

### Důvodová zpráva

Materiál je předkládán na základě usnesení vlády ze dne 14. června 2010 č. 462 k Východiskům strategie boje proti sociálnímu vyloučení, kterým bylo uloženo předsedovi vlády a zmocněnci pro lidská práva, aby předložili vládě ve spolupráci s ministry práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj, financí, zdravotnictví, spravedlnosti, vnitra, průmyslu a obchodu a pro evropské záležitosti Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015 v prodlouženém termínu do 31. prosince 2010. Rozhodnutím předsedy vlády byl termín předložení posunut do 30. 6. 2011, respektive 31. 8. 2011.

Předkládaný materiál navrhuje soubor opatření realizovatelných v letech 2012 – 2015. Navrhovaná opatření vycházejí ze znalosti většiny dostupných studií a resortních dokumentů, včetně Národního akčního plánu sociální inkluze (NAPSI) a Koncepce romské integrace.

Materiál je ve své analytické části stručný, rozsáhlý celek tvoří návrhová část. Analytické části jsou vedeny jako stručná shrnutí ukotvená zejména ve Východiscích ke strategii boje proti sociálnímu vyloučení. Východiska tedy tvoří základní analytický rámec materiálu, dále materiál vychází z resortních strategických dokumentů a významných analytických dokumentů, jejichž úplný výčet je uveden na konci této důvodové zprávy.

Strategie boje proti sociálnímu vyloučení sleduje hlavní strategický cíl, kterým je eliminace sociálního vyloučení a chudoby v sociálně vyloučených lokalitách. Principiálně se opírá o tři základní pilíře:

- 1) Existence sociálně vyloučených lokalit přináší veřejným rozpočtům rozsáhlé náklady na sanaci problémů, které jsou s nimi spojeny; tyto náklady se od roku 1990 reprodukují a postupně prohlubují se vzrůstající izolací vyloučených lokalit a postupným nárůstem sociálních, ekonomických, prostorových i kulturních bariér mezi obyvateli vyloučených lokalit a společností.
- 2) Vhodnou skladbou intervencí je možné významně redukovat počty sociálně vyloučených osob na území ČR i počty sociálně vyloučených lokalit a tím významně snížit zátěž veřejných rozpočtů. K tomu je třeba motivovat a nastartovat mobilitu vyloučených jednotlivců a rodin zpět do sociální a ekonomické struktury společnosti.
- 3) Ústředním motivem navrhované intervence nejsou afirmativní akce, tedy zvýhodňování vybrané části obyvatel ČR, ale změny a doplnění ústředních systémů (např. péče o ohrožené děti a ústavní výchova, plánování a rozvoj sociálních služeb, předškolní a školní vzdělávání, aktivní politika zaměstnanosti, podpora bydlení nízkopříjmových domácností, atd.).

Strategie navrhuje opatření, která budou řešit jak situaci obyvatel v sociálně vyloučených lokalitách, tak situaci území, na kterém se sociálně vyloučená lokalita nachází. Existence sociálně vyloučených lokalit je také projevem hlubších strukturálních problémů měst a regionů, ve kterých se nachází. Pozornost proto zaměřujeme nejen na problémy v již vzniklých vyloučených lokalitách, ale také na to, jak jejich vzniku účinně předcházet.

Přestože se materiál přednostně zaměřuje na strategii překonání sociálního vyloučení osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách, nelze pominout, že zde v současné chvíli žijí zejména Romové.

Pro základní přehled o počtu a umístění sociálně vyloučených lokalit vycházíme z analýzy, kterou zadalo v roce 2006 ke zpracování Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tato analýza – tzv. mapa sociálně vyloučených lokalit, dosud nekomplexněji mapuje výskyt sociálně vyloučených lokalit na území ČR. Do budoucna bude přesto nutné přehled zpřesnit a aktualizovat.

Problém sociálního vyloučení získává také bezpečnostní rozměr, zejména z důvodu rozměňující se sociální (někdy i „mezietnické“) soudržnosti mezi obyvateli uvnitř a vně lokalit (nebo také někdy mezi majoritní společností a romskou menšinou). Související kriminalita často přerůstá v organizovaný zločin, zejména obchod s lidmi, kuplířství, lichvu, distribuci drog. Vysoké bezpečnostní riziko představují aktivity extremistů – zejména příslušníků extrémní pravice.

Vláda schválila v červnu 2010 východiska Strategie boje proti sociálnímu vyloučení popisující hlavní nástroje a politiky v kompetenci profilových resortů. Předkládaný materiál je rozpracovává do konkrétních opatření a určuje resorty odpovědné za jejich realizaci či spolurealizaci (gesce) a termíny plnění v letech 2012 – 2015. Dle navrhovaného usnesení vlády předpokládáme vyhodnocení a aktualizaci plnění Strategie a přípravu dalších opatření a kroků s výhledem do roku 2020 .

## **Ekonomické aspekty sociálně vyloučených lokalit**

Předkládaný materiál vychází ze závěrů a doporučení nejen podkladové studie pro východiska Strategie boje proti sociálnímu vyloučení (Gabal, Víšek, 2009)<sup>1</sup>, ale také ze závěrů studií Světové banky (2008<sup>2</sup>, 2010<sup>3</sup>), Deloitte pro MPSV (2006<sup>4</sup>), CERGE-EI (2009). Zohledňuje cíle Strategie Evropa 2020, doporučení Národní ekonomické rady vlády (NERV) a dalších expertů, kteří se shodují na potřebě systémových řešení vedoucích k podpoře sociálního začleňování obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Shodně upozorňují na rizika zvyšujících se dopadů na veřejné rozpočty při neřešení či odkládání řešení situace.

Ve studiích Světové banky byly kalkulovány náklady na sanaci jevů spojených se sociálně vyloučenými lokalitami jako jsou dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na sociálních dávkách, zadluženost, kriminalita, neplacení nájemného a odnímání dětí a svěřování do ústavní péče. Studie Světové banky (2010) uvádí, že v důsledku nedostatečného začlenění Romů a jejich nízké vzdělanosti evropské země přicházejí o stovky milionů EUR, konkrétně Česká republika o 367 milionů EUR ročně (World Bank, 2010, str. 17). S ohledem na nízkou úroveň zaměstnanosti a mezd platí sociálně vyloučení Romové v produktivním věku méně daní a příspěvků na sociální zabezpečení a s větší pravděpodobností čerpají ze sociálních transferů. Také studie Světové banky z roku 2008 potvrzuje, že Romové v sociálně vyloučených lokalitách čelí různým formám vylučování z pracovního trhu, které vyplývá z neuspokojivé úrovně vzdělání. Autoři studie navrhuje i) zpracování efektivních aktivačních politik zaměstnanosti pro dospělé nezaměstnané Romy a ii) uplatňování efektivních preventivních opatření vůči mladým Romům s cílem prosazovat přístup ke kvalitnímu vzdělání, udržování této úrovně vzdělání a omezování předčasného ukončení školní docházky (Světová banka, 2008, str. 2).

S problémem sociálního vyloučení se v České republice potýká přibližně 80 tis. obyvatel sociálně vyloučených lokalit (z toho cca 70% je Romů); (Gabal Consulting pro MPSV, 2006). Počet 80 tis. osob představuje velmi zhruba cca 16 tis. bytových domácností a cca 20 tis. rodin. V případě nižšího odhadu, tj. 60 tis. obyvatel, by se jednalo o cca 15 tis. rodin a cca 12 tis. bytových domácností.<sup>5</sup> Tyto počty naznačují, že celý problém zdaleka nemusí být z makroekonomického hlediska kvantitativně tak náročný, jak se na první pohled

---

<sup>1</sup> Gabal, I., Víšek, P.: Pracovní studie pro formulaci a implementaci politiky začleňování obyvatel vyloučených lokalit do české společnosti a její sociální a ekonomické struktury, Praha, 2009.

<sup>2</sup> Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů. Světová banka, 2008.

<sup>3</sup> Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe, World Bank, 2010.

<sup>4</sup> Deloitte BPO G I a.s.: Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit, 2008.

<sup>5</sup> Deloitte BPO G I a.s.: Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit, 2008.

jeví, nebo jak se ho různé subjekty snaží deklarovat. Z místního pohledu ovšem může být problémem zásadní povahy, který může vést až k destabilizaci situace v dané lokalitě.

Podle studie zpracované pro MPSV z roku 2006 dosahuje míra nezaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách až 70 – 100 %. Pokud by šlo jen o vyloučené lokality, jednalo by se o 8,5 až 21,2 tis. nezaměstnaných. V roce 2005 stál jeden průměrný nezaměstnaný veřejné finance cca 118.300 tis. Kč<sup>6</sup>, potom by výdaje veřejných rozpočtů na nezaměstnané ve vyloučených lokalitách činily ročně od 1 do 3,8 mld. Kč<sup>7</sup>.

Významný problém představuje odebírání dětí do ústavní péče především ze sociálních a ekonomických důvodů. Nejsou k dispozici přesná čísla, neziskové organizace působící v této oblasti a analýzy vznikající v souvislosti s transformací systému péče o ohrožené děti realizovanou MPSV však naznačují, že počet romských dětí z vyloučených lokalit umístěných do ústavní péče představuje přinejmenším ¼ celkového počtu všech dětí umístěných v těchto zařízeních. Navíc se odhaduje, že zhruba ½ těchto dětí je v institucionální péči ze sociálních důvodů, neboli kvůli špatným životním podmínkám a chudobě.<sup>8</sup>

V mezinárodním srovnání je Česká republika dlouhodobě mezi státy s nejvyššími počty dětí umístěných v ústavní péči.<sup>9</sup> Podle zveřejněné statistiky UNICEF zaujímá ČR jedno z předních míst v ukazateli počtu pobytů dětí do 3 let věku v ústavních zařízeních (cca 60 dětí na každých 10 tis. dětí v populaci). Tento ukazatel však započítává pouze děti do tří let umístěných v kojeneckých ústavech. Při započtení dětí umístěných v ústavech sociální péče a ve školských zařízeních ústavní výchovy údaj tenduje k hodnotě 480 dětí na 10 tis. dětí v populaci.<sup>10</sup>

V roce 2005 bylo podle statistiky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy umístěno v institucích náhradní výchovy celkem 7 621 dětí. Náklady na dítě/rok činily v dětském domově 229 tis. Kč, v dětském domově se školou 337 tis. Kč, ve výchovném ústavu 349 tis. Kč a v diagnostickém ústavu 492 tis. Kč. Celkové náklady spojené se systémem ústavní výchovy v rezortu školství přesahují částku 2,1 mld. Kč. Jde pouze o přímé náklady spojené s fungováním ústavů, které nezahrnují náklady veřejné správy.

Podle studie Deloitte<sup>11</sup> finanční prostředky vynakládané Vládou ČR na integraci obyvatel sociálně vyloučených lokalit v roce 2006 nepřesáhly 0,000096 % státního rozpočtu a obdobné to bylo i v následujících letech. Z perspektivy toho, že jsou tyto prostředky určeny na snižování počtu osob pobírajících dávky sociální podpory, jejich celková výše je nízká. Podle stejné studie je problémem také zacílenost výdajů a absence lokálních komplexních a dlouhodobých strategií na řešení problému sociálně vyloučených romských lokalit.<sup>12</sup> Finanční prostředky vynakládané na sociální začleňování nejsou dosud adekvátně zacílené, aby mohly problém integrace sociálně vyloučených romských komunit řešit systémově. Důvodem je mimo jiné slabá meziresortní komunikace a koordinace dotačních programů. Pokud by mělo dojít ke změnám, musel by se celý systém poskytování dotací změnit, zacílit teritoriálně i věcně a především být podložený dlouhodobými lokálními strategiemi.

<sup>6</sup> „Metodika pro výpočet nákladů státu na jednoho nezaměstnaného“, ELBONA, VaV-ZVZ122/2005

<sup>7</sup> Deloitte BPO G I a.s.: Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit, 2008

<sup>8</sup> Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti, Třetí zpráva o České republice, 5. 12. 2003, čl. 122

<sup>9</sup> Liga lidských práv, Péče o děti odebírané z biologické rodiny, Systémové doporučení Ligy lidských práv, 2007

<sup>10</sup> Zpráva UNICEF „The State of the World's Children 2006“

<sup>11</sup> Deloitte BPO G I a.s.: Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit, 2008

<sup>12</sup> Dle Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů v nich působících pouze 1% zkoumaných obcí mělo dlouhodobou strategii či plán řešení sociálně vyloučených romských lokalit. Díky absenci těchto strategických dokumentů pak dochází k podpoře projektů a aktivit, které se sociálním začleňováním Romů nemají nic společného a vedou spíše k dalšímu vyloučení těchto osob např. státní dotace na výstavbu kontejnerových bytů 1. kategorie v anti-vandal provedení ve Vsetíně v roce 2005.

Podle Deloitte<sup>13</sup> je na prevenci (resp. prointegrační opatření) vynakládáno nesrovnatelně méně prostředků, než jaké jsou náklady, kterými se problémy “ne-integrace” musí řešit. Na aktivní opatření v roce 2006 bylo státem vynaloženo 112,9 mil. Kč formou dotací zpravidla ve prospěch nestátního neziskového sektoru. To znamená, že pro integraci jednoho příslušníka romské menšiny (při počtu 200 tis. osob, se kterým studie pracuje) vynaložil 564 Kč, resp. na integraci jednoho příslušníka sociálně vyloučených lokalit (80 tis. osob) 1411,-Kč ročně. Další zdroje představují strukturální fondy EU (184,6 mil. Kč). Z nich bylo vynaloženo v přepočtu na jednoho příslušníka romské menšiny 923,-Kč nebo na jednoho příslušníka vyloučených lokalit 2307 Kč.

Celkově se tedy na aktivní opatření vyplatilo v roce 2006 cca 297,5 mil. Kč. To představuje podporu na jednoho příslušníka všech romských komunit cca 1490,- Kč nebo na příslušníka vyloučených lokalit cca 3720,- Kč. Jde o výdaje nad rámec toho, čeho se jim dostává jako občanům státu veřejnými službami, sociálním systémem, tedy k řešení jejich specifické situace.

Na pasivní opatření, kterými je třeba reagovat na zvýšenou nezaměstnanost, 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. Jde o kalkulatelné náklady a je třeba je označit spíše za minimální.

S existencí sociálně vyloučených lokalit, i v souvislosti se zvýšenou kriminalitou (která je pro informační embargo pocíťována 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 9,897 mld. Z toho 3% na aktivní a preventivní opatření a 97 % na opatření pasivní, řešící negativní a problematické důsledky.**

Prostý odhad naznačuje, že na řešení negativních důsledků po roce 2000 (včetně) do roku 2006 (včetně) mohlo být vynaloženo cca 40 mld.

Obdobná kalkulace do budoucna, např. do roku 2020 oceňuje sledovaný problém a veřejné výdaje, které by bylo třeba při nezměněné situaci realizovat v rozsahu přes 100 mld. Kč (rok 2008 včetně).

Z výše uvedených kalkulací i odhadů je možné vyvodit závěr, že by bylo ekonomicky (i sociálně politicky) efektivní realizovat rázná, zásadní, byť krátkodobě nákladná opatření k řešení situace a zamezení prodloužení nutnosti vynakládat výše uvedené náklady v budoucnu.

S oporou v uvedené argumentaci jsou návrhy opatření ke Strategii boje proti sociálnímu vyloučení rozděleny na opatření, která jsou legislativní či metodické povahy a nepřinášejí žádné zvýšené nároky na veřejné rozpočty a dále na opatření, která ve svém důsledku generují úsporu veřejným rozpočtům. Jedná se zejména o taková opatření, která významně redukuje pasivní výdaje státu směřované na mírnění důsledků existence sociálně vyloučených lokalit. Některá systémová opatření – například v oblasti péče o ohrožené děti – nepřinesou zvýšená plnění veřejných rozpočtů, neboť dojde k účinnému přepólování výdajů v této oblasti.

Opačný přístup je nezbytné volit v případě zajištění opatření na podporu vzdělávání, kde v souladu s analytickými dokumenty konstatujeme dlouhodobou podfinancovanost vzdělávací soustavy. U opatření uvedených ve Strategii se jedná o náklady, které mohou ročně představovat cca 10-18 mld. korun. Jde o výdaje s nejvyšším potenciálem zhodnocení,

---

<sup>13</sup> Deloitte BPO G I a.s.: Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit, 2008, kapitola XII., str. 36

povedou k přerušení přirozené mezigenerační reprodukce disfunkčních strategií obyvatel sociálně vyloučených lokalit, významně zvýší potenciál dětí ze sociálně vyloučených lokalit zapojit se do vrstevnických kolektivů a posléze do společnosti a na trh práce. V horizontu desetiletí se jedná o výdaje, které přinesou násobné úspory veřejným rozpočtům.

Strategie naopak nepředpokládá masivní finanční podporu veřejných rozpočtů v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti či sociálního bydlení, ale využívá identifikovaných stávajících zdrojů a kapacit.

### **Zapojení resortů, krajů a obcí, odborné veřejnosti do přípravy navrhovaných opatření**

Dne 3. 6. 2010 projednala Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení meziresortní skupina a rozhodla o ustavení tematických pracovních skupin, které připraví návrhy opatření pro jednotlivé tematické oblasti. Jednalo se o pracovní skupiny: 1) Vzdělávání, 2) Zaměstnanost a dávkové systémy, 3) Sociální služby, rodina a zdraví, 4) Bydlení, 5) Bezpečnost, 6) Regionální rozvoj a veřejná správa.

V červenci 2010 oslovila Agentura na základě usnesení vlády ze dne 14. června 2010 č. 462 ministra práce a sociálních věcí, ministra školství, mládeže a tělovýchovy, ministra pro místní rozvoj, ministra financí, ministra zdravotnictví, ministra spravedlnosti, ministra vnitra, ministra průmyslu a obchodu s nabídkou ke spolupráci a s žádostí o potvrzení nominace zástupců zmíněných resortů do meziresortní koordinační skupiny a pracovních skupin, na jejichž půdě se budou konkrétní opatření připravovat. Ke spolupráci a zapojení do pracovních skupin přizvala také zástupce Svazu měst a obcí, Asociace krajů, nevládních organizací a další nezávislé odborníky.

Pracovní skupiny zahájily činnost úvodními zasedáními, která proběhla 2. a 7. září 2010 v budově Úřadu vlády ČR. Zde byl představen harmonogram činnosti a vstupní analýza u každého tématu. Dále pokračovala práce v pěti pracovních skupinách, z nichž každá se v období od září do prosince 2010 sešla minimálně čtyřikrát. Pracovní skupina Regionální rozvoj a veřejná správa měla průřezový charakter, zasedla k jednání 1x a refleктоvala opatření ostatních pracovních skupin, která mají dopad na regionální rozvoj a veřejnou správu. Dále také samostatně navrhla doplnit strategii o opatření, která jsou v kapitole regionální rozvoj.

Výsledkem činnosti pracovních skupin se stal ucelený návrh opatření pro každou tematickou oblast, který byl počátkem roku 2011 předložen k připomínkám meziresortní pracovní skupině. Poté byl ředitelem Agentury pro sociální začleňování a manažerkou přípravy Strategie projednáván na resortech a po zapracování podnětů z těchto konzultací byl předložen v květnu 2011 do meziresortního připomínkového řízení.

### **Následující text je členěn podle tematických oblastí:**

- Bezpečnost**
- Bydlení**
- Vzdělávání**
- Sociální služby, rodina a zdraví**
- Zaměstnanost, dávkové systémy**
- Regionální rozvoj**

## Bezpečnost

Sociálně vyloučené lokality jsou obecně spojeny s vyšší mírou kriminality související s nedostatkem zdrojů, adekvátních sociálních kontaktů a příležitostí a také s rozvojem a šířením sociálních patologií, než je celorepublikový průměr<sup>14</sup>.

Kriminalita v sociálně vyloučené lokalitě má obvykle strukturu, kterou lze přirovnat ke tvaru pyramidy, na jejímž vrcholu stojí ti, kteří zneužívají nestandardní životní situace lidí žijících v sociálním vyloučení. Jde o lichváře, drogové dealery, kuplíře, organizátory nelegálních zaměstnání a další osoby organizující systematickou nezákonnou činnost. Tyto ústřední osoby organizující kriminalitu využívají (ve středním patře pomyslné pyramidy) v systému závazků, rodinných a jiných vazeb, tlaku či vydírání, další osoby, jejichž prostřednictvím zvyšují svůj vliv, zajišťují distribuci či realizují vymáhání. Ve spodním patře pyramidy zůstávají především oběti trestné činnosti, kterých je přirozeně nejvíce, a do „systému kriminality“ jsou zapojeny jako nucení uživatelé nelegálních „služeb“, kteří tvoří závislou klientelu (závislosti na půjčkách, nelegálním zaměstnání, podmíněném ubytování, apod., ale i fyzické závislosti např. na návykových látkách). Organizace této specifické kriminality zůstává skryta veřejnosti, ale často i policii. Situaci obětí trestné činnosti dále komplikují další faktory – především nízká vymahatelnost práva ve vyloučených lokalitách, ale i skutečnost, že mnozí jsou zároveň obětí závažné trestné činnosti, a zároveň pachatelem jiné, byť méně závažné trestné činnosti či přestupitelé.

Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit mají obecně nízké právní vědomí a nízkou důvěru v instituce (včetně policistů a soudů). Řada sociopatologických jevů, které mohou být příčinou kriminality – jako alkoholismus nebo týrání žen a dětí – se objevuje přímo v rodinách.

Strategie uvádí opatření, která by měla vést k efektivnějšímu zajištění bezpečnosti a snížení kriminality nejen v sociálně vyloučených lokalitách, ale i v jejich okolí. Návrhy mohou v případě úspěšného snížení kriminality vést až ke stamilionovým ročním úsporám státního rozpočtu.

Za jeden z nejvýznamnějších problémů byla experty v pracovní skupině označena nedostatečná spolupráce subjektů zabývajících se problematikou bezpečnosti na úrovni obcí a měst, ve kterých se vyskytují sociálně vyloučené lokality. V řadě obcí a měst není dostatečně provázána spolupráce policie, orgánů samosprávy a terénních sociálních pracovníků. Nedochozí k jejich pravidelnému setkávání, k hodnocení situace v sociálně vyloučených lokalitách, k předávání informací a koordinaci společných postupů. Ke zlepšení této spolupráce má napomoci pilotní testování takzvaných **komunikačních pracovních skupin pro řešení oblastí bezpečnosti v obcích s výskytem sociálně vyloučených lokalit**. Pracovní skupiny budou pilotně zřizovány v obcích, ve kterých působí Agentura pro sociální začleňování.

---

<sup>14</sup> 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, do kterého nezákonné aktivity emitují, expandují a zasahují populaci mimo vyloučenou enklávu. Jakkoliv monitoring 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 napětí mezi většinou populací a obyvateli vyloučených lokalit. Utváření dvou odlišných „právních států“, jednoho uvnitř lokalit a druhého v pravém smyslu v majoritním prostředí, představuje velice nebezpečný trend, který oslabení soudržnosti expanduje do oblastí 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.*

/Gabal I., Víšek, P.: Východiska Strategie boje proti sociálnímu vyloučení, 2010/

Navrhovaný koordinovaný a systematický přístup k oblasti bezpečnosti v sociálně vyloučených lokalitách může v případě, že bude praktikován ve většině sociálně vyloučených lokalitách na území České republiky, spolu se zapojením dalších uvedených opatření, vést k významnému snížení kriminality v celorepublikovém průměru. Pokud bychom předpokládali snížení počtu odsouzených a uvězněných v důsledku snížené kriminality např. o jedno procento, pak lze při ročním nákladu na jednoho uvězněného (podle údajů Vězeňské služby ČR zhruba 328 500 Kč, tj. 900 Kč na den) předpokládat úsporu převyšující 70 mil. Kč ročně. V ČR bylo k 31.12.2010 ve vězení 21 900 osob, celkové výdaje na všechny uvězněné v ČR byly v roce 2010 7,2 mld. Kč..

Mezi klíčová navrhovaná opatření patří **zřízení pozic specialistů pro řešení případů lichvy**. Opatření navrhuje zřídit pozice specialistů na řešení případů lichvy v rámci Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (ÚOOZ) v rozsahu dvou tabulkových míst. Tito specialisté budou podrobně vyškoleni a detailně seznámeni s problematikou lichvy a se všemi aspekty s ní souvisejících problémů. Specialisté budou připraveni intervenovat v místě, odkud budou ze strany místních složek policie vyžádáni k součinnosti při vyšetřování případů lichvy. Jejich role bude zejména metodická a koordinační, zajistí využití adekvátních metod vyšetřování případů, zjištění, výslechu a ochrany svědků, a další specifické činnosti.

Úspěšné zavedení tohoto opatření povede ke zvýšení objasňenosti trestné činnosti lichvy s důsledky na standardizaci využití vyplacených sociálních transferů, které budou využívány ke svému účelu, nikoliv transponovány organizátorům lichvy. O rozsahu objemů financí, které se pohybují v případech lichvy na území ČR, neexistují žádné podrobnější informace. Pokud je lichva v rámci lokality uplatněna např. vůči 50 osobám, může měsíční obrát lichváře dosahovat částky až 500 000 korun, tj. ročně až 6 milionů korun. Ze zkušeností terénních pracovníků konstatujeme, že fenomén lichvy zasahuje minimálně čtvrtinu až polovinu vyloučených lokalit v ČR, tedy k obrátům lichvářských skupin převyšujícím 0,5 mld. Kč. Nejčastěji se přitom jedná o zneužití sociálních transferů, které neslouží účelu a osobám, kterým byly vyplaceny.

V oblasti ochrany obětí trestné činnosti Strategie navrhuje **několik legislativních změn** do připravované novely trestního řádu a do právních předpisů **upravujících postavení obětí trestné činnosti**. Tyto legislativní procesy mohou být provedeny bez potřeby zvýšení výdajů ze státního rozpočtu, mohou však výrazně napomoci postavení obětí trestné činnosti a zajištění bezplatné právní pomoci pro obyvatele sociálně vyloučených lokalit. Ta pro ně může být v řadě případů téměř nedostupná a přitom velmi významná pro prosazování práva v sociálně vyloučených lokalitách.

### **Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity**

Návrhy opatření ve Strategii boje proti sociálnímu vyloučení se dopodrobna nezabývají tématem community policingu, jehož implementace do práce i vzdělávání policistů je uvedena jako jeden z cílů Strategie pro práci Policie České republiky ve vztahu k menšinám (pro období let 2008 – 2012).<sup>15</sup>

Materiál se také podrobně nezabývá problematikou extremismu, která je podrobně zpracována ve Strategii boje proti extremismu<sup>16</sup> a v řadě dalších materiálů ministerstva vnitra. Této oblasti se dotýká pouze v rámci priority pomoci obětem násilí z nenávisli.

V oblasti podpory preventivních programů je zmíněna tematika finanční gramotnosti, která se objevuje i v materiálu vládního poradního orgánu NERV. Ten v kapitole věnované

<sup>15</sup> <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2008/strategie-minority.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-boje-proti-extremismu-v-roce-2009.aspx>

vzdělávání<sup>17</sup> zmiňuje návrh na vytvoření vzdělávacích pořadů ve stylu reklamní kampaně Besipu „Nemyslíš, zaplatíš“, které budou upozorňovat na riziko bankovních a hypotečních produktů. Zároveň materiál doporučuje zavedení povinného předmětu na základních i středních školách zabývajícího se finanční gramotností.

## Bydlení

V důsledku gentrifikace českých měst a v důsledku rapidního úbytku přijatelné bytové nabídky v obcích, dochází ze strany sociálně vyloučených Romů k růstu poptávky i po kvalitativně substandardních nabídkách bydlení. Nicméně s postupující privatizací obecního bytového fondu se zmenšuje i nabídka nájemního bydlení v těchto bytech nižší kvality. Stále více sociálně vyloučených osob tak bydlí v provizorních (krizových) formách bydlení, na ubytovnách a v azylových domech (v lepších případech). Možnosti nalézt kvalitní, hygienicky nezávadné bydlení mimo sociálně vyloučené lokality tak jsou pro sociálně slabé lidi výrazně omezeny.

Obce nejsou také nikterak motivovány k přímé systematické podpoře zavádění integračních politik, včetně přijímání opatření vedoucích k předcházení sociálnímu vyloučení. Obce nejsou povinny ani výrazně motivovány k poskytování sociálního bydlení a k zajištění sociálních služeb (zákon o obcích + zákon o sociálních službách). Prakticky tak dochází ve většině případů k upřednostňování požadavku „spravovat svěřený majetek s péčí řádného hospodáře“ před požadavkem „aktivně ovlivňovat místní podmínky“ v nabídce bydlení, které jsou na obce kladeny v souvislosti s jejich charakterem veřejnoprávní korporace.

Poslední okruh problémů, který identifikujeme ve vztahu k bydlení, je zapojení NNO, resp. poskytovatelů sociálních služeb. V ČR není rozvinutá finanční podpora realizace programů tréninkového bydlení, poskytovatelé sociálních služeb se většinou musí spoléhat na financování z roku na rok.

Potřebou zacílení přímé podpory pro nízkopříjmové domácnosti a osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením se zabývá i Evropská komise ve svém sdělení Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění<sup>18</sup>, resp. přímo ve stěžejní iniciativě „Evropská platforma pro boj proti chudobě“.

## Navrhovaná opatření

Zásadním opatřením je *zajištění nabídky různých forem sociálního bydlení*. Obce by měly spolu se státem podporovat zavádění dostatečné nabídky různých forem dostupného bydlení i pro nízkopříjmové skupiny obyvatel. Aby mohly být politiky podpory sociálního bydlení dlouhodobé a udržitelné, je třeba, aby stát definoval, které formy sociálního bydlení chce dlouhodobě podporovat.

Zajištění sociálního bydlení lze různými způsoby, jedním z nich je ukotvení v legislativě, např. v zákoně o sociálním bydlení. Dostupností sociálního bydlení dojde k odbourání či výraznému oslabení paralelní sítě pololegálního bydlení a k zásadnímu snížení výdajů dávkových systémů, které dorovnávají předražené bydlení v důsledku nedostatku nájemního bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel.

Z výše uvedených důvodů navrhuje cílit současné i budoucí veřejné programy (či daňové politiky státu) na výstavbu, koupi a rekonstrukci sociálních bytů a rozvíjet

---

<sup>17</sup> Závěrečná zpráva podskupin Národní ekonomické rady vlády pro konkurenceschopnost a podporu podnikání: Kapitola 3, [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV\\_kap03.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_kap03.pdf)

<sup>18</sup> Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_CS\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf) (navštíveno 26.4.2011).



alternativní formy sociálního bydlení (tréninkové bydlení<sup>19</sup>, neziskové sociální bydlení, garantované bydlení<sup>20</sup>).

Opatření přinese úspory výdajů ze státního rozpočtu. Nejvyšší náklady na bydlení, které v současnosti stát vyplácí, probíhají v rámci výplaty dávek příspěvku na bydlení a doplatků na bydlení, jejichž výše je konstruována mj. i s ohledem na výši požadovaného nájmu. Jak ukazují odborné studie ekonomické náročnosti údržby a provozování vybraných objektů určených k ubytování nízkopříjmových skupin obyvatel, navrhované opatření přinese úsporu na takto vynakládaných sociálních transferech tím, že v sociálních bytech nepřímo podporuje udržování ceny nájmu pod úrovní v místě obvyklého tržního nájemného.

Materiál také nepředpokládá masivní investice do zajištění výstavby sociálního bydlení, soustředí se na možnosti využití stávajícího bytového fondu v nájemním bydlení. V ČR je konstatován přebytek nabídky nájemních bytů nad poptávkou. Tato skutečnost a současně fakt, že pro nízkopříjmové domácnosti nejsou vhodné vlastnické formy bydlení (jež jsou finančně náročné a vyžadují opakované jednorázové investice ze strany majitele), tvoří klíčový argumentář pro maximální otevření možnosti zajištění nájemního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti.

### **Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity**

Kapitola bydlení je v souladu či dále rozpracovává následující vládní dokumenty či jejich příslušné části: dokumenty MMR *Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2007-2013* (kapitola 2.1.4 Sociální struktura a sociální integrace, str. 17-19; kapitola 2.1.5 Sociální problémovost, str. 19-20);<sup>21</sup> *Politika územního rozvoje České republiky 2008*, str. 12-16).<sup>22</sup> Kapitola reaguje na *Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení*, formulované Kanceláří veřejného ochránce práv spolu s MV ČR<sup>23</sup>, rozvíjí priority řešené v rámci Dekády romské inkluze (ÚV) a je v souladu s doporučeními Světové banky.

Navrhovaná opatření zohledňují připravovanou Bytovou koncepci (MMR) a zvažované způsoby řešení sociálního bydlení (MPSV).

### **Vzdělávání**

Navržená opatření v oblasti vzdělávání nastavují základní kroky vedoucí k omezení neúspěšnosti dětí ze sociálně vyloučeného prostředí v běžných základních a středních školách a potažmo pak na trhu práce. Kapitola vychází z předpokladu potvrzeného současným vývojem pedagogických věd a školské praxe v tomto ohledu nejúspěšnějších zemí<sup>24</sup>, že kvalitní vzdělávací systém, který děti, žáky či studenty zbytečně neselektuje (vzdělává je společně v hlavním vzdělávacím proudu) a umí reagovat na individuální potřeby každého z nich, je nejefektivnějším nástrojem boje proti sociálnímu vyloučení a jeho mezigenerační

<sup>19</sup> Forma bydlení, při níž klient získává v předem stanovených programech kompetence k užívání bytu, trvale udržitelnému hospodaření s prostředky a k zajištění vzdělání a trvalého příjmu

<sup>20</sup> Soukromé nájemní bydlení poskytované majitelem; cílem garantovaného bydlení je zpřístupnit trh soukromého nájemního bydlení pro ty skupiny obyvatel, které mají kompetence a předpoklady k udržení si nájemního bydlení, ale z různých důvodů mají limitované šance získat na trhu s nájemním bydlením nájemní smlouvu.

<sup>21</sup> Dostupné na <http://www.mmr.cz/getdoc/f77e14bc-2c26-4884-9fda-b47c24a5294b/Strategie-regionálního-rozvoje-Ceske-republiky-pro> (navštíveno 3. 5. 2011).

<sup>22</sup> Dostupné na <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcie-Strategie/Politika-uzemního-rozvoje-Ceske-republiky> (navštíveno 3. 5. 2011)

<sup>23</sup> Dostupné na [http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Doporučení\\_sociální\\_vyloučení.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení_sociální_vyloučení.pdf) (navštíveno 3.5.2011).

24 Švédsko, Dánsko, Holandsko, Velká Británie

reprodukcí. Analogický argument předkládá nedávno vydaný Rámec strategie konkurenceschopnosti zpracovaný Národní ekonomickou radou vlády (NERV).

Důležitý je fakt, že pokud systém bude fungovat kvalitně a bude vědomě a cíleně směřovat k inkluzivnímu vzdělávání, výhody z něj budou těžit všechny společně vzdělávané děti, nejen ty, které byly stávajícím systémem selektovány mimo hlavní proud (sociálně a zdravotně znevýhodnění). Proto z důkladné a promyšlené realizace této části strategie budou profitovat všechny, ne jen sociálně vyloučené děti, i když těch se pokrok systému dotkne nejvíce.

Směřování ke společnému, neselektivnímu (inkluzivnímu) vzdělávání po ČR vyžaduje řada mezinárodních dokumentů<sup>25</sup> a významné mezinárodní instituce jej ČR doporučují.<sup>26</sup> Naposledy jej vládě doporučila Národní ekonomická rada vlády ve svém Rámci Strategie konkurenceschopnosti.

Jak dokladuje řada výzkumů a analýz z nedávné doby<sup>27</sup>, český vzdělávací systém postrádá schopnost udržet v hlavním vzdělávacím proudu celou řadu specifických skupin dětí, které jsou pak vystaveny segregaci v oddělených skupinách či školách a často nezískají odpovídající plnohodnotné vzdělání. K tomuto faktu poukazuje také rozsudek senátu štrasburského soudu pro lidská práva ve věci D.H. a ostatní vs. ČR z roku 2007 týkající se specificky romských dětí a jejich umístování mimo hlavní vzdělávací proud. Reakcí na něj by měla mimo jiné být právě tato část Strategie boje proti sociálnímu vyloučení.

Nedostatky jsou způsobeny mnohými faktory, proto také jejich řešení musí sledovat systematický přístup k celému sektoru a zcela nevyhnutelně musí být doprovázeno odpovídajícím navýšením veřejných prostředků pro předškolní, základní a střední vzdělávání (viz. níže). Pokud by řešení zasáhlo jen jednu část systému (např. zrušení „praktických“ ZŠ) bez podpory ostatních částí a nebylo by doprovázeno adekvátními prostředky, jeho efektivita by byla velmi limitovaná.

Na druhé straně je potřeba zdůraznit, že období transformace jakéhokoliv komplexního systému nutně povede k místním a dočasným pnutím. Zcela určitě se tak jako v zemích, které takovouto transformací prošly, proti reformám postaví část pedagogické veřejnosti pracující v paralelním systému speciálního školství (z obavy o svá pracovní místa a osud „svých“ dětí) či těch v hlavním vzdělávacím proudu (z obavy před přílivem nových

---

25 Všeobecná deklarace lidských práv (1948, právo na bezplatné povinné základní vzdělání pro všechny děti), Úmluva OSN o právech dítěte (1989, právo všech dětí získat vzdělání bez jakékoliv diskriminace), Světová deklarace o vzdělávání pro všechny (1990, Jomtien Declaration), tzv. Salamanská deklarace UNESCO (1994, článek 2: „Běžné školy s inkluzivní orientací jsou nejefektivnějším nástrojem v boji proti diskriminaci, ve vytváření přátelských komunit, v budování inkluzivní společnosti a v dosahování vzdělání pro všechny.”),

Rozvojové cíle tisíciletí - OSN [rozvojové cíle do roku 2015] (cíl č. 2. Zpřístupnit základní vzdělání pro všechny - zajistit, aby všechny děti, chlapci i dívky, absolvovaly plné základní vzdělání), Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením (2006, článek 24 o vzdělávání: “Státy zajistí inkluzivní systém vzdělávání na všech úrovních”, “Plnohodnotný rozvoj lidského potenciálu a smyslu pro důstojnost a vlastní hodnotu...”, “... a posilování úcty k lidským právům, základním svobodám a lidské různorodosti”.

– 26 Implementing Inclusive Education (OECD, 1997), Zpráva UNICEF o střední a východní Evropě / Baltských státech (UNICEF, 2005) Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů (Světová banka, 2008), Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe (Světová banka, 2010).

1. 27 Mimo jiné: Šetření Ústavu pro informace ve vzdělávání (2009; ÚIV pro MŠMT); Analýza individuálního přístupu pedagogů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami (2009; Člověk v tísni, o.p.s. pro MŠMT); Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti (GAC pro MPSV, 2006), Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žáků a žáků základních škol v okolí vyloučených lokalit (2009; GAC pro MŠMT); Integrovaní a segregační faktory ve vzdělávání (2008; UJEP); Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System (2008; ERRC); Zprávy České školní inspekce (2009, 2010; ČŠI); Nemoc bezmocných: Lehká mentální retardace (2011; Člověk v tísni, o.p.s. pro Open Society Fund)

dětí). Naopak velká část z nich bude reformy podporovat. Budou to zejména ti, kteří již nějakou formu inkluzivního vzdělávání realizují a kteří chápou právo a potřebu dětí být vzdělávány pohromadě.

Zcela určitě ale budou reformy odmítány částí veřejnosti vnímající přítomnost dětí se zdravotním či sociálním znevýhodněním, nebo dětí kulturně odlišných v kolektivu se svými potomky jako ohrožení. Cílem by mělo být těmto pnutím předcházet vysvětlováním reformem, vtahováním rodičů do konkrétních lokálních řešení v rámci školy či města, vzájemným propojením opatření a odpovídajícím zajištěním veřejnými prostředky.

### **Navrhovaná opatření**

Opatření v kapitole vzdělávání jsou navzájem úzce provázané, v některých ohledech jsou dokonce podmíněné. Bez realizace celého širší opatření budou efekty v systému spíše lokální a vynaložené prostředky nebudou mít očekávanou návratnost. K efektivnímu řešení problematiky sociálního vyloučení je potřeba opatření nasměrovat do celé širšího systému.

Rámec Strategie konkurenceschopnosti konstatuje, že „české školství je z pohledu zahraničního srovnání podfinancované. ČR vykazuje poměrně nízké výdaje na žáka/studenta v poměru HDP na hlavu v paritě kupní síly.“<sup>28</sup> Na dlouhodobou podfinancovanost českého vzdělávacího systému upozorňují údaje OECD<sup>29</sup>, ze kterých NERV čerpal a nejedná se pouze o souhrn všech výdajů (tedy i soukromých). Dorovnání pouze veřejných výdajů na vzdělávání z roku 2009 na úroveň EU19, resp. OECD by znamenalo přibližné navýšení o 35 659 resp. 55 109 mil.Kč.<sup>30</sup>

Světová banka v roce 2010 v analýze Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe vypočítává, že kvůli sociálnímu vyloučení se ušlé zisky v ČR pohybují okolo 16,5 miliardy Kč ročně.<sup>31</sup> Světová banka ale počítala pouze se 70 tisíci sociálně vyloučených Romů. Odhad ušlých zisků na celou populaci a všechny nezaměstnané a/nebo sociálně vyloučené by byl zásadně vyšší.

Budoucí fiskální benefit podle Světové banky výrazně převáží investice do zacelení vzdělanostní propasti mezi Romy a majoritní populací.<sup>32</sup> Podobně NERV poukazuje na výraznou dlouhodobