztahu k sociální exkluzi účinná a která jsou v kompetenci obce (případně je obec může realizovat ve spolupráci s dalšími partnery ze státní správy i samosprávy, ze soukromého i občanského sektoru). Tato doporučení jsou obsažena v jednotlivých strategických dokumentech resortních politik, v metodických materiálech ústředních orgánů státní správy, krajů i zájmových uskupení (např. Svazu měst a obcí); pro potřeby obcí byly nejrůznější doporučení sepsány do metodických materiálů Agentury pro sociální začleňování. Jejich výhodou je přehlednost a to, že z pohledu obcí odpadá potřeba probírat se jednotlivými resortními materiály, které pro obce mohou být nepřehledné (Sobková, a další, 2012).

Souhrn opatření byl proto převzat z následujících metodických materiálů Agentury pro sociální začleňování:

Příručka pro obce (Příručka pro obce, 2012)

Práce s rodinami v sociálně vyloučených lokalitách – metodika. (Hrubeš, 2014)

Prostupné zaměstnávání – metodika. (Melková, 2014)

Vytváření sítí dluhového poradenství – metodika. (Besedová, 2014)

Koordinace sociálních služeb v obcích se sociálně vyloučenými lokalitami – metodika. (Nedělníková, 2014)

Prostupné bydlení – metodika. (Snopek, a další, 2014)

Kombinovaná sociálně-pedagogická intervence – metodika. (Macků, a další, 2014)

Bezpečnost, prevence a krizové intervence – manuál dobrých praxí. (Krebs, 2014)

---

<sup>54</sup> Např. sociální služby se týkají nebo mohou týkat všech těchto oblastí (bydlení, zaměstnanosti, vzdělávání i sociálních patologií), problematika dluhů je velmi relevantní v bydlení i v zaměstnanosti atp.



Strategické plány sociálního začleňování v lokalitách spolupracujících s Agenturou pro sociální začleňování (Analýza metodiky práce Agentury..., 2012)

Ve výčtu opatření byly ponechány ty, za které je obec odpovědná v samostatné působnosti a které jsou realizovatelné na území obcí I. a II. typu<sup>55</sup>. Výčet opatření za danou oblast byl mj. předmětem rozhovoru s experty, kteří zařazení konkrétních nástrojů do ideální politiky sociálního začleňování verifikovali. Opatření nejsou dále zdůvodňována (jejich podrobné zdůvodnění a popis je obsažen ve výše uvedených zdrojích) a také nejsou dále citována. Opatření je v předkládané podobě třeba také považovat za velmi typizovaná, přičemž dané opatření lze v drtivé většině přizpůsobit na místní podmínky v dané obci (například programy prevence kriminality nebo obecní koncepce bytové politiky mohou mít velice různé podoby; v takových případech záleží na stanovených cílech obecní politiky sociálního začleňování).

<b>Opatření</b>	<b>Problém<sup>56</sup></b>
<b>BYDLENÍ</b>	
<b>Koncepce obecní bytové politiky</b>	Nedostupnost obecních bytů pro některé CS (zejména pro nízkopříjmové domácnosti)
<b>Pravidla přidělování bytů</b>	Nedostupnost obecních bytů pro některé CS, segregace a diskriminace
<b>Systém prostupného bydlení</b>	Nedostupnost obecních bytů pro některé CS, nízké kompetence CS k samostatnému bydlení
<b>Prevence ztráty bydlení</b>	Zadluženost nebo riziko zadluženosti CS

<sup>55</sup> Vynechána byla opatření, která souvisejí s obcemi s rozšířenou působností (především s výkonem sociálně právní ochrany dětí), jako je například systém včasné intervence, týmy pro mládež nebo case management, dále která leží zcela v kompetenci jiného aktéra a obec jej nemůže nahradit (probační programy pro mládež) a ta, která vyžadují více početnou cílovou skupinu, nežli obvykle v malých obcích bývá (azylové domy).

<sup>56</sup> Cílovou skupinou opatření jsou sociálně vyloučení obyvatelé obce.

<b>Regulace fungování soukromých ubytoven</b>	Substandardní bydlení CS na ubytovnách, velká míra migrace
<b>Institut domovníka</b>	Špatné životní prostředí v místě bydlení CS
<b>Krizové bydlení</b>	Osoby v akutní bytové nouzi
<b>Dluhové poradenství</b>	Zadlužení a předlužení CS
<b>Programy finanční gramotnosti</b>	Riziko zadlužení a předlužení u CS
<b>ZAMĚSTNANOST</b>	
<b>Podpora sociálního podnikání<sup>57</sup></b>	Nedostatek pracovních příležitostí pro CS
<b>Sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek</b>	Nedostatek pracovních příležitostí pro CS
<b>Pracovní poradenství<sup>58</sup></b>	Nedostatečné pracovní kompetence CS
<b>Nástroje aktivní politiky zaměstnanosti<sup>59</sup></b>	Nedostatek pracovních příležitostí pro CS, nedostatečné pracovní kompetence CS
<b>Prostupné zaměstnávání a lokální sítě zaměstnanosti</b>	Nedostatek pracovních příležitostí pro CS, nedostatečné pracovní kompetence CS
<b>VZDĚLÁVÁNÍ</b>	
<b>Asistent pedagoga</b>	Znevýhodnění dětí pocházejících z prostředí CS
<b>Předškolní vzdělávání<sup>60</sup></b>	Znevýhodnění dětí pocházejících z prostředí CS
<b>Školní poradenské pracoviště</b>	Znevýhodnění dětí pocházejících z prostředí CS

<sup>57</sup> Obec je jedním z více aktérů, které mohou toto opatření realizovat.

<sup>58</sup> Obec je jedním z více aktérů, které mohou toto opatření realizovat.

<sup>59</sup> Jde zejména o rekvalifikace, investiční pobídky, veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa, překlenovací příspěvek, příspěvek na zapracování a příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program.

<sup>60</sup> Zahrnuje mateřské školy, předškolní kluby nebo přípravné ročníky.

<b>Řešení záškoláctví</b>	Záškoláctví děti z CS
<b>Mimoškolní příprava dětí</b>	Znevýhodnění dětí pocházejících z prostředí CS
<b>Mateřská a rodinná centra</b>	Znevýhodnění dětí pocházejících z prostředí CS
<b>SOCIÁLNĚ PATOLOGICKÉ JEVY</b>	
<b>Programy prevence kriminality</b>	Vysoká kriminalita v obci
<b>Regulace hazardu</b>	Vysoká kriminalita v obci, zadlužení CS
<b>Regulace výkopu kovů</b>	Vysoká kriminalita v obci
<b>Asistenti prevence kriminality</b>	Vysoká kriminalita v obci
<b>Nízkoprahová zařízení pro děti a mládež</b>	Nedostatečné volnočasové aktivity pro CS, rizikové prostředí
<b>Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi</b>	Materiální deprivace rodin, sociální patologie v rodinách
<b>Terénní programy</b>	Materiální deprivace CS
<b>Adiktologické služby</b>	Výskyt závislostí v CS
<b>Zdravotně sociální pomocník</b>	Horší zdravotní stav CS

Tabulka č.: 3. Ideální politika sociálního začleňování na místní úrovni. Zdroj: autor, dle výše citovaných metodik.

### **3.2. Případové studie**

V obou případových studiích bude stručně představeno město a situace na jeho území v oblasti sociálního vyloučení. Bude popsán proces vzniku obecní politiky sociálního začleňování, zapojených včetně aktérů, případně i proces implementace této politiky, je-li to relevantní.

Bude vytvořen seznam v obci identifikovaných problémů v oblasti sociálního začleňování, který bude porovnán s cíli a opatřeními obsaženými v politice sociálního

začleňování. Výsledky tohoto zhodnocení bude dále interpretován s ohledem na výpovědi dotazovaných aktérů.

### 3.2.1. Obec Větrní

Větrní je menší obec v Jihočeském kraji v bezprostřední blízkosti Českého Krumlova s poměrně komplikovanou sociální situací. Nachází se zde totiž poměrně velká a známá sociálně vyloučená lokalita, kterou tvoří přibližně 400 - 500 osob převážně romské etnicity (podle kvalifikovaných odhadů) (Svobodová, 2011), což při celkovém počtu obyvatel cca 4200 vytváří pro tak malou obec s nedostatečným potenciálem k řešení sociálních problémů relativně značné zatížení (ve srovnání nejenom s relativně „pokojným“ Jihočeským krajem, kde je sociální situace oproti jiným regionům poměrně příznivá, ale s celou Českou republikou). Obec je těsně propojena se sousedním, jen několik kilometrů vzdáleným Českým Krumlovem: je zde mnoho rodinných vazeb, probíhá intenzivní pracovní i jiná migrace apod. Míra nezaměstnanosti ve Větrní se pohybuje okolo 16 %, odhad nezaměstnanosti v sociálně vyloučené populaci je v rozmezí 70 – 80 % (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2012). Důležitým aspektem v obci jsou velké papírny, dříve zdejší největší zaměstnavatel, který v 80. letech minulého století zaměstnával až 3000 osob, v posledních letech je to přibližně desetina (papírny se zároveň střídavě ocitají v insolvenční, což má velmi negativní dopad na celou obec)<sup>61</sup>. Obec je navíc rozdělena na dvě části, „horní“ a „dolní“ Větrní, přičemž sociálně vyloučená lokalita se nachází v dolní části a je obývána z velké většiny Romy (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2014)

V obci Větrní se samozřejmě vyskytuje celá škála sociálních problémů, které jsou se sociální exkluzí spojeny: vysoká nezaměstnanost, nižší životní úroveň obyvatel, substandardní bydlení, nízká vzdělanost, zadluženost a předluženost, vyšší míra kriminality a její specifické formy, problémy v soužití majority a minority atp. (Svobodová, 2011).

