

III.

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**

Obsah

1. Vyloučené lokality – oslabení soudržnosti české společnosti.....	3
2. Cíle a předpoklady formulace integrační politiky	7
3. Zaměření a struktura předkládaného dokumentu	9
4. Sociální vyloučení – definice a nástin vývoje	11
5. Bariéry řešení a integrace	17
5.1. Poznání a politika	17
5.2. Společenské bariéry	18
5.3. Dosavadní postupy, politiky a jejich efektivnost	19
5.4. Vzdělání	22
5.5. Zaměstnanost a sociální politika	24
5.6. Aktivita extremistických hnutí	25
6. Klíčové nástroje strategie změny – hlavní principy strategie	27
7. Podrobnější kroky v oblasti systémových změn	28
7.1. Strategie regionálního rozvoje Ústeckého, Moravskoslezského, Karlovarského a Olomouckého kraje	28
7.2. Strategie v oblasti vzdělávání a školského systému	31
7.3. Nutné kroky v oblasti sociální a rodinné politiky	33
7.3.1. Sociálně právní ochrana dětí	34
7.3.2. Sociální služby	35
7.3.3. Finanční podpora rodin	36
7.4. Politika zaměstnanosti	36
7.5. Nutné kroky v oblasti bytové a sídelní politiky	39
7.6. Strategie posilování zákonnosti a právních poměrů v městech s vyloučenými lokalitami	42
7.7. Pozice a role nestátních a neziskových organizací (NNO)	45
7.8. Informační a výzkumná podpora a monitorování změny	48
8. Institucionální báze procesu integrace a odpovědnosti hlavních aktérů	49
Použitá literatura	54
Seznam zkratek	62

1. Vyloučené lokality – oslabení soudržnosti české společnosti

- 1.1. V průběhu necelé dekády se sociálně vyloučené lokality, obývané převážně Romy, staly nejvážnějším zdrojem narušení sociální soudržnosti české společnosti a vážným vnitřním i vnějším problémem České republiky. Ohrožení soudržnosti české společnosti je hlavním důvodem k formulaci, přípravě a realizaci robustní integrační strategie překonávání sociálního vyloučení, obnovování koheze české společnosti a snižování počtu sociálně vyloučených jednotlivců a rodin žijících ve vyloučených enklávách a v důsledku i snižování počtu těchto vyloučených enkláv.
- 1.2. Existence vyloučených enkláv ohrožuje *sociální a ekonomickou soudržnost*. Rozděluje českou společnost na většinovou část, která odvozuje svůj způsob života od zaměstnání, mzdy a spotřeby vymezené pracovními příjmy, a na menšinovou část, která se propadla mimo pracovní trh, provází ji dlouhodobá nezaměstnanost¹ a životní způsob závislý na sociálních dávkách, půjčkách, dlužích a jiných způsobem získávání doplňkových příjmů a obživy, který postupně dlouhodobou nezaměstnanost proměňují u podstatné části obyvatel v jejich nezaměstnatelnost s nízkými šancemi návratu na pracovní trh. Této situaci odpovídá i zesilující polarizace sociálních a ekonomických zájmů obou vzdalujících se částí české společnosti.
- 1.3. Existence vyloučených enkláv *etnicky polarizuje českou společnost*. Vyloučené enklávy jsou dlouhodobě, v rostoucí míře a podílu obývány etnickými Romy, českými občany. Sociálně ekonomické vyloučení se propojuje s etnickým původem. Propad mimo sociální a ekonomickou strukturu české společnosti nabývá etnický obsah a nezřídka i etnickou interpretaci ze strany etnické menšiny, která se cítí diskriminována i etnické většiny, která si v nemalé míře propadnutí mimo pracovní trh a strukturu společnosti spojuje s romskou etnicitou.²
- 1.4. Existenci sociálně vyloučených enkláv jakožto vzájemnou segregaci vnímá dlouhodobě většina české společnosti jako formu vzájemné separace dvou sociálních skupin žijících zcela odlišným životním způsobem. Pro extremistické pojetí jde o segregaci dvou odlišných etnických populací. V sousedství vyloučených enkláv zesilují pokusy extremistických politických sil a zesiluje jejich veřejná podpora, čímž se problém vyloučených enkláv posouvá rovněž do *oslabování demokratické soudržnosti české společnosti a politického systému*. Objevují se pokusy o *rasistickou či nacionalistickou antagonizaci české společnosti* a zesilování výzev k protiromským a rasistickým aktivitám. Nárůst extremistických postojů, respektive jejich pouliční a organizovaný projev včetně politických ambicí³, byl delší dobu ponechán bez odezvy, občanské, politické i represivní, což nepochybně ovlivnilo veřejný diskurz a přijatelnost rasistických a extremistických postojů. Do protiromské rétoriky se občas dokonce zapojovali zvolení politici parlamentních stran.
- 1.5. Vyloučené lokality zřejmě vtahují rostoucí podíl ze všech českých občanů romského etnického původu, kteří jsou nadále také přímo či nepřímo vytlačováni z prostředí

¹ Podle různých informačních a výzkumných zdrojů se odhady nezaměstnanosti ve vyloučených lokalitách pohybují v rozmezí 65 – 90 procent (Socioklub 1999, GAC 2006, Světová banka 2008, Kašparová, Ripka, Sidiropulu Janků 2008, GAC 2010). Vyloučené lokality koncentrují především dlouhodobou nezaměstnanost a drtivá většina dlouhodobě nezaměstnaných žije právě ve vyloučených lokalitách.

² Srovnatelné sociologické výzkumy za období 1994 – 2008 ukazují konstantně vysoký podíl těch, kteří odmítají mít romskou rodinu za sousedy, zatímco vůči ostatní etnické odlišným rodinám, zejména cizinců tento odmítavý postoj podstatně poklesl, viz Gabal, Ivan, Karel Čada, Jan Snopek (2008): *Klíč k posílení integrační politiky obcí*. Praha: Otevřená společnost o.p.s..

³ Viz MV ČR (2010): *Zpráva ministerstva vnitra o problematice extremismu v roce 2009*. Praha: MV ČR.

mimo lokality. Zatímco v roce 2006 odhadovala první studie sociálně vyloučených romských lokalit celkový počet jejich obyvatel na 60 – 80 tisíc⁴, pozdější studie některých enkláv zjišťovaly zvýšení počtu Romů a jejich etnickou homogenizaci, v důsledku přílivu nových obyvatel romského původu.⁵ Faktický vývoj zřejmě charakterizuje rovněž vznikání nových lokalit. Vzhledem k tomu, že podle výsledků nedávných výzkumů a jejich demografických přepočtů⁶ odhadujeme celkový počet Romů žijících v České republice do intervalu 150 – 200 tisíc⁷, usuzujeme, že v současnosti žije ve vyloučených enklávách více než polovina všech českých občanů romského původu.

- 1.6. Při posuzování vývojových tendencí početního stavu romské populace je třeba vzít v úvahu obě složky populačního vývoje, tj. charakter reprodukce (porodnosti a úmrtnosti) a intenzitu migrace. *Věková struktura romské populace vzhledem k poměrně vysokému zastoupení dětí zaručuje početní růst i v případě snižování úrovně plodnosti, ke kterému nepochybně dochází.*⁸ Do reprodukčního věku se postupně dostávají početné generace, které v absolutním vyjádření zajistí početní růst, i když průměrný počet dětí na jednu ženu se bude zřejmě i nadále snižovat. K početnímu růstu také přispívá zlepšování zdravotního stavu romské populace a tím prodlužování délky života. Případné migrační ztráty jsou tak kompenzovány charakterem reprodukce a v dlouhodobém pohledu si romská populace i nadále zachovává početní růst, což odpovídá obecným demografickým zákonitostem. O výraznějších změnách v charakteru reprodukce lze mluvit v časovém horizontu generací, nikoliv kalendářních let.

⁴ GAC (2006): *Analýza sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit*: Praha: MPSV.

⁵ Socioklub (2009): „*Sociální past II - exekuce*“: *Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuci praxi*. Praha: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

⁶ GAC (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žáků a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit*. Praha: MŠMT, Ústav pro informace ve vzdělávání (2009): *Monitoring RVP*. Praha: ÚIV..

⁷ Odborné odhady početního stavu Romů vychází z dostupných statistických dat (do roku 1989 evidence národních výborů, v letech 1970 – 2001 sčítání lidu) a na základě obecných zákonitostí demografické reprodukce a dílčích informací o úrovni reprodukce romské populace jsou údaje upravovány. Na základě demografických analýz se současný počet Romů v České republice pohybuje v rozmezí 150 – 200 tis. Toto tvrzení podpořila i zjištění projektu „Monitoring RVP“, který pro Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy realizoval v první polovině roku 2009 Ústav pro informace ve vzdělávání a jehož úkolem bylo i zmapovat, jaký podíl ze všech žáků na základních školách představují romské děti. Příslušnost k romské populaci vycházela nejen z vlastní identifikace, ale v úvahu byl brán i převažující názor okolí a posouzení romské etnicity řediteli příslušných škol. I přes možné výhrady ke způsobu zařazení dětí mezi Romy lze považovat výsledky projektu za reálné, neboť právě učitelé na základních školách jsou zřejmě schopni nejlépe situaci posoudit. Šetření se týkalo plošně území celé republiky a dotazník vyplnilo 2713 škol, což představuje 65 procent všech základních škol a sebraný vzorek škol lze považovat za reprezentativní. Podle projektu představují v České republice romské děti na všech typech základních škol 4,25 procenta z celkového počtu žáků a jejich zastoupení se pohybuje v rozmezí 1,4 – 10,6 procenta (nejnižší zastoupení v kraji Vysočina, nejvyšší v Ústeckém kraji), což odpovídá územním koncentracím romské populace, zjištěným ve sčítáních lidu. Na počátku roku 2009 žilo v České republice 842 tis. dětí ve věku povinné školní docházky, a pokud vyjdeme z předpokladu, že romské děti představují 4,25 procenta z celkového počtu dětí ve věku 6 – 14 let, žije v České republice v současné době necelých 36 tis. romských dětí (6 – 14 let). Další úvaha vychází ze strukturálních charakteristik romské populace, zjištěných v národním sčítání lidu. Na základě sčítání lidu z roku 2001 představovaly romské děti ve věku povinné školní docházky necelou pětinu (19 procent) z celkového zjištěného počtu Romů a toto zastoupení lze považovat vzhledem k dosud mladé věkové struktuře Romů za reálné. Za tohoto předpokladu by se celkový počet Romů v České republice pohyboval kolem 188 tis., což odpovídá rozpětí mezi nízkou a střední variantou současných demografických odhadů (150 – 200 tis.).

⁸ Odhad byl vytvořen pro účely této strategie. Blíže k demografickým souvislostem viz Kalibová, Květa (1999): *Romové z pohledu statistiky a demografie*. In: Socioklub: *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.

- 1.7. S délkou existence vyloučených lokalit, s jejich rostoucí etnickou homogenizací a patrně i pokračující koncentrací zejména do největších lokalit, dochází k prohlubování odlišností mezi způsobem života (obživy) dlouhodobě nezaměstnaných obyvatel enkláv a způsobem života (obživy) většinové populace mimo enklávy. Největší vyloučené lokality *nabývají charakteru „ghet“* s posilující vlastní vnitřní strukturou, vlastními pravidly i „zákony“ a „ekonomikou“, rostoucím podílem šedé, nelegální aktivity a příjmů, za podpory systému sociálních dávek, a klesajícím podílem legální zaměstnanosti, zdaněných příjmů a mezd. *„Ghettoizace“ největších enkláv prohlubuje odlišnost a nekompatibilitu sociálního a ekonomického systému uvnitř enkláv se světem a systémem mimo respektive v sousedství.* „Gheta“ jsou méně dostupná a otevřená těm, kteří v nich nežijí a naopak. Propadání největších lokalit do „ghet“ znamená posun od sociálního vyloučení, k segregaci a vzájemnému oddělování. Počty takto se vnitřně transformujících a segregujících velkých enkláv experti odhadují na 30 – 40.
- 1.8. Zhoršování hospodářské situace komplikuje pozici na trhu práce ať již z hlediska vstupu dosud nezaměstnaných, tak z hlediska ztráty zaměstnání a příjmu u zaměstnaných. *Nezaměstnanost v takovéto situaci je prvním krokem směrem k vyloučení a posléze segregaci romských rodin,* protože mají obtížnou pozici při hledání dalšího zaměstnání, ať již z důvodů rekvalifikace nebo z důvodů rasových bariér, které na trhu práce nepochybně jsou. **Vzestup nezaměstnanosti v profilových regionech u neromské populace bude vyvolávat sociální napětí mezi těmi, kteří pracovat chtějí a nemohou práci sehnat a dlouhodobě nezaměstnanými, kteří již zaměstnání neshánějí.**
- 1.9. Oslabování soudržnosti a prohlubování segregace v čase nabývá značnou determinační sílu a přesah do budoucnosti (setrvačnost), a to prostřednictvím *nové generace, která vyrůstá uvnitř vyloučeného prostředí* aniž by poznala jiný než vyloučený způsob života a obživy a dostala se do běžného každodenního kontaktu se způsobem života vázaným k profesi, práci, mzdě a celoživotní kariéře. Důsledkem je razantní sociální znevýhodnění a propad vzdělanostních šancí romských chlapců a dívek⁹, zejména však rozpad individuální zkušenosti a představ o socioprofesní struktuře české společnosti, v jejích středních a vyšších úrovních, o kterých nemají děti vyrůstající v enklávách představu. Bez pracovní-profesních ambicí dále *klesá hodnota vzdělání pro životní dráhu* a v důsledku se projevuje celkový propad úrovně gramotnosti a podílu romských chlapců a dívek, které vůbec postoupí směrem ke střednímu vzdělání a kvalifikaci.¹⁰ Degradace vzdělání, kulturního vybavení, kompetence, znalostí a kvalifikace v mezigeneračním rozměru a přenosu má nepochybně kumulativní charakter. Lze předpokládat, že *mezi světem vyloučených enkláv a ostatními sociálními skupinami a vrstvami české společnosti bude narůstat distance, prohlubovat se vzájemná nekompatibilita a neschopnost soužití.* Pokles soudržnosti se bude v čase rovněž kumulovat mezigeneračními přenosy.
- 1.10. Strukturální pohled na základní školy v okolí vyloučených enkláv naznačuje nejen *nadrepräsentaci romských žáků ve speciálních školách* s nevyhnutelně nižšími nároky,

⁹ Podle studie GAC (2009) mají žáci a žákyně romského původu méně než 50 procentní šanci ukončit základní školu ve srovnání se svými vrstevníky z neromského prostředí.

¹⁰ Podle studie Světové banky (2008) je odhadován podíl pologramotných mezi Romy kolem 44 procent. Podle zjištění GAC (2009), potvrzeného rovněž výsledky výzkumů Ústavu pro informace ve vzdělávání (2009) a České školní inspekce (2010), se podíl romských žáků, kteří získávají základní vzdělání ve speciálních školách a programech pro žáky s lehkým mentálním postižením (ve skutečnosti se socio-kulturním a etnickým znevýhodněním) pohybuje na úrovni cca 25 procent ze všech romských žaček a žáků.

výkonnosti žáků a nižší kvalitou výsledného vzdělání a nižší šanci na získání kvalifikace a uplatnění na trhu práce. Tentýž efekt lze pozorovat i v běžných základních školách, kde se sice objevuje možná až pětina romských žáků mezi nadprůměrem, ale negativní vývoj a výsledky během školní docházky a na druhém stupni tyto žáky nakonec stejně zbavuje šanci na účinný a úspěšný přestup na střední školy či gymnázia. Ani těm romským žákům, které učitelé hodnotí nadprůměrně, se nedaří překonat bariéru mezi základní a střední školou, vyjma skutečných výjimek.¹¹ Vzestupná vzdělanostní mezigenerační mobilita, která provází celý industriální a postindustriální vývoj moderních společností, ztrácí v sociálně vyloučených romských lokalitách svůj obsah, smysl a výskyt. Tím pochopitelně klesá i *pravděpodobnost reprodukce vzdělanějších vrstev a elit v celku romské populace.*

- 1.11. Nízká přítomnost kulturního kapitálu, s věkem se zhoršující vzdělanostní šance vůči neromským spolužákům a vrstevníkům, vyvíjejí *spontánní segregací tlak na postupnou etnickou homogenizaci základních škol v okolí velkých „ghet“.* Od určité hladiny podílu romských žáků se začnou odlévat neromské dívky a chlapci a naopak přibývat počet a podíl romských žáků. V okolí enkláv se při nasazeném vývoji prosazuje také rasová segregace základního školství a školský systém ztrácí schopnost podporovat vzdělanostní a etnickou soudržnost české společnosti.¹²
- 1.12. Gravitační síla velkých enkláv či „ghet“ nejen přitahuje Romy, ale vytváří negativní a konfliktní pole pro neromské obyvatelstvo v okolí enkláv a v městech, v jejichž katastru či rámci se vyloučené enklávy nalézají. Sociální nestabilita, pokles pouliční i majetkové bezpečnosti, expanze a „vylévání“ se organizovaného zločinu, drog, obchodu s lidmi do prostředí neromské populace a mimo enklávy se nesetkává s patřičným protitlakem veřejné správy na podporu právního a bezpečného prostředí ať již ze strany policejních, justičních či samosprávných orgánů. Okolí velkých enkláv zaznamenává značné zhoršování životních podmínek v elementární kvalitě soužití, bezpečnosti a ochraně práva. *Dlouhodobé zanedbávání sociální degradace vyloučených lokalit, jejich obyvatel, sociálních a hospodářských zvyklostí nepochybně posunulo problém sociálního vyloučení a romských „ghet“ z pásma sociálně – etnického problému do pásma bezpečnostních rizik a reálných hrozeb od organizovaného zločinu, přes neustávající drobnou kriminalitu až po vážné riziko nárůstu extremistických akcí, rasismu a podpory extremismu.* Narušení právní, občanské a politické soudržnosti v okolí velkých „ghet“ je dnes skutečností. Lidé žijící na obou stranách segregované „zdi“ se musí přizpůsobit a nemají svobodnou volbu zhoršení podmínek překonat vlastním úsilím nebo se odstěhovat.¹³
- 1.13. Pohled na regionální distribuci největších vyloučených enkláv ukazuje, že *jsou nejvíce koncentrovány v dlouhodobě strukturálně postižených, zatížených a „vytěžovaných“*

¹¹ Viz GAC (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit.* Praha: MŠMT.

¹² Podíl škol s různou úrovní koncentrace romských žáků v okolí vyloučených enkláv:

do 20 procent romských žáků	61 %
21-50 procent	21 %
nad 50 procent	17 %

Viz GAC (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit.* Praha: MŠMT.

¹³ Viz GAC spol. s r. o. (2010): *Dlouhodobý monitoring situace romských lokalit v ČR – České lokality.* Závěrečná zpráva. Praha: Úřad vlády ČR.

regionech zejména severních Čech, ale rovněž severní Moravy.¹⁴ Koncentrace těžkého průmyslu, dolů, chemického průmyslu, energetiky, hutí a dalších rozsáhlých komplexů probíhala již od nacistické okupace, zesílila v období komunistické totality, a to včetně podporované migrace potřebných pracovních vzdělanostních skupin, výstavby laciného bydlení a panelových sídlišť, devastace životního prostředí i zdraví a kvality života obyvatel. Postkomunistická transformace, privatizace a zánik větší části těžkého průmyslu, spolu s odprodejem státních a obecních bytů a vývojem trhu s byty a nemovitostmi synergizovala koncentraci romské populace do největších „ghet“ se strukturálním propadem severních regionů, zejména v Ústeckém kraji, pánevních okresech severních Čech a v Moravskoslezském kraji. Zjišťované charakteristiky životního prostředí, zdravotního stavu, předčasné úmrtnosti, sociálně patologických jevů i stagnace rozvoje infrastruktury, školství a dalších charakteristik, to vše dokládá, že výskyt největších „ghet“ je součástí strukturální zaostalosti a nedostatečných rozvojových podnětů několika regionů. V problému sociálně vyloučených enkláv je obsažen i vážný problém ekonomického, sociálního i vzdělanostního zaostání některých regionů České republiky. Výskyt „ghet“ a strukturální zaostalost regionu se vzájemně synergizují v prohlubování regionálních strukturálních problémů, neatraktivnosti a stagnace dotčených regionů v mnoha ohledech. Oslabení územní soudržnosti, kvalitativní odlišnost životních podmínek i kvality života představují problém, který podstatně přesahuje hranice i výskyt „ghet“. *Sociálně vyloučené lokality, obývané převážně Romy, jsou součástí komplexní strukturální zaostalosti dotčených regionů.*¹⁵

- 1.14. Vývoj provází značné množství aktivit zaměřených na tlumení nejvážnějších propadů, sociální devastace obyvatel enkláv. Přes veškerou aktivitu a úsilí, které dnes leží více na spolupráci samospráv s neziskovými organizacemi, spolu s objemným, nákladným, ale pasivním podložím záchranné sociální sítě státu, *nelze současnou aktivitu charakterizovat jinak než jako brzdící nebo tlumící nejvážnější problémy, ale celková situace se průběžně celkově zhoršuje.*
- 1.15. Jakkoli dosud chybí systematictější studie, vypovídají dostupné analýzy o značné nákladnosti celého problému a kumulaci nákladů v čase. Provedené studie (Deloitte pro MPSV) na datech za rok 2006 vedou k hodnotě přímých nákladů v pásmu 10 mld. Kč, které patří mezi mandatorní výdaje státu.¹⁶ Rozsah nepřímých nákladů bude neméně významný a zejména rovněž kumulativní v čase. CERGE-EI je v roce 2009 odhadovalo na dalších 6 mld. Kč.¹⁷

2. Cíle a předpoklady formulace integrační politiky

- 2.1. Předkládaná integrační strategie se zaměřuje výhradně na překonání sociálně ekonomického vyloučení rodin a jednotlivců žijících ve vyloučených lokalitách, míří výhradně k řešení tohoto nejvážnějšího problému a poruchy soudržnosti české společnosti. Předkládaná strategie naopak *neřeší problém Romů jako národnostní menšiny*. Podstatná část Romů žije mimo sociální vyloučení, integrována v české společnosti s vlastními kulturními a menšinovými zájmy a aktivitami. Cílem navrhované strategie je eliminace sociálního vyloučení a problému chudoby obyvatel

¹⁴ Viz např. GAC (2006): *Mapa sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit*.

¹⁵ Viz GAC (2006): *Mapa sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit*. Dostupné na http://www.esfcr.cz/mapa/int_CR.html.

¹⁶ Deloitte (2008): *Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit*. Praha: MPSV.

¹⁷ Také zmíněno v prezentaci Christiana Bodewiga a Evy Hromádkové na semináři platformy EU pro sociální začleňování Romů konaném v dubnu 2009 v Praze

sociálně vyloučených lokalit, nikoliv zajištění a podpora kulturní a etnické rozmanitosti života romské menšiny. Zároveň je patrné, že nastartování úspěšného procesu integrace obyvatel sociálně vyloučených lokalit bude nepochybnou součástí a bude mít pozitivní vliv na celkovou kvalitu životních podmínek nejvíce zatížených měst a regionů a jejich obyvatel včetně majoritní populace.

- 2.2. Cílem, respektive výsledkem úspěšné integrační politiky, je *jednotlivec a jeho rodina*, kteří zakládají svůj život na zaměstnání, práci a mzdě, a odpovídající životní úrovni a spotřebě. Takto definované sociálně-ekonomické postavení jednotlivce a jeho rodiny umožní plné začlenění do sociální struktury české společnosti a plnou integraci do majoritního prostředí v sociálním, ekonomickém, prostorovém i komunitním rozměru každodenního života i dlouhodobého udržitelného soužití.
- 2.3. Cílem integrační politiky je majoritní společnost podporující integraci jednotlivců a rodin směřujících k životnímu způsobu založenému na práci, mzdě a odpovídající životní úrovni a životním stylu. Předpokladem zvyšování soudržnosti české společnosti mezi vyloučenými rodinami a majoritní populací i prostředím sociální struktury české společnosti, je oboustranné sblížování, podpora tohoto procesu a zásadní změna dosavadního nepříznivého vývoje a narůstání etnické tenze provázející rapidní zhoršování soudržnosti české společnosti. Překonání relativní uzavřenosti české společnosti a překonávání sociálního vyloučení jednotlivců a rodin musí být souběžné procesy. *U žádného z nich nelze očekávat spontánní spuštění.*
- 2.4. Pohyb mezi současným stavem převažujícího vyloučení romské menšiny a cílovým stavem integrace do české společnosti a její sociální struktury, nelze dosáhnout naráz a pro celou populaci žijící ve vyloučené lokalitě. Pohyb mezi vyloučením a plným, tedy faktickým a uznaným včleněním a participací v sociální a ekonomické struktuře české společnosti, je a bude *procesem mobility jednotlivců a rodin, kteří budou mít předpoklady, zájem a výkonnost takovouto kvalitativní změnu zvládnout, mobilitu realizovat a změnu proměnit v udržitelný a trvalý stav.*
- 2.5. Procesem integrace je tedy mobilita jednotlivců a rodin mezi vyloučením mimo sociální strukturu české společnosti do této struktury, a to individuální/rodinný pohyb tlačенý zájmem jednotlivců a rodin o realizaci této změny a tažený podporou integrační politiky. Integrace je dlouhodobým procesem a cílem, jehož dosažení přesahuje horizont přinejmenším jedné, ale pravděpodobně více než jedné generace.
- 2.6. V procesu změny jakožto přechodu jednotlivce/rodiny z vyloučení do integrace, získávají příležitost jednotlivci, kteří mají k takové změně předpoklady a *schopnost převzetí odpovědnosti za svůj život a jeho odvození z práce, mzdy, vzdělání a zajištění svých dětí a jejich vzdělání a pracovní a profesní perspektivy.* Převzetí odpovědnosti za vlastní život nenastává ihned a bez podpory. Jde o *komplexní proces*, který vyžaduje podporu a postupné narůstání udržitelnosti. Schopnost vřazení se do majoritní společnosti a schopnost majoritní společnosti přijmout tyto jednotlivce a rodiny jsou důležitými součástmi integrace v mobilitním smyslu.
- 2.7. Mobilitní strategie změny má historicky ověřenou schopnost vytvářet *vzory úspěchu*, zejména mezigeneračně, úspěchem dětí, ale rovněž vnitrogeneračně, pro odvážné a aktivní dospělé s uzavřenou školní docházkou. Postupné *ustavení a rozšíření vzestupných mobilitních vzorů a tvorba alternativy ke stávající degradaci, budou mít motivační efekt na další rodiny a jednotlivce, ale neméně i na další aktéry procesu.*

Příklady a atmosféra individuálního a rodinného úspěchu v současné situaci zcela absentují¹⁸.

- 2.8. Dosavadní situace je charakteristická dvěma úrovněmi podpůrné politiky vůči sociálně vyloučeným lokalitám. Nejvíce plošná je *podpora záchranné sociální sítě, která zadržuje nezaměstnané obyvatele lokalit před propadem na naprosté dno bez příjmů a podpory*. Druhou je selektivní podpora pomocí terénní práce uvnitř lokalit a na jejich kontaktu s většinovou populací a s úřady veřejné a lokální samosprávy, a to s různou mírou spolupráce samospráv měst a obcí, od zcela kladného až po zcela negativní postoj. V dosavadním vývoji tedy chybí snaha a cílevědomá politika, která by táhla a podporovala mobilitní pohyb části obyvatel vzhůru, mimo lokality, na pracovní trh, za vzdělání a do sociální struktury české společnosti¹⁹. Zjednodušeně vyjádřeno dosud chybí aktivní politika, která by problém vyloučení netlumila „ze dna“ ani zevnitř enkláv, ale táhla „za vlasy“ vzhůru a ven mimo enklávy. Dosud jsme svědky spíše *propadání a sesuvu části romské populace do sociálního vyloučení a závislosti* na systému sociálních dávek, s omezenými brzdnými účinky lokálních terénních programů. Hlavním cílem integrační strategie musí být *realistické doplnění a podpora vzestupného pohybu jednotlivců a rodin*, kteří jsou takové změny v reálném čase schopni. Nastartování změny spočívá v tom, že se postupně a individuálně bude sociálně vyloučená populace vydávat mobilitou do české společnosti skrze její sociálně ekonomickou strukturu.
- 2.9. Na výše uvedených parametrech a paradigmatech změny jakožto vzestupné mobility jednotlivců a rodin se dnes, po letech diskusí, již asi většina relevantních aktérů formulace či vymezení integrace shodne. Cíl a směr, a do značné míry i způsob změny, jsou rámcově zřejmé. Co zůstává nevyjasněno, je strategie definující *politiku* změny, tedy *jak* proces změny iniciovat, realizovat, podporovat a přivést k životu. Jakými prostředky, v jakých oblastech, jakými nástroji a institucionálními či legislativními prostředky a aktéry. Způsob nastartování a udržení mobilitního procesu, který bude kontinuálně *pomáhat transferovat jednotlivců a rodin z „ghet“ do sociální struktury české společnosti a jejího způsobu života* je hlavním tématem předkládaného dokumentu, tedy formulace nástrojů, zájmů a předpokladů spuštění a realizace mobilitního přesunu jednotlivců a rodin z vyloučení do české společnosti.

3. Zaměření a struktura předkládaného dokumentu

- 3.1. Zpracování tohoto dokumentu předcházelo poměrně velké množství práce na poznání problémů, jejich kořenů i hlavních dimenzí sociálního vyloučení Romů, jako převážných obyvatel sociálně vyloučených lokalit. V informačním a poznatkovém zázemí pro formulaci a realizaci integrační politiky *patří Česká republika k nejlépe vybaveným státům mezi těmi, které řeší problém integrace Romů*. Znalostní zázemí a jeho získání vyvolávalo poměrně dlouhodobě pochybnosti, pokud jde o jeho smysluplnost, jeho etickou přijatelnost v důsledku dominantně etnicko-sociálního rozměru problému, a v neposlední řadě i pokud jde o schopnost české politiky proměnit znalost do kompetentní strategie a její implementace. Tyto pochybnosti byly formulovány jak ze strany romských elit, tak ze strany centrálních úřadů, ale i lokálních samospráv, v jejichž působnosti se akcelerující problémy vyloučených

¹⁸ Jako výjimku lze uvést projekt MV ČR „Příčiny úspěchů Romů v České společnosti“ a film *Barevný úspěch* (Socioklub 2008).

¹⁹ Je třeba říci, že pokusy o realizaci obdobně cílených mobilitních procesů se v některých obcích a městech realizují, sice výjimečně, ale s poměrně solidními výsledky.

lokalit nalézaly.²⁰ Získání a konverze poznatkové základny do integrační politiky spotřebovaly poměrně značné časové období, během kterého před veřejností i odpovědnými státními a správními aktéry postupně vyvstával rozsah a charakter problému sociálního vyloučení u nás. Díky iniciativám Rady vlády pro záležitosti Romské komunity a MPSV ČR v letech 2005-6, MŠMT ČR v období 2008-9 a do značné míry i komplikovanému emancipování agendy v samostatném resortu pro lidská práva, a v resortu MMR a MV ČR, lze hovořit o *solidních informačních východiscích pro kvalifikovanou formulaci integračních politik*.²¹

- 3.2. K akceleraci plánu integračních politik přispívá také příprava vzniku příslušné autonomní Agentury, která bude zajišťovat podporu a flexibilní odborné a poradenské zázemí samosprávám a resortům při přípravě a realizaci integračních politik a programů. Její vznik se přes všechny komplikace blíží legislativnímu ukotvení a „ostrému“ zahájení činnosti. *Předkládaný dokument s existencí a činností Agentury pracuje jako s faktem.*
- 3.3. K integrační strategii je dnes již zpracována řada koncepčních dokumentů na úrovni ČR i EU. Jejich obsažení, analýza i studium důvodů toho, proč se dosud neprosadily, také představují důležitou diagnostickou bázi pro formulaci realistické politiky změny.
- 3.4. Plán postupu z hlediska zpracování strategie vychází, v souladu se zadáním, z předpokladu, že *formulace „filozofie“ či východisek politiky bude prvotním impulsem ke zpracování příslušných institucionálních, správních, kompetenčních, ale i rozpočtových kroků* exekutivních orgánů pro praktickou implementaci integračních programů. V této fázi nejde o sběr taxativních podnětů z jednotlivých resortů a z jejich dílčích perspektiv, ani o pokrytí komplexní agendy, která se nějakým způsobem dotýká Romů a sociálně vyloučených lokalit, ale o kompaktní, analyticky fundovaný a cílený koncept integrace, který bude následně zapracován do (mezi)resortních i vertikálních (vláda, regiony, obce) agend. Synergie mezi koncepční formulací politiky a její transformací do správního procesu je předpokladem úspěchu ve smyslu praktických výsledků.
- 3.5. Málokdo asi může být nadšený z toho, jak práce na strategii integrace stále více koliduje s krizovými jevy, jako je růst extremismu, odchod stovek romských rodin do zahraničí nebo *zavedení víz pro české občany ze strany Kanady*. Po mnoha letech tlumení a sociálního zajišťování problému vyloučení a jeho kumulace do segregovaných lokalit a „ghet“, po letech překonávání informačního a poznatkového deficitu, je třeba *sledovat a prosazovat logický a kvalifikovaný postup a nepropadat ani extrémním pokusům o radikální řešení problémů ani jejich bagatelizaci jako neřešitelných nebo spontánně ustupujících*. Problém vyloučených lokalit nezmizí sám od sebe ani se nevyřeší radikálními krátkodobými kroky. Podle záměru by měla být koncepce a prováděcí strategie hotova nejpozději do konce roku 2010, pokud bude převzata a integrována do vládní politiky, je realistický rozběh praktických *prvých programů již v průběhu roku 2010 a zejména 2011*. Projekt integrace vyloučených lokalit ovšem daleko přesáhne několik volebních období. Proto jeho úspěch bude záviset jak na časovém nadhledu, tak na schopnosti politických reprezentantů se

²⁰ Nelze nezmínit poměrně systematickou a dlouhodobou opozici vůči exaktnějšímu zmapování počtu, velikosti a dynamiky vyloučených lokalit, stejně jako dlouhodobé odmítání sběru a analýzy informací pracujících s etnickým rozměrem problému, a to zejména ve školství a vzdělávacím procesu.

²¹ A je třeba jednoznačně konstatovat, že výzkum problému byl možný pouze díky investicím státu do znalostních a informačních východisek formulace integrační politiky a dále díky narůstajícím poznatkům, které generovaly aktivity neziskových a nestátních organizací ve spíše experimentální, pilotních a extrémně podfinancovaných podmínkách v období poslední dekády.

dohodnout na realizaci projektu přes horizont volebních cyklů i přes úzce stranické perspektivy.

- 3.6. *Předkládaná studie má část diagnostickou, vymezující hlavní bariéry a kořeny dnešních problémů, včetně příčin neúspěchů dosavadních koncepcí. V části strategické stanovuje hlavní integrační směry, nástroje a aktéry, stejně jako principy realizace a udržitelnosti mobilitního integračního procesu. Adekvátnost navržených politik je odvoditelná z diagnózy bariér, které musí integrační strategie překonat. Proto studie věnuje diagnostické analýze první část, která je nedílnou součástí východisek strategie.*
- 3.7. *Vedle integrační strategie bude nadále fungovat systém sociální sítě, který brání totálnímu propadu vyloučených lokalit, bude pokračovat systémová a ad hoc podpora tlumící problémy uvnitř lokalit a bude nadále realizována řada aktivit a programů namířených na různé aspekty života romské menšiny, sociální politiky, politiky zaměstnanosti apod. Předkládaná studie si neklade za cíl taxativně popsat a vymezit veškeré aktivity v této oblasti, ale soustředí se na ty, které lze považovat za strategické z hlediska nastartování procesu změny, tedy mobility jednotlivců a rodin do české společnosti, do její sociální a ekonomické struktury. Nelze tedy očekávat, že se zde rozeberou veškeré aktivity nebo dokonce, že ty, které zde nejsou zmíněny a nejsou zapojeny do systému integrace, nemají být realizovány.*

4. Sociální vyloučení – definice a nástin vývoje

- 4.1. *Sociálním vyloučením se má na mysli vyloučení jednotlivců i sociálních skupin z ekonomického a sociálního života (trhu práce, společenských organizací, sousedství v majoritní populaci) a tím i možnosti podílet se na právech (především sociálních), životních prostředcích a zdrojích blahobytu sdílených zbytkem populace. Soudržnost společnosti nevzniká prostou občanskou, prostorovou či teritoriální příslušností, ale participací na sociálně ekonomické dynamice a správě věcí. Symptodem vyloučení je ne-participace.*
- 4.2. *Ohrožení sociálním vyloučením lze vymezit čtyřmi faktory.²²*
- *Odmítnutím majoritní společnosti integrovat určité jednotlivce nebo kolektivity na základě jejich kulturní, náboženské nebo jiné odlišnosti.*
 - *Odmítnutím určitých jednotlivců nebo kolektivit integrovat se a jejich tendence vytvářet separované a uzavřené, sociálně, kulturně (například náboženské) vymezené enklávy.*
 - *Osobními charakteristikami vylučovaných osob, jako je nízká úroveň jejich kapitálů (ekonomického kapitálu, vzdělání a sociálního kapitálu), nebo nekompatibilita jejich kapitálů s kapitálem majoritní společnosti.*
 - *Strukturálními faktory (často související s hodnotami) bránícími integrovat se (nezávisle na jejich vůli integrovat se i na vůli majoritní společnosti). To může být dáno povahou lokálních trhů práce, na které jsou odkazováni, špatným životním prostředím, nedostatečnou občanskou vybaveností území, na němž žijí.*
- 4.3. *Sociální vyloučení, z hlediska negativních dopadů na soudržnost společnosti, se v České republice týká především části romské menšiny. Tato minorita a řešení jejích*

²² Viz Mareš, Petr (2006): *Faktory sociálního vyloučení*. Brno: VÚPSV.

problémů zaznamenaly po roce 1990 řadu závažných změn a zvratů, které přispěly k divergentnímu pohybu sociálního postavení rostoucího podílu romských rodin mimo strukturu české společnosti.

- 4.4. Na základě požadavku tehdejší romské politické reprezentace došlo v roce 1990 ke zrušení pracovní pozice „kurátor pro cikánské/romské obyvatele“. Šlo o cca 100 pracovníků, zpravidla motivovaných, kvalifikovaných pracovníků, dobře integrovaných v romských komunitách.²³
- 4.5. Vývoj po roce 1990 byl charakterizován transformací směrem k otevřené soutěži na trhu práce. Česká společnost začala být hnána perspektivou individuálního úspěchu, zbohatnutí a růstu životní úrovně a spotřeby, vše postaveno na odpovědnosti za vlastní výkonnost a schopnosti.
- 4.6. Restrukturalizace a zánik průmyslu s poptávkou po nekvalifikované práci, vedly k tomu, že po roce 1990 rychle *skončil tlak na zaměstnávání Romů*, kdy jejich zaměstnanost byla prakticky stejná jako u ostatní populace. Tvořili ovšem zřejmě určitý polštář přezaměstnanosti a jejich propuštění vyřešilo první vlnu sociálních důsledků restrukturalizace národní ekonomiky. Romové první vypadli z trhu práce. To přineslo první sociální propad.
- 4.7. Zavedením dávkového systému státní sociální podpory přestala platit podmiňující vazba: zaměstnání – sociální pojištění – nárok na rodinné dávky. To dále vzdálilo část minority od profesních ambicí. Tím spíše, že garance životního minima u vícečlenných domácností je trvale vyšší než schopnost výdělku nekvalifikovaného pracovníka.
- 4.8. Růst tlaku na výkonnost a vzdělání, schopnost orientovat se a uplatnit v konkurenci, zesilování významu výkonnosti a kompetence pro mzdu a příjem – stratifikace úspěchu a kapitálové chování (investice, podnikavost, schopnost realisticky investovat) – zachytila jen část této minority. Její významná část naopak, oproti zesilující vertikální stratifikaci, rozsáhlé restrukturalizaci socio-profesní struktury a mobility sociálních skupin a jednotlivců v profesních kariérách, poté co vypadla postupně mimo socio-profesní strukturu, *nalezla řešení (v cestě zpátky) v silných solidárních vztazích velkorodiny a v alternativních životních strategiích*.
- 4.9. Zatímco před rokem 1990 se akcentovala zejména sociální podstata problému a tlumila, nebo přinejmenším nerozvíjela, etnická stránka, po roce 1990 došlo k pochopitelné redefinici problému, zejména vlastního hledání specifické romské identity u romských elit, ale rovněž novým tlakem na respektování lidských a menšinových práv, politiku podpory menšin a respektování jejich vlastních tradic, odlišností, kultury, jiného způsobu života. Problémy Romů byly viděny především jako *důsledek působení vnějších nepříznivých vlivů včetně diskriminace majoritní společností*. V posledních letech *dochází k analytickému pohledu na vlastní vnitřní svět Romů*.
- 4.10. Existuje určitý okruh kriminálních aktivit, které jsou spojovány s částí romské minority jako je lichva, obchod s lidmi, obchod s drogami, dětské gangy a černá práce. Ty zatěžují města a obce. *To činí v očích veřejnosti a samospráv politiku státu nevěrohodnou, protože občané se s takovými jevy reálně setkávají*. Extrémně vysoké počty vězňů v ČR a dětí v ústavech mohou být dány tím, že v těchto institucích je

²³ Viz Socioklub (1999): *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.

podíl etnických Romů mnohonásobně vyšší, než odpovídá jejich demografickému zastoupení v celkové populaci státu.

- 4.11. Tlak trhu s byty, privatizace bytového fondu a rozvíjející se trh s realitami, vedly k tomu, že *prvotní závislost na sociálních dávkách se postupně proměňovala také v prostorovou izolaci*. Došlo k rozsáhlému stěhování do segregovaných lokalit a vybraných regionů ČR²⁴. Šlo o masový proces. V předchozích deseti letech byly krajskými a okresními soudy rozhodnuty spory o výpovědi nájmu bytu pro neplacení nájemného celkem v téměř 86 tis. případech.²⁵ Vedle toho dochází k „dobrovolným“ odchodům z bytů, které se realizují bez soudního řízení a jsou realizací byznysu s byty.²⁶ Tento migrační pohyb se tak mohl týkat až 100 tis. osob.²⁷ Migrace se realizovaly třemi způsoby: přelidněním bytů příbuzných²⁸, odchodem do severočeských měst s levnými byty, a odchodem do zahraničí.²⁹
- 4.12. Situaci dále zkomplikoval Zákon o občanství České republiky. Ztížil získání občanství a tím trvalého pobytu i těm Romům, kteří se v Česku narodili a bydleli celý život, popřípadě jednotlivým členům jejich rodin. Po skončení etapy roční tolerance ztratili tito lidé nároky na sociální dávky (nově zavedeného systému státní sociální podpory), protože si občanství neuspořádali.
- 4.13. Zrušení okresních úřadů převedlo veškeré sociální aktivity na samosprávu, což aktivity k řešení problémů romské minority *podřídilo lokálně politickým aspektům a zájmům*, a to se závažnými důsledky³⁰ pro vznik a rozrůstání sociálně vyloučených lokalit a enkláv i „ghetoizaci“ jejich vnitřního života.
- 4.14. Profesionalizace armády omezila možnost doplnění pracovních i sociálních dovedností u romských mužů a tím i možnosti a prostor sociálního vzestupu, kterým vždy armáda pro mladé romské muže byla v době povinné vojenské služby.
- 4.15. V roce 2006 existovalo na území ČR více než 300 sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit (deprivovaných území), v nichž tehdy žilo mezi 60 až 80 tis. obyvatel. Životní podmínky v nich jsou kvalitativně výrazně horší než je běžný standard v ČR.³¹
- 4.16. Vznik sociálně vyloučených lokalit je důsledkem *vytěsňování sociálně slabších z majoritní společnosti a probíhá s vědomím měst nebo často na základě jejich vlastních*

²⁴ Podle *Analýzy sociálně vyloučených lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti* (GAC 2006) vzniklo nebo se do dnešní podoby zformovalo cca 80 procent vyloučených lokalit v předchozích deseti letech. 20 procent lokalit byly dlouhodobě existující (v posledních 10 letech se významně nerozrůstající), dalších 45 procent lokalit existuje rovněž dlouhodobě (s tím rozdílem, že se do nich v posledních 10 letech stěhovali – ať již „spontánně“ či řízeně – další romští obyvatelé)! Pouze 35 procent lokalit bylo identifikováno jako vzniklé v posledních deseti letech.

²⁵ Socioklub (2001): *Zpráva o výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě*. Praha: MMR ČR.

²⁶ Viz např. Socioklub (2009): *Situační analýza sociálně vyloučených lokalit na území města Litvínova se zaměřením na sídliště Janov*. Praha: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

²⁷ Viz Socioklub (2008): *Prevence ztráty bydlení*. Praha: MMR.

²⁸ Studie o romské komunitě v Praze ukázala, na vysoký počet 6 - 10 nájemníků na jeden byt téměř u 1/4 dotázaných. Jde o důsledky sestěhování rodin po ztrátě vlastního bydlení. Zarážející je, že 6 - 10 lidí bydlí z jedné třetiny v bytech 2+1. S narůstajícím počtem členů domácnosti se nezvětšuje automaticky i velikost bytu. Viz Socioklub (2008): *Zmapování a analýza romské komunity v hl. m. Praze*. Praha: Hlavní město Praha.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Viz např. Víšek, Petr (2003): Program „nulové tolerance“ v českých městech. In: Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.

³¹ Viz GAC (2006): *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha: MPSV.

rozhodnutí nebo spoluúčasti, a to podle řady sofistikovaných scénářů³² včetně vědomého nevyužívání všech možností sociálního systému, zejména institutu zvláštního příjemce sociálních dávek tam, kde jejich oprávněný příjemce nemá dostatek dovedností k plnění svých povinností³³. Tento institut nebyl využíván ani tam, kde v důsledku toho vznikaly městům ekonomické ztráty (dluhy), přestože mohly být sanovány ze státního rozpočtu sociálními dávkami. Vzniklé vysoké zadlužení jim pak ovšem umožnilo provést různé formy vytěsnění dlužníků, často na hranici legálnosti.

- 4.17. Samostatnou kapitolou jsou podmínky pro získávání bytů z bytového fondu měst. Takovou podmínkou může být např. trestní bezúhonnost nebo nulový dluh vůči městu pro všechny nájemníky, kteří v bytě budou bydlet. Vzhledem k tomu, jak se uplatňují vytěšňovací mechanismy a jaké jsou jejich následky, *jde zcela zřejmě o podmínky namířené proti obyvatelům ze sociálně vyloučených lokalit, zabraňují jim v migraci ven z „gheta“.*³⁴ Neřešené problémy se hromadí a narůstají. Po jisté době narostou tak, že je obce nemohou vlastními silami zvládnout, pokud ovšem vůbec chtějí³⁵.
- 4.18. Hlavními charakteristikami vyloučených lokalit jsou zejména:³⁶
- **Významný počet Romů.** Ve všech deprivovaných územích žije vysoký podíl Romů a lidí, kteří jsou za Romy považováni.
 - **Chudoba a materiální deprivace** s řadou důsledků zejména pro děti. Sociální systém je nastaven pro překlenutí krátkodobé obtížné životní situace, přičemž sociálně vyloučení občané žijí v této situaci dlouhodobě nebo trvale. To vede ke ztrátě profesních ambicí a mezigenerační reprodukci chudoby.
 - **Nízká vybavenost veřejnými službami.** Většina sociálně vyloučených lokalit leží v okrajových částech měst a obcí. Často v nich nejsou ani základní služby potřebné k zajištění přijatelné životní úrovně.
 - **Nízká úroveň ekonomické aktivity.** Ke vzniku sociálně vyloučených lokalit přispěly v mnoha případech obce nebo města tím, že své „problémové“ občany sestěhovaly na území se starou, nevyhovující zástavbou, do bývalých vojenských kasáren, případně do nefunkčních průmyslových zón. Tato území mají většinou dožívající, špatně udržovanou infrastrukturu. Pro podnikatelské aktivity v nich nejsou příznivé podmínky. Jejich osídlování sociálně vyloučeným, nejen romským obyvatelstvem, zájem o podnikání a o investice do budov nebo do areálů dále snižuje.

³² Socioklub (2001): *Zpráva o výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě*. Praha: MMR.

³³ Socioklub (2009): „Sociální past II - exekuce“: *Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi*. Praha: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách. Viz také studii Grygar, Jakub a Tereza Stöckelová (2007). *Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336 v říjnu 2006. Zpráva z šetření*. Brno: Masarykova Univerzita.

³⁴ Socioklub a R-MOSTY (1999): *Analýza vzniku, aktuální situace a možnosti řešení problémů obyvatel Matiční ulice*. Praha: Nadace Dagmar a Václava Havlových Vize 97

³⁵ Národní centrum sociálních studií: (2003): Srovnávací studie o vývoji sociální situace rodin v Matiční ulici v městské části Neštémice v Ústí nad Labem. In: Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub..

³⁶ Následující část je převzata z pracovní verze dokumentu MMR (2009): *Návrh koncepce Přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst, zejména pokud jde o sociálně vyloučené lokality a občany ohrožené sociálním vyloučením*. Praha: MMR.

- **Vysoká a dlouhodobá nezaměstnanost.** Negativní dopady dlouhodobé nezaměstnanosti na psychiku a způsob života lidí v deprivovaných územích, jsou nepochybně klíčovým problémem, který vede k sociálnímu vyloučení. Míra nezaměstnanosti Romů žijících v těchto lokalitách se pohybuje mezi 70 – 100 procenty. Syndrom dlouhodobé nezaměstnanosti se projevuje rezignací na hledání pracovního místa, zpasivněním, až apatií a vytvářením alternativních životních strategií, pomocí kterých si dlouhodobě nezaměstnaní zajišťují obživu. Jedná se v první řadě o vznik faktické závislosti na sociálních dávkách, o zadlužování, práci na černo a jiné neformální ekonomické aktivity
- **Nízká úroveň vzdělání.** Na vysoké nezaměstnanosti obyvatel sociálně vyloučených lokalit se významným způsobem podílí nízká úroveň jejich vzdělání a profesní kvalifikace. Lidé žijící v těchto lokalitách význam vzdělání většinou nedoceňují. Nezájem o vzdělání se projevuje i ve výchově dětí a je primární příčinou jejich neúspěšnosti ve školách.
- **Významné ekonomické a sociální potíže.** V deprivovaných územích dnes žije generace lidí, kteří ve svém životě nikdy legálně nepracovali. Pro život v podmínkách sociálního vyloučení je typická tzv. velkorodinná solidarita, která znamená na jedné straně, pro sociálně vyloučené, vysokou garanci pomoci, na straně druhé povinnosti k ní. To oslabuje motivaci k osobnímu individuálnímu vzestupu, protože o jeho benefity je třeba se buď rozdělit s ostatními, nebo pospolitost opustit.
- **Vazba na rodinnou solidaritu a neúčast v dlouhodobých sociálních redistribučních systémech** (např. v nemocenském a důchodovém pojištění) při práci na černo, ohrožuje budoucnost sociálně vyloučených těžko řešitelnou chudobou. Diskriminace Romů v bydlení a v zaměstnání velkorodinné vazby podporuje a posiluje jejich význam jako pomoci v nouzi a zároveň jim znemožňuje, aby se z těchto vazeb vymanili.
- **Nevyhovující životní, hygienické a zdravotní prostředí.** Sociálně vyloučené lokality jsou zpravidla v technicky a morálně zastaralém bytovém fondu, devastovaných bytech bez hygienických náležitostí, bez úpravy veřejných ploch apod. Dochází k častému přestěhovávaní, vystěhovávaní a sestěhovávaní (přelidnění bytů) osob z různých rodinných svazků. Nadměrný pohyb těchto osob vede mj. k nadměrné produkci domovního odpadu, který není dostatečným způsobem likvidován. Běžným jevem je plýtvání energiemi – ne hospodárnost při vytápění, vaření a nadměrný odběr vody³⁷. Výsledkem je neudržované, deprivované území. Důsledkem jsou mj. opakované epidemie infekčních onemocnění.
- **Vysoká kriminalita a delikvence.** Se sociálním vyloučením souvisí zvýšený výskyt sociálně patologických jevů. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit mají problémy s gamblerstvím, návykovými látkami, alkoholismem, záškoláctvím, domácím násilím, prostitucí. Dochází zde k narušování občanského soužití, vznikají dětské gangy, tíživých životních situací zneužívají lichváři. Tyto jevy neprávem ostrakizují celou romskou minoritu, vyvolávají obranné aktivity u ostatní veřejnosti a vedou k sociální izolaci celé komunity.

³⁷ Často přímo vyvolaný tím, že není zajištěno individuální měření odběrů a náklady se rozpočítávají.

- Obtížná sociální situace obyvatel vyloučených lokalit se postupně stala **předmětem výhodného podnikání**. Sociální vyloučení jako "business project" se realizuje v řadě směrů. Především jde o rozsáhlý mechanismus lichvářů od individuálních až po institucionální. Finanční podnikatelé se orientují právě na osoby s nízkým sociálním statusem a neschopností racionální úvahy o důsledcích zadlužení a kontroly splátek a dluhů. Významná část sociálních dávek, směřujících do vyloučených lokalit, se přímo transformuje do příjmů lichvářů a do hazardních her a přístrojů.. Významným byznysem je provozování soukromých ubytoven, kam jsou distribuováni neplatiči. Nájemné za místnost dosahuje až částek 8 tis. Kč.³⁸
- 4.19. Odlišný životní styl části Romů žijících v sociálně vyloučených lokalitách, negativní projevy v reálném prostředí obcí a měst, kriminalita a další vedou k nízké sociální prestiži Romů obecně. Je to reakce na viditelnou část této minority. Zaměstnaní, kvalifikovaní a standardně žijící Romové naopak „nejsou vidět“.
- 4.20. Existence sociálně vyloučených lokalit a fenomén samotného sociálního vyloučení se všemi negativními projevy má vedle sociálních a politických důsledků také významné důsledky ekonomické, a to ve značných rozpočtových nákladech/výdajích mandatorní povahy.³⁹

³⁸ V takových případech samosprávy přistoupí k využití institutu zvláštního příjemce sociálních dávek a soukromý majitel má zajištěn trvalý příjem ze státního rozpočtu. Významná část sociálních dávek, směřujících do vyloučených lokalit, se přímo transformuje do příjmů lichvářů, do hracích automatů, na nichž stále více parazituje stát.

³⁹ Přes informační nouzi byly provedeny propočty za oblast financování a dotační politiky na jedné straně a za oblasti nezaměstnanosti, vězeňství a péče o romské děti v ústavní péči na straně druhé. Na prevenci (na prointegrační opatření) je vynakládáno nesrovnatelně méně, než jaké jsou náklady, kterými se důsledky "ne-integrace" musí řešit. Podle studie zpracované Deloitte pro MPSV se celkově na aktivní opatření vyplatilo v roce 2006 cca 297 mil. Kč. Z toho 112 mil. Kč. ze státního rozpočtu a 185 mil. Kč z prostředků EU³⁹. Prostředky byly směřovány nejčastěji do neziskového sektoru. To představuje podporu na jednoho příslušníka všech romských komunit cca 1490,- Kč nebo na příslušníka vyloučených lokalit cca 3720,- Kč ročně. Jde o výdaje nad rámec toho, čeho se jim dostává jako občanům státu veřejnými službami, sociálním systémem, tedy k řešení jejich specifické situace. Pro srovnání: v roce 2006 činily náklady na jedno dítě v dětském domově 229 tis. Kč, v diagnostickém ústavu 492 tis. Kč, náklady na jednoho vězně 318 tis. Kč a náklady na jednoho nezaměstnaného 118 tis. Kč. Na pasivní opatření, kterými je třeba reagovat na zvýšenou nezaměstnanost, na kriminalitu a na nutnost reagovat na sociální problémy umístování dětí do ústavní péče bylo v roce 2006 vynaloženo celkem 9,6 mld. Kč. Z toho v oblasti nezaměstnanosti 6,6 mld. Kč., v oblasti vězeňství 2,3 mld. Kč a v oblasti ústavní péče o děti 0,7 mld. S existencí sociálně vyloučených lokalit, i v souvislosti se zvýšenou kriminalitou (která je pro informační embargo pocítována především na místní úrovni – nikoliv centrální) vzniká řada dalších nákladů veřejné správy v oblasti bytové, městského majetku, ceny nemovitostí apod.). Celkově bylo na aktivní i pasivní opatření vynaloženo cca 9,9 mld. Z toho 3 procenta na aktivní a preventivní opatření a 97 procent na opatření pasivní, řešící negativní a problematické důsledky. Obdobná kalkulace do budoucna, např. do roku 2020 oceňuje sledovaný problém a přímé (mandatorní) veřejné výdaje, které bude třeba při nezměněné situaci realizovat v rozsahu přes 100 mld. (Vedle toho byly ve studii CERGE.EI z roku 2009 kvantifikovány ztráty na produktivitě práce a další na cca 6. mld. Kč ročně [prezentace Christiana Bodewiga a Evy Hromádkové na semináři platformy EU pro sociální začleňování Romů konaném v dubnu 2009 v Praze]). Makroekonomická dimenze problému tak činí cca 16 mld. Kč ročně. Z výše uvedených kalkulací i odhadů je možné vyvodit závěr, že by bylo ekonomicky (a samozřejmě zřejmě i sociálně politicky) efektivní realizovat rázná, zásadní, byť krátkodobě nákladná opatření k řešení situace a zamezení prolongování nutnosti vynakládat výše detekované náklady v budoucnu. (Deloitte [2006]: *Analýza výkonu aktivit v sociální ochraně obyvatel vykonávané režimu přenesené a samostatné působnosti orgány samosprávných obcí v působnosti MPSV*. Praha: MPSV.

Viz také Světová banka [2010]: *Economic costs of Roma Exclusion*. Washington: World Bank.)

5. Bariéry řešení a integrace

5.1. Poznání a politika

- 5.1.1. Poznání celkové situace bránila zejména v devadesátých letech absence objektivních, *kvantitativních* dat o skutečné situaci, dokonce se projevovaly snahy zamezit mapování situace⁴⁰. Byla prováděna jen jednorázová šetření, bez longitudinálního výzkumu, bez zpětné vazby realizovaných aktivit, bez ekonomického přístupu. Tato bariéra sice postupně ustupuje, ale nadále je třeba považovat informační podporu formulace, implementace a zpětného hodnocení politik a programů integrace za nedostatečnou.
- 5.1.2. Přijímané koncepce integrace se dlouhodobě potýkají s bariérou resortnosti přístupu a s neochotou jejich implementace na regionální a lokální úrovni. Z těchto důvodů nedocházelo k jejich projasňování směrem k praktické realizovatelnosti.
- 5.1.3. Dlouhodobě šlo o zásadní spor, zda problém vyřeší trh, zda pomohou cílené vyrovnávací akce, či zda je vyřeší etnická emancipace samotných Romů nebo řešení problémů spočívá především v sociální politice. Mezitím ovšem *došlo k dramatické sociální a především územní segregaci a významné diferenciaci uvnitř romských komunit a problém se posunul zjevně do zcela jiné úrovně.*
- 5.1.4. V posledních letech lze sledovat, že skutečná politická snaha o poznání a zájem na řešení problémů je nahrazován politickým populismem, vesměs na komunální úrovni⁴¹, který zcela svévolně manipuluje fakty a daty. Potvrzuje se, že informační pasivita a váhavost při publikování údajů o problematických aspektech existence vyloučených lokalit, je dvojsečná zbraň. Brání věrohodně hodnotit situaci, otevírá prostor fámám, předsudkům a bagatelizacím⁴².
- 5.1.5. Všechny dosavadní zkušenosti ukazují na to, že je nezbytný otevřený informační přístup, zveřejnění údajů a informací o reálné situaci a jejich pravdivé ocenění a zveřejnění celospolečenského programu a cílů řešení. Jedině to může být základem pro reálný program řešení a pro získání udržitelné podpory české veřejnosti a „odzbrojení“ populistů a extrémistů všeho druhu.

⁴⁰ Nejvyšší vedení vězeňské služby téměř po ročním váhání odmítlo nakonec připustit, aby Český helsinský výbor realizoval průzkum etnicity ve věznicích. ČHV chtěl potvrdit, popř. vyvrátit odhady, které hovoří o tom, že téměř ¼ vězňů jsou Romové (!), což by byla skutečnost mimořádného významu pro další utváření politik a priorit v české společnosti a trestní justici“. Český helsinský výbor, Zpráva č. 4/2004 – Aktivita ČHV v oblasti vězénství v roce 2004.

⁴¹ Programy typu Záchraný kruh (Chomutov), Nulová tolerance (Slaný aj.) apod. Problém romských „ghet“ bývá rovněž používán k zakrytí jiných problémů či selhání v místní samosprávě nebo se populismus objevuje jako výsledek dlouhodobé nečinnosti a neřešení problému vyloučení. „Výkon státní správy je v řadě oblastí vykonáván v přenesené působnosti právě těmi, kteří kritizují benevolenci státu. Primátorka Chomutova se v tisku opakovaně a zcela nepravdivě vyjádřila v tom smyslu, že stát byl doposud benevolentní, ale nyní je to řešeno podle „pořádku, který nastolila. Není to bohužel zjevné, ale kritikou státu a nedostatečné legislativy, kritizují především vlastní práci, neboť právě oni nechali věci dojít tam, kam došly. .

⁴² Situační studie Chomutova ukázala, že zatímco město deklaruje několik tisíc „nepříznivých“, sociální dávky pobírá ve skutečnosti jen zlomek takového údaje. (Socioklub [2009a]: „Sociální past II - exekuce“: Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuci praxi. Praha: Socioklub.)

5.2. Společenské bariéry

- 5.2.1. Hlavní bariérou je *nízká společenská prestiž a přijatelnost Romů, sociální distance*, kterou k nim pociťují příslušníci majority.⁴³ Trvale přes 90 procent obyvatel je nechce mít za sousedy. K tomu přispívá i informační pasivita státu, zkreslené vidění Romů je vytvářeno také medií, u nichž převažuje prezentace viditelných problémů a událostí, která vede k paušalizaci negativního hodnocení na celou minoritu a podporuje předsudečné vnímání reality.
- 5.2.2. Česká společnost soužití s Romy vnímá především jako problém přítomnosti etnicky odlišné populace v majoritním prostředí. *Čím více lidé vnímají existenci romských lokalit jako problém, tím více posuzují soužití s Romy v termínech vzájemné etnické až rasové odlišnosti.* Nadprůměrná početnost sociálně vyloučených romských lokalit v exponovaných regionech a vnímání jejich problematičnosti občany, jsou spjaty s pocitem strukturálně nevyhovujících podmínek života v regionu, v základních veřejných službách. Veřejnost vnímá vyloučené lokality především jako *bezpečnostní riziko, které spojuje s celou romskou menšinou.* Kriminalita ovšem obecně v agendě pozornosti hodných problémů celostátně z hlediska veřejnosti klesá. Přítomnost kriminality jako prioritní veřejné agendy, se začíná regionálně diferencovat ve své naléhavosti. Otázka sociálně vyloučených lokalit bude mít v exponovaných regionech čím dál tím výraznější místo jako zdroj bezpečnostních rizik.
- 5.2.3. Přestože postoj velké části většinové společnosti k romským obyvatelům lokalit není pozitivní a primárně je nesen na vlně etnických až rasových postojů, nelze říci, že by veřejnost nepodpořila aktivity směřující ke zmírnění sociálního vyloučení a nastartování změny. *Pozitivně je naladěná zejména k opatřením zmírňujícím nerovné šance romských dětí při získávání vzdělání a vůči nástrojům usilujícím o návrat sociálně vyloučených na trh práce. Za zcela prioritní považuje česká společnost především dvě opatření – investice do vzdělání dětí a podpory jejich vzdělanostních šancí a kroky proti neplatičům a zneužívání sociálních dávek.* Inklinace k motivační funkci sociálních dávek a sankcionování jejich zneužití ukazují, že veřejnost cítí v sociální politice, respektive ve způsobu jejího provádění a kontroly, systémovou bariéru.
- 5.2.4. *Většina českých Romů žije v územích, která byla postižena strukturálními změnami, v krajích kde je vyšší nezaměstnanost.* To vytváří vyšší konkurenci na trhu práce, kde skupiny s nižší zaměstnatelností častěji neuspějí.
- 5.2.5. Tam kde se romská menšina setkává se soukromým sektorem, tj. zejména v oblasti bydlení a zaměstnání, se setkává opakovaně s *diskriminací*. Paušalizující předsudky o nízké pracovní morálce a výkonnosti Romů jsou jedním z konstitutivních prvků jejich znevýhodnění na pracovním trhu, jejich nízké prestiže z hlediska obecné (ne)zaměstnatelnosti.
- 5.2.6. V uvedených regionech jsou *zpravidla zhoršené podmínky pro sociální mobilitu.* Např. v Ústeckém kraji bylo maximum bytového fondu privatizováno. Vznikla „gheta“ a města nepřijala žádné kroky k zabezpečení jejich prostupnosti ven pro ty, kteří by byli schopni žít v běžném prostředí, respektive samospráva takový odchod programově blokuje nadstandardními podmínkami pro přidělení bytů.

⁴³ Následující část vychází ze zjištění studie Gabal, Ivan, Karel Čada a Jan Snopek (2008): *Klíč k posílení integrační politiky obcí*. Praha: Otevřená společnost o.p.s.

5.3. Dosavadní postupy, politiky a jejich efektivnost

- 5.3.1. Přes přijetí a realizaci několika vládních koncepcí romské integrace lze konstatovat, že *se situace romské komunity zhoršuje*. V době působení těchto dokumentů vznikla velká část současných vyloučených lokalit či se zhoršovala jejich situace.
- 5.3.2. *Centrální politika státu nebyla implementována do politiky měst a obcí*. Koncepce a filozofie centrálních programů se dostala dlouhodobě do rozporu s místními a regionálními možnostmi a zejména s komunálními politickými zájmy. Co se jeví centrálně jako žádoucí, je lokálně politicky destabilizační. A co se jeví lokálně jako zapouzdření a odsunutí problému na okraj (segregace a prostorová izolace), je v rozporu s centrální politikou a generuje současné problémy i náklady. *Některé místní programy byly koncipovány, popřípadě realizovány, v přímém rozporu s těmito dokumenty*. Propast mezi koncepcemi a vývojem reálné situace se prohlubovala zejména v oblasti bydlení. A je rovněž třeba dodat, že zatímco „vytlačování“ Romů do segregovaných lokalit je relativně jednodušší a politicky populárnější, než komplikované integrační procedury, k nimž namnoze nemají komunální politici ani důvěru ani potřebné znalosti a nástroje. Samospráva si v řadě případů neuvědomuje nebo nepřipouští, jak velký problém si politikou, jejímž obsahem je vytváření vyloučených lokalit, do budoucna zakládá.
- 5.3.3. Pojem integrace příslušníků romských komunit se od roku 2002 stal součástí právního řádu České republiky. Platná právní úprava, která ovlivňuje proces integrace příslušníků romské komunity do společnosti, není vyhovující. Nezahrnuje totiž konkrétní definice úkolů v oblasti integrace, tedy především konkrétní opatření, v nichž má integrace spočívat. *Zkušenosti ukazují, že definování vhodných opatření v Koncepci romské integrace k jejich naplňování nestačí*. V případě samostatné působnosti nelze obce a kraje usneseními vlády z hlediska jejich postavení podle Ústavy vázat vůbec (sem patří například oblast bytové politiky). V případě působnosti přenesené sice usneseními vázány jsou, usnesení se však mohou pohybovat jen v rámci zákonů upravujících konkrétní rozsah státní správy svěřené obcím a krajům. Vláda tedy v rámci Koncepce romské integrace pouze navrhuje opatření, jež *obce a kraje mohou, ale nemusí* v rámci naplňování výše uvedených zákonných norem používat.⁴⁴
- 5.3.4. Popsané chování obcí má dvě příčiny. První je *ekonomická* a souvisí s jejich legitimní snahou zhodnotit bytový fond. Proto ve vlastním zájmu (a v samostatné působnosti) rekonstruuji byty, vyměňují jejich chudé obyvatele za bohatší⁴⁵ a tím mění i sociální složení obyvatelstva čtvrti nebo části obce. Ekonomický zájem obce reprezentuje bytový odbor resp. správce majetku. Ten hospodáří s byty, chce mít zaplacené nájemné, dluhy musí vymáhat, neplatiče může vystěhovat. Sociální odbor, který má v souladu s politikou státu (a v jeho zastoupení neboť jde o přenesenou působnost) využít všech prostředků (sociální práce, institut zvláštního příjemce dávek) k tomu, aby lidi v bytech udržel a tím také zabránil koncentraci těchto osob ve vyloučených komunitách. Jde o zjevný institucionální rozpor. Tyto zájmy obou

⁴⁴ Tato změna se odehrála v souvislosti s reformou veřejné správy a dotýká se činnosti samospráv, tj. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Jde dále o novelizaci zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, v platném znění.

⁴⁵ Proces tzv. gentrifikace bytů

pracovišť jsou zcela odlišné, schizofrenní, byť by měl být strategický zájem na udržitelném životě města shodný.⁴⁶

- 5.3.5. Druhá příčina je *politická*. Obyvatelé vyloučených lokalit nejsou „politicky zajímaví“, protože svými hlasy prakticky neovlivňují volební šance kandidátů v komunálních volbách. Naopak, péče o ně a o jejich zájmy je politicky riskantní. Naprostá většina občanů nechce Romy za sousedy a odmítá jakékoli kroky „byť jen zavánějící“ jejich podporou. Naopak, takové aktivity jako „nulová tolerance“, výstavba tzv. holobytů jako nástroje etnické segregace jsou veřejností „chápány“ a oceňovány (aniž je vždy deklarován etnický podbarvený podtext) a přinášejí „politické body“.⁴⁷
- 5.3.6. V České republice neexistuje zvláštní právní úprava minimálních standardů pro přiměřené bydlení. Schází také podrobná právní regulace sociálního bydlení. Lokální pokusy o řešení sociálního bydlení jsou často hluboko pod úrovní obvyklou ve středoevropském kulturním prostředí. V mnoha případech to znamená zásadní hygienické nedostatky, špatný stav vodoinstalace a elektroinstalace, nedostatečnou infrastrukturu a odříznutí od běžných služeb a ostatních osídlených lokalit. Tato extrémně nízká úroveň bydlení a služeb je často v křiklavém nepoměru k částkám, jež je ubytovaný nebo nájemce povinen hradit — měsíční nájemné není často nižší než nájemné v běžných bytech, někdy je paradoxně i vyšší. Když v roce 1991 došlo zákonem k převodu 877 000 bytů ze státního bytového fondu do majetku obcí (bylo to 23,5 procent celkového bytového fondu) nebyl tento převod majetku doprovázen pro obce závaznými pravidly pro hospodaření s byty, ani adekvátním finančním posílením obecních rozpočtů.
- 5.3.7. Jakkoliv centrální programy obsahují řadu důležitých, věcně správných záměrů a úkolů rozdělených podle kompetencí příslušných resortů a kontrolní zprávy konstatují, že stanovené úkoly byly plněny, údaje uvedené výše ukazují, že jejich skutečný přínos byl zcela nedostatečný. *Hlavní příčinou jejich malé efektivity byl nekoordinovaný přístup*. Uspěť může jenom řešení založené na provázaných komplexních programech opírajících se o koordinovanou spolupráci na všech relevantních úrovních a aktivit v místě za hegemonie samosprávy.
- 5.3.8. V rámci současného modelu veřejné správy nemá stát (vláda) žádné nástroje, pomocí nichž by mohl na komunální úrovni centrální koncepce účinně prosazovat a její realizaci zajistit. Reforma veřejné správy nedocenila, že mezi zájmy státu a zájmy obcí může být významná disparita. Nebo taková činnost může být pro samosprávu – resp. pro její politické zájmy – „nebezpečná“. Starosta je příliš blízko občanům a nemůže nerespektovat jejich názory (jsou to jeho voliči). Přednosta okresního úřadu byl úředníkem státu a mohl se neohlížet na názory občanů v místě.
- 5.3.9. Koncepce romské integrace ani Národní plán sociálního začleňování nebyly vůbec, nebo jen zcela omezeně implementovány do regionálních a lokálních politik⁴⁸. Ani státní dotací podmíněná práce terénních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách nebyla obcemi kontinuálně zajišťována.⁴⁹
- 5.3.10. Integrovanou politiku vykonávají v řadě směrů nestátní subjekty a nahrazují tak *absentující* roli samospráv. Efektivnost dotačních programů a projektů je však velmi

⁴⁶ Socioklub (2009): „Sociální past II – exekuce“: Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi. Praha: Socioklub.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Viz analytická zpráva v projektu NAPSÍ Spolu a hodnocení NAPSÍ v rámci EU.

⁴⁹ MMR ČR (2009): *Návrh koncepce Přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst, zejména pokud jde o sociálně vyloučené lokality a občany ohrožené sociálním vyloučením*. Pracovní verze. Praha: MMR.

omezená.⁵⁰ To se týká i dotací zahraničních, které tvoří cca polovinu prostředků, které nestátní subjekty v posledních letech získávaly. Svou podstatou tyto projekty, včetně projektů obecních, *opakovaně a dlouhodobě řeší důsledky problémů nikoliv jejich podstatu a zdroje*. Projekty jsou nahodilé a realizují se tam, kde se najde aktivní subjekt, s nímž projekt začíná a končí. Obce realizují, podporují nebo tolerují „projekty“ (včetně toho, že téměř výlučně všechny aktivity pro své romské komunity takto nazývají) a dávají tím najevo, že to není organická součást jejich role, ale něco mimořádného, na co je třeba získat jiné, nerozpočtové prostředky, jako by se ani nejednalo o jeho občany. Projekty zpravidla končí s ukončením financování z centra nebo z EU a dalších zdrojů.

- 5.3.11. *Naprostá absence zpětné vazby* – Projekty působí „pilovitě“, po ukončení se situace často vrací do původního stavu, nenastává multiplikační efekt – respektive nastává-li v některých případech, zúčastnění jej neumí rozpoznat a definovat.⁵¹ Projekt je „úspěšný“, když je dobře vyúčtován. Tento problém se ovšem týká i působení sociálního systému. Řeší aktuální problémy, ale nevede k sociální mobilitě.⁵² Neexistující zpětná vazba a posouzení výsledků, nejen jejich „vyúčtování“, se týkají i projektů financovaných státem. Typickým příkladem je několik extrémně a „luxusně“ zaměřených projektů politiky zaměstnanosti financovaných ze strukturálních fondů.
- 5.3.12. Přestože je v oblasti zaměstnanosti přijato řada strategických nařízení a dokumentů – v podstatě nejsou realizované s jasnou, silnou představou o cílech opatření a průhledným financováním z centra.⁵³ *Neexistuje závazná koncepce, která by odrážela regionální odlišnosti*. Předpokládá se dále, že se programů zaměstnanosti účastní zejména motivovaní a méně znevýhodnění nezaměstnaní. Zaměstnanci úřadů práce nemají dostatek prostoru, aby se intenzivně věnovali všem nezaměstnaným, natožpak dlouhodobě nezaměstnaným ze sociálně vyloučených lokalit, kteří často ani o zprostředkování zaměstnání nemusí mít zájem.
- 5.3.13. Analýza politiky programů zaměstnanosti ukazuje na rozporuplné výsledky. Chybí jasná strategie a cíle pro realizaci politiky. Zdá se, že programy nemají jasnou metodiku, kterou by se řídily jednotlivé úřady práce. Analýza navíc ukazuje i to, že programy aktivní politiky zaměstnanosti (vyplývající z realizace zákona o zaměstnanosti) jsou realizovány na základě určitého ustáleného klíče, ale nové instrumenty (jako IAP a programy ESF) jsou realizovány poměrně nestrategicky. To se projevuje zejména v tom, že se podoba a rozsah IAP výrazně liší v jednotlivých okresech a dále v tom, že programy financované z ESF nemají jasnou podobu.⁵⁴
- 5.3.14. Z hlediska cílenosti *se programy neobrací k ohroženým skupinám dostatečně*. Pokud ano, pak se zdá, že jde pouze o znevýhodnění prvního řádu (nezaměstnaný/á má například nízké vzdělání, ale jinak se zdá být z hlediska trhu práce „perspektivní“). Na základě dat usuzujeme, že nezaměstnaní s kombinací nevýhod jsou stále znevýhodnění, přestože se jejich situace dostává do popředí. Například se

⁵⁰ Šimíková, Ivana, Jiří Winkler a Pavel Navrátil (2004): *Hodnocení vládních programů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení v romské komunitě*. Brno: VÚPSV.

⁵¹ Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.

⁵² Výzkum několika generací rodin v jedné pražské čtvrti ukázal, že vždy je „vyřešen“ problém v jedné generaci a v následující generaci je řešen tentýž znovu, aniž by došlo k mezigeneračně k nějaké sociální mobilitě. Viz Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.

⁵³ Kulhavý, Václav a Tomáš Sirovátka (2008): *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Brno: VÚPSV.

⁵⁴ Tamtéž.

ukazuje, že dlouhodobě nezaměstnaní účastníci programů zaměstnanosti zároveň nejsou nezaměstnaní s nízkým vzděláním.⁵⁵

- 5.3.15. Na základě administrativních dat se vychází z podílu nezaměstnaných, kteří se vyskytují (zůstávají nebo se i vrací) v nezaměstnanosti. Relativně nejlepších výsledků dosahují programy tvorby pracovních míst (zejména SÚPM), nejhorších výsledků naopak rekvalifikační programy a programy VPP, jejichž efekty jsou tradičně zanedbatelné.⁵⁶ Programy ESF mají malý vliv na nezaměstnanost na konci období (jsou relativně dlouhé a začaly později, takže se neprojeví jejich efekty), ale v průběhu období mají poměrně významný efekt.
- 5.3.16. Aktivní opatření charakteru prevence jsou zpravidla v rukách samosprávných obcí a měst, i pokud se jedná o přenesenou působnost, ale hlavní tíži ekonomických důsledků, když je obec nečinná, nebo dokonce koná v rozporu se zájmy státu, nese stát, popřípadě veřejnoprávní systémy (soudnictví, vězeňství, ústavní péče o děti, zdravotní pojištění, sociální pojištění apod.). Jde opět o situaci, kdy se stát reformou veřejné správy dostal do situace, kdy aktivity, k nimž je zavázán, nemůže vymáhat, protože jejich realizace je v rukou samosprávy a stát nemá účinné nástroje, jimiž by mohl tyto aktivity na obcích vyžadovat.
- 5.3.17. Významnou bariérou dosavadních postupů, bylo posuzování problému jako marginálního, etnického, popřípadě sociálního, aniž byly doceněny jeho makroekonomické důsledky, které existence sociálně vyloučených lokalit a tamější životní způsob vyvolává. Nyní jsou k dispozici analýzy⁵⁷, které uvádějí, že přímé náklady státu na vězně romského původu, na ústavní péči o romské děti a nezaměstnanost v romské komunitě, představují bez nákladů na veřejnou správu cca 10 mld. Kč ročně. Další studie uvádí, že ztráty produktivity práce a atd. činí cca 6 mld. Kč ročně.⁵⁸ Znovu je nezbytné připomenout, že výdaje popř. ztráty příjmů státního rozpočtu ve výši 16 mld. Kč jsou, v situaci krajně napjatého hospodaření státu, imperativem pro řešení. Pro období do roku 2020 jde o částku 160 mld. Kč, která by měla být kritériem pro posuzování nezbytných opatření. Neřešení problémů přinese spíše další růst těchto přímých i nepřímých výdajů.

5.4. Vzdělání

- 5.4.1. Jednou z nejvážnějších bariér v přístupu velké části Romů na pracovní trh je *nekvalifikovanost a nedostatečné vzdělání*. Transformační vývoj české ekonomiky od nekvalifikovaných manuálních profesí k vyšším nárokům právě na vzdělání a kvalifikaci rapidně zhoršuje šance nekvalifikovaných Romů uspět na pracovním trhu.
- 5.4.2. Nedostatečné vzdělání se netýká pouze kvalifikace a schopnosti obstat na pracovním trhu, ale rovněž *elementární gramotnosti* a tím i schopnosti vstoupit do rekvalifikačního procesu. Výzkum Světové banky odhadl sníženou gramotnost Romů až na hladině 40 procent, což výrazně podvazuje schopnosti udržet se v sociální a kulturní struktuře české společnosti.⁵⁹

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Deloitte (2007): *Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených lokalit*, Deloitte pro MPSV. Praha: MPSV.

⁵⁸ Prezentace Christiana Bodewiga a Evy Hromádkové na semináři platformy EU pro sociální začleňování Romů konaném v dubnu 2009 v Praze.

⁵⁹ Světová banka (2008): *Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů*. Dokument Světové banky.

- 5.4.3. Nepříznivá vzdělanostní situace Romů žijících ve vyloučených enklávách se nezlepšuje ani mezigeneračně. *Šance romských dívek a chlapců na úspěšné ukončení základní školy jsou ve srovnání s jejich neromskými spolužáky přibližně poloviční.* Tím jsou silně poškozeny a omezeny vyhlídky těchto dětí na přechod směrem ke střednímu vzdělání, i vyhlídky na získání jakékoli kvalifikace natožpak úplného středního nebo vysokoškolského vzdělání. Na těchto úrovních se romští studenti objevují naprosto výjimečně, jde spíše o vybočení z pravidla.⁶⁰
- 5.4.4. Základní školy dosud nemohou pomoci výrazně mírnit dopady sociálního znevýhodnění, překonat rodinnou mezigenerační zátěž nedostatečného vzdělanostního a kulturního zázemí pro rozvoj sociálního potenciálu, natožpak znevýhodnění generované sociálním vyloučením, destrukcí zaměstnatelnosti a životem v etnicky a sociálně homogenní vyloučené enklávě. Tím *základní školství působí jako mechanismus mezigeneračního přenosu, zafixování a legitimizace sociálního vyloučení* z generace rodičů na generaci dětí, jejichž životní dráhy rovněž míří mimo pracovní trh, do systému sociální podpory a života ve vyloučených enklávách.
- 5.4.5. Kumulovanou formu sociálního a kulturního znevýhodnění *posouvá české základní školství u více než čtvrtiny romských žáků do lehkého mentálního postižení* a tyto romské děti jsou vzdělávány ve speciálních programech a speciálních školách (tzv. základních školách praktických), ze kterých prakticky není návratu do běžné základní školy, natožpak šance na přechod směrem ke střednímu vzdělání.⁶¹
- 5.4.6. V základních školách působících v okolí vyloučených lokalit postupně dochází k nárůstu počtu škol s rostoucí koncentrací a dominantním podílem romských žáků, z nichž naopak odchází jejich neromští spolužáci do škol s nižším nebo žádným podílem romských chlapců a dívek. *Podíl takto etnicky homogenních a prakticky segregovaných škol dosahuje bezmála pětinu základních škol,* stejně jako dopady tohoto vývoje na výkonnost žáků, kvalitu výuky a jejich vzdělanostní šance. Existence etnicky homogenních základních škol, stejně jako vysoký podíl speciálních škol vzdělávajících romské žáky, budou silně podvazovat schopnost základního školství dosahovat mezigenerační růst vzdělanosti romské populace.
- 5.4.7. Zhoršení výsledků romských žáků v průběhu vzdělávání v základní škole je kumulativní proces, v kterém klesají vzdělanostní výkony žáků v profilových předmětech s rostoucím počtem zameškaných vyučovacích hodin, přičemž nástroje sociálního a školského systému k tlaku na docházku do školy skrze tlak na rodiče žáků, nejsou dostatečně efektivní. Zhoršování vzdělanostních šancí romských chlapců a dívek postupně znehodnotí vyhlídky a výkonnost přibližně pětiny romských žáků, které mají motivační, rodinné i výkonové předpoklady k nadprůměrným výsledkům a k přechodu na střední školu.⁶²
- 5.4.8. Motivace romských žáků z vyloučených lokalit ke vzdělání je zásadně podlomena tím, že ve svém každodenním životě nemají šanci získat představu o plném spektru

⁶⁰ GAC (2008): *Analýza postojů a vzdělávacích potřeb romských dětí a mládeže*. Praha: NROS.

GAC (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit*. Praha: MŠMT.

⁶¹ Česká školní inspekce (2010): *Průběžná informace z kontrolní činnosti v bývalých zvláštních školách*. Praha: ČŠI. Viz také Motejl, O. (2010): *Stanovisko veřejného ochránce práv k podezření na diskriminaci romských dětí a žáků – poznatky ze zprávy z tematické kontrolní činnosti České školní inspekce na základních školách praktických*.

⁶² GAC (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit*. Praha: MŠMT.

sociální a profesní struktury české společnosti a tím o svých životních a profesních možnostech za rámec dlouhodobé nezaměstnanosti nebo jednoduchých nekvalifikovaných prací a profesí, které vidí ve svém okolí. V tomto ohledu české školství nedokáže efektivně doplnit diskvalifikující a znevýhodněnou rodinu žáka a otevřít mu perspektivu odlišné životní a profesní dráhy a mobility vzhůru českou společností. K tomu je potřebné dosáhnout mezioborové spolupráce na úrovni pedagogické a sociální intervence. Ve znevýhodňujícím a demotivačním prostředí a často i cíleném tlaku rodiny proti vzdělání svých dětí česká škola téměř uniformně zatím prohrává s romskou rodinou.⁶³

- 5.4.9. Přestože existují příklady opačné praxe a programy řešení uvedených problémů zejména v zahraničí a rovněž v českém neziskovém sektoru, kde se doplňkové vzdělanostní nástroje dlouhodobě kultivují, začalo se MŠMT ČR této závažné problematice věnovat a hledat cestu k posílení integrační role školy teprve v uplynulých dvou letech.
- 5.4.10. Ve svých efektech pro šance romských dívek a chlapců dostat se na odlišnou vzdělanostní a životní dráhu oproti svým rodičům, je české základní školství dosud spíše součástí a bariérou řešení problému než aktivním nástrojem. Jde o systémovou bariéru, kterou nelze vztahovat k práci mnohých ředitelů škol a pedagogů, kteří mají výkonnost, zkušenosti i modernizační schopnosti změnu ve výuce prosadit.
- 5.4.11. Ve školském systému je patrná *absence vzdělanostně orientované a cílené spolupráce samospráv měst, která mají ve svých hranicích větší či menší vyloučenou romskou lokalitu* (a Úřadů práce a podnikatelské sféry). Existují sice výjimky, ale většina dotčených měst nemá formulovanou vlastní aktivní a cílevědomou školskou politiku vůči základním školám a jejich roli v překonání sociálního vyloučení, jakkoli jsou jejich zřizovatelem.
- 5.4.12. Synergie škol, obcí, neziskových organizací, místních, krajských a centrálních správních orgánů je vesměs blokována divergentním směřováním zájmů mezi vládní školskou politikou v oblasti integračních programů a nízkou mírou odpovědnosti místních samospráv v oblasti lokální školské a vzdělanostní politiky.
- 5.4.13. Za již značně oslabenou lze označit bariéru danou odporem části vládních resortů i části romských veřejně aktivních osobností vůči zjišťování a analýze etnický specifikovaných dat a rozlišení zejména romských dívek a chlapců ve školách v zájmu sledování vzdělanostních a sociálních nerovností a stanovení poznáním fundovaných integračních strategií. *Jde o postup, který je legitimní i ve světle mezinárodního práva a je a realizovaný v řadě západoevropských zemí i v USA.*⁶⁴

5.5. Zaměstnanost a sociální politika

- 5.5.1. Všechny analýzy problému (ne)zaměstnanosti ukazují, že jeho těžiště spočívá v *omezené zaměstnatelnosti Romů*. Její důsledky se stupňují s růstem obecné nezaměstnanosti, která zvyšuje konkurenční tlak⁶⁵. Všechna používaná řešení aktivní politiky zaměstnanosti (veřejně prospěšné práce, společensky účelná

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Poradna pro občanství, občanská a lidská práva (2006): *Srovnávací studie o shromažďování údajů ke zjišťování rozsahu a dopadu diskriminace ve Spojených státech amerických, Austrálii, Velké Británii a Nizozemí*, Praha; Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin.

⁶⁵ Nic méně jako memento je třeba vzít v úvahu schopnost ekonomiky absorbovat několik stovek tisíc často rovněž nekvalifikovaných, ale motivovaných pracovníků ze zahraničí.

pracovní místa, podporované zaměstnání, opatření na podporu zaměstnávání sociálně vyloučených osob) popřípadě veřejná služba v systému dávek pomoci v hmotné nouzi, jakkoliv jsou nesporně přínosná a potřebná, řeší důsledky nízké zaměstnatelnosti Romů, ale neřeší její příčiny. Přesto, že se projekty a programy politiky zaměstnanosti mířené vůči vyloučeným lokalitám a Romům dlouhodobě mívají účinností a žádoucími efekty, *není patrné, že by tento stav byl zevrubněji reflektován a diskutován z hlediska změn politiky zaměstnanosti*, a to navzdory enormním nákladům jak v oblasti dávek, tak z hlediska projektů a programů na posílení zaměstnanosti, včetně regionální specifikace. Výraznější pohyb je v posledních letech patrný spíše v oblasti dávek.

- 5.5.2. V ČR je dávková a daňová podpora rodinám s dětmi vzájemně roztržštěná, což je jedním z důvodů vzniku *pastí neaktivity*. Poměrně velkou cílenost prokazují příjmově testované dávky státní sociální podpory, řeší však současně zájmy rodinné politiky a problémy hmotné nouze a *tvoří snadno dostupný zdroj příjmu, na rozdíl od systému dávek pomoci v hmotné nouzi, která analyzuje snahu a má i motivační nástroje*. Na vytváření pasti se ve zvýšené míře podílí sociální příplatek, který je dávkou na pomezí obou odlišných dávkových systémů.
- 5.5.3. Od 1. ledna 2009 platí novela zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, která mimo jiné zavedla povinnost lidem, kteří dlouhodobě pobírají dávku pomoci v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí (déle než půl roku) a mají pro nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi, povinnost zvyšovat si příjem vlastní prací, být aktivní, jinak mají po uplynutí šesti měsíců nárok jen na existenční minimum. Pokud si lidé v hmotné nouzi chtějí zachovat stejnou výši příspěvku na živobytí i po uplynutí této doby, musí mít příjem z výdělečné činnosti (např. z krátkodobého zaměstnání, veřejně prospěšných prací aj.) nebo vykonat veřejnou či dobrovolnickou službu v délce alespoň 20 hodin za měsíc. To představuje *významný motivační prvek*, jehož účinnost je třeba sledovat a dále tento trend rozvíjet.⁶⁶
- 5.5.4. Z hlediska problematiky sociálního začleňování jsou klíčovou oblastí služby sociální prevence. Služby sociální prevence jsou nejčastěji provozovány nestátními subjekty a ty tak nahrazují absenci takových služeb v činnosti samospráv. Financování těchto služeb není adekvátně vyřešeno.

5.6. Aktivita extremistických hnutí⁶⁷

- 5.6.1. V okolí některých velkých vyloučených enkláv a v regionech s nadreprezentovanou přítomností romských lokalit se začala formovat zázemí extremistických organizací a jejich politických částí.⁶⁸ Jakkoli tato extremistická hnutí vznikají nezávisle na

⁶⁶ Prvotní zkušenosti ukazují, že přístup obcí je různorodý. Některé obce zavedly institut veřejné služby a využívají ho, občané jsou spokojeni, protože mají možnost uplatnit se ve prospěch obcí. Jiné obce prohlašují, že organizování veřejné služby je náročné, a že ho ve prospěch svých občanů nebudou realizovat, jiné obce vyčkávají na první zkušenosti těch odvážnějších.

S organizací veřejné služby pomáhají obcím i úřady práce, např. do 15. června vzniklo v rámci veřejně prospěšných prací 69 pracovních míst koordinátorů veřejné služby. Na těchto místech finančně podporovaných úřady práce se uplatní uchazeči o zaměstnání.

⁶⁷ Ministerstvo vnitra každoročně předkládá vládě Zprávu o problematice extremismu na území České republiky, na posledy přijata 3. května 2010 usnesením vlády č. 320. Tato zpráva vyčerpávajícím způsobem informuje o situaci extremismu v ČR.

⁶⁸ Podle Strategie boje proti extremismu pro rok 2009 schválené Vládou ČR byla vyšší incidence trestných činů s rasovým podtextem vedle velkých aglomerací Prahy, Brna a Ostravy v roce 2008 zjištěna mimo jiné právě v okresech s vysokým zastoupením sociálně vyloučených lokalit: Most a Teplice.

existenci romských vyloučených lokalit, dlouhodobé neřešení problému a frustrace obyvatel v okolí zejména velkých „ghet“ vytváří *potenciální zázemí pro rekrutaci nových extremistů a pro politickou a volební podporu s nimi spojených politických formací*. Kromě takto nově se formujících bezpečnostních rizik, včetně nově se objevujících násilných akcí a žhářských útoků, jde o celkovou eskalaci etnického napětí ve zmíněných regionech a lokalitách a nový rozměr narušení soudržnosti a demokratických procedur. Jde o bariéru, která má již nadregionální a mezinárodní rozměr a důsledky a dále komplikuje politický prostor pro pozitivní a integrační kroky. Samozřejmě a v neposlední řadě problém politizuje, vyhrocuje a radikalizuje.⁶⁹

- 5.6.2. Po roce 2006 prochází česká extrémistická scéna podstatnou změnou, a to posunem od ilegálních aktivit ke vstupu do veřejného prostoru a politiky.⁷⁰ Přechod z pololegálních aktivit do legálního veřejného prostoru je provázen významnými posuny jak na straně extremistů, tak na straně veřejného prostoru, jeho protagonistů a ochránců jeho legality. Svou rétorikou, slovníkem, vesměs rasovými či rasistickými atakami *posouvají hranice legality a tolerance ve veřejném i politickém diskurzu*, čímž do tohoto prostoru nejen vstupují, ale rovněž si jej přizpůsobují. Snižují práh tolerance veřejnosti a médií a činí tento prostor otevřenější právě extrémistické rétorice, tématům a silovým praktikám. Ve společenském diskursu týkajícím se řešení problému vyloučených romských enkláv a integrace se začínají prosazovat otevřeně rasistická, represivní a nezákonná jednání, rétorika i politické formulace.⁷¹
- 5.6.3. Represivní složky státu jsou v tomto směru povinné zajistit bezpečnost obyvatelům sociálně vyloučených lokalit. Pocit bezpečí obyvatel je jednou z nezbytných podmínek rozvíjení efektivních integračních politik. Pokud stát nebude aktivně proti tomuto trendu vystupovat, hrozí, že poroste i nedůvěra sociálně vyloučených k institucím majoritní společnosti. Nečinnost v tomto směru a skrytá tolerance k projevům extremismu může vést i k tomu, že se obyvatelé lokalit budou dále uzavírat majoritní společnosti.

Tomu odpovídala i podpora tehdy nejpoblábnější extrémně pravicové strany (Dělnická strana) ve volbách, jež se v roce 2009 uskutečnily do Evropského parlamentu. Stranu nejvíce volili lidé v těchto okresech: Most, Teplice, Sokolov, Louny a Chomutov. Větší podporu extrémně pravicových seskupení mezi obyvatelstvem dokládá i dotazníkové šetření, jež bylo součástí projektu Dlouhodobý monitoring situace romských lokalit v ČR - České lokality. V rámci šetření byly sledovány postoje a názory lidí žijících v blízkosti sociálně vyloučených lokalit ve městech Ústí nad Labem, Most, Cheb, Broumov a v regionu Šluknovska. Preference Dělnické strany zde činily 3,3 procenta.

V kontrastu s tímto zjištěním však v žádném z celorepublikových šetření stranických preferencí (viz. zprávy agentur CVVM, Median a STEM) ze stejné doby (říjen 2009) Dělnická strana nedosáhla takový zisk, aby byla ve zveřejňovaných výsledcích výslovně uvedena, přestože byly jmenovány i strany se ziskem okolo dvou procent. Tedy popularita této strany byla mezi obyvateli měst a obcí, které čelí problémům spojených s existencí sociálně vyloučených lokalit, výrazně vyšší než v populaci ČR jako celku.

⁶⁹ Viz např. Socioklub (2009b): *Situační analýza sociálně vyloučených lokalit na území města Litvínova se zaměřením na sídliště Janov*. Praha: Socioklub.

⁷⁰ Viz Gabal, Ivan (2009): *Prevence rizik extrémistických kampaní proti cizincům v ČR*. Praha: IGAC.

⁷¹ Akcelerace aktivity extrémistických hnutí zaskočila jak stát a odpovědné bezpečnostní složky, tak rovněž média, která byla po několik měsíců ve vleku manipulační a extrémistické propagandy a pouze dávala extrémistům prostor a veřejnou pozornost, což bylo jejich hlavním cílem. Později se situace změnila a média dostala nové téma více pod kontrolu. V daném kontextu se však začal projevovat i politický vliv nástupu extremismu a rasismu a to na různých úrovních politického života (komunální, parlamentní), kde si někteří politici byli ochotni rasistickou rétorikou nebo náznaky respektive represivními kroky získávat popularitu. Také s jejich pomocí dosáhli extrémisté podstatného cíle, a to rozšíření prostoru diskursu do pásma rasismu a extrémistické rétoriky.

- 5.6.4. Vzhledem k rostoucí radikalizaci extremistických hnutí a jejich snaze posouvat limity tolerance české společnosti k rasistickým a xenofobním projevům, je třeba, aby represivní složky *postihovaly včas a transparentně všechny projevy rasismu definované českým právním rádem*. Veřejný i politický diskurs je třeba vrátit zpět do civilizovaného právního rámce a jeho dodržování podporovat i sankcionovat. Je třeba mít na paměti, že etnické násilí se začíná prosazovat i v dalších zemích našeho regionu a že se rodí i mezinárodní síť spolupráce a vzájemné podpory extremistických organizací a hnutí.⁷²
- 5.6.5. Soudní rozhodnutí o zákazu Dělnické strany z roku 2010 zjevně přispělo k poklesu politických aktivit extrémistů. Dosavadní koncept politiky státu směřoval ke snaze zabránit násilným střetům mezi extrémisty a obyvateli lokalit, s doprovodnou snahou zachovat jakousi politickou „neutralitu“ a postupovat k cíli nenásilného průběhu extremistických akcí. Z hlediska snahy změnit směr vývoje k integraci a pozitivnímu konceptu je tento postoj specifickou bariérou. V poslední době však se již stát začal věnovat i postihu verbálního rasismu (viz např. policejní realizace vůči White Power scéně, kauza Dělnické strany, stíhání vůdčích postav DS za projevy na prvomájové demonstraci v Brně).
- 5.6.6. To je pochopitelně chybný postup, protože při politických ambicích extrémistů je to rétorika, která vede k extremistickým činům. I v těchto oblastech se ukazuje, že stát i bezpečnostní složky postrádají informace a potřebnou strategii k prevenci extremismu.

6. Klíčové nástroje strategie změny – hlavní principy strategie

- 6.1 *Hlavním cílem změny je mobilita jednotlivců a rodin do sociální struktury české společnosti a plné převzetí jejich základních ekonomických a sociálních charakteristik způsobu života postaveného na zaměstnání, mzdě a spotřebě a životní úrovni odpovídající pracovním příjmům, úsporám apod. Převzetí těchto základních ekonomických charakteristik výstavby způsobu života rodinami v mobilitním procesu, usnadní jejich sociální zařazení a akceptaci většinovým sociálním prostředím české společnosti a tudíž i prostorový přechod z prostředí sociálně vyloučených enkláv do běžného sociálního prostředí obcí a měst mimo vyloučené enklávy.*
- 6.2 *Strategické mobilitní trasy tedy konstituuje vstup na pracovní trh, posilování zaměstnatelnosti a zaměstnání u dospělých osob a příslušníků rodin. Za druhé mezigenerační překonání sociálního vyloučení posilováním vzdělání a kvalifikace v generaci dětí do té míry, která by jim umožnila získat vlastní zaměstnání a opuštění prostředí vyloučených lokalit a vřazení do majoritní společnosti. Vnitrogenerační pracovní mobilita a mezigenerační vzestupná vzdělanostní a profesní mobilita jsou hlavními strategickými trasami začleňování jednotlivců a rodin do majoritního prostředí a životního způsobu české společnosti.*

⁷² Podle amerického politologa Donalda L. Horowitz (přednáška ve slovenské Stupavě v roce 1992) vzniká akutní riziko etnických konfliktů za splnění třech předpokladů. Jde za prvé o široce akceptovaný názor, že je třeba cílovou skupinu (minoritu) potrestat. Bezprostřední příčinou konfliktů bývají skutečné nebo smyšlené kriminální činy příslušníků cílové skupiny. Kriminalita je bohužel průvodním jevem života menší části romské populace. Druhým faktorem je šance, že by část elity s případným konfliktem souhlasila, a s ohledem na její předchozí reakce lze takový souhlas očekávat. Třetí podmínkou je šance na obtížnou identifikaci totožnosti jednotlivých agresorů (uniforma, šátky, kapuce, holé lebky). Průběh konfliktů v Litvínově a postup různých subjektů ukazuje, že v zásadě jsou splněny všechny tři podmínky a může být jen otázkou času, kdy se konflikt někde lokálně vyhroší. Latentní konflikt tu nepochybně je a komplikuje všechna řešení.

- 6.3 Nutnou podpůrnou i motivační podmínkou sociální mobility bude také *prostorová mobilita mimo segregované lokality a tím dostupnost bydlení pro ty jednotlivce a rodiny, kteří se zapojí do mobilitního procesu* skrze pracovní trh a zaměstnání. Motivační a podpůrná role prostorové mobility a dostupnosti laciného bydlení pro jednotlivce a rodiny, kteří získají a zvládnou udržitelné zaměstnání a dokáží plnit veškeré základní sociální a ekonomické aktivity, je třetí podstatnou komponentou pohybu z vyloučených enkláv do majoritní společnosti a jejího způsobu života.
- 6.4 Předpokladem rozběhu, realizace a udržení výsledků mobility vyloučených jednotlivců a rodin do české společnosti je *jejich vlastní motivace a aktivní participace na realizaci zásadní změny způsobu života a životních podmínek a dále institucionální asistence těm, kteří motivaci a aktivní spolupráci na řešení prokáží a naplní*.
- 6.5 Motivace a asistence k mobilitě a následné integraci do české společnosti představuje strategickou úroveň procesu. Vývoj v posledních letech ukazuje, že na *spontánní realizaci mobility nelze spoléhat, naopak „spontánně“ dochází k posilování a prohlubování vyloučení a růstu enkláv a jejich „ghetoizaci“*. Motivace a asistence vyžaduje nejen výběr jednotlivců a rodin, kteří mají předpoklady a vůli ke zvládnutí manévru, ale zejména vytvoření systémových podmínek pro tuto změnu pomocí tlaku na růst motivace ke změně a zároveň oslabení bariér změny a zesílení výkonnosti klíčových systémových nástrojů na podporu jednotlivců a rodin a *zvýšení výkonnosti institucionálních aktérů* procesu.
- 6.6 Na úrovni strategických komponent analýza identifikovala některé parametry, které jsou *lokální a individuální* – práce s nimi vyžaduje lokální a individuální aktivity mířící ke konkrétním jednotlivcům, jejich mobilitě a životním podmínkám. Dále pak identifikovala ty, které vyžadují *systémové zásahy a změny s cílem uvolnění prostoru a zesilování šancí na obrát a pro zahájení procesu mobility v žádoucím směru a pro zvyšování mobilitních šancí*. Vytvoření těchto systémových nástrojů respektive oslabení těchto systémových bariér podmiňuje uvolnění prostoru pro lokální a institucionální aktivity ve prospěch mobility a integrace jednotlivců a rodin.
- 6.7 Nejdříve identifikujeme základní okruhy potřebných systémových změn (bariér), aby bylo možné příslušné změny rozpracovat v kompetencích příslušných resortů. Následně popíšeme institucionální aktéry a parametry realizace mobilitní a integrační politiky.

7. Podrobnější kroky v oblasti systémových změn

7.1. Strategie regionálního rozvoje Ústeckého, Moravskoslezského, Karlovarského a Olomouckého kraje⁷³

7.1.0. Cílem rozvoje vybraných regionů musí být řešení podstatně širšího spektra problémů, než jsou pouze infrastrukturní nedostatky:⁷⁴

- (i) Zkvalitnění životních podmínek obyvatel (životní prostředí, ovzduší, zdravotní stav, školství, kulturní příležitosti, podmínky pro volný čas).

⁷³ V případě Karlovarského a Olomouckého kraje jde o části těchto regionů, ale z perspektivy regionálního strukturálního rozvoje by mělo jít o projekty pro rozvoj celku těchto regionů; je nezbytné provést podrobnou analýzu situací ve vyloučených lokalitách v kontextu regionálního rozvoje na územích uvedených krajů, popř. také částí dalších krajů, zejména Libereckého a Středočeského

⁷⁴ Exemplárním příkladem kumulace strukturální zaostalosti a zátěže generující komplexní stres populace je situace v Ostravě, která kombinuje znečištěné ovzduší, jeho zdravotní dopady, napjatou situaci v zaměstnanosti, s bezpečnostními problémy, kriminalitou a koncentrací početných vyloučených romských lokalit.

- (ii) Zlepšení hospodářských podmínek, podpora regionální ekonomiky, podnikání a služeb. Zlepšení profilu sociální struktury a posílení středních a vyšších profesních a vzdělanostních vrstev.
- (iii) Zvýšení kvality veřejné správy a samosprávy, její otevřenosti a transparency vůči občanům, snížení klientilismu, korupce a netransparentnosti od veřejných služeb přes výběrová řízení a investice do rozvoje podmínek života občanů.
- (iv) Razantní zesílení tlaku na dodržování zákonů, bezpečnost a respektování práv občanů ze strany policie a justice, včetně potlačování drobné i velké a organizované kriminality a machinací s veřejným majetkem.

Pro stanovení optimální rozvojové strategie potřebují regiony zpracovat:

- (i) Rozvojový dokument identifikující jak hlavní strukturální problémy, tak priority a nedostatky pocíťované občany a jejich preference z hlediska směru vývoje.
- (ii) Opatřit dokument legitimitou, jeho projednáním v samosprávě, nestátními partnery a veřejností.
- (iii) Ve spolupráci s vládou definovat a koncentrovat žádoucí strukturální finanční pomoc.
- (iv) Pro podporu investic do zatížených regionů, a to jak jejich strukturální rozvoj, tak investice do integračních programů a řešení sociálně vyloučených lokalit, je nezbytné zpracování přesné studie nákladů stávající situace, pokud jde o dopady do mandatorních výdajů státu, regionů a měst, a to včetně vývoje v uplynulých letech a výhledů dynamiky v nulové variantě.

7.1.1. Výchozím rámcem integračních programů musí být *komplexní záměr rozvoje těch strukturálně zaostalých regionů, v jejichž správě došlo k největší koncentraci vyloučených lokalit* právě s ohledem na strukturálně zaostalý stav bytového fondu, infrastruktury, dlouhodobě zhoršených podmínek života i kvality životního prostředí, zdraví obyvatel, kvality zdravotní péče, kvality a dostupnosti školství, ale také kvality a transparency veřejné správy, vymahatelnosti práva, podpory zákonnosti, přítomnosti korupce a klientilismu, nadprůměrné kriminality, majetkových manipulací a nízké úrovně ochrany práv občanů. Patří k systémovým bariérám České republiky, že dosud nebyl vypracován kvalitní a seriózní záměr strukturální pomoci a rozvoje zejména Ústeckého, Moravskoslezského, části Karlovarského a Olomouckého regionu tak, aby se dříve extrémně zatížená a devastovaná území těžkým průmyslem, destrukcí životního prostředí i životních podmínek zlepšily a dokázaly udržet a přitáhnout obyvatele konstituující plnou sociální strukturu včetně silných středních a vyšších vrstev, odpovídající úroveň veřejných služeb, veřejné správy a ekonomické, sociální a kulturní dynamiky. Zpracování kvalitních diagnostických studií rozvojových potřeb regionu a analýza různých rovin narušení jeho soudržnosti musí být výchozí.

7.1.2. Systémovým parametrem řešení je nejen vypracování rozvojové strategie a povznesení zaostalých regionů, ale rovněž posilování implementační, administrativní a správní kultury, kapacity a politiky, která by dokázala vypracovat cíle a rozvojový záměr adekvátně povaze problémů, v souladu s většinovým míněním obyvatel o hlavních problémech regionů a obcí a posléze transparentně přistoupila k přípravě financování, alokaci zdrojů, nezpochybnitelnému výběru partnerů pro realizaci a zpětnému posuzování odpovědnosti za výsledky.

- 7.1.3. Zpracování záměru strukturálního rozvoje regionů s cílem komplexního zlepšování životních podmínek a zvyšování kvality života i kvality veřejné správy a bezpečnosti a právní jistoty občanů, bude pro realizaci specifických integračních a mobilitních řešení zacílených na romské enklávy klíčová i z hlediska *veřejné podpory integračních programů*. Posilování koheze regionů musí být oboustranné pomocí investic do regionálního rozvoje a zkvalitňování veřejných služeb a veřejné správy. Integrační strategie musí systémově zvyšovat úroveň celých regionů a pro všechny obyvatele, nesmí být úzce zaměřena pouze na romské lokality a romskou populaci, v zájmu politické udržitelnosti a veřejné podpory pro komplex posilování soudržnosti regionů.
- 7.1.4. Vznik politického rozvojového dokumentu předpokládá jeho *akceptování veřejností*, „změření“ *priorit a cílů pocítovaných obyvateli zmíněných regionů, ale i hospodářských, profesních, zájmových a neziskových organizací, následně pak jejich projednání, schválení a zajištění hlasováním regionální samosprávy*. S návazným zpracováním implementační strategie. Také implementační strategie by měla být hlasována samosprávou regionu a předmětem shody regionálního partnerství zájmových a dalších organizací a širší veřejnosti.
- 7.1.5. Existence upadajících (deprivovaných) částí měst a sociální začleňování (inkluze) jejich obyvatel je jedním z *významných evropských sociálně kulturně ekonomických problémů*.⁷⁵ Účinným nástrojem pro řešení problémů sociálního vyloučení v deprivovaných lokalitách s většinovým podílem romského obyvatelstva by se měly stát Integrované rozvojové programy měst a obcí doporučené Lipskou chartou. Metodiku určenou pro vymezení sociálně vyloučených lokalit při tvorbě Integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM) při čerpání prostředků z fondů EU vydalo MMR.⁷⁶
- 7.1.6. Součástí plánu strukturální pomoci by měl být i *zesílený tlak na kvalitní a „správnou“ a transparentní veřejnou správu v těchto regionech, zesilování respektu k zákonosti právnímu státu a potlačování korupce a klientelismu, kterými jsou vesměs tyto regiony značně akcentované*. Rozvojový plán a strategie překonání strukturální zaostalosti posilující soudržnost jak uvnitř těchto regionů, tak z hlediska jejich pozice v dynamice země, nelze omezovat jen na „dálnice“, obchodní centra, modernizaci administrativních budov apod. Strategie musí zahrnout i povznesení a zkvalitnění veřejné správy a zvýšení účinnosti využívání rozpočtových i dodatečných finančních prostředků.⁷⁷
- 7.1.7. Kromě maximální míry politické podpory, legitimacy a synergizace (například včetně příslušných výborů PČR), je třeba provádět pravidelnou *zpětnou vazbu* a posuzovat vývoj a úspěšnost projektu jak z hlediska dílčích aktivit, tak zejména pohybu sledovaných indikátorů soudržnosti a relativní i absolutní dynamiky kvality

⁷⁵ Aktuálním dokumentem v tomto směru je „Lipská charta o udržitelných evropských městech“ přijatá v dubnu 2007 ministry odpovědnými za rozvoj měst v době německého předsednictví EU. Pro deprivované (upadající) čtvrti doporučuje zavádění strategií zaměřených zejména na dosažení vyššího standardu bydlení, na posílení lokální ekonomiky a místní politiky trhu práce, na cílenou vzdělávací politiku pro děti a mládež a na podporu efektivní a cenově dostupné městské dopravy. (Lipská charta o udržitelných evropských městech [2007]. *Urbanismus a územní rozvoj* 10: 4.)

⁷⁶ MMR ČR (2008): *Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování IPRM*. Praha: MMR ČR.

⁷⁷ Při zpracování takovýchto strategií a dokumentů by mohla být ku prospěchu spolupráce s experty z dalších členských zemí EU, kde se podobné problémy řešily nebo řeší a rovněž nabídnout možnou spolupráci příslušné DG Regio Evropské komise (Generální ředitelství EK pro regionální politiku).

života těchto regionů. I v tomto případě doporučujeme nejen analýzu sledovaných statistických dat, například z kapacit ČSÚ, ale rovněž kvalitativní aspekty sledované akademickým výzkumem, zdravotního stavu, životní spokojenosti, výsledky ve školství apod.

- 7.1.8. Přípravu a kalibrování plánu regionálního rozvoje ve zmíněných regionech, pokud o takový projekt budou regionální samosprávy stát, doporučujeme synergizovat s institucionálním plánem integračního projektu, včetně práce specializované Agentury.
- 7.1.9. Součástí hospodářského a rozpočtového rámce přípravy a implementace regionálních rozvojových strategií i integračních programů pro vyloučené lokality musí být seriózně zpracovaná *ekonomická studie rozpočtových nákladů současného stavu sociálně vyloučených lokalit, a to na úrovni všech dotčených rozpočtů*. Teprve v tomto rámci by měla být zřetelně a kvalifikovaně posuzována výdajová stránka regionálních i lokálních rozvojových a integračních programů.⁷⁸ Obdobně by měla být aktualizována mapa a popis vyloučených lokalit vzhledem k robustnímu vývoji a prohlubování sociálního vyloučení v posledních letech i v důsledku dopadů hospodářské krize.

7.2. Strategie v oblasti vzdělávání a školského systému

- 7.2.1. V oblasti školství a vzdělávání předkládáme poměrně extenzivní návrh systémových opatření, včetně zacílení. Jednak proto, že mezigenerační změna a mobilita bude zřejmě nejsilnějším a nejvýkonnějším mobilním mechanismem změny. Za druhé, *z oblasti školství a vzdělání jsou v současnosti k dispozici dosti podrobné a hlubší informace a analýzy, které umožňují lepší diagnostování problémů a potřebných změn. Konečně za třetí, s vlivem a výkonností školství v mezigenerační změně jsou spjata nejsilnější pozitivní a dlouhodobá očekávání české veřejnosti pokud jde o realistické aktéry změny*. Aktivita a výsledky školství budou politicky klíčové pro posuzování celkové integrační strategie vůči vyloučeným romským lokalitám, a to v místní, regionální i vládní perspektivě.⁷⁹
- 7.2.2. Alespoň obrysový obraz cílů pro oblast školství a vzdělávání by měl být zpracován po hlubším propracování možných a nutných změn a kroků v samotném resortu MŠMT. Přesto zde alespoň zmiňujeme potenciál respektive možnosti, které lze formulovat na podkladě současných poznatků pro vzdělanostní dynamiku v následujících letech, pokud se vláda a další instituce veřejné správy rozhodnou integrační strategii realizovat a udržet.
- 7.2.3. Cíle Strategie v oblasti vzdělání v horizontu 5 – 7 let:
 - (i) Akcelarovat vstup romských dívek a chlapců z populačního ročníku na střední školy s maturitou, směrem k úrovni odpovídající majoritní populaci alespoň polovina z nich by měla mít šanci na maturitu dosáhnout.
 - (ii) Maximalizovat vstup dalších žáků do oborů, poskytujících střední vzdělání s výučním listem. Podstatné snížení nerovností romských žáků pokud jde o šance na ukončení základního vzdělání a dosažení funkční gramotnosti.

⁷⁸ I v této práci výše citované odhadované náklady existence romských vyloučených lokalit jsou pouze velmi orientační a zdaleka nezahrnují všechny náklady. Znalost a aproximace skutečných nákladů zpřesní i kontext a rámec posuzování a přijatelnosti výdajů.

⁷⁹ Gabal, Ivan, Karel Čada a Jan Snopek (2008): *Klíč k posílení integrační politiky obcí*. Praha: Otevřená společnost o.p.s.

- (iii) Snížení podílu romských žáků vzdělávaných podle programů upravených pro žáky s lehkým mentálním postižením v souladu s nálezem České školní inspekce a výrokem ombudsmana důsledně uplatňovat zákonné podmínky pro umístování ve speciálních školách a programech, s cílem snižovat podíl žáků vzdělávaných podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením.

7.2.4. Hlavní identifikované problémy spjaté s enormním sociálním znevýhodněním romských žáků a zátěží rodiny, které dosud není sto základní škola překonat, jsou východiskem formulace změn. Potřebné změny a nástroje zvyšování vzdělanostních šancí romských žáků jsou⁸⁰:

- (i) Zvážit zavedení povinného absolvování alespoň roku v mateřské škole pro vstup na základní školu. Mateřské školy nedokáže plně nahradit přípravný ročník.
- (ii) Zákaz přímého nástupu žáků do speciálních škol již od 1. třídy. Důsledné přezkoumávání přítomnosti a zařazení žáků ve speciálních školách jako průběžný proces. Jasná specifikace žáků s mentálním postižením od žáků se sociálním a kulturním či jazykovým znevýhodněním.
- (iii) Zohlednit poznatky výzkumu vzdělání, které ukazují lepší školní výsledky romských žáků ve třídách, kde nepředstavují většinu ale naopak menšinu.⁸¹
- (iv) Jednou z možností je přímé provázání výplaty přídavků na děti se školní docházkou dětí. Absence nad určitou hladinou by měly být cestou k přezkoumání dávek.
- (v) Přítomnost asistentů pedagogů již na 1. stupni, zejména v 2. a 3. třídách, doporučujeme upřednostnění romských asistentek, které zvyšuje podíl romských žen angažovaných ve vzdělávacím procesu a v podpoře vzdělání a rodin s dětmi.
- (vi) Podpora neziskových organizací a programů zaměřených na doučování a podporu romských žáků s nadprůměrnými studijními předpoklady a jejich motivace a příprava ke středoškolskému studiu od 5. třídy s využitím mimoškolních kapacit, dobrovolnických programů zapojující studenty pedagogických fakult a pedagogických oborů.
- (vii) Ustavení letních a zimních internátních přípravných škol a programů pro žáky s předpoklady vstupu na střední školy s cílem vzdělanostní i profesní edukace a podpory a posilování jejich schopnosti pracovat mimo prostředí rodiny.
- (viii) Zavedení pracovní-profesních edukačních a osvětových programů pro žáky základních škol, včetně pracovních exkurzí do profesních prostředí kam nemají šanci z vyloučených lokalit přijít. Vzdělávání o profesních a pracovních možnostech na vyšší a střední úrovni musí překonat redukovanou a simplifikovanou představu dětí z dlouhodobě nezaměstnaných rodin z romských enkláv. Teprve profesní aspirace a představa budoucí životní pracovní dráhy bude dávat smysl vzdělání a práci ve škole.

⁸⁰ GAC (2009): Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit. Praha: MŠMT.

⁸¹ GAC (2009): Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit. Praha: MŠMT.

- (ix) Vytváření lokálních partnerství základních a středních škol, s podporou vysokých škol v zájmu usnadnění přípravy a vstupu žáků na střední školy, snížení bariery mezi základní a střední školou z obou stran a podpora romských žáků v konkretizaci představy střední školy jako zvládnutelného prostředí, jejich pozitivní a nikoli negativní motivace.
- (x) Zavádění a posilování programu komunitní školy, která vyvíjí aktivitu i směrem k rodinám dětí a dává širší prostor i mimoškolním aktivitám. Podpora mimoškolních sportovních a zájmových sdružení a finanční odměňování těch, kteří se organizování těchto aktivit věnují.
- (xi) Vytvoření podpůrných programů pro středoškolské žáky s předpoklady vstupu na vysokou školu.
- (xii) Pravidelné každoroční regionální workshopy ředitelů a předních pedagogů škol s vyšším podílem romských žáků nebo studentů, vytvoření regionálních konzultačních a podpůrných odborných pracovišť.
- (xiii) Výzkumné monitorování vývoje a výsledků romských žáků na základních a středních školách a neustálé posuzování zpětné vazby z hlediska dynamiky vzdělanostních šancí. Prezentace výsledků odpovědným regionálním samosprávám a parlamentním výborům.
- (xiv) Koordinovaná intervence ve prospěch podpory školní výkonnosti romských žáků a těsná spolupráce OSPOD, školy a terénního sociálního pracovníka (TSP) a pedagogicko-psychologické poradny jako důležitého aktéra ve specifických případech.

7.3. Nutné kroky v oblasti sociální a rodinné politiky

7.3.0. Pro sociální a rodinou politiku vidíme jako hlavní cíle ty, které posilují participaci vyloučených jednotlivců a rodin na strategických krocích k překonání vyloučení. Především:

- (i) *Aktivity, které se realizují přímo v rodině, přímo v kontaktu s ní. Jde o sociálně aktivizační služby, které podporují rodičovské chování, vedení domácnosti, hospodaření, nácvik sociálních dovedností, sociálně terapeutickou činnost (např. nácvik rodičovského chování v rodinách apod.) Je zřejmé jedinou dosud ověřenou možností, jak ovlivnit vnitřní život rodin a výchovu dětí. Tyto aktivity by měly být výzvou a zadáním pro příslušné státní a správní orgány, v jejichž kompetenci leží starost o výchovné a zabezpečovací funkce rodiny (OSPOD), včetně provázování rodinných a sociálních dávek s tlakem na výchovnou funkci rodiny a zvýšení synergie se školou. Aktivizaci rodiny a jejich jednotlivých členů je třeba také zaměřit k motivaci a vytvoření návyků k udržování provozu a řádného stavu bytu.*
- (ii) Modifikaci podpory rodin, které aktivně vychovávají děti, zajišťují jejich školní docházku a podporují vzdělanostní a profesní šance svých dětí. Posilovat socializační funkce dávek a výrazněji podporovat účinnou snahu rodin řešit problémy vlastním přičiněním, a to jak mezigeneračně, výchovou dětí, tak vlastní snahou o uplatnění na pracovním trhu.
- (iii) Diferencovat a specifikovat podporu rodin podle jejich schopnosti a předpokladů k překonání sociálního vyloučení, a to „tlakem“ i „tahem“

podpory a příležitostí. Ale rovněž sankcemi v případě zanedbání péče o děti, výchovy a vzdělávání dětí.

7.3.1. Sociálně právní ochrana dětí

- 7.3.1.1. Je nezbytné *prohloubit a zintenzívnit terénní sociální práci orgánů sociálně-právní ochrany dětí v kontaktu s rodinami ohroženými sociálním vyloučením a rozšířit poskytování komplexního sociálně-právního poradenství a pomoci ze strany těchto orgánů.* Soustavná terénní sociální práce a doprovázení ohrožených rodin je ve spojení se zajištěním kvalifikované poradenské pomoci základní prevencí toho, aby ekonomické problémy rodiny (ztráta bydlení, ztráta či nemožnost získání zaměstnání, neuplatnění zákonných nároků, neúměrné zadlužení) dospěly až do stavu, kdy rodiče nejsou objektivně schopni zajistit péči o dítě a uspokojit řádně všechny potřeby dítěte a kdy nepříznivá situace rodiny přímo ohrožuje život a zdravý vývoj dětí.
- 7.3.1.2. *Aktivita pracovníků OSPOD nesmí být vyvíjeny izolovaně, naopak nezbytnou podmínkou jejich úspěšnosti a efektivnosti je vzájemná propojenost činností orgánů sociálně-právní ochrany dětí s orgány sociálního zabezpečení, obcemi a kraji v samostatné působnosti (samosprávou), nestátními organizacemi pověřenými výkonem sociálně-právní ochrany poskytovateli sociálních služeb (zejména s poradnami, poskytovateli krizové pomoci, realizátory terénních programů, poskytovateli sociálně aktivizačních služeb, provozovateli pobytových zařízení apod.).* Právě ve vzájemné spolupráci a propojenosti aktivit OSPOD a ostatních dotčených subjektů a osob se dosud v praxi vyskytují značné rezervy.
- 7.3.1.3. Jako žádoucí opatření vedoucí ke zlepšení v této oblasti lze uvést zejména sestavování *multidisciplinárních týmů odborníků*, kteří rodinu osobně znají a spolupracují s ní (tj. sociální pracovník, terénní pracovník, příp. rodinný asistent, pracovník NNO, učitel, pediatr, pracovník pedagogicko psychologické poradny, dávkový specialista atp.) a koordinace činnosti těchto odborníků prostřednictvím sociálního pracovníka OSPOD v pozici tzv. klíčového pracovníka pro řešení konkrétních případů ohrožené rodiny.
- 7.3.1.4. Vytváření individuálních plánů péče o dítě a plánů spolupráce jednotlivých pracovníků a vzájemné komunikace všech zúčastněných prostřednictvím koordinačního pracovníka s rodinou, stanovení pravidel spolupráce a komunikace mezi OSPOD a bytovými odbory městských úřadů – OSPOD může dávat doporučení k přednostnímu přidělení bytu z důvodu hrozby nepřipustného odnětí dětí z rodiny z bytových důvodů. Zapojení orgánů sociálně-právní ochrany dětí a využití jejich poznatků v rámci komunitního plánování na úrovni obcí i krajů a při vyhlásování dotačních programů obcí a krajů v oblasti sociálních služeb.
- 7.3.1.5. Důležitým předpokladem pro provádění intenzivní sociální práce a poskytování sociálně-právního poradenství je *zajištění dostatečného počtu kvalifikovaných pracovníků na orgánech sociálně-právní ochrany dětí.* Stávající průměr zhruba 350 evidovaných případů připadajících na 1 pracovníka OSPOD je nepřijatelně

vysoký a pracovníkům řady orgánů sociálně-právní ochrany dětí nedovoluje věnovat se práci s ohroženými rodinami v náležitém rozsahu a intenzitě.⁸²

- 7.3.1.6. Prostředky poskytované obcím ze státního rozpočtu na výkon sociálně-právní ochrany dětí je proto jednak nutné průběžně navyšovat výraznějším tempem než dosud (tři procenta v letech 2008 a 2009, v roce 2010 bez navýšení), jednak je nutné *upřesnit podmínky využití účelové dotace* tak, aby tato dotace byla přednostně použita pro zabezpečení optimálního počtu sociálních pracovníků na jednotlivých obecních úřadech⁸³.

7.3.2. Sociální služby

- 7.3.2.1. Aktivita ve školství, které se týkají dětí (předškolní příprava, přípravné třídy apod.), jakkoliv jsou nesporně významné, neřeší problém jejich výchovy v rodině, opět *řeší jen její důsledky. Proto je sociální služby třeba orientovat přímo do rodiny*. Přímou v rodině je třeba rozvíjet sociálně aktivizační služby, které podporují rodičovské chování, vedení domácnosti, hospodaření, nácvik sociálních dovedností, sociálně terapeutickou činnost – např. nácvik rodičovského chování v rodinách apod.) Jde zřejmě o jedinou dosud ověřenou možnost jak ovlivnit vnitřní život rodin. Tyto aktivity by měly být další výzvou a zadáním pro neziskový sektor. Práce s rodinou⁸⁴ musí být základní orientací pro rozvoj sociálních služeb v této oblasti. Je jedním z nástrojů podpory rodičů, kteří péči o své děti (z hlediska jejich budoucích potřeb) zvládají obtížně a dochází předáváním modelů chování, jež prohlubují negativní dopad na kvalitu života dítěte i rodiny.
- 7.3.2.2. V oblasti služeb sociální prevence se musí stát mnohem významněji angažovat (a to ve svém zájmu, zejména ekonomickém) a jestliže se z řady závažných důvodů⁸⁵ angažují v této oblasti především nestátní subjekty, měl by stát *zabezpečit jejich regulérní kofinancování*, což zatím neřeší zákon o sociálních službách. Jednoleté dotační financování (se všemi známými problémy) není regulérní finanční podporou této významné oblasti, brání profesionalizaci těchto subjektů a omezuje udržitelnost aktivit.
- 7.3.2.3. Strategie boje proti sociálnímu vyloučení se musí stát integrální součástí Národního akčního plánu sociálního začleňování (NAPSI). Je nezbytné kriticky analyzovat efektivitu sociálně inkluzivních opatření formulovaných v NAPSI

⁸² Na základě *Analýzy současného stavu v oblasti terénní činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a stanovení optimálních podmínek výkonu sociálně-právní ochrany dětí ve vazbě na počet klientů* realizované v roce 2009 Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí by pro optimální personální zabezpečení této agendy bylo žádoucí navýšit počet pracovníků OSPOD alespoň o 30 procent (z aktuálních zhruba 1750 pracovníků).

⁸³ Obce s rozšířenou působností, v jejichž úřadech jsou pracovníci orgánů sociálně-právní ochrany dětí zaměstnáni, dostávají ze státního rozpočtu účelovou dotaci na úhradu nákladů spojených s výkonem státní správy na úseku sociálně-právní ochrany dětí. Ne všechny obce však tuto dotaci využívají primárně na zajištění potřebného počtu pracovníků a jejich odpovídající platové ohodnocení a prostředky dotace směřují do zbytných materiálních a provozních nákladů.

⁸⁴ Matoušek, Oldřich (2003): *Slovník sociální práce*. Praha: Portál, Bechyňová, Věra a Marta Konvičková (2008): *Sanace rodiny*, Praha: Portál.

⁸⁵ Jde často o podporu lidí, kteří nemají všeobecnou podporu veřejnosti, angažovat se v jejich prospěch je pro představitele samosprávy politicky riskantní, klienti mají větší důvodů k nestátním organizacím apod.

2008 – 2010⁸⁶, vyhodnotit lokální a regionální politiky v oblasti sociálního začleňování a formulovat potřeby obcí v oblasti podpory sociálního začleňování.

- 7.3.2.4. Je třeba zvýšit informovanost české veřejnosti o problematice sociálního začleňování vč. zvýšení pochopení evropského procesu OMC/NAPSI na úrovni ČR a EU a zvýšit podporu veřejnosti pro realizaci opatření pro sociální začleňování. Kritická analýza funkčnosti opatření českého státu v oblasti sociálního začleňování musí vést k vytvoření adekvátního NAPSI pro další období (od roku 2011) a k vytvoření systému stálého monitoringu naplňování NAPSI. Strategie boje proti sociálnímu vyloučení je v oblasti sociálně vyloučených lokalit propojena s NAPSI.

7.3.3. Finanční podpora rodin

Celou politiku finanční podpory rodin je nezbytné orientovat tak, aby byla podmíněna řádnou péčí o děti včetně školní docházky, oceňovala takovou péči, a nemohla být někým mylně chápána a užívána, jako zčásti doposud, a to jako odměna za rození dětí a zdroj příjmů. Pro osoby, které jsou zabezpečovány dávkami z důvodu příjmové nedostatečnosti, by měly být více vytvářeny cílené programy k jejich začlenění do pracovně právního procesu jako jedné z možností aktivizace osoby, a to alespoň na úrovni institutu veřejné služby, avšak ve větším rozsahu než dosud.

- 7.3.3.1. Pokud jde o dávky pomoci v hmotné nouzi, je nezbytné prosazovat důsledně využívání všech možností zákona k *diferenciaci forem a metod pomoci podle individuálních podmínek*, výrazněji oceňovat prokazatelnou a účinnou snahu řešit problémy vlastním přičiněním, bránit zneužívání dávek a rozvíjet motivační prvky, bonifikační i sankční.⁸⁷
- 7.3.3.2. Zabránit tomu, aby osoby, které jsou „v zaopatření státu“ a pobírají dávky pomoci v hmotné nouzi, ztratily v té době bydlení a aby jim byly v důsledku sociálních a zejména bytových problémů odebrány děti a svěřovány do ústavní péče.

7.4. Politika zaměstnanosti

- 7.4.0. Politika zaměstnanosti představuje další strategickou rovinu, a to zejména v následujících cílových oblastech:

- (i) Nejvyšší prioritu dáváme eliminaci nezaměstnanosti mladistvých po ukončení základního nebo nedokončení středního vzdělání. V této oblasti jsou potřebné kvalifikované, avšak razantní kroky s cílem maximálního snížení mezigeneračního přenosu sociálního vyloučení. Považujeme za realistické dosáhnout relativně rychlého snížení podílu nezaměstnaných mladších 25 let na pětinu populačního ročníku. Situace vyžaduje zpracování zevrubné analýzy situace této věkové a vzdělanostní kategorie a maximální synergie resortů MŠMT a MPSV. Deskripce a analýza současného stavu, který není podrobněji znám, by měla vést k rychlému stanovení cílů, politik a nástrojů.
- (ii) Podle dostupných informací jsou ve vyloučených lokalitách nezanedbatelné podíly jednotlivců i rodin se zájmem o práci, mzdu a vyproštění se

⁸⁶ MPSV (2008): *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování*. Praha: MPSV.

⁸⁷ Vedle např. programu podpory sociálně znevýhodněných dětí MŠMT.

z vyloučení a nezaměstnanosti. Uvolnění těchto pracovníků a jejich rodin, v synergii integračního programu, programu bydlení, obce a příslušného úřadu práce, by mělo v horizontu cca 3 – 5 let snížit podíl nezaměstnaných ve vyloučených lokalitách, které budou rozhodnutím obcí v integračních programech, až o třetinu; pokud jde o sociální začleňování, měl by pozitivní vliv jejich zaměstnanosti zvýšit šance na integraci i u jejich vlastní rodiny/domácnosti vřazené do mobilitního programu. Také v této oblasti je nezbytné hlubší upřesnění situace a podílu relativně snadno zaměstnatelných pomocí dat úřadů práce a analýzy situace s určením vhodných nástrojů politiky zaměstnanosti na podporu těchto kategorií nezaměstnaných.

- (iii) Mimořádně obtížným a nákladným problémem jsou dlouhodobě nezaměstnaní, kde se ÚP a politice nezaměstnanosti nedaří dosáhnout uspokojivých výsledků. Cílem je rovněž zmapování této kategorie a stanovení možností individuálního přístupu k této kategorii nezaměstnaných a postupně snižování jejich podílu, jak zlepšením výkonnosti a reintegrace na pracovní trh střednědobě nezaměstnaných, tak tvrdým postihem těch, pro které jsou podpory pouze „kapesným“ k jiné nelegální výdělečné činnosti nebo k participaci na nezákonných aktivitách. I zde by velmi rychle pomohla synergie finančních úřadů s ÚP a resortů MF a MPSV ČR.
- (iv) V gesci MPSV a MF ČR je rovněž aktivní postup proti šedé ekonomice a nelegálnímu zaměstnávání, které je zřejmě velmi rozšířené a de facto ohrožuje sociální zajištění těchto lidí v pozdějším věku.
- (v) Optimalizace a zacílení politiky zaměstnanosti, která by dosáhla například regionální diferenciace a specifikace, vyžaduje pravidelnou analýzu dat o nezaměstnanosti prostřednictvím vícedimenzionálních indikátorů vývoje situace pro různé kategorie nezaměstnaných, a to včetně zpětného posuzování účinnosti používaných nástrojů politiky zaměstnanosti a posuzování jejich efektů pro vývoj a strukturu nezaměstnanosti. I tento postup by nesporně zvýšil účinnost vynakládaných prostředků do této oblasti a přispěl k jejich adekvátnímu zamíření.

7.4.1. Tradiční programy aktivní politiky na trhu práce a aktivační schémata potřebují změnit, aby fungovala pro dlouhodobě nezaměstnané a znevýhodněné Romy.⁸⁸ Základní tendencí musí být *individuální* přístup k dlouhodobě nezaměstnaným a ohroženým uchazečům o zaměstnání spolu se zpracováním individuálních reintegračních plánů.

7.4.2. Cestou je integrace služeb, zpravidla buď slučováním veřejných služeb zaměstnanosti a sociálních úřadů nebo zaváděním integrovaných počítačových systémů. Integrace služeb vychází z poznání, že *uchazeči o zaměstnání mají obvykle různorodé potřeby, např. včetně zadluženosti, které se nejlépe řeší komplexně na jednom místě. Takový postup rovněž zpravidla využívá synergie a produkuje úspory, které lze znovu investovat do nových a intenzivnějších služeb a programů.*

7.4.3. Zlepšení přístupu Romů k udržitelnému a vysoce kvalitnímu dlouhodobému zaměstnání vyžaduje věnovat větší pozornost tomu, aby vzdělávací systém měl účinek i pro Romy, a rozvinout strategický přístup soustředěný na zaměstnanost mládeže. Změna v oblasti zaměstnanosti mládeže může vyvolat mezigenerační zlom.

⁸⁸ Následující odstavce shrnují důležité návrhy předložené ve studii Světová banka (2008): *Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů*. Dokument Světové banky.

- 7.4.4. Z hlediska strategie je klíčové zaměření na prevenci, včasné zásahy a na mládež. Je třeba zavést systém včasného odhalování rizikových skupin, kterým je věnována přednostní a individuální pozornost. To se týká zejména mládeže, které je poskytováno profesní poradenství a profesní orientace ve škole. Tuto činnost je rovněž třeba zaměřit na včasné podchycení osob, které předčasně ukončily školní docházku, v rámci prevence dlouhodobé nezaměstnanosti, zpravidla po šesti měsících, během nichž tyto osoby nenašly zaměstnání, spolu s vodítkem k nápravě této situace a k zajištění „druhé šance“ při vzdělávání nebo pracovním umístění a v rámci učňovských programů.
- 7.4.5. Evropská strategie zaměstnanosti stanoví, že uchazeči o zaměstnání mladší 25 let by v rámci aktivní politiky zaměstnanosti měli dostávat pomoc od úřadů práce ještě dříve, než překročí šestiměsíční limit doby nezaměstnanosti a uchazeči starší 25 let ještě dříve, než překročí dvanáctiměsíční limit délky nezaměstnanosti.
- 7.4.6. Prosazování včasných zásahů prostřednictvím školního poradenství a profesní orientace k zjištění a poskytování porady mladým lidem ohroženým rizikem předčasného ukončení školní docházky by měla vést k prevenci tohoto jevu a setrvání ve formálním vzdělávacím a školícím procesu.
- 7.4.7. Rozvoj individuálních akčních plánů pro mladé lidi jakožto povinných a intenzivních aktivačních plánů soustředěných na mládež. Podle britského příkladu by se tento přístup měl soustředit na intenzivnější poradenství a umisťování uchazečů o zaměstnání, na profesní a doplňující vzdělávání v rámci druhé šance pro starší mládež a na programy opětovného zapojení do vzdělávacího procesu pro ty mladší.
- 7.4.8. Cestou přípravy mládeže jsou pilotní a testovací učňovské programy, stáže a programy dotovaných mezd pro mladé pracovníky. Usnadnění přechodu ze školy do zaměstnání Tato problematika vyžaduje aktivní příspěvky a partnerství mezi vládou, zaměstnavateli a odbory. Například zkušenosti z OECD ukazují, že programy dotovaných mezd mohou mít pozitivní účinek na zaměstnanost mladých dělníků.⁸⁹
- 7.4.9. Významnou bariérou pro vstup do zaměstnání je *zadluženost*. Legální pracovní příjmy je totiž možné exektovat. Proto je třeba učinit z poradenství při zadluženosti a z *programů finanční gramotnosti* jeden z hlavních prvků aktivace při hledání zaměstnání u dlouhodobě nezaměstnaných příjemců sociálních dávek. Dluhové poradenství je standardní součástí sociální politiky v mnoha ekonomikách OECD a EU a jeho rozvoj má klíčový význam pro ČR při překonávání jedné z hlavních bariér oficiálního zaměstnání Romů. Poskytování programů finanční gramotnosti v marginalizovaných lokalitách může navíc pomoci při prevenci další zadluženosti domácností i jednotlivců.⁹⁰
- 7.4.10. Monitorování celkového vývoje dlouhodobě nezaměstnaných a podílů Romů mezi nimi by mohlo přinést určitý vhled do regionální a subregionální dynamiky zaměstnanosti a lepší podklady pro *posuzování účinnosti programů* a prostředků v politice zaměstnanosti. Zesílení podílu individuálního posuzování situace

⁸⁹ Kluge, Jochen. (2006): The Effectiveness of European Active Labor Market Policy (Účinnost evropské aktivní politiky trhu práce), IZA Discussion Paper, č. 2018.

⁹⁰ Světová banka (2008): *Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů*. Dokument Světové banky. Konkrétní doporučení k programům finanční gramotnosti, ochraně spotřebitelů a finančním službám viz také ZVŮLEŠPRÁVA (2009): „Zadlužování“: *Evaluační protidluhových programů Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách*. Praha: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

nezaměstnaných spolu s komplexním pohledem na jejich rodinu, včetně zadlužení, zajištění dětí apod. by mohlo napomoci jak diferenciaci přístupu k jednotlivcům, tak posuzování adekvátnosti nasazených prostředků.

- 7.4.11. Pro situaci profilových regionů bude třeba měřit vícedimenzionální indikátory situace, například podíly věkových skupin, podle situace mužů a žen, úrovně kvalifikace atd. Hledání adekvátních a účinných nástrojů snižování dlouhodobé nezaměstnanosti mezi Romy a její prevenci mezi mladšími kohortami je třeba věnovat primární pozornost v regionálních rozvojových strategiích, a to s pomocí koordinovaného úsilí Úřadů práce. Hledání prostoru pro regionální specifikaci politiky zaměstnanosti vůči nejohroženějším skupinám, včetně Romů představuje jeden ze specifických resortních strategických kroků, které dosud chybí, a to včetně zpětného pohledu na dosavadní vývoj.
- 7.4.12. Za hlavní cíle politiky zaměstnanosti lze považovat především razantní pokles nezaměstnanosti v mladých věkových kohortách těch, kteří opouštějí školský systém, a to jak adekvátně růstu výkonnosti vzdělání. V horizontu 5 – 7 let by měl podíl dětí, které se vřazují mezi nezaměstnané ihned po ukončení základní školy nebo s krátkým několika měsíčním odkladem na méně než pětinu populačního ročníku a v horizontu dalších tří let by měl prakticky být výhradně výjimkou. Sledování tohoto vývoje předpokládá nové zpracování a vyhodnocování dat Úřady práce a otevření diskuse na úrovni orgánů státní správy o shromažďování daných údajů, jeho formách a zejména o souladu s platnou legislativou ČR, upravující tuto oblast (zejm. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin, zákon č. 273/2001, o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, zákon č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, zákon č. 1001/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů aj.).
- 7.4.13. V současnosti realizované výzkumné monitorování sociálně vyloučených lokalit, zařazených do pilotního programu Agentury, ukazuje, že přinejmenším pětina nezaměstnaných obyvatel má zájem a předpoklady pro návrat na pracovní trh. V městech, která se rozhodnou pro vstup do integračních programů, by měly úřady práce statisticky monitorovat vývoj nezaměstnanosti romských obyvatel vyloučených lokalit jako hlavní indikátor účinnosti integrační strategie a předpoklad udržitelné změny.
- 7.4.14. Specifickou oblastí je přístup k šedé zaměstnanosti a ekonomice, kde jde zejména o spolupráci úřadů práce s finančními úřady a stanovení postupu vůči „zaměstnavatelům“, kteří dávají přednost zaměstnávání na černo. Cílem je, aby se primární tlak a sankce zaměřily na tyto zaměstnavatele a nikoli na nelegální zaměstnance. Tato cílová oblast musí být řešena s ohledem na místní podmínky, ale představuje jednu z podstatných tras prosazování zákonnosti a standardních poměrů uvnitř vyloučených lokalit a v životě jejich obyvatel.

7.5. Nutné kroky v oblasti bytové a sídelní politiky

- 7.5.0. Cíle v oblasti bytové politiky odvozujeme z významu dostupného bydlení pro nastartování mobilitních integračních programů. Bez dostupných bytových kapacit pro ty, kdo mají předpoklady opustit vyloučenou enklávu, k mobilitě mimo lokality prostě nedojde. V horizontu současného rozpočtového období EU využít prostředky na zvýšení prostupnosti bytového fondu výstavbou a modernizací domů a bytů v kapacitě 20 – 30 tis. bytů alokovaných přednostně v regionech a městech

s jednoznačným záměrem integrovat vyloučené rodiny a postupně i lokality do společenské i sídelní struktury.

- (i) Pro obce, které budou mít vůli zahájit integrační programy, by měly být k dispozici rovněž prostředky pro postupnou modernizaci bytového fondu, včetně lokalit, a to prostřednictvím víceúrovňového systému modernizace bytového fondu.
- (ii) V oblasti se silným podílem sociálních dávek a příspěvků na bydlení vyloučených rodin bude nezbytné nalézt udržitelnou metodu regulace předražených spekulativních nájmu špatného standardu bydlení, a podmínkám diktovaným ze strany majitelů⁹¹. Zatímco v ČR nadále platí regulované nájemné zřejmě v nejkvalitnějším starším bytovém fondu, na druhé straně tolerujeme astronomické nájemné v podmínkách blížících se slums. Regulace, například zvýšením správní odpovědnosti samospráv za tyto jevy byznysu s chudobou, představují složitou, leč podstatnou úlohu.

7.5.1. Stát, přestože je právě on nositelem ústavních i mezinárodních závazků, má velmi omezené možnosti uplatňovat své záměry tam, kde se jedná o sféru realizovanou v samostatné působnosti samosprávných obcí. A touto oblastí je také bytová politika. Jakkoliv se jeví potřebným dosáhnout v tomto směru změny a stanovit principy, které by obce měly v této oblasti a v oblasti sociálního bydlení ctít, reálné je spíše vytvářet materiální a metodické nástroje ke změně. Významnou roli by přitom měla sehrát připravovaná Agentura pro sociální začleňování.⁹²

7.5.2. Je třeba zastavit vznik nových *deprivovaných území* a v rámci tvorby IPRM (event. s využitím modelových projektů) řešit demontáž, nebo kultivaci deprivovaných území již existujících. Vzhledem k tomu, že nadále pracujeme v oblasti sociální politiky, politiky zaměstnanosti a boje se sociálním vyloučením s výsledky první studie a mapy sociálně vyloučených lokalit z období 2005/6, je důležitou podmínkou precizace integračních politik aktualizace studie i „mapy“, aby tím získaly aktuální a přesnou informační platformu. I v tomto případě jde o profilový cíl realizovatelný v období 2010/2011.

7.5.3. Šířit a využívat informace pro orgány samospráv a zabezpečit samosprávám potřebnou odbornou pomoc tam, kde bude snaha problémy řešit mj. aktivitami Agentury.⁹³ Rozvíjet institut sociálního bydlení. Bez *dostupných bytových kapacit pro jednotlivce a rodiny procházející sociální mobilitou ven z vyloučených lokalit nelze dosáhnout patřičného integračního efektu*. Rodiny i instituce realizující mobilitní projekt potřebují disponovat příležitostmi k podporované prostorové mobilitě mimo lokalitu, tedy bydlení. Smyslem změn je vytvořit systém bydlení tak, aby člověk, který nežije v podmínkách, které mu vyhovují, a má k tomu příslušné předpoklady, *měl možnost své bydlení změnit*. Je potřeba zajistit, aby systém správy a pronajímání sociálních bytů, byl pro sociálně slabé nájemníky prostupný „dovnitř i ven“, tj. aby při řádné správě a platební morálce umožňoval zlepšení bytové situace

⁹¹ Podle výzkumných poznatků (GAC 2006, Kancelář veřejného ochránce práv a MV ČR 2009) jde u těchto předražených bytů často o nevyhovujících technické a hygienické podmínky, nedodržování stavebního řádu a podobně.

⁹² Příkladem aktivity Agentury v této oblasti bylo zpracování studie/koncepce Lux, Martin, Martina Mikeszová a Petr Sunega (2010): *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

⁹³ Jde například o metodickou příručku *Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení*, kterou v roce 2009 v Edici dobré správní praxe vydala Kancelář veřejného ochránce práv spolu s MV ČR za spolupráce dalších resortů.

a vystoupení ze sociálně vyloučené lokality a naopak při zadlužování a špatné správě bytu znamenal propad v kvalitě bydlení. Je žádoucí ve městě zavést tzv. systém víceúrovňového sociálního bydlení podpořený intenzivní terénní sociální prací a sociálním poradenstvím.⁹⁴

- 7.5.4. Prosazování a dodržování „*principu prostupnosti*“ je pro úspěch v práci se sociálně vyloučenými zásadní podmínkou. Každý občan se může dostat do krizové situace a skončit ve vyloučené lokalitě, nebo se stát bezdomovcem. Tato situace však pro něho nesmí být doživotním trestem. Pokud prokáže schopnost vrátit se ke způsobu standardního bydlení, musí takovou možnost reálně mít.⁹⁵ Obec, která stanoví, že dluh vůči obci je překážkou pronájmu bytu, mu takový návrat znemožní. Přitom by často stačilo, kdyby mu mohla nabídnout levnější byt než ten, v němž nebyl schopen nájemné hradit. Proto je nezbytné revidovat právní nástroje upravující bytovou politiku v samostatné působnosti, pokud obsahují diskriminační podmínky pro pronájem bytu a brání tak prostupnosti z vyloučených lokalit.
- 7.5.5. Základem pro konkrétní, místně individuální, volbu řešení⁹⁶ by mělo být provedení sociálně demografické analýzy obyvatel dané lokality s cílem získat tak konkrétní podrobné informace o tam žijících rodinách. *Je nezbytné diferencovat (individualizovat) pomoc a podporu těmto rodinám například pro rozsah péče, který potřebují, podle jejich sociálních schopností a dovedností a podle snahy řešit své problémy vlastním aktivním přičiněním.*⁹⁷ *Podmínkou je diferencovat schopnosti jednotlivých rodin, nepřístupovat k nim indiferentně, bez ohledu na to, co jsou sto také vlastní kapacitou a participací zvládnout, protože spolupráce rodin na řešení jejich vlastního vyloučení je nutnou podmínkou udržitelnosti integračních politik.*
- 7.5.6. Je nezbytné urychleně jednat s majiteli ubytoven o podmínkách ubytování osob dlouhodobě závislých na dávkovém sociálním systému. *V případě neochoty konstruktivního jednání ze strany majitele ubytovny využít všechny donucovací*

⁹⁴ Víceúrovňovým systém bydlení zahrnuje vytvoření systému přidělování a disponování s byty, který je jednoduchý, transparentní a zaručuje při splnění daných podmínek postup o úroveň výše, nebo naopak níže při jejich neplnění. Bydlení pak nabízí mnoho různých úrovní. Především jeho spodní části umožňují osobám, které projeví snahu a motivaci a splní předem formulované a jasné podmínky, zlepšit úroveň svého bydlení a tím i celého života.

⁹⁵ MMR ČR (2009): *Návrh koncepce Přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst, zejména pokud jde o sociálně vyloučené lokality a občany ohrožené sociálním vyloučením*. Pracovní verze.

Viz také Lux, Martin, Martina Mikeszová a Petr Sunega (2010): *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

⁹⁶ Příkladem může být analýza obyvatel Maticní ulice, která potvrdila reálnou možnost rozčlenění rodin do skupin podle sociální úrovně a schopnosti žít jinde. (Socioklub a R-MOSTY [1999]: *Analýza vzniku, aktuální situace a možnosti řešení problémů obyvatel Maticní ulice*. Praha.) Analýzu příslušné orgány nevyužily a při opakovaném šetření po 5 letech byly shledány dluhy na nájemném na úrovni 150 procent předchozích a další sociální propad většího podílu obyvatel domů. Jiné byty občané nemohli dostat, protože podmínkou jejich přidělení byla bezdlužnost vůči městu. Touto diskriminační podmínkou bylo řešení celé lokality zmrazeno.

⁹⁷ Ve vyloučených lokalitách žijí rodiny, které prakticky nejsou závislé na pomoci sociálních pracovníků. Ty by měly mít šanci odejít z deprivovaného území a to na základě možnosti získat nové bydlení a trvalé zaměstnání. Takové rodiny jsou schopny žít dobře a samostatně i v prostředí většinové společnosti. Žijí tam na druhé straně i rodiny, které (v různém rozsahu a povaze) pomoc společnosti a zejména sociálních pracovníků potřebují, popř. žijí konfliktním způsobem. Od nich je třeba vyžadovat aktivitu a snahu, aby se jejich závislost na sociální službě nezvyšovala, aby změnily své nevhodné jednání a jedním z hlavních cílů sociální pomoci těmto rodinám musí být jejich „přesun“ do skupiny vyšší sociální úrovně.

*prostředky ke změně.*⁹⁸ V tomto musí být využito zákonných možností stavebního úřadu ve spolupráci s Hasičským záchranným sborem, hygienickou stanicí a dodavateli služeb spojených s bydlením (voda, energie) k vyvolání rychlého a koordinovaného místního šetření, v jehož důsledku by mělo dojít ke zkvalitnění bydlení a snahy majitelů ubytoven začít komunikovat.

- 7.5.7. Nevládním organizacím, které se angažují v oblasti ochrany veřejného zájmu, by mělo být výslovně umožněno poskytovat právní poradenství všeho typu zdarma ve všech věcech, kde je na právním projednání věci veřejný zájem, nejen v některých vyjmenovaných oblastech jako je tomu dosud (diskriminace, azyl, životní prostředí, spotřebitelské spory). Udržitelným financováním zajistit kontinuitu terénní práce v sociálně vyloučených romských lokalitách v součinnosti se sociálními pracovníky OSPOD, pracovníky oddělení dávek pomoci v hmotné nouzi a pracovních skupin KPSS.
- 7.5.8. Vhodné by také bylo vypracovat zákon o *bezplatné právní pomoci*, případně novelizovat zákon o advokacii, aby osobám s nízkým příjmem bylo umožněno chránit si svá práva prostřednictvím státem definované, hrazené a systematicky nabízené právní pomoci.⁹⁹ Dnešní situace namnoze umožňuje, skrze privátní vlastnictví ubytoven profitovat na sociální podpoře chudoby státem.
- 7.5.9. V oblasti bydlení stejně jako v dalších oblastech zadlužování romských rodin je nezbytné, aby Finanční úřady důsledně postihovaly nelegální příjmy plynoucí z „lichvářských“ nájmu a zadlužování romských rodin prostřednictvím příjmů z ekonomického nájemného. Tuto oblast lze rovněž zařadit mezi bezprostřední cíle a kroky realizovatelné v relativně krátkém časovém horizontu a s podporou stávající legislativy týkající se ochrany před praním špinavých peněz a odčerpávání nelegálních finančních výnosů.

7.6. Strategie posilování zákonnosti a právních poměrů v městech s vyloučenými lokalitami

- 7.6.0. Mezi strategické cíle v oblasti zákonnosti a práva, která je vitální jak pro zvyšování kvality základních podmínek života, tak pro pozitivní veřejné klima vzhledem k integračním a vyrovnávacím programům, jsou jako cíle důležité prakticky všechny následující body:
- (i) Posílení výkonu exekutivních a správních orgánů, zejména v oblasti výkonnosti a odpovědnosti policie za dodržování zákona, veřejného pořádku a majetkové jistoty. Totéž se týká represe a boje s kuplířstvím, zvláště u nezletilých, organizovaného zločinu v této oblasti, drog apod..
 - (ii) Exponované regiony jsou zřejmě silně zatížené působením kasin, heren, hazardu a s nimi spjaté korupce veřejné správy. Regulace v této oblasti se týká naplňování směrnic proti praní špinavých peněz, omezení odlivu části mandatorních výdajů v podobě dávek do soukromých příjmů provozovatelů heren a výherních automatů nebo terminálů, omezení devastujících dopadů

⁹⁸ Častým jevem je zneužívání tíživé situace lidí závislých na soc. dávkách. V ubytovnách se za jednu místnost platí 6 - 8 tis. Kč měsíčně. Tedy částka na úrovni ekonomického nájemného za celý byt. Kvalita bydlení neodpovídá ceně, majitel nemá zájem do ubytovacího zařízení vkládat finanční prostředky na jeho opravy a údržbu. Viz např. Jára, Martin (2006): *Sociální diskriminace pod lupou*. Praha: Otevřená společnost, o. p .s. nebo GAC (2010): *Dlouhodobý monitoring situace romských lokalit v ČR – České lokality*. Závěrečná zpráva. Praha: Úřad vlády.

⁹⁹ MV ČR (2009): *Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení*. Praha: MV ČR.

do sociální situace vyloučených rodin, a v neposlední řadě i omezení korupce ve veřejné správě.

- (iii) Situace vyžaduje zpracování účinné legislativy proti lichvě. Stávající návrhy nejsou uspokojivé, v příslušném paragrafu této kapitoly nabízíme jinou možnou filosofii výstavby zákona.
- (iv) Adekvátní nastavení integračních politik vyžaduje periodické výzkumné monitorování některých otázek z oblasti kriminality a výkonu trestu odnětí svobody zjišťované prostřednictvím anonymní ankety vypracované v souladu s pravidly antidiskriminační politiky. Vzhledem k rozšíření alternativních trestů v novém trestním zákoníku je v střednědobém horizontu potřeba vyhodnotit jejich působení na cílovou skupinu a případně navrhnout jejich doplnění.¹⁰⁰

7.6.1. Jedním z průvodních jevů prohlubování sociálního vyloučení a „ghetoizace“ vyloučených lokalit je nárůst nezákonného a protizákonného jednání jak uvnitř vyloučených lokalit, tak v jejich okolí kam se nezákonné aktivity emitují, expandují a zasahují populaci mimo vyloučenou enklávu. Jakkoli monitor lokalit ukazuje, že jde o aktivitu menšiny obyvatel vyloučených lokalit nebo dokonce aktivitu těch, kteří v lokalitách nežijí, je expanze těchto aktivit a jejich přesah mimo lokality evidentní. Tím se přinejmenším zvyšuje etnické napětí mezi většinovou populací a romskými obyvateli vyloučených lokalit i Romy žijícími mimo tuto lokalitu. Utváření dvou odlišných „právních států“, jednoho uvnitř lokalit a právního státu v pravém slova smyslu v majoritním prostředí, představuje velice nebezpečný trend, který oslabení soudržnosti expanduje do oblasti zákonnosti a právních standardů jednání, obživy, vztahů mezi lidmi, majetkových poměrů. *Jakkoli je tedy hlavním cílem integrační strategie mobilita a transfer rodin z lokalit do běžného prostředí majoritní populace, je třeba zároveň aktivně podporovat právní a zákonné poměry uvnitř a v okolí vyloučených lokalit.*

7.6.2. Není patrně cílem zpětně rekonstruovat zákonné podmínky masivního transferu Romů do vyloučených lokalit v uplynulých letech, ale je nepochybné, že je doprovázely majetkové machinace a praktiky, které mají daleko k dobré veřejné správě a respektování právních a občanských poměrů.¹⁰¹ V současnosti je přinejmenším třeba *usilovat, aby takový vývoj nepokračoval, aby byly obdobné praktiky, pokud jsou porušením zákona, vyšetřovány a pokud jsou porušením dobrých mravů, aby byly veřejně pranýřovány. Součástí posilování právních poměrů je posilování transparentní, dobré a kompetentní veřejné správy s rovným přístupem ke všem občanům, aktivní protikorupční opatření a výkonové posuzování veřejných správních procedur. Posilování právních poměrů musí být zřetelně dvousměrná změna, platná jak pro romské obyvatele vyloučených lokalit, tak pro místní samosprávy i veřejnou správu.*

7.6.3. Považujeme v dané souvislosti za nezbytné, aby existoval správní orgán, který bude včas *identifikovat a upozorňovat na případy recidivy segregačních praktik*, zejména pokud se týká aktivit veřejné správy či samosprávy. Pouze zpětné zachytávání důsledků takové činnosti vylučuje prevenci, posilování dobré veřejné správy a zejména dopadá svými náklady na výdaje státu. Jednou z alternativ takové

¹⁰⁰ Dnem 1. ledna 2010 nabyl účinnosti zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který rozšířil okruh alternativních trestů o trest domácího vězení a trest zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce..

¹⁰¹ Viz například vytvoření vyloučené lokality na sídlišti Janov v Litvínově.

působnosti a kompetence by mohla být kompetence a kapacita vznikající Agentury, která však musí mít takovou kompetenci ve svém základním statutu. Vývoj v uplynulé dekádě a zejména jeho neblahé výsledky a dopady v podobě více než 300 vyloučených romských lokalit ukazuje, že dosud obdobně zaměřený správní orgán nemáme a mít bychom měli. Více než desetiletá nečinnost státních a správních orgánů vůči prostorové segregaci sociálně vyloučených je neoddiskutovatelným důkazem potřeby takového orgánu. Jeho zřízení nebo vybavení některé instituce příslušnými kompetencemi je jedním ze strategických cílů, jehož splnění by mělo podporovat zahájení integračních programů.

- 7.6.4. Specifickým a vážným problémem je lichva, která zasahuje obyvatele lokalit a nezřídka v důsledku neschopnosti domácností finančně plánovat a kontrolovat své výdaje vede ke kompletní destrukci jakýchkoliv vyhlídek na atraktivnost mzdy a práce. Zadluženost a lichva rodiny spirálovitě potápí do vyloučení, bídy a nesvéprávnosti. Destruktivní důsledky lichvy jsou mnohostranné, jak uvnitř lokalit, tak v migraci romských rodin do zahraničí. Lichvy se v převaze dopouštějí samotní Romové, ale lichva mnohdy benefituje i z jednání některých finančních organizací, firem prodávajících zboží na půjčku nebo úvěr. Příprava příslušné zákonné normy, která je v běhu a která by mohla pomoci i v této oblasti by měla zahrnout i *standard zvýšení odpovědnosti toho, kdo půjčuje za schopnost dlužníka splácet, čímž by došlo k výraznému poklesu účinnosti lichvářských půjček.*¹⁰²
- 7.6.5. Pozornost vyžaduje i management dluhů domácností vůči vlastníkům bytů, za služby apod. Zde se ukazuje, že pokud místní samospráva a veřejná správa nechá problém přerůst určitou úroveň je obtížně řešitelný, na druhé straně tam, kde se do řízení splátek dluhů vložili terénní pracovníci nebo jiné organizace, které rodinám pomáhají rozvrhnout hospodaření i splátky a vysvětlit jim hodnotový obsah života bez dluhů (např. církve), docházelo k rychlému poklesu zadlužení a většina rodin dostala situaci pod kontrolu.¹⁰³ Jakkoli dluhy nemusí narušovat právní poměry, představuje *podpora finančního managementu v romských rodinách* důležitý aspekt, který je činí odolnější proti protiprávnímu jednání, lichvě i nerealistickým nákupům na úvěr nebo půjčku.
- 7.6.6. Při posuzování ambicí obcí na vstup do integračních programů a projektů by měla být otázka zadlužení rodin posuzována samostatně, a to jak z hlediska přítomnosti protiprávního jednání, tak z hlediska dluhové zátěže obyvatel, která je z hlediska vstupu na pracovní trh paralyzuje. Lze si představit i nutnost oddlužování domácností v lokalitách s cílem otevření perspektivy pro zvýšení vlivu motivačních dávek, mezd a tím i pracovního zapojení pro finanční situaci rodin.
- 7.6.7. Specifickou oblastí je formulace politiky vůči „byznysu s chudobou“, který se projevuje například v *extrémně vysokých nájmech a podnájmech v některých bytech a zejména ubytovnách, kde se vykořisťují rodiny navzájem nebo majitelé domů bydlící mimo lokality*. Hledání způsobů jak tyto jevy regulovat a eliminovat bude vyžadovat značnou invenci a aktivitu, protože extrémní vykořisťování například formou nájmu může být podnětem pro drobnou i vážnější kriminalitu. Tlak na

¹⁰² Podrobnější propracování legislativních, správních i exekutivních postupů proti lichvě je třeba a lze propracovat samostatně, množství dostupných nástrojů však má smysl jen tehdy, bude-li podpořeno aktivitou odpovídajících správních a dalších orgánů.

¹⁰³ Lze si představit, že edukace v oblasti správného vedení příjmů a výdajů domácnosti, hospodaření rodin apod. mohou být velmi užitečným obsahem komunitních vzdělávacích programů jak vůči žákům ZŠ, tak jejich rodinám a rodičům. Finanční gramotnost rovněž není „vrozená“, ale naučená a prakticky osvojená v rodině, což rovněž patří k absentujícím výchovným vlivům romské rodiny.

„příjmové“ straně realizovaný například Finančními úřady ve spolupráci se sociálními odbory a úřady práce a celkový zdvih tlaku na příjemce nelegálních příjmů bez ohledu na jejich výši by značně posílil právní a občanské poměry v lokalitách.

- 7.6.8. Obyvatelé vyloučených lokalit jsou zatíženi jak minulou trestnou činností, tak zkušeností s výkonem trestu, který zpravidla k návratu na pracovní trh příliš nemotivuje a navíc – při častém využívání podmínky beztrestnosti – vadí v přístupu k různým službám nebo pomoci. *Stejně jako se ukazuje jako účinné podmínění sociální podpory dobrovolnou veřejnou prací, a to pokud je samospráva připravena takovou možnost nabídnout a podporovat, domníváme se, že by měl smysl pokus o vytvoření systému alternativních trestů za drobnou kriminalitu, které by byly rychle souzeny a uplatněny směrem k veřejně prospěšné činnosti a přitom by uchránily zejména mladistvé a „prvo-pachatele“ před nástupem nepodmíněného trestu a propadu do rutiny trestaných.* Systém alternativních trestů lze studovat i v zahraničí, a to jak z hlediska jeho charakteru, tak z hlediska jeho účinnosti.
- 7.6.9. Některé studie ukazují, že policisté se zpravidla snaží vyhnout převzetí oznámení o trestné činnosti uvnitř vyloučených lokalit od samotných Romů, čímž se podílejí na vytváření prostředí podzákonnosti či nezákonnosti a napomáhají v „ghetoizaci“ lokalit. Tuto praxi je třeba změnit a opustit, cílem by mělo být naopak posilování přítomnosti policie uvnitř lokalit, a to včetně podpory běžného pořádku, aktivní komunikace a „vměšování se“ do každodenních sporů či konfliktů, dále úzká spolupráce s místní školou, terénními pracovníky i dalšími neziskovými organizacemi, které v lokalitě nebo jejím okolí působí. Obdobné zesílení podpory dobrých sousedských vztahů, osobní a majetkové bezpečnosti na veřejných prostranstvích je třeba i v oblasti dotyku lokality s jejím městským okolím a sousedstvím.

7.7. Pozice a role nestátních a neziskových organizací (NNO)

- 7.7.0. Z hlediska aktivnějšího zapojení neziskového sektoru do procesu změny a integrace je zřejmě třeba sledovat několik strategických linií:
- (i) Vyžadovat přítomnost neziskových organizací v procesu, projektu a institucionální infrastruktuře zejména na místní úrovni;
 - (ii) Zesílit grantové a další financování a spoluúčast NNO, ale *oproti současnému stavu tak, že budou dotační prostředky určeny na plnění konkrétních služeb a cílů a NNO se budou moci o plnění těchto projektů a cílů ucházet; to znamená, že veřejná správa bude poptávat konkrétní aktivity, které budou vycházet z celkové komplexní strategie a potřeb řešení.*
 - (iii) Provádět zpětné vyhodnocení účinnosti vyhlášených programů a jejich plnění z hlediska celkového cíle a nejen z hlediska „správnosti“ využití zdrojů.
 - (iv) Podporovat možnost dobrovolnické spolupráce, částečných úvazků a jakékoli další participace všech, kdo jsou mimo pracovní trh a přitom mají zájem participovat;
 - (v) Zesilovat možnost neziskových organizací zajišťovat si prostředky na své působení i vlastní činností, poskytováním služeb apod., s cílem zvýšení flexibility a zvýšení výkonnosti NNO a tím i jejich spoluodpovědnosti za

tvorbu pracovních míst a příležitostí v oblasti sociálního vyloučení a strukturálních problémů postižených regionů a měst;

- (vi) Vláda by měla věnovat urychleně pozornost specifické roli církví v integračních programech a podrobnou konzultací zjišťovat další možnosti spolupráce a podpory církví v jejich integračních aktivitách.

- 7.7.1. Po celé období, kdy byla zrodu, zvětšování a segregaci vyloučených lokalit věnována nedostatečná pozornost veřejné správy, pokud samosprávy tento proces přímo neakcelerovaly, ležela hlavní zátěž zpomalování segregace a prohlubování sociálního vyloučení v převaze na neziskových organizacích. *Neziskový sektor má proto v kompetencích a znalostech problematiky, konkrétních podmínek i nástrojů práce uvnitř lokalit nejen náskok, ale rovněž specifické a nezastupitelné know-how.* Neziskový sektor v této oblasti působí velkým počtem organizací lokálního, regionálního i celonárodního rozsahu a disponuje rovněž značnými personálními kapacitami a mimo jiné tak rovněž vytváří nemalé množství pracovních míst, včetně pracovních míst pro Romy.
- 7.7.2. Situace neziskových organizací působících v oblasti vyloučených lokalit a integračních programů se značně finančně zkomplikovala, a to jak zpomalením náběhu činnosti Agentury, tak zejména změnou grantových a finančních poměrů s očekávaným, zatím však málo citelným, vstupem strukturálních fondů EU na regionální i centrální úrovni. Platí přitom, že *ve srovnání s veřejnou správou nebo dalšími organizacemi, na jejichž činnost stát přispívá, prokazují NNO vesměs nižší provozní a mzdové náklady, disponují zázemím dobrovolníků a lidí, kteří se práci věnují z jiných než finančních důvodů.* Otázka finanční podpory neziskového sektoru, v podmínkách vstupu do finanční a hospodářské krize má v řešení problému vysokou prioritu a značnou urgentnost, protože i zde může neziskový sektor vytvářet pracovní příležitosti pro značný počet lidí, a to v regionech, které budou nezaměstnaností zatíženy nadprůměrně. Proto má smysl hledat možnosti podpory dobrovolnictví, částečných úvazků, příležitostných prací i pro nezaměstnané a vtahovat do řešení problému daleko širší okruh lidí, které jsou NNO schopné zorganizovat a „kvalifikovat“.
- 7.7.3. Největší podíl prací neziskových organizací se dosud zaměřoval zejména na *tlumení a brždění problémů a prohlubování segregace a vyloučení romských obyvatel lokalit.* Za tento rámec, tedy směrem k obratu a změně se vývoj bez účinné, cílevědomé a solidně financované politiky státu a veřejné správy nedostal. V činnosti neziskového sektoru však existuje mnoho podstatných poznatků, zkušeností a výsledků, které možnost obratu směrem k integraci podporují. *Přítomnost neziskových organizací kdekoli, kde se bude realizovat integrační program v synergii místních a státních aktérů musí být fixní podmínkou spuštění programu, ať již ve formě lokálního partnerství s veřejnou správou nebo v pozici odpovědného aktéra implementace strategie.*
- 7.7.4. Činnost NNO směřuje do několika hlavních okruhů problémů generovaných sociálním vyloučením:
 - (i) Asistence a terénní práce přímo ve vyloučených lokalitách, kde terénní pracovníci pomáhají rodinám i jednotlivcům ve vztahu k veřejné správě a samosprávě, při překonávání problémů, hledání možností práce, řízení a zvládnutí dluhů atd. Terénní pracovníci proto zpravidla mají v dané lokalitě nejlepší znalosti lidí i problémů a dokáží kvalifikovaně identifikovat rizika i

možnosti změny a mobility. Další podpora a akcelerace terénní práce je do značné míry fundamentem, na kterém bude změna stavět.

- (ii) Asistence a podpora ve vzdělávacím procesu, ve školách i v mimoškolním prostředí, asistence směrem k rodinám žáků a jejich spolupráci se školami, podpora vzdělanostních šancí romských žáků, příprava a školení pedagogických asistentů, podpora vedení škol a učitelů, dobrovolnictví v oblasti školní a mimoškolní podpory dětí, propojování mimoškolních aktivit s učením a doplňování možností seznámit se s odlišným pracovním a profesním prostředím. *V této oblasti NNO zejména doplňovaly to, co dosud základní školy spíše nezvládaly nebo pokládaly za neřešitelné, v neposlední řadě pak NNO překonávaly některé vážné bariéry uvnitř školského systému (například přechod mezi základní a střední školou).* I v této oblasti existuje velice mnoho poznatků a zkušeností dobré praxe a lze předpokládat, že akcelerace aktivity základních a středních škol směrem ke snížení vzdělanostních nerovností bude i nadále potřebovat mimoškolní podporu a programy NNO, počínaje přípravou pedagogických asistentů, přes mimoškolní kluby, doučování a posilování těch sociálních, kulturních a pracovních dovedností, které základní škola nepodporuje a předpokládá, že jsou dítěti poskytnuty v rodině.
- (iii) *Vtahování samotných vyloučených Romů a rodin do participace na vlastní integraci,* jejich předpokladech v pracovní i mimopracovní rovině, ať již se to týká zmíněných pedagogických asistentů, nebo vlastních pracovních příležitostí, rekvalifikací, posilování zaměstnatelnosti, osvěta rodičů a posilování jejich vlivu na dráhy dětí, prevenci před riziky jako jsou drogy apod.
- (iv) Specifické místo patří církvím, které se věnují nejen předchozím oblastem činnosti, ale nad rámec ostatních organizací mají možnost cílené činnosti mezi romskými vyloučenými komunitami, a to zřejmě s výraznými a dlouhodobými výsledky. Lze předpokládat, že podpora integračních strategií předáváním hodnot do jinak značně časově i hodnotově vyprázdněného světa vyloučených lokalit vede k vzestupu seberegulačních schopností a zvýšení odolnosti například vůči drogám, kriminalitě a naopak posilování motivace k překonání vlastní izolace. Otázka postavení a role církví ve vážně míněné integrační strategii by měla být důležitým prvkem spolupráce zejména v postižených regionech a měla by být předmětem samostatného posouzení a rozboru ve spolupráci s církvemi.

7.7.5. Dlouhodobé podceňování role, výkonnosti a specifického místa neziskového sektoru a rovněž církví v oblastech, kde stát svou roli nedokáže naplnit nebo kde problémy zanedbal, je patrné i v legislativní laxnosti a nízké výkonnosti vůči zpřesnění a zpevnění podmínek činnosti NNO, a to včetně jejich hospodářských možností a finančních povinností. Nedostatečná legislativní regulace, neexistence registru, referenčních sítí, neschopnost prosadit dodržování finančních pravidel, ale rovněž daňové a další byrokratické obstruování činnosti těchto organizací a blokování jejich finanční samostatnosti, *zbytečně brzdí jejich výkonnost, pozici a možnosti v řešení právě takových problémů jako je integrace vyloučených.*¹⁰⁴

¹⁰⁴ Je třeba zde zmínit, že zdaleka nejde jen o romskou populaci, ale rovněž o možnosti a prostor pro zdravotně a mentálně postižené, osoby postižené různým stupněm omezení, invaliditou apod. Česká společnost a český stát

7.8. Informační a výzkumná podpora a monitorování změny

7.8.0. Informační monitorování vývoje má rovněž strategický význam pro účinnost a efektivnost integračního programu, a to jak v koncepční perspektivě, tak z hlediska zpětné vazby a hodnocení výsledků. Navíc se ukazuje, že pokud informační a poznávací aktivitu nerealizuje vláda, není ji schopen poskytnout akademický sektor a nejsou ji ochotná investovat ani dotčená města či exponované regiony. Za významné považujeme:

- (i) Aktualizace a prohloubení znalostí současného stavu vyloučených romských lokalit (MPSV). Relevance prvních údajů z roku 2006 zřejmě klesá v čase a pro adekvátní integrační politiku by měla mít vláda i regiony aktuální situační informaci, která by jak umožnila zpracování a precizaci politik v profilových resortech a regionech, tak zpracování celkové „cestovní mapy“.
- (ii) Zpracování již několikrát zmíněné nákladové/výdajové studie pro současný stav vyloučených lokalit a sociálního vyloučení.
- (iii) Průběžné monitorování a prohlubování znalostí vývoje vzdělanostních nerovností, alespoň v profilových regionech (MŠMT).
- (iv) Zevrubné a průběžné analýzy vývoje sociální situace a nezaměstnanosti v různorodých kategoriích nezaměstnaných a pomocí vícedimenzionálních indikátorů (MPSV).
- (v) Zcela datově nepokrytou oblastí je příliv a umísťování romských dětí do ústavní péče.
- (vi) Průběžné sledování etnického klimatu, jak z hlediska otevřenosti české společnosti vůči integračním programům, tak z hlediska vývoje podpory extrémistických sil a jejich politické nástavby (MV ČR) a to se specifickým zřetelem na komunální volby v roce 2010.
- (vii) Posilování pozornosti věnované problematice vyloučených romských lokalit v akademickém výzkumu a v grantových schématech.
- (viii) Podpora a zesilování komparativních informačních projektů o vývoji v této oblasti na úrovni EU a zesilování dostupnosti informačních a analytických poznatků dostupných v ČR pro další mezinárodních a evropské zájemce.

7.8.1. Absence informací a poznatků o stavu a dynamice vyloučených lokalit byla po dlouhou dobu efektivní bariérou jakýchkoli realistických úvah, natožpak praktických kroků k řešení. *Neznalost umožňovala a podporovala nečinnost.* Teprve konkrétní výzkumný obraz rozsahu a hloubky problému umožnil zahájení realistických úvah o naléhavosti a strategii řešení a teprve po té následovaly politické iniciativy a zrod politické vůle problém řešit.¹⁰⁵

jsou v mnohém ohledu prostředím pro zdravé a bohaté, zatímco ti ostatní jsou spíše marginalizováni a vylučováni, normami i politikou, nemluvě o veřejné správě.

¹⁰⁵ Z některých náznaků a mezinárodních srovnání je patrné, že v této oblasti je ČR v předstihu vůči ostatním zemím, které mají romskou menšinu. ČR může v tomto ohledu významně ovlivňovat i evropský standard, který je dosud pro tuto oblast zcela v počátcích a v některých ohledech daleko od toho, co je potřeba.

- 7.8.2. Poznatky a výzkumné mapování problému vyloučených romských lokalit byly výsledkem iniciativy státu, zejména resortů MPSV, MŠMT¹⁰⁶ a MV, ale rovněž práce některých akademických pracovišť a privátních organizací. Z hlediska dostupnosti a realizace výzkumu tedy nelze spoléhat na spontánní vývoj. V získávání informací je třeba vidět jeden z významných podpůrných nástrojů změny a realizace integrační politiky, posuzování její účinnosti, problémů nebo navržení korekcí.
- 7.8.3. *Průběžné a pravidelné výzkumné sledování vývoje situace a účinnosti integračních politik musí být součástí aktivity či závazků státu a jeho institucí*¹⁰⁷, protože takováto aktivita přesahuje kapacitu měst i regionů, ale může být nesena a zadávána Agenturou i kompetentními resorty, ale zároveň podpořena neustálým sledováním i běžně zjišťovaných statistických dat.
- 7.8.4. Informační a výzkumné pokrytí projektu by mělo být zaměřeno primárně na vývoj ve sledovaných vyloučených lokalitách, dále na sledování regionální kvality života v širším smyslu strukturálního vzestupu vybraných regionů, dále na vývoj a dynamiku vzdělanostních nerovností a pohybu situace v základním a středním školství, kriminality, ústavní péče o romské děti, sociální závislosti, nezaměstnanosti v kategoriích nezaměstnaných, dále monitorování dynamiky extremismu a jeho podpory a konečně systematická sociologická analýza etnického klimatu české společnosti na bázi každoročního výzkumu. Výstupem by měla být jak určitá syntetická zpráva, distribuovaná všem zainteresovaným, včetně parlamentu, regionálních a místních samospráv, a dále specializované studie zaměřené na optimalizaci integračních politik, jejich zpětnou vazbu a hodnocení a návrhy korekcí.
- 7.8.5. Systematické a výzkumné monitorování vývoje a zveřejňování výsledků je účinným nástrojem udržování podpory a zájmu veřejnosti o vývoj a výsledky integračních politik. Je nezbytné skončit s improvizacemi, pokud jde o neexistenci objektivního třídícího statistického znaku etnické příslušnosti, který by umožnil seriózní analýzy ve všech relevantních oblastech a tento znak definovat.
- 7.8.6. Průběh projektu bude patrně zvyšovat i zájem akademického a základního výzkumu a zlepší se dosud nedostatečné informační zázemí diskuse a formování integrační politiky.

8. Institucionální báze procesu integrace a odpovědnosti hlavních aktérů

- 8.1. Integrace, jak vyplývá z analýzy strategických komponent, je vícedimenzionální proces, který bude obtížný nároky na koordinovaný a synergický proces změn ve všech sledovaných úrovních při srozumitelném rozdělení odpovědností a rolí institucionálních aktérů. Vícedimenzionálnost integrační strategie a její výsledky budou záviset na ochotě a schopnosti (politické vůli a kompetenci) různých aktérů k synergickému postupu, jehož cílem jsou praktické výsledky a změny.

¹⁰⁶ Mimořádný význam mělo založení samostatné sekce na MŠMT, respektive Skupiny pro sociální programy ve školství pro problematiku sociálních a dalších znevýhodnění s vlastní pozicí náměstka ministra přímo odpovědného za agendu, kterou si do té doby různé části ministerstva spíše vzájemně „přesouvaly“, byla považována za marginální a pochopitelně značně nepopulární. MŠMT bude v centru integračních programů a v centru pozornosti i v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ohledně diskriminace romských žáků a situaci a významu speciálních základních škol. MŠMT v současnosti patří mezi resorty s informačně i koncepčně nejvíce připravenou pozicí pro zahájení integračních programů.

¹⁰⁷ Povinnost analyzovat situaci v oblasti své působnosti ukládá resortům kompetenční zákon.

8.2. Víceúrovňový a vícerozměrný proces integrace předpokládá minimálně:

- (i) Překonávání systémových bariér a prosazování systémových změn exekutivní či legislativní cestou na úrovni vlády a zejména v kompetenci strategických resortů.¹⁰⁸
- (ii) Eliminace strukturální zaostalosti profilových regionů, která rovněž představuje dlouhodobý proces, bude vyžadovat jejich vlastní aktivitu, politickou vůli a synergii s vládou a kompetentními resorty.
- (iii) *Vlastní vyloučené lokality a „gheta“ leží v hranicích a kompetenci konkrétních města a jejich samospráv.* Rozhodující aktivity jak v podmínkách prostorové mobility mířící mimo lokality, tak ve zpětném vtlačování běžných právních, hospodářských a sociálních poměrů zpět do lokalit budou záviset na ochotě, vůli a kompetenci městských samospráv, kterým nemůže ani stát ani regiony nutit cokoli nad rámec plnění zákonných a přenesených pravomocí. *Samosprávy proto představují dalšího autonomního aktéra, bez jehož synergie se změna nerozběhne.*
- (iv) Na lokální a regionální úrovni bude proces podmiňován *spoluprací veřejné správy a synergizací školských úřadů se sociálními, finančními a úřady práce.*
- (v) Byla již popsána strategická role nevládních a neziskových organizací v procesování významných změn mířených k tlumení problémů uvnitř lokalit, ale zejména k podpoře mobility a transferu rodin mimo lokality, a to v synergii a partnerství s veřejnou správou a dalšími aktéry.
- (vi) *Podstatný význam na regionální a lokální úrovni patří zaměstnavatelům a jejich synergické ochotě posilovat příležitosti na trhu práce směrem k integraci jedinců a rodin v integračním procesu na trh práce.* Naopak jde také o ochotu veřejné správy vnímat doporučení zaměstnavatelů z hlediska možností zaměstnávání nezaměstnaných a podpory jejich zaměstnatelnosti.

8.3. *Startovacím aktérem procesu integrace jsou samosprávy měst/obcí s vyloučenou lokalitou ve svých hranicích.* Jim musí stát a regiony pomáhat v oblasti svých kompetencí, ale samosprávy musí mít vůli začít integraci rodin z lokality realizovat prakticky a vytvářet pro ni organizační, politické i materiální podmínky.

8.4. Vývoj ukazuje, že politika samospráv je velice variabilní v širokém prostoru od zájmu a snah o integraci až po opačnou podporu a posilování a prohlubování segregace a etnické tenze ve své obci¹⁰⁹. *Zásadním východiskem institucionálního procesu integrace obyvatel/rodin ze své lokality je rozhodnutí samosprávy proces zahájit a vstoupit do komplexního programu integrace.* Role samospráv tedy nemůže a nesmí být pasivní, ale iniciační, partnerská a v jistém smyslu dominantní, protože samospráva musí vytvořit vnitřní politické, organizační, finanční i dlouhodobě udržitelné podmínky pro zahájení a udržení mobility lidí z lokalit a vtlačování

¹⁰⁸ Stanovení toho, kde stačí stávající exekutivní kompetence a kde bude třeba legislativní změny, je věcí posouzení navrhovaných kroků a nástrojů v jednotlivých resortech.

¹⁰⁹ Tato variabilita je například zřejmá i v různorodosti přístupu k současné změně podmínek vyplácení sociální podpory ve vazbě na dobrovolné veřejné práce pro dlouhodobě nezaměstnané. Ochota některých samospráv vynaložit na tuto příležitost své kapacity otevírá prostor pozitivním a prozaměstnaneckým tendencím v této systémové změně. Naopak tam kde samosprávy nechtějí do tohoto mechanismu vkládat svou energii, vůli a kapacity nenese systémová změna výsledky.

standardních poměrů zpět do lokalit. To vše při synergické podpoře státu na systémové a regionální úrovni.

- 8.5. Základní politickou podmínkou rozběhu je *deklarovaný konsensuální a odhlasovaný dlouhodobý zájem o realizaci integračního programu na úrovni zastupitelstva města*, kde se zvolená samospráva zaváže nejen k vytvoření potřebných podmínek, ale ke spolupráci s vládními a regionálními aktéry a k vytvoření lokálních politických a organizačních podmínek (příprava dlouhodobě aktivního aktéra uvnitř lokální administrativy, který bude řídit a kontrolovat integrační projekt, vytvoření lokálního partnerství sdružujícího školy, veřejnou správu, zaměstnavatele, další NNO, tvorba materiálních podmínek pro prostorovou mobilitu apod.).
- 8.6. Splnění nezbytných podmínek na úrovni samosprávy bude zároveň mechanismem výběru měst pro vstup do integračního programu, který nebude k dispozici pasivním obcím a nebude nárokový, ale skutečně selektivní pro ty, kteří projeví zájem a institucionální připravenost integrační program zahájit, realizovat a udržet v dlouhodobějším horizontu. Jinými slovy *integrace jakožto mobilitní pohyb romských rodin bude nejen selektivní vůči těmto rodinám z hlediska jejich schopnosti a ochoty zvládnout nároky mobility¹¹⁰, ale také vůči městům a obcím z hlediska jejich ochoty, schopnosti a připravenosti k realizaci náročného a výběrového programu*. Tato selektivnost projektu bude rovněž vytvářet přirozené podmínky pro jeho vnitřní kvalitu, výkonnost, zesilování a rozšiřování působnosti na další nová města a lokality.
- 8.7. Vůle samosprávy je podmínka nutná, nikoli postačující. Většina samospráv nedisponuje vlastními kapacitami a znalostmi pro přesné určení projektových nástrojů, specifické místní strategie, posouzení potřebných podmínek, zdrojů, časového plánu i koordinované podpory z úrovně regionu a vlády. Právě pro tyto i další specifické úlohy, kterými institucionální aktéři zpravidla nedisponují, vznikne specializovaná Agentura, která je testována v pilotním programu a je připravován zřizovací zákon. Tento vývoj jasně dokumentuje, že vztahy mezi samosprávou a vládním programem nemohou být redukovány jen na finanční stránku a rozpočtové požadavky. Jakýmkoliv finančním nárokům musí předcházet analýza, formulace a vytváření integrační strategie pro konkrétní vyloučenou lokalitu a její obyvatele. Bez takové strategie a jejího rozpočtu by nebyly finanční nároky zdůvodnitelné.
- 8.8. Specializovaná Agentura bude samostatný flexibilní aktér s odbornou, znalostní a koordinační a případně i správní kompetencí. Bude poskytovat servis dalším institucionálním aktérům v procesu. Proto je třeba, aby Agentura byla autonomní, s vlastním rozpočtem, odstíněná od politických tlaků včetně tlaků vyvolaných střídáním vlád. Agentura musí vycházet z předpokladu, že postupné překonávání sociálního vyloučení míří daleko za horizont dekády respektive dvou dekád. Agentura má již dnes poměrně přesně definovanou náplň činnosti a je třeba ještě dosti práce na jejím statutu a ukotvení. Její existence je však pro nastartování integračních programů a monitorování vývoje zcela nezbytná. S ohledem na značné komplikace, které podvazují její možnosti v podmínkách podřízení Úřadu vlády, doporučujeme autonomní pozici mimo tento úřad a podřízení úřadu/ministerstvu zaměřenému na agendu lidských práv. S nabytými schopnostmi a výkonností bude Agentura schopna být i kvalitním odborným partnerem jednotlivým resortům při jejich práci v oblasti integračních programů a bude-li respektovaným partnerem, bude schopna odborně resorty také v dané oblasti koordinovat. Klíčové však je, aby Agentura jako autonomní

¹¹⁰ I finanční podpora rodin by měla být výrazně diferencována ve prospěch rodin projevujících účinnou snahu řešit své problémy vlastním přičiněním.

instituce vznikla v naznačeném časovém horizontu a začala pracovat a byla k dispozici partnerům, kteří se bez jejích služeb k nastartování integrace neobejdou.

- 8.9. Pro rozběh integračního projektu je důležitý vznik *realistického a udržitelného implementačního plánu postaveného na znalosti podmínek vybrané lokality i města*, navrženého v reálném čase v komplexu i v jednotlivých dimenzích tak, aby logicky utřídil a připravil odstartování po výstavbě potřebných kapacit na všech úrovních, a to v udržitelné podobě i s kapacitou na zpětnou vazbu a korekce v nevyhnutelně se objevujících nedostacích či selháních.¹¹¹ Domníváme se, že tento úkol bude rovněž plnit Agentura, a to včetně zkoumání proveditelnosti, nákladů a podmínek pro rozběh mobility integracních programů i změn v lokalitě.
- 8.10. Mnohé z institucionální infrastruktury a procesů již Česká republika má k dispozici respektive otestované experimentálním či ad hoc procesem, a to od poznání a informací až po pokročilý stav příprav vzniku Agentury, pokročilé práce v oblastech školství, sociální politiky i v dalších oblastech. Přesto však je třeba vidět dvě kategorie vážných institucionálních bariér, které budou vyžadovat aktivní legislativní a exekutivní podporu.
- 8.11. Klíčovou roli hegemonu v celém procesu integrace musí sehrát samospráva. 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. Každá samospráva totiž vedle úkolů závislých čistě na její vlastní iniciativě a na místních podmínkách plní řadu funkcí, které se vztahují k výkonu veřejné správy nebo veřejným službám, jejichž *minimální potřebná úroveň by měla být standardizovaná a právně vyjádřená*. (pozn. autorů: např. kapacita sociálního bydlení). Pak ovšem vzniká zásadní 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 ne hospodářským způsobem dobrého hospodáře. Například nevymáhá dluhy na svých dlužnících, popř. nevyužívá právních možností hrazení těchto dluhů např. cestou zvláštního příjemce^{112 113}.
- 8.12. Úkoly státu v oblasti podpory romské integrace jsou vykonávány krajskými popř. obecními úřady v režimu přenesené působnosti. Proto je nezbytné jednoznačně vymezit, kdo tvoří ústřední článek státní správy pro výkon této agendy.
- 8.13. Vlády České republiky již delší dobu vědí o existenci takových problémů a jejich neřešení je zdrojem situace v Litvínově, Chomutově a dalších městech a významným rizikem vzniku sociální nestability a konfliktů na regionální a místní úrovni. Jedním z kroků k řešení mělo být vytvoření specializovaného státního orgánu pro výkon sociální správy a jeho regionálních a místních pracovišť, Státního sociálního úřadu¹¹⁴.

¹¹¹ Viz též Lipská charta o udržitelných evropských městech (2007). *Urbanismus a územní rozvoj* 10: 4.

¹¹² Vzhledem k tomu, že cestou zvláštního příjemce (k čemuž není třeba souhlasu původního příjemce dávky) by dluhy nemusely vznikat a byly by kryty ze státního rozpočtu, je třeba tvrdit, že takový postup je zcela cílevědomým vytvořením vysokého zadlužení s cílem získat nástroj k budoucímu vytěšňování.

¹¹³ Je správné, aby stát přispíval přerozdělením daní obci/městu, které umožnilo vznik 240 mil. dluhu v rozporu s povinností mu uloženou Zákonem o obcích?

¹¹⁴ V obou případech narazil na lobby regionálních politiků. Naopak v anketě mezi výkonnými pracovníky sociálních referátů se více než 80 procent účastníků dotazníkového šetření se k této myšlence postavilo pozitivně. Za klady bylo považováno zejména vytvoření instituce nezávislé na místní politice; sjednocení a propojení celého systému sociální ochrany, viz Deloitte (2006): *Analýza výkonu aktivit v sociální ochraně obyvatel vykonávané režimu přenesené a samostatné působnosti orgány samosprávných obcí v působnosti MPSV*. Praha: MPSV,.

Návrh byl neúspěšně připravován v souvislosti s reformou veřejné správy a v roce 2007.

- 8.14. Druhou oblast institucionálních bariér tvoří malá koordinovanost, cílevědomost a zaměření na změnu nevyhovující situace v oblasti úřadů veřejné správy, které mají regulační, kontrolní a správní kompetence, počínaje Úřady práce, přes finanční, sociální a další, včetně OSPD, školských a jiných úřadů. *Dosavadní vývoj spíše ukazuje, že se tento fundamentální segment institucionální báze změny spíše s nevyhovujícím stavem smířil a v mnoha ohledech neplní své základní funkce a poslání.* Bude třeba hledat způsoby jak zesílit pozici a roli těchto komponent veřejné správy v procesu integrace, a to jak v její mobilitní části, tak ve vtlačování standardních správních, sociálních, ekonomických i právních poměrů zpět do vyloučených lokalit.
- 8.15. Ochota akceptovat vyloučení a marginalizaci jako trvalý stav zaměstnanosti, vzdělání, péče o děti a rodinu, bezpečnosti, ale i nelegálních aktivit a nezdaněných příjmů z šedé nebo nelegální ekonomiky, jsou průvodním jevem a stavem příslušných komponent veřejné správy. Změna a nárůst spoluodpovědnosti, orientace a hodnocení podle výsledků se tedy musí týkat i těchto institucí, a to jak na regionální, tak lokální úrovni.¹¹⁵
- 8.16. Ze specifického úhlu lze nahlížet kumulaci problémů a nedostatečnou dynamiku integračních programů jako do určité míry spjatou s diskontinuitou vyvolanou volbami a střídáním administrativ, od vládní až po komunální úroveň. A je pravdou, že se bohužel v uplynulém volebním období nepodařilo nalézt širší politický konsenzus o nezbytnosti zahájení a udržení integračních programů a důsledky z nečinnosti nás dostihly dříve, než se politické reprezentace dokázaly dohodnout. Nyní se však domníváme, že jak úroveň poznání a institucionálních příprav, tak kumulace a povaha problémů umožňují, aby byl širší konsenzus dosažen a nově nastupující samosprávy po volbách v roce 2010, tedy ty z nich, které budou chtít integrovat a nikoli segregovat, měly na centrální, resortní i parlamentní úrovni solidního partnera a kooperativní prostředí.
- 8.17. Časový prostor příštích 12 měsíců by měl být intenzivně využit k pokračování pilotních programů a aktivit, ke zpracování regionálních rozvojových strategií, k přípravě a realizaci systémových změn v jednotlivých resortech a ke zpracování závazného prováděcího plánu včetně kalkulace finančních prostředků a toků, včetně vyhledávání různých kofinancujících zdrojů na úrovni Agentury a rovněž na úrovni regionálních rozvojových plánů.
- 8.18. *ČR má podle našeho mínění všechny předpoklady k tomu, aby dokázala problém vyloučených lokalit začít řešit způsobem, který posílí kohezi české společnosti a bude vyloučenou populaci, v převaze etnickou menšinu, integrovat tak, aby se mohla na dynamice české společnosti a ekonomiky podílet a také se jejím prostřednictvím realizovat a „nalézt“. Existence vyloučených lokalit není neřešitelný problém, právě naopak, je však třeba s integračním programem začít a trpělivě jej udržovat ve správném směru, tempu a synergii. Kulturní, společenské i finanční výnosy integrace podstatně předčí sociální, politické a finanční náklady integračních programů, natožpak prohlubování dnešních problémů a s nimi spojených rizik pro soudržnost české společnosti.*

¹¹⁵ I v této souvislosti považujeme za mimořádně potřebné zpracování ekonomické analýzy, která by náklady *statu quo*, přímé i nepřímé, a tím i náklady nízko účinných politik a komponent veřejné správy finančně vyjádřila.

Použitá literatura

- Bechyňová, Věra a Marta Konvičková (2008): *Sanace rodiny*, Praha: Portál.
- Brož, Miroslav, Petra Kintlová a Ladislav Toušek (2007): *Kdo drží Černého Petra: Sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem*. Praha: Člověk v tísni.
- Česká školní inspekce (2010): *Průběžná informace z kontrolní činnosti v bývalých zvláštních školách*. Praha: ČŠI.
- Český helsinský výbor (2004): *Vězenství ČR v roce 2004. Lidská práva*, č. 4. Praha: Český helsinský výbor.
- Člověk v tísni (2009): *Analýza individuálního přístupu pedagogů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami*. Praha: MŠMT.
- Deloitte (2006): *Analýza výkonu aktivit v sociální ochraně obyvatel vykonávané režimu přenesené a samostatné působnosti orgány samosprávných obcí v působnosti MPSV*. Praha: MPSV.
- Deloitte (2008): *Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit*. Praha: MPSV.
- Gabal, Ivan (2009): *Prevence rizik extrémistických kampaní proti cizincům v ČR*. Praha: IGAC.
- Gabal, Ivan, Karel Čada a Jan Snopek (2008): *Klíč k posílení integrační politiky obcí*. Praha: Otevřená společnost o.p.s.
- GAC spol. s r. o. (2006): *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha: MPSV.
- GAC spol. s r. o. (2008): *Analýza postojů a vzdělávacích potřeb romských dětí a mládeže*. Praha: NROS.
- GAC spol. s r. o. (2009): *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit*. Praha: MŠMT.
- GAC spol. s r. o. (2010): *Dlouhodobý monitoring situace romských lokalit v ČR – České lokality*. Závěrečná zpráva. Praha: Úřad vlády ČR.
- Grygar, Jakub a Tereza Stöckelová (2007). *Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336 v říjnu 2006. Zpráva z šetření*. Brno: Masarykova Univerzita.
- Hora, Ondřej, Tomáš Syrovátka, Helena Tomešová-Bartáková a Jiří Vyhlídal (2009): *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v roce 2007 se zaměřením na rekvalifikace*. Brno: VÚPSV.
- Jára, Martin (2006): *Sociální diskriminace pod lupou*. Praha: Otevřená společnost, o. p. s.
- Kalibová, Květa (1999): *Romové z pohledu statistiky a demografie*. In: Socioklub: *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.
- Kancelář veřejného ochránce práv a MV ČR (2009): *Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení*. Praha: MV ČR.

- Kašparová, Irena, Štěpán Ripka a Kateřina Sidiropulu Janků (eds.) (2008): *Dlouhodobý monitoring situace romských komunit v České republice – moravské lokality*. Praha: Úřad vlády ČR.
- Kluve, Jochen (2006): The Effectiveness of European Active Labor Market Policy (Účinnost evropské aktivní politiky trhu práce), *IZA Discussion Paper*, č. 2018.
- Kulhavý, Václav a Tomáš Sirovátka (2008): *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Praha: VÚPSV.
- Lewis, Oscar (2006): Kultura chudoby. In: Tomáš Hirt a Marek Jakoubek, "Romové" v osidlech sociálního vyloučení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Lipská charta o udržitelných evropských městech (2007). *Urbanismus a územní rozvoj* 10: 4.
- Lux, Martin, Martina Mikeszová a Petr Sunega (2010): *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Matoušek, Oldřich (2008): *Slovník sociální práce*. Praha: Portál.
- Mareš, Petr (2000): Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. *Sociologický časopis*, 36, 3: 285-297)
- Mareš, Petr (2006): *Faktory sociálního vyloučení*. Praha: VÚPSV.
- Mareš, Petr, Markéta Horáková a Miroslava Rákoczyová (2008): *Sociální exkluze na lokální úrovni*. Praha: VÚPSV.
- MMR ČR (2007): *Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování IPRM*. Praha: MMR ČR.
- MMR ČR (2009): *Návrh koncepce Přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst, zejména pokud jde o sociálně vyloučené lokality a občany ohrožené sociálním vyloučením*. Pracovní verze. Praha: MMR ČR.
- Motejl, O. (2010): *Stanovisko veřejného ochránce práv k podezření na diskriminaci romských dětí a žáků – poznatky ze zprávy z tematické kontrolní činnosti České školní inspekce na základních školách praktických*.
- MPSV (2008): *Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování*. Praha: MPSV.
- MV ČR (2009): *Řešení aktuálních problémů sociálního vyloučení*. Praha: MV ČR.
- MV ČR (2010): *Zpráva ministerstva vnitra o problematice extremismu v roce 2009*. Praha: MV ČR.
- Národní centrum sociálních studií: (2003): Srovnávací studie o vývoji sociální situace rodin v Matiční ulici v městské části Neštětice v Ústí nad Labem. In: Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.
- Sekyt, Viktor (2003): Romské tradice a jejich konfrontace se současností (Romství jako znevýhodňující faktor). In: Socioklub: *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.
- Socioklub (1999): *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.

- Socioklub (2001): *O výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě*. Praha: MMR ČR.
- Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.
- Socioklub (2005): *Výzkum romské kriminality v Ústeckém kraji*. Praha: Socioklub pro ČvT.
- Socioklub (2007): *Mikroekonomické modely romských rodin*. Praha: Socioklub.
- Socioklub (2008a): *Prevence ztráty bydlení*. Praha: MMR ČR.
- Socioklub (2008b): *Vyhodnocení metodických postupů a zkušeností*. Brno: DROM Brno.
- Socioklub (2008c): *Zmapování a analýza romské komunity v hl. m. Praze*. Praha: Socioklub.
- Socioklub (2009a): „Sociální past II – exekuce“: Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi. Praha: Socioklub.
- Socioklub (2009b): *Situační analýza sociálně vyloučených lokalit na území města Litvínova se zaměřením na sídliště Janov*. Praha: Socioklub.
- Socioklub a R-MOSTY (1999): *Studie o vývoji sociální situace rodin v Matiční ulici v městské části Neštětice v Ústí nad Labem*. Praha, Ústí nad Labem: Nadace Dagmar a Václava Havlových Vize 97.
- *Srovnávací studie o shromažďování údajů ke zjišťování rozsahu a dopadu diskriminace ve Spojených státech amerických, Austrálii, Velké Británii a Nizozemí* (2006). Praha: Poradna pro občanství, občanská a lidská práva.
- Světová banka (2008): *Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů*. Dokument Světové banky. K dispozici na http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf
- Světová banka (2010): *Economic costs of Roma exclusion*. Washington: World Bank.
- Šimíková, Ivana, Jiří Winkler a Pavel Navrátil (2004): *Hodnocení vládních programů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení v romské komunitě*. Brno: VÚPSV.
- Ústav pro informace ve vzdělávání (2009): *Monitoring RVP*. Praha: ÚIV.
- Vaňková, Markéta (2008): „Systém brána“ aneb jak přispívá policie k reprodukci sociálního vyloučení. In: Jakoubek, Marek a Lenka Budilová: *Romové a Cikáni – neznámí i známí*. Praha: Leda.
- Víšek, Petr (2003): Program „nulové tolerance“ v českých městech. In: Socioklub (2003): *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Praha: Socioklub.
- Wanatowiczová, Krystyna (2009): Nevím o žádné koncepci, která by byla naplňována (Rozhovor s Tomášem Hirtem). *MF Dnes*, 12. března 2009.
- ZVŮLEŠPRÁVA, o. s. (2009): „Zadlužování“: *Evaluační protidluhových programů Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách*. Praha: Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

Seznam použitých zkratk

OSPOD – Odbor sociálně-právní ochrany dětí
IPRM – Integrovaný plán rozvoje měst
VPP – Veřejně prospěšné práce
GAC – Ivan Gabal Analysis & Consulting
NROS – Nadace rozvoje občanské společnosti
NAPSI – Národní akční plán sociálního začleňování
KPSS – *Komunitní plán sociálních služeb*
VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
SÚPM – Společensky účelná pracovní místa
UIV – Ústav pro informovanost ve vzdělání
IAP – Individuální akční plán
ESF – Evropský sociální fond
ČHV – Český helsinský výbor
APZ – Aktivní politika zaměstnanosti
OMC – Otevřené metody koordinace