Obec zahájila na základě svého rozhodnutí spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování v červenci 2011<sup>62</sup>, a to v souladu s postupem popsáním v předešlé části. V období přibližně jednoho roku vznikl *Strategický plán sociálního začleňování pro obec*

<sup>61</sup> T. Zunt – rozhovor.

<sup>62</sup> Stejně jako Větrní se v daném období hlásil ke spolupráci také Český Krumlov, který ale ke spolupráci nebyl přijat. Spolupráce v rámci území obce s rozšířenou působností by byla mnohem efektivnější (Křištof, a další, 2015).

*Větrní pro období 2012 – 2013* (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2012), ve kterém byla sepsána plánovaná politika sociálního začleňování této obce. V souvislosti s přípravou tohoto plánu a posléze jeho implementace bylo v obci uskutečněno několik výzkumů: prvotní situační analýza (Svobodová, 2011), která sloužila jako podklad pro formulaci této politiky, zmapování ubytoven na území obce a migračních trendů (Pelikánová, a další, 2013), a posléze také dvě evaluace, které hodnotily působení a výsledky Agentury pro sociální začleňování v obci. (Evaluační zpráva lokality Větrní, 2012; Krištof, a další, 2015).

Pro implementaci strategického plánu byl charakteristický postupný pokles ochoty obce participovat na plnění naplánovaných opatření, zvláště těch, u kterých bylo potřeba na straně obce vyvinout významnější aktivitu<sup>63</sup>. Velká část z opatření, která byla ve strategickém plánu obsažena, nebyla nikdy realizována, realizace dalších opatření skončila po krátkém čase (Krištof, a další, 2015). Naplánovaný způsob *ex ante* evaluace, který porovnává identifikované problémy s naplánovanými cíli a opatřeními, se tím stává méně validním, neboť s odstupem času je prokázáno, že část cílů a opatření zůstala pouze „na papíře“ (což nicméně neznamená, že k tomu neexistovaly nějaké závažné důvody)<sup>64</sup>.

Strategický plán byl po dvou letech aktualizován (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2014), přičemž obsahoval méně cílů i opatření: některé z nich byly vypuštěny, formulace jiných byly pozměněny („změkčeny“). Plán neobsahoval žádné nové úkoly (Krištof, a další, 2015).

Mezi aktéry, kteří byli zapojeni do přípravy politiky sociálního začleňování v obci, patřily následující organizace (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2012):

- Obec Větrní (starosta, místostarosta, sociální pracovnice)
- Město Český Krumlov (MěÚ - odbor sociálních věcí a zdravotnictví a oddělení soc. právní ochrany dětí)
- Pedagogicko-psychologická poradna Český Krumlov
- Policie ČR, obvodní oddělení Větrní
- Úřad práce, kontaktní pracoviště Český Krumlov
- Základní škola a Mateřská škola Větrní

---

<sup>63</sup> Š. Bolf – rozhovor.

<sup>64</sup> V druhé zkoumané obci, Českých Velenicích, došlo k dokončení a schválení politiky sociálního začleňování; na rozdíl od Větrní tam tedy nelze realizaci politiky posoudit.

- Lačno Lav Větrní, o.s. (volnočasové aktivity dětí a mládeže, práce s komunitou)
- Aver Drom – Jiná cesta Větrní, o.s. (volnočasové aktivity dětí)
- KoCeRo – komunitní centrum Romů, o.p.s. (českokrumlovská nezisková organizace -nizkoprahové centrum a terénní práce)
- Informační centrum občanského sektoru Český Krumlov, o.s. (bezplatná právní poradna, osobní asistence, přednášky) - ICOS
- Centrum pro pomoc dětem a mládeži Český Krumlov, o.p.s. (českokrumlovská nezisková organizace - nizkoprahové centrum a terénní práce, streetwork- terénní práce v obci atd.)
- Krajský úřad Jihočeského kraje- odbor soc. věcí (oddělení prevence a humanitní činnosti)
- Probační a mediační služba, Český Krumlov
- Agentura pro sociální začleňování

Formativní evaluace byla zpracována v následující tabulce, přičemž „zjištěné problémy“ byly převzaty ze situační analýzy (Svobodová, 2011), „možná opatření“ z ideálního modelu obecní politiky (uvedeného výše), „přijata opatření“ ze strategického plánu (Strategický plán sociálního začleňování Větrní..., 2012) a „komentář“ z provedené evaluace (Křištof, a další, 2015).

Zjištěné problémy	Možná opatření	Přijata opatření	Komentář
<b>Prostorová segregace</b>	Koncepce obecní bytové politiky Pravidla přidělování bytů	Zpracování obecní bytové politiky, včetně změny pravidel přidělování bytů	Nerealizováno.
<b>Substandardní bydlení (především na ubytovnách)</b>	Regulace fungování soukromých ubytoven	Zavedení domovníka v jednom domě s obecními byty	Realizace opatření ukončena po 6 měsících.

	<p>System          dostupného          bydlení          Krizové bydlení          Institut          domovníka</p>		
<b>Migrace sociálně vyloučených do obce</b>	<p>Koncepce obecní          bytové politiky          Regulace          fungování          soukromých          ubytoven</p>	---	
<b>Diskriminace v přidělování obecních bytů</b>	<p>Pravidla          přidělování bytů</p>	<p>Změna pravidel          přidělování          obecních bytů</p>	Nerealizováno.
<b>Vysoká míra nezaměstnanosti</b>	<p>Sociálně          odpovědné          zadávání          veřejných zakázek          Nástroje aktivní          politiky          zaměstnanosti          Sociální podnikání          Dostupné          zaměstnávání</p>	<p>Společensky          odpovědné          zadávání veřejných          zakázek          Veřejná služba</p>	<p>Nerealizováno.          Veřejná služba          ukončena po 6          měsících.</p>
<b>Chudoba a materiální deprivace</b>	<p>Terénní programy          Sociálně          aktivizační služby</p>	<p>Zřízení terénního          sociálního          pracovníka při obci</p>	<p>Terénní sociální          pracovník byl          ustanoven a          funguje dodnes.          Nerealizováno.</p>

		Zřízení dotačního titulu obce na sociální služby	
<b>Vysoká zadluženost</b>	Dluhové poradenství Finanční gramotnost Prevence ztráty bydlení		V obci je poskytováno dluhové poradenství, avšak s naprosto neodpovídající kapacitou.
<b>Vysoká kriminalita</b>	Asistent prevence kriminality Regulace hazardu Regulace výkupu kovů Programy prevence kriminality	Zpracování Plánu prevence kriminality	
<b>Závislosti</b>	Regulace hazardu Adiktologické služby	---	Částečná regulace hazardu v obci již existovala. V obci působí terénní program, avšak s naprosto nedostačující kapacitou.
<b>Záškoláctví</b>	Řešení záškoláctví	----	
<b>Nedostatečné prostředí v SVL pro děti z CS</b>	Mimoškolní příprava dětí Mateřská a rodinná centra	Zřízení asistenta pedagoga na základní škole	Asistent pedagoga byl zřízen. Nerealizováno.



	Asistent pedagoga Školní poradenské pracoviště	Zřízení nízkoprahových volnočasových aktivit.	
<b>Malá docházka dětí z CS do MŠ</b>	Předškolní vzdělávání	----	
<b>Absence volnočasových aktivit pro děti z CS</b>	NZDM Programy prevence kriminality	Program prevence kriminality byl zpracován.	Projekty na volnočasové aktivity dětí.

Tabulka č.: 4. Evaluace strategického plánu Větrní. Zdroj: autor na základě dalších zdrojů.

Z tabulky je na první pohled patrné, že opatření strategického plánu jsou ve vztahu v rozsahu problémů nepočtená a že strategický plán nedobře reaguje na zjištěnou situaci. Podle lokálního konzultanta však strategický plán vycházel z možností místních aktérů a jejich ochoty spolupracovat.

Obec se na počátku spolupráce zdála být motivována a řešení sociální exkluze deklarovalo zvolené vedení města jako jeden z hlavních volebních slibů, současně ale *„partnerství posloužilo obci k postoji ‚ať se stát předvede‘ - jakoby sociální vyloučení vznikly pouze vinou špatné státní politiky bez účasti místních aktérů. Tento postoj bohužel ze strany obce přetrvával po celou dobu spolupráce s Agenturou.“*<sup>65</sup> Zástupci vedení města a obecního úřadu během přípravy strategického plánu (která trvala rok) projevovali zájem o možnosti řešení sociálního vyloučení, o konkrétní inkluzivní postupy, o dobré praxe z jiných měst apod. Do svého slovníku také převzali řadu pojmů z oblasti sociálního začleňování a o problému dokázali postupně referovat na odborné úrovni. Při snahách o konkrétní činy, kde aktivita byla nutná především na straně obce, však obvykle převážil odmítavý postoj.

*„Politika sociálního začleňování byla od počátku působení Agentury v obci vnímána jako návod, který přichází z vnějšku, z Prahy nebo z vlády, který si obec s větším či menším zájmem vyslechne, a ze kterého si vybere to, co se jeví z nějakého důvodu užitečné, prospěšné.“*<sup>66</sup> Politici a obecní úředníci si na jednáních lokálního partnerství či

<sup>65</sup> Š. Bolf – rozhovor.

<sup>66</sup> T. Zunt – rozhovor.

na seminářích vyslechli názory a návrhy odborníků, ovšem k jejich prosazení v rámci orgánů obce i mezi obyvateli se ze svojí pozice příliš neměli.

Princip politiky sociálního začleňování, založený na partnerské spolupráci, akceptaci rozdílných přístupů a metod práce a hledání společných zájmů se srážel s hierarchickým, spíše direktivním principem rozhodování v obci. *„Člen vedení obce, nepřítomný na pracovních schůzkách, kde probíhaly diskuze k opatřením, vznesl zásadní připomínku ve chvíli, kdy bylo opatření považováno ostatními členy v podstatě za hotové. Tím se práce na strategickém plánu velmi komplikovala“*.<sup>67</sup>

Do roku 2011 byla sociálně vyloučená lokalita (sestavující z domů v majetku obce) vesměs nechávána napospas sama sobě – neprobíhaly zde žádné větší opravy domů („stejně všechno zničí“), technické služby zde neuklízely („hned je tam zase bordel“), nebyl zde žádný prostor pro volnočasové vyžití dětí a mládeže, prakticky nikdo z obyvatel žijících v jiných částech obce sem nechodil, interakce obyvatel ghetta se zbytkem obce se omezovala na docházku dětí do základní školy a u dospělých na návštěvu obecního úřadu nebo některých obchodů (škola, obecní úřad i většina obchodů se nalézají v horní části obce).

Zejména na straně obce, ale i některých dalších partnerů (např. Policie ČR) ovlivňovalo ochotu k plánování opatření a k realizaci to, zda konkrétní opatření klade nároky v první řadě na motivaci cílové skupiny, která si podle mínění většiny žádnou pomoc nezaslouží. Důležitou roli při schvalování opatření pak ale hrálo i to, jak velké požadavky mají opatření na úřední aparát, jak moc velkou zátěží opatření pro úřad bude.

Ustálený názor na Romy pravděpodobně do velké míry určoval postoj vedení obce ke konkrétním opatřením. *„Například v otázce změny pravidel přidělování obecních bytů byly skutečným důvodem nepřijetí obavy obce, že nebude schopna před voliči obhájit, proč přiděluje byty lidem z ubytoven a lidem sociálně znevýhodněným, tedy těm, kteří nejsou řádnými občany: mají dluhy, jsou hluční či jinak problematictí a podobně“*<sup>68</sup>. Tato perspektiva hrála roli i v rozhodování o celé řadě dalších opatření, např. o zřízení dětského hřiště, veřejně prospěšných prací nebo nízkoprahových kroužků ze sociálně vyloučené lokality, *„prvek zásluhovosti byl podprahově přítomný v celém strategickém plánu“*<sup>69</sup>. Nicméně, ohledně opatření, která jsou určena pro malé děti (volnočasové aktivity, asistent

---

<sup>67</sup> Š. Bolf – rozhovor.

<sup>68</sup> Š. Bolf – rozhovor.

<sup>69</sup> Š. Bolf – rozhovor.

pedagoga), byl náhled vedení obce na cílovou skupinu mírnější – respondent jej parafrázoval takto: *"nelze-li už nic čekat od rodičů, tak děti je možné ovlivnit"*<sup>70</sup>.

Zjednodušeně lze říct, že obec vnímala cílovou skupinu rozdělenou na dvě základní ideálně-typické podskupiny – na obyvatele ubytoven a na obyvatele sociálně vyloučené lokality v Rožmberské (obecní byty). *„Jako ‚nejhorší‘, respektive ‚nejhůře začlenitelné, vnímala obec obyvatele místních ubytoven, které se nacházejí rozptýleny na různých místech ve Větrní. Podle místních lidé z ubytoven nejsou zdejší, neví se, co od nich čekat, a z dosavadních zkušeností je téměř jisté, že s sebou přinášejí problémy. Že jde zčásti o Romy, bylo pro identifikaci této skupiny důležité, ale nikoli klíčové – všichni vědí, že na ubytovnách žijí i ‚bílí nepřizpůsobiví‘. Roli v nezájmu o pomoc této skupině obyvatel může na straně politiků hrát fakt, že se nejedná o spolehlivé voliče, s jejichž hlasem lze na revanš za určitou vstřícnost počítat. Druhou podskupinou jsou obyvatelé dolní části obce. Ti sice jsou v mnoha ohledech problematictí, navíc jde v současnosti už prakticky jen o Romy, takže jsou kulturně odlišní, ‚mají jinou mentalitu‘, ale patří ke starousedlíkům nebo jsou jejich potomky, a to pro místní představuje jakousi záruku, že s nimi lze vyjít. Starosta se o nic vyjadřoval, že ‚to jsou naši Romové‘. Právě na tuto podskupinu, byla obec ochotna cílit opatření, a dá se říct, že je považovala za potřebné. Ve skutečnosti se samozřejmě obě skupiny prolínají.“*<sup>71</sup>.

Během tříleté spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování se vztah obce k cílové skupině částečně změnil – stalo se tak i díky nové perspektivě řešení problémů, se kterými si obec dříve sama nevěděla rady. *„Pomohlo zřízení některých sociálních služeb a pozic – terénní pracovnice při obci, asistentka pro znevýhodněné děti na škole. Mimo jiné skrze tyto služby byl navázán pravidelnější kontakt s některými obyvateli ghetta, což narušuje dříve téměř totální izolovanost horní a dolní části obce. Individuální příběhy odkrývají složité důvody problémů, které jsou nuceni řešit, a částečně je v očích obce ‚vyviňuje‘ - příběhy názorně ukazují, že se do podobných situací za určitých okolností může dostat každý“*<sup>72</sup>. Schopnost vidět problémy v širším kontextu anebo právě na příkladech konkrétních klientů rozklíčovat, že na ně nelze pohlížet jako na jedolitou skupinu viníků situace, a že se často z důvodů neznalosti či nevědomosti stávají někdy spíše obětí nebo nástrojem zájmů jiných aktérů.

---

<sup>70</sup> T. Zunt – rozhovor.

<sup>71</sup> Š. Bolf – rozhovor.

<sup>72</sup> Š. Bolf – rozhovor.

*„I vedoucí představitelé obce včetně starosty a tajemníka postupně přijali některá opatření a nezpochybňovali jejich smysl – to se týká terénního pracovníka nebo asistentky na škole“<sup>73</sup>.*

### **3.2.2. Město České Velenice<sup>74</sup>**

České Velenice<sup>75</sup> jsou město – obec II. typu, které se nachází v Jižních Čechách bezprostředně na hranici s Rakouskem<sup>76</sup>. Město České Velenice má necelých 3,5 tisíce obyvatel. Město je poměrně vzdálené jak od spádové obce s rozšířenou působností Třeboně (cca 35 kilometrů), tak od okresního města – Jindřichova Hradce (cca 72 kilometrů); na poměry České republiky jde o relativně značné dojezdové vzdálenosti.

Kromě pozitivních aspektů rozvoje obce (spolupráce s Rakouskem, významný železniční uzel, rozvoj cestovního ruchu, relativně nízká nezaměstnanost a existence mezinárodní průmyslové zóny) čelí město také řadě problémů, z nichž některé souvisejí s existujícími sociálně vyloučenými lokalitami ve městě, které jsou čtyři, přičemž odhady počtu obyvatel se pohybují v rozmezí 100 – 150 osob (Dvořáková, 2015). Problematická je v mnoha ohledech také blízkost hranice, se zvýšenou migrací, s drogami, hazardem a prostitucí.

V některých domech v sociálně vyloučených lokalitách žijí lidé ve velmi špatných hygienických a nestandardních podmínkách, v chudobě a materiální deprivaci. Prostorová segregace sice existuje, avšak není absolutní, a menší část sociálně vyloučených lidí žije rozptýleno mezi majoritu, často i bez větší pozornosti (Dvořáková, 2015). Nezaměstnanost v obci se pohybuje mezi 7 a 8 %, mezi sociálně vyloučenými obyvateli dosahuje přibližně 70 %.

Město zahájilo na základě svého rozhodnutí spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování v červenci 2014, a podobně jako ve Větrní je zde aplikováno standardní

---

<sup>73</sup> T. Zunt – rozhovor.

<sup>74</sup> V této kapitole jsou částečně využity výstupy zpracované v rámci seminářů Metody analýzy a tvorby politik I. a II.

<sup>75</sup> Zpracování popisu města vychází z hesla „České Velenice“ na wikipedie.cz a z informací uvedených na městském portálu velenice.cz.

<sup>76</sup> Do roku 1918 byly České Velenice částí rakouského města Gmünd – šlo o průmyslovou čtvrť, kde se nacházelo rozsáhlé nádraží a především významné železniční opravny; po roce 1918 byla tato část od Gmündu odtržena a přičleněna coby samostatné město ke vzniklému Československu. Za II. světové války bylo město značně poničeno nálety spojenců. Po válce až do roku 1989 bránila rozvoji města skutečnost, že leželo ve střeženém hraničním pásmu. Všechny tyto skutečnosti samozřejmě mají vliv i na aktuální situaci města a na jeho problémy.

intervenční schéma této agentuře<sup>77</sup>. V období přibližně jednoho roku vznikl *Strategický plán sociálního začleňování města České Velenice 2015 – 2018* (Strategický plán sociálního začleňování České Velenice..., 2015), ve kterém byla sepsána plánovaná politika sociálního začleňování města. V souladu s intervenčním schématem Agentury pro sociální začleňování byla uskutečněna situační analýza (Dvořáková, 2015), která byla využita jako podklad pro strategické plánování. V roce 2015 byl realizováno ještě zajímavé šetření ke zjištění pocitu bezpečí obyvatel města (Toušek, a další, 2015), které městu poslouží k zacílení aktivit v rámci prevence kriminality.

Strategický plán byl dokončen a schválen v listopadu 2015, a ačkoliv jsou již některá z opatření realizována (nebo jsou činěny kroky k jejich realizaci), nelze doposud činit závěry o realizaci strategického plánu (jako to bylo možné u Větrní).

Mezi aktéry, kteří byli zapojeni do přípravy politiky sociálního začleňování ve městě, patřily následující organizace (Strategický plán sociálního začleňování České Velenice..., 2015):

- Město České Velenice (starosta, místostarosta, tajemnice, terénní pracovníci, majetkový a hospodářsko-správní odbor)
- Základní škola a Mateřská škola České Velenice
- Střední škola dopravní
- Městská policie
- Mateřské centrum Piškůtek
- Česko-rakouské centrum
- Policie ČR, obvodní oddělení Suchdol nad Lužnicí
- Metha, o.s. (se sídlem v Jindřichově Hradci, poskytuje adiktologické a sociální služby)
- Rozkoš bez rizika (pobočka v Českých Budějovicích, poskytuje zdravotně sociální služby osobám pracujícím v sex byznysu)
- Krajský úřad Jihočeského kraje- odbor soc. věcí (oddělení prevence a humanitní činnosti)
- Probační a mediační služba Jindřichův Hradec
- Město Třeboň (MěÚ – sociální odbor)
- Úřad práce – kontaktní pracoviště Třeboň

---

<sup>77</sup> Začátek spolupráce, resp. přípravy politiky sociálního začleňování, byl nicméně o něco pozdržen kvůli konání komunálních voleb na podzim 2014 (K. Kotalová – rozhovor).

- Oblastní Charita Třeboň (poskytuje sociální služby v Českých Velenicích)

Formativní evaluace byla zpracována v následující tabulce, stejnou metodou jako u Větrní: tedy „zjištěné problémy“ byly převzaty ze situační analýzy (Dvořáková, 2015), „možná opatření“ z ideálního modelu obecní politiky (uvedeného výše), „přijatá opatření“ ze strategického plánu (Strategický plán sociálního začleňování České Velenice..., 2015) a „komentář“, pokud je relevantní, z provedených rozhovorů s aktéry.

Zjištěné problémy	Možná opatření	Přijatá opatření	Komentář
<b>Výskyt závislostí a prostituce</b>	Adiktologické služby Regulace hazardu	Terénní adiktologické služby Terénní program pro osoby v sex byznysu	Služba již ve městě působí Hazard je již regulován
<b>Zadlužení a riziko zadlužení CS</b>	Dluhové poradenství Programy finanční gramotnosti Prevence ztráty bydlení	Odborné sociální poradenství Kursy finanční gramotnosti	Je připravován projekt do OPZ
<b>Chudoba a materiální deprivace CS</b>	Sociálně aktivizační služby Terénní programy	Sociálně aktivizační služba Terénní program	Terénní sociální pracovnice při MěÚ již zřízena Je připravován projekt do OPZ
<b>Nedostatek příležitostí pro děti z CS k trávení volného času</b>	NZDM Programy prevence kriminality	NZDM Dětské hřiště	Je připravován projekt do OPZ

<b>Znevýhodnění dětí pocházejících z CS</b>	Asistent pedagoga Předškolní vzdělávání Mimoškolní příprava dětí Mateřská a rodinná centra	Zřízení předškolního klubu Doučování dětí Adaptační programy Psycholog a speciální pedagog	Asistent pedagoga již na ZŠ působí
<b>Substandardní bydlení osob z CS</b>	Koncepce obecní bytové politiky Pravidla přidělování bytů Systém prostupného bydlení Institut domovníka Regulace fungování soukromých ubytoven	Vytvoření bytové koncepce města Domovník Byty pro sociální bydlení	
<b>Nízké právní vědomí CS</b>	Terénní programy	Terénní programy	Je připravován projekt do OPZ
<b>Vysoká nezaměstnanost CS</b>	Podpora sociálního podnikání Sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek Pracovní poradenství	Sociálně odpovědné zadávání zakázek města Pracovní poradenství Sociální podnik	

	APP		
	Prostupné zaměstnávání		
<b>Výskyt sociální patologie zejména u mládeže</b>	NZDM Programy prevence kriminality Asistenti prevence kriminality	Plán prevence kriminality NZDM Asistenti prevence kriminality Služby pro oběti trestné činnosti	Asistenti prevence kriminality již v realizaci

Tabulka č.: 5. Evaluace strategického plánu Českých Velenic. Zdroj: autor na základě dalších zdrojů.

Po provedeném hodnocení je možné učinit závěr, že město na problém sociálního vyloučení reaguje poměrně rozsáhlou a komplexní politikou. „*Obec se různými způsoby řešení vzájemného soužití obyvatel zabývala dlouhodobě, například z období před reformou veřejné správy přetrvávala zavedená terénní práce v rodinách jako prevence zadlužení nebo obec průběžně vydávala místní vyhlášky týkající se veřejného pořádku, včetně omezení konzumace alkoholu na určitých veřejných místech, poskytování služeb sexuálního charakteru na území obce nebo hazardu*“<sup>78</sup>.

Přes tyto své dosavadní aktivity „*obec původně nedisponovala téměř žádnými informacemi o možnostech sociálního začleňování, a návrhy Agentury pro sociální začleňování byly proto přijímány velmi otevřeně, naopak bylo někdy třeba upřesňovat, že nejde o stoprocentní ‚instantní‘ řešení, ale o možnost, na které má vliv celá řada faktorů, jako je třeba individuální motivace klientů, aktuální situace v oblasti sociálního zabezpečení, a podobně*“<sup>79</sup>. Před touto spoluprací tedy ve městě prakticky žádná politika sociálního začleňování neexistovala.

Zpočátku přípravy politiky sociálního začleňování bylo „*hodně času věnováno vzájemnému vyjasňování očekávání a přístupů – časová investice do těchto jednání následně usnadnila postup při následné tvorbě samotných opatření strategického plánu*“<sup>80</sup>. Mimo jiné byla vyjasňována i definice cílové skupiny. Z hlediska představitelů

<sup>78</sup> H. Voborská – rozhovor.

<sup>79</sup> K. Kotalová – rozhovor.

<sup>80</sup> K. Kotalová – rozhovor.



obce a místních institucí se tato definice zcela nekryje s příslušností obyvatel k romskému etniku, protože *„řada Romů je v obci dlouhodobě adaptována, a naopak v sociálně vyloučené lokalitě žije řada neromských obyvatel přicházejících z různých částí České republiky, ale i třeba rakouští občané tureckého původu“*<sup>81</sup>.

Vymezení cílové skupiny bylo důležité mimo jiné pro omezení obav z pozitivní diskriminace. V počátečních jednáních byly otevřeně řešeny obavy, které obec vnímala jako možnou překážku úspěšného procesu sociálního začleňování. Jednalo se o obavu z toho, aby podpůrná opatření zaváděná do Českých Velenic nevedla k dalšímu přílivu obyvatel ohrožených sociálním vyloučením (např. na uvolněná místa do ubytoven nebo na nově zřizovaná pracovní místa nebo do využití nově zřízených sociálních služeb), požadavek na vyváženost podpory a kontroly cílové skupiny (*„jednalo se o obavy z reakce veřejnosti, zase se jim dává něco extra“*<sup>82</sup>), a konečně požadavek na zahrnutí všech obyvatel obce do cílové skupiny nově zaváděných služeb<sup>83</sup>.

*„V Českých Velenicích jsem nikdy nezaznamenala postoje nebo názory odporující principům sociálního začleňování nebo principům základních lidských práv. Ve vztahu k cílové skupině byla sice vyjadřována jistá míra skepse, pokud jde o její schopnost aktivně se podílet na řešení vlastní nepříznivé situace, ale to nebránilo akceptaci návrhů, jejichž součástí byla i motivace obyvatel“*<sup>84</sup>. Podle slov lokální konzultantky, žádání z opatření nebyla ze strany obce odmítnuta – u těch, která byla zpochybňována, se podařilo vysvětlováním a diskuzí situaci vyjasnit. *„I přes některé názory vyjadřující nespokojenost jsem nikdy nezaznamenala návrhy segregáčního charakteru – vystěhování obyvatel, znepříjemnění podmínek, nebo podobné. Když jsem pozorovala interakci představitelů města a cílové skupiny, považovala jsem jejich přístup spíše za paternalistický“*<sup>85</sup>.

*„Myslím, že ve strategickém plánu nejsou jednotlivá opatření nastavena ‚zásluhově‘, ale tento přístup je uplatněn v celém plánu –veškerá opatření zahrnují ‚člověka‘ – službu doprovázení, poradenství nebo sociální rehabilitace, kdy častou*

---

<sup>81</sup> H. Voborská – rozhovor.

<sup>82</sup> H. Voborská – rozhovor.

<sup>83</sup> Tento požadavek může znít jednoduše, avšak je-li dané opatření financováno z ESIF, může se dostat do rozporu s vymezením cílové skupiny příslušného operačního programu.

<sup>84</sup> K. Kotalová – rozhovor.

<sup>85</sup> K. Kotalová – rozhovor.

*interakcí pracovníka a klienta bude kromě podpory zajištěna i určitá míra kontroly, využitelná k motivaci“.<sup>86</sup>*

*„V průběhu procesu sociálního začleňování byly vyjasněny některé souvislosti problematiky sociálního vyloučení, třeba omezené možnosti sociálně vyloučených lidí řešit svou situaci samostatně, míra rezignace, neochota sdílet své problémy a potřeby na malém městě, kontext problémů, které řeší osoby zapojené v prostituci, osoby zneužívající návykové látky a podobně. Je zde velmi znatelný posud od kritiky a výčtu nedostatků ke konstruktivnímu hledání řešení“.<sup>87</sup>*

### **3.3. Interpretace**

Z provedených hodnocení politik sociálního začleňování je zřejmé, že město České Velenice ve srovnání s obcí Větrní disponuje komplexnějším souborem opatření, který na problém sociální exkluze reaguje v mnohem větší šíři, ačkoliv problém sociálního vyloučení je v Českých Velenicích menšího rozsahu.

Před provedením obou případových studií bylo upozorněno na celou řadu odlišností, které mezi oběma panují a o kterých nevíme, jaký mohou mít vliv na konkrétní politiku sociálního začleňování. Ze získaných dat žádný takový vliv přímo nevyplýnul, a případné spekulace<sup>88</sup> mohou být předmětem dalších výzkumů.

Politika sociálního začleňování je stejně jako samotné sociální vyloučení komplikovaným procesem, ve kterém se potkává mnoho různých perspektiv, motivací a úrovní. K lepšímu, než kuli úplnému zachycení a porozumění v některé obci by přispěl také např. stacionární výzkum, jehož realizace by však vyžadovala další zdroje.

Vrátíme-li se k teorii sociální konstrukce cílových skupin, je podle mého soudu z obou případových studií a jejich porovnání zřejmé následující:

Za prvé, v obou obcích se sociální konstrukce charakteristik cílových skupin velmi lišila, a to ve stejném smyslu, v jakém se lišila politika sociálního začleňování. V obci Větrní převládaly negativní stereotypní představy o cílové skupině, která není motivována žít řádným způsobem, změnit svou situaci, zajistit si lepší budoucnost (mít zaměstnání, dobré bydlení, dobré vzdělání atd. atd.), a proto si žádnou pomoc nezaslouží

---

<sup>86</sup> K. Kotalová – rozhovor.

<sup>87</sup> H. Voborská – rozhovor.

<sup>88</sup> Jednou z nich je například úvaha o tom, zda více negativní postoj k sociálně vyloučeným lidem ve Větrní není způsoben jednoduše tím, že jich je tam mnohem více.

(navíc by byla zcela zbytečná), a proto ji obec ani nebude poskytovat. V Českých Velenicích, i když jistě i tam existovaly nějaké stereotypní představy o charakteru cílové skupiny, bylo od těchto představ při přípravě politiky sociálního začleňování odhlédnuto, a v důsledku je českovelenická inkluzivní politika mnohem komplexnější a bude pravděpodobně znamenat účinnější pomoc lidem v situaci sociálního vyloučení<sup>89</sup>.

Za druhé, vliv toho, jakým způsobem jsou konstruovány cílové skupiny, sice považují za zřetelný, avšak ze získaných dat nelze odhadnout jeho váhu (jakkoliv v analýze rozhovorů nebyla tvrzení týkající se cílové skupiny nijak záměrně akcentována). Z provedeného šetření vyplývá, že při formulaci obecních politik sociálního začleňování jsou kapacity místních aktérů a jejich finanční prostředky velkými limity (což zřejmě v zavedeném uvažování často nedokáže zvrátit ani spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování, ačkoliv jsme v metodologii předpokládali, že tyto limity dokáže odstínit), a že vedení obcí tyto parametry velmi pečlivě zvažují, zvláště cítí-li se pod veřejnou kontrolou občanů obce, zda jsou obecní finance vynakládány „spravedlivě a pro všechny“ (čímž se nicméně zase oklikou vracíme zpět k teorii sociální konstrukce cílových skupin).

Za třetí, na příkladu obce Větrní se projevila i důležitá komponenta teorie sociální konstrukce cílových skupin, která upozorňuje na bludný kruh spočívající v jakémsi sebenaplňujícím prorocství. Politikou, která je založena na sociální konstrukci cílové skupiny, je zároveň ze strany aktérů komunikována cílové skupině představa o jejich vlastnostech, orientaci a míře participace, načež cílová skupina se této představě dále přizpůsobuje (což v dané situaci prohlubuje sociální exkluzi).

Za čtvrté, na příkladech obou obcí lze pozorovat i mechanismus, jakým může docházet ke změně percepce cílové skupiny. Ve Větrní i v Českých Velenicích působila spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování jako tzv. externí driver změny, a to jednak jako institucionální aktér, jednak jako nositel politiky z odlišných subsystémů, a naposledy prostřednictvím snahy o změnu veřejných narativů spojených s danou cílovou skupinou. V případě Českých Velenic byla tato změna snazší, ale i v případě Větrní lze zaznamenat signifikantní změnu, byť působení Agentury pro sociální začleňování nebylo zřejmě dostatečně intenzivní a dlouhé na to, aby změnilo status quo v této obci.

Za páté, cílovou skupinu sociálně vyloučených občanů lze podle získaných informací zařadit na škálu mezi *potřebnými* a *devianty*, přičemž konkrétní umístění se

---

<sup>89</sup> To samozřejmě nemůžeme nyní prokázat, jde pouze o předpoklad.

v obcích odvíjí od toho, koho do cílové skupiny sociálně vyloučených konkrétně zařazují. V obci Větní šlo převážně o Romy, obyvatele substandardních ubytoven, přistěhovalé, vesměs spojované s problémy a sociálními patologiemi: tomu odpovídalo i pojetí politiky sociálního začleňování. Naproti tomu v Českých Velenicích byla cílová skupina pojata širěji, a byla pojata sociálně (de facto byla znovu konstruována) a byli do ní zahrnuti i občané z majority (i když nebyli nijak konkrétně zachyceni v analytických vstupech). Cílová skupina v Českých Velenicích se tak na škále posunula blíže *potřebným* (a snad i k *zasloužilým*): opět tomu odpovídala i výsledná podoba politiky sociálního začleňování, která byla komplexnější, vstřícnější a lze o ní předpokládat, že bude do budoucna účinnější.

Za šesté, konstrukce sociálních skupin vychází jednak z bezprostřední zkušenosti z lokální úrovně, resp. z místně sdílených a reprodukcujících se konstruktů vztahujících se k cílové skupině, jednak také ze stereotypů a připisovaných charakteristik na národní úrovni, které jsou mezi sebou propojeny. Tato skutečnost se nicméně v získaných datech nijak neprojevila.

Za sedmé, jelikož se politika sociálního začleňování skládá z různých dílčích politik, které mohou mít ve vztahu k cílové skupině různé významy a dopady (a jako politika sociálního začleňování jsou účinné pouze tehdy, jsou-li formulovány a implementovány společně), sociální konstrukce cílové skupiny v obcích se projevuje i různým akcentem na dílčí politiky.

*„Většina měst má nějakou sociální politiku, která bývá rozdílná právě vůči určitým cílovým skupinám“<sup>90</sup>. Jelikož politika sociálního začleňování může být z pohledu zejména malých obcí velmi komplikovaná a nepřehledná, vytrácí se odborné hledisko zcela, a je nahrazeno velmi povrchními stereotypními představami o nástrojích a cílových skupinách, někdy i jen podle jejich názvu. „I v analýzách MAS<sup>91</sup>, pokud měl starosta určit potřebnost konkrétních služeb dle jejich názvů, protože vůbec nevěděl, co ta která služba znamená, tak například Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi byly na špici, protože jsou v to názvu rodiny a děti. Přestože dle výčtu intervencí OSPOD v těch obcích za celý rok nebyla jediná intervence“<sup>92</sup>.*

Nepochybně důležitou roli hraje sociální konstrukce cílové skupiny, její vnímaná „zásluhovost“ a „oblíbenost“ v oblasti bydlení. *„Klíčová je ‚moralistní‘ otázka, kdo si co*

---

<sup>90</sup> A. Olah – rozhovor.

<sup>91</sup> Místní akční skupiny – sdružení obcí (obdoba mikroregionů).

<sup>92</sup> A. Olah – rozhovor.

*„zaslouží“, jestli je bytová nouze „zaviněná“ nebo „nezaviněná“, to potom určuje i pořadí skupin osob, které dostávají v obcích prioritu. Přednost mají seniori, samoživitelky, chudnoucí pracující před muži jednotlivci, osobami se závislostmi, vícečetnými rodinami s mnoha dětmi, dlužníky, lidmi pobírajícími dávky a podobně. To se projevuje na neochotě vyčleňovat i jednotky obecních bytů pro určité cílové skupiny, zatímco pro jiné se ve velkém byty pořizují, přičemž pro všechny tyto skupiny lze využít stejný dotační titul MMR.“<sup>93</sup> Tomuto hledisku bývají přizpůsobena i pravidla pronájmu obecních bytů, kde se často zdůrazňuje příjem žadatele, historie dluhů, „motivovanost“ nebo hledisko rodiny: tedy určitá zásluhovost žadatele před jeho potřebností a či ohrožeností. „Pokud už se obec zaměří na nepopulární cílovou skupinu, vychází se z premisy, že je potřeba obec před rizikovými nájemníky ochránit, kontrolovat je, dohlížet na ně – pomocí nástrojů jako jsou domovníci, kamery, povinná sociální práce, institut zvláštního příjemce a podobně.“<sup>94</sup> Často se také propojují oba výše uvedené faktory: nepopulární cílové skupiny jsou často vnímané jako rizikovější, kdy se politické hledisko („dáváme byty jen těm, kdo si to zaslouží“) posiluje hlediskem hospodárnosti („obec je vázána povinností dobrého hospodáře veřejných prostředků a nemůže tedy svůj majetek dát k dispozici někomu, kdo by ho poškodil nebo neplatil nájem“).*

Odlišná je situace v oblasti zaměstnanosti, kde zřejmě neplatí, že služba je tvůrci i příjemci politiky jednoznačně vnímána jako výhoda, jejíž distribuce je pak dávkována podle oblíbenosti cílových skupin. „V nedávné historii jsme byli na národní úrovni svědky uplatňování opatření v oblasti zaměstnanosti, jak jako pomoci nezaměstnaným k získání práce, tak také jako donucovacího prostředku vůči nezaměstnaným, aby pracovali, dokonce i bez mzdy či jiného benefitu, což mělo spíše než pomoc k získání zaměstnání přinést pocit zadostiučinění pracujícím občanům - voličům. V obou případech byla sice používána rétorika pomoci, ale z pohledu cílové skupiny nezaměstnaných byl mezi pomocí a trestem významný rozdíl, čemuž odpovídaly i výsledky těchto snah“<sup>95</sup>. V oblasti zaměstnanosti musíme mít tuto stále přítomnou ambivalenci práce vždy na paměti a při zavádění nových opatření je nutné si vždy nejprve vyjasnit, zda je jejich účelem skutečně napomoci nezaměstnanému člověku k získání zaměstnání na volném trhu práce nebo něco jiného. Místní politika zaměstnanosti často soustředí zejména na ty obyvatele, kterým je

---

<sup>93</sup> V. Lesák – rozhovor.

<sup>94</sup> V. Lesák – rozhovor.

<sup>95</sup> A. Zieglerová – rozhovor.

potřeba „ukázat, že ,bez práce nejsou koláče‘, tedy na občany dlouhodobě nezaměstnané“<sup>96</sup>.

Logická je i oblíbenost nástrojů prevence kriminality, které cílí na ten aspekt, který je z pohledu majority i politického vedení prezentován jako nejpálčivější: na vyšší míru zločinnosti a sociálních patologií, která je se sociálním vyloučením spojována. „Politiciční lídři bývají často zvoleni právě proto, že mají odmítavý nebo přísný postoj k určité cílové skupině – ,nulovou toleranci“<sup>97</sup>.

Podobně jako u zaměstnanosti, ambivalentní situace je i v oblasti vzdělávání. Na jednu stranu, v České republice je zakořeněna ve školství silná segregace, tedy vyčleňování především romských dětí z hlavního vzdělávacího proudu, což je spojeno a zdůvodňováno mnoha stereotypy. Na druhé straně, skutečnost, že jde o děti, „které za nic nemohou“, může na místní úrovni usnadňovat některá z opatření. I taková představa o dětech, kterým je potřeba dát šanci, však často naráží na to, že „vina za neúspěch žáka ve škole je často shazována na rodiče, o kterých se pak jednoduše řekne, že nespolupracují či ani nechodí na třídní schůzky. Škola často nepřemýšlí o tom, proč se rodiče do školy bojí chodit“<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> A. Zieglerová – rozhovor.

<sup>97</sup> A. Olah – rozhovor.

<sup>98</sup> L. Macků – rozhovor.

## Závěr

V první části práce bylo na pozadí teoretických přístupů k sociálnímu vyloučení a popisu situace v této oblasti v České republice popsáno rozdělení kompetencí v rámci veřejné správy, tj. na orgány státní správy a orgány krajské a obecní samosprávy. Politika sociálního začleňování vykazuje značné nedostatky na národní i na místní úrovni, přičemž podstatnou součástí těchto nedostatků je i nedostatečné a vágní rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy. Role obcí v sociálním začleňování není nijak exaktně stanovena ani v legislativě, a většinou ani v relevantních národních politikách. Tato situace v praxi přispívá k tomu, že obce ve své roli často selhávají; jedná se přitom o nenahraditelného aktéra s klíčovými kompetencemi.

V dané situaci je místní politika sociálního začleňování, realizovaná obcemi, vedena z úrovně státní správy především metodicky, tedy vydáváním doporučení pro obce, vytvářením vhodných finančních, organizačních a dalších podmínek pro tyto politiky a podobně. Jelikož praktický výkon obce je v oblasti sociálního začleňování velmi obtížně vynutitelný, zůstává zde obci prostor pro to, aby si zvolila, zda a jakou politiku sociálního začleňování bude realizovat.

Přes kompetenční nejasnosti existuje komplex metodických doporučení pro obce, které představují komplexní návod pro místní politiku sociálního začleňování. Jako výzkumný nástroj byla zkonstruována ideální politika sociálního začleňování, která obsahovala soubor opatření v různých oblastech, která jsou v kompetenci a v reálných možnostech obce, a jsou přitom z expertního hlediska považována za účinná.

V praktické části diplomové práce byly provedeny 2 případové studie, v rámci kterých byla ve 2 menších obcích, Větrní a Českých Velenicích, zpracována formativní evaluace jejich politik sociálního začleňování. Politiky byly srovnány jednak se zjištěnými problémy na území obce (tj. zda jsou adekvátní ve vztahu k identifikovaným potřebám), a jednak s ideální politikou sociálního začleňování (tj. zda jsou využívány všechny dostupné nástroje).

Výsledek evaluace je podroben dalšímu zkoumání důvodů, proč se obce rozhodly opatření, které je k dispozici a vhodně reaguje na zjištěný problém, realizovat nebo nerealizovat. Na tuto otázku byla aplikována teorie konstrukce cílových skupin.

Přes limity zvolené metodologie a výzkumného designu lze konstatovat, že zvolená teorie se ve vztahu ke zkoumaným problémům ukázala jako mimořádně přínosná, ačkoliv vysvětluje pouze jeden aspekt procesu tvorby politiky sociálního začleňování.

Mezi důležité závěry patří, že způsob, jakým jsou konstruovány cílové skupiny politik (jejich připsané charakteristiky a atributy) významným způsobem ovlivňuje výslednou podobu politiky. Tyto konstrukce mají tendenci k sebereprodukcí, a jsou významnou překážkou efektivní politiky sociálního začleňování. Snaha o změnu veřejného diskursu vztahujícímu se k cílové skupině musí být proto důležitou součástí procesu tvorby této politiky.

Tyto závěry podle mého názoru zakládají dobrý důvod pokračovat v tomto typu výzkumů a pokusit se doložit zde navržené teze metodologií, která bude umožňovat větší generalizaci získaných výsledků.



## Bibliografie

- Analýza metodiky práce Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách a přínos jejího působení v romských lokalitách ve městech, obcích a regionech podle velikosti sídla.* 2012. Praha : Úřad vlády ČR.
- Analýza nástrojů a platných koncepcí politiky sociálního začleňování v České republice.* 2009. Praha : Národní centrum sociálních studií.
- Analýza poptávky měst, obcí a regionů po spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování v romských lokalitách.* 2011. Praha : Úřad vlády ČR.
- BESEDOVÁ, Magda. 2014. *Vytváření sítí dluhového poradenství - metodika.* Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-091-9.
- BROŽ, Miroslav – KINTLOVÁ, Petra a Ladislav TOUŠEK. 2007. *Kdo drží Černého Petra.* Praha : Člověk v tísni. ISBN: 978-80-86961-27-9.
- ČADA, Karel a kol. 2015. *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR.* Praha : GAC.
- DVOŘÁKOVÁ, Tereza. 2015. *Situační analýza města České Velenice v Jihočeském kraji.* Chomutov : TD kontext.
- Evaluace postupu veřejné správy při řešení eskalace napětí ve Šluknovském výběžku v období od června do listopadu 2011.* 2012. Praha : Úřad vlády ČR.
- Evaluační zpráva lokality Větrní.* 2012. Praha : Demografické informační centrum.
- Evropa 2020: Stínová zpráva.* Praha : Charita ČR.
- FARREL, Fintan. 2010. *State of play of social inclusion policies at the European level.* Brusel : EAPN.
- GABAL, Ivan - VÍŠEK, Petr. 2010. *Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení. Východiska pro formulaci a implementaci politiky začleňování obyvatel vyloučených lokalit do české společnosti a její sociální a ekonomické struktury.* Praha : Úřad vlády ČR.
- GABAL, Ivan a kol. 2006. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti.* Praha : GAC.
- HEJZLAROVÁ, Eva. 2012. *Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrhy politiky.* Disertační práce. Praha: Universita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- HENDRYCH, Dušan (ed.). 2014. *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha : Wolters Kluwer, a.s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HRUBEŠ, Jan. 2014. *Práce s rodinami v sociálně vyloučených lokalitách - metodika.* Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-093-3.
- INGRAM, Helen – SCHNEIDER, A. a Peter DeLEON. 2007. *Social Construction and*

- Policy Design. In SABATIER, Paul (ed). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, p. 93-126. ISBN 13: 978-0813343594.
- INGRAM, Helen M. – SCHNEIDER, Anne L. 2005. Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. In: *Deserving and Entitled: the Social Construction and Public Policy*. New York : State University of New York Press, Albany. ISBN10: 0-7914-6341-9
- JELÍNKOVÁ, Marie. 2011. Případová studie. In: NEKOLA, Martin a další. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha : Karolinum. ISBN 9788024618654.
- KELLER, Jan. 2000. *Vzestup a pád středních vrstev*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2000. ISBN 80-85850-95-8.
- KELLER, Jan. 2010. *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN: 978-80-7419-044-5.
- KELLER, Jan. 2011. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN: 978-80-7419-059-9.
- KREBS, Michal. 2014. *Bezpečnost, prevence a krizové intervence - manuál dobrých praxí*. Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-108-4.
- KREBS, Vojtěch. 2002. *Sociální politika*. Praha : ASPI, 2002. ISBN 80-86395-33-2.
- KRIŠTOF, Roman - CIHLÁŘ Jan a ŠMOLDAS, Martin. 2015. *Evaluační zpráva k působení Agentury pro sociální začleňování v lokalitě Větrní*. Nepublikovaný rukopis pracovní verze.
- KRIŠTOF, Roman. 2006. Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným. [Online] *Epolis.cz*. [Citace: 2014-1-16] [http://www.epolis.cz/download/pdf/materials\\_78\\_1.pdf](http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf).
- MACELA, Marcel. 2015. Obce a sociální politika. [Online] *Deník obce*. 14. 9. 2015. [Citace: 2015-11-25] <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6698075>.
- MACKŮ, Lucie - PIORECKÝ, Viktor. 2014. *Kombinovaná sociálně-pedagogická intervence - metodika*. Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-112-1.
- MAREŠ, Petr. 1999. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 1999. ISBN 80-85850-61-3.
- MAREŠ, Petr. 2006. Sociální exkluze, sociální inkluze a sociální koheze: diskurs a realita. In: SIROVÁTKA, Tomáš (ed.). 2006. *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova univerzita a VÚPSV. ISBN 80-210-4225-7.
- MELKOVÁ, Gabriela. 2014. *Prostupné zaměstnávání - metodika*. Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-089-6.
- MERTON, Robert King. 2000. *Studie ze sociologické teorie*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), ISBN 80-85850-92-3.

- NEDĚLNÍKOVÁ, Dana. 2014. *Koordinace sociálních služeb v obcích se sociálně vyloučenými lokalitami - metodika*. Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-104-6.
- NEKOLA, Martin- VESELÝ, Arnošt a František OCHRANA. 2007. Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha : Sociologické nakladatelství. ISBN: 80- 86429-75-X.
- NEKOLA, Martin. 2007. Monitoring a evaluace realizovaných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha : Sociologické nakladatelství. ISBN 80- 86429-75-X.
- OCHRANA, František – PŮČEK, Milan. 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-667-7.
- PELIKÁNOVÁ, Anežka - ŠMOLDAS Šmoldas, Martin. 2013. *Zmapování kapacit bydlení využívaného k ubytování sociálně znevýhodněných v obci Větrní s důrazem na soukromé ubytovny*. Praha : Úřad vlády ČR, 2013. ISBN 978-80-7440-075-9.
- PIERCE, Jonathan J. et al. 2014. Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. [Online]. *The Policy Studies Journal*, vol. 42, no. 1., p. 1-29. ISSN 1541-0072. [Citace: 2014-20-11]  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12040/full>.
- POTŮČEK, Martin. 2006. Evropské a národní strategie sociálního začleňování: teorie a praxe. In: SIROVÁTKA, Tomáš (ed.). *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova univerzita a VÚPSV. ISBN 80-210-4225-7.
- PROKOP, Daniel. 2013. Zdroje tekutého hněvu. Už nezapírejme chudobu. [Online] *Aktualne.cz*. 24. 10. 2013. [Citace: 2015-11-12]  
<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/nazory-a-komentare/komentar-zdroje-tekuteho-hnevu-uz-nezapirejme-chudobu/r~a86dfe163cd611e3bd2b0025900fea04/>.
- Průručka pro obce*. 2012. Praha : Úřad vlády ČR.
- RÁKOZSYOVÁ, Miroslava. 2006. *Začleňování na pracovní trh jako součást procesu sociálního začleňování v ČR*. Disertační práce. Brno : FSS MU.
- SCHARPF, Fritz W. 2002. *The European Social Model: Coping with the challenges of diversity*. Berlin : Max Planck Institute for the Study of Societies.
- SCHNEIDER, Anne – INGRAM, Helene. 1993. Social Construction of Target Population: Implication for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, p. 334-347. ISSN 0003-054.
- SCHNEIDER, Anne – SIDNEY, Mara. 2009. What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 1, p. 103-119. ISSN 1541-0072.
- SCHNEIDER, Anne L. – INGRAM, Helene M. (eds.). 2005. *Deserving and Entitled: the Social Construction and Public Policy*. New York : State University of New York

Press. ISBN13: 978-0791463413.

SCHNEIDER, Anne L. – INGRAM, Helene. 1997. *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas. ISBN 978-0700608447.

SIROVÁTKA, Tomáš. 2006. Nová sociální rizika a sociální vyloučení jako výzva pro českou sociální politiku. In: SIROVÁTKA, Tomáš (ed.). *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova univerzita a VÚPSV. ISBN 80-210-4225-7.

SNOPEK, Jan – MATOUŠEK, Roman. 2014. *Prostupné bydlení - metodika*. Praha : Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-113-8.

SOBKOVÁ, Miroslava – SCHLESINGER, Petr. 2012. *Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy*. Praha : Institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí.

SVOBODOVÁ, Kamila (ed.). 2011. *Situační analýza Větrní*. Praha : Demografické informační centrum.

ŠÁLKOVÁ, Eva. 2013. *Vývoj české politiky sociálního začleňování*. Diplomová práce. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd.

ŠIMÍKOVÁ, Ivana- VAŠEČKA, Imrich a kol. 2004. *Mechanismy sociálního vyčleňování romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace*. Brno : Barrister & Principal, ISBN 80-7364-009-0.

ŠVEC, Jakub. 2014. *Problematika sociálního vyloučení v ČR a Agentura pro sociální začleňování jako aktér sociální politiky*. Seminární práce. Praha: Universita Karlova, Fakulta sociálních věd.

TOUŠEK, Laco - GANICKÝ Bohdan a kol. 2015. *Analýza pocitu bezpečí v Českých Velenicích. Zpráva z šetření*. Plzeň : Centrum aplikované antropologie a terénního výzkumu (CAAT), FF ZČÚ Plzeň.

TRLIFAJOVÁ, Lucie – HURLE, Jakob a Blanka KISSOVÁ. 2014. *Kdy se práce vyplatí? Analýza ekonomických motivací k zaměstnání*. Praha : MKC Praha.

VEČERNÍK, Jiří - MYSLÍKOVÁ, Martina. 2015. *Chudoba v České republice. Kritický pohled na evropské ukazatele*. Praha : Sociologický ústav Akademie věd ČR. ISBN 978-80-7330-283-2.

VÍŠEK, Petr - KEPKOVÁ, Michaela. 1999. Romové v systémech sociální ochrany, zdroje sociální distance. In: *Romové v České republice (1945-1998)*. Praha : Socioklub. ISBN 80-902260-7-8

WINKLER, Jiří. 2006. Význam vztahu politické a profesionální kapacity pro naplnění strategie sociálního začleňování v ČR. In: SIROVÁTKA, Tomáš (ed.). *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova univerzita a VÚPSV. ISBN 80-210-4225-7.

## Dokumenty:

*Akční plán pro naplňování národních cílů ČR stanovených v rámci Strategie Evropa 2020.* 2010. Praha : Úřad vlády ČR.

*Materiál k usnesení vlády č. 85 ze dne 23.1.2008.* 2008. Praha : Úřad vlády ČR.

*Národní akční plány sociálního začleňování (NAPSI).* 2010. [Online] Ministerstvo práce a sociálních věcí. [Citace: 2014-17-1] <http://www.mpsv.cz/cs/9087>.

*Programový dokument Programů sociální integrace společnosti Člověk v tísni.* 2005 [Online]. Epolis.cz. [Citace: 2014-1-15] [http://epolis.cz/download/pdf/materials\\_73\\_1.pdf](http://epolis.cz/download/pdf/materials_73_1.pdf).

*Sociální začleňování.* 2012. [Online] Ministerstvo práce a sociálních věcí. [Citace: 2014-1-14] <http://www.mpsv.cz/cs/9078>.

*Strategický plán sociálního začleňování města České Velenice 2015 - 2018.* 2015. České Velenice : Město České Velenice.

*Strategický plán sociálního začleňování pro obec Větrní pro období 2012 - 2013.* 2012. Větrní : Obec Větrní.

*Strategický plán sociálního začleňování v obci Větrní pro léta 2014 – 2016.* 2014. Větrní : Obec Větrní.

*Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020.* 2014. Praha : Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

**Summary:**

First part of the diploma thesis consists an overview of theoretical approaches to the social exclusion and description of situation in Czech Republic. Distribution of competencies within the public administration is discussed, including state and municipal administration. Social inclusion policy has significant lacks both on national and local level, with important part of these lacks being unclear and vague distribution of competencies among different levels of public administration. The role of municipalities is not clearly stated in legislation, or in relevant national documents. This situation often results in failure of municipalities regarding social inclusion: their role is at the same time crucial.

The only way state is actually directing local inclusion policies are recommendations for municipalities, connected to adequate financial and other resources. Mostly, there are no ways a state can enforce a local social policy; is clearly up to a local government, whether a social inclusion policy is implemented, and what kind of policy.

Despite unclear competencies, there is a package of recommended inclusive measures for municipalities, involving all relevant areas of social inclusion. An ideal local social inclusion policy has been constructed, and consisted of measures that are within the scope of municipalities and that can have a positive effect on social exclusion.

During the research, 2 case studies were carried out. Formative evaluations of social inclusion policies in 2 smaller towns in South Bohemia were conducted. Policies were related to the sum of identified problems on one hand, and to the ideal social inclusion policy model.

The output of both evaluations was further examined in terms why did or did not the municipalities decide to adopt and implement a concrete measure. A social construction of target groups' theory was applied.

Despite limits of chosen research design it is possible to conclude, that the theory appears to be very useful in terms of exploring the subject. The way the target groups are constructed impact the way how are the relevant policies adopted. Those constructions tend to self-reproduction, and are a significant obstacle for affective social inclusion policy.

## **Seznam příloh:**

**Příloha č. 1: Podklad pro rozhovory**

## Přílohy

### Příloha č. 1: Podklad pro rozhovory

*Základní okruh otázek polo-strukturovaných rozhovorů:*

#### *Expert:*

- Pracovní zařazení, zkušenosti respondenta.
- Můžete prosím shrnout motivace obcí pro uplatňování opatření směřujících k řešení situace v sociálně vyloučených lokalitách (ve své odborné oblasti)?
- Co má dle vašich zkušeností na motivaci obce k uplatnění konkrétních opatření vliv?
- Jaká opatření mohou být obcemi využívána? (s respondentem je konzultován seznam opatření)
- Jaké jsou podle vaší zkušenosti důvody, proč jsou opatření obcemi realizována či nerealizována?
- Jakým způsobem jsou konstruovány cílové skupiny těchto opatření? Jaký to má vliv na jejich formulaci a implementaci?

#### *J*

- Pracovní zařazení, zkušenosti respondenta.
- Jaká byla z počátku motivace obce k politice sociálního začleňování? Jak se dále proměňovala v čase? Co bylo příčinou změn v motivaci obce?
- Můžete prosím popsat proces přípravy politiky sociálního začleňování? Jednalo se o proces, který vycházel z metodiky Agentury pro sociální začleňování (ASZ)? Pokud nikoli, ve kterých aspektech se tento proces odlišoval? Proč?
- Jak probíhalo vyjednávání obce ohledně procesu přípravy politiky sociálního začleňování? Pokud se objevily komplikace, v čem spočívaly? Ve kterých bodech standardního/ideálního procesu se případně objevily komplikace?
- Na přípravě strategického plánu pro sociální začleňování (SPSZ) se v diskusi setkají odborníci a politická reprezentace. Panovala mezi těmito skupinami názorová shoda? Pokud ne, v jakých aspektech se názory rozcházely? Zasahovali aktéři z řad politické reprezentace do tvorby strategie? V kterých bodech? Můžete mi prosím říci, jak probíhal proces schvalování SPSZ po té, co byl dokončen na pracovní úrovni?



- Kteří aktéři vstupovali do procesu tvorby SPSZ? Můžete prosím popsat jejich roli, postoje a případně klíčové návrhy? Existují aktéři v obci, jejichž aktivitu jste v tomto procesu postrádal?
- Jaká byla role krajského úřadu při přípravě SPSZ? Vstupoval do procesu přípravy aktivně? Pokud ano, můžete prosím shrnout jeho intervence? Jednalo se spíše o doporučení či spíše o direktivní postoje? Jak byste charakterizoval jedním slovem vystupování krajského úřadu?
- Jak s odstupem hodnotíte schválený strategický plán? Reagoval dobře na zjištěné problémy?
- Která opatření chyběla? Byla chybějící opatření při přípravě součástí návrhů některého z aktérů? Pokud ano, lze říci, proč byla odmítnuta? Můžete prosím komentovat u každého odmítnutého opatření důvody?
- Pokud se podíváme na ta opatření, která byla so SZ přijata. Můžete v jejich výčtu označit ta, jejichž realizace je podmíněna určitou aktivitou/zásluhou ze strany cílové skupiny?
- Jak byla vymezena cílová skupina pro konkrétní opatření? Je cílová skupina dále strukturována?
- Jaký byl postoj/vztah obce vůči této cílové skupině? Z čeho tak usuzujete? Který z aktérů reprezentuje tento postoj v obci? Jak se tento postoj projevil ve vztahu k jednotlivým opatřením?
- Jaký je vztah obce k cílové skupině? Měnil se nějak v čase? Může popsat tuto proměnu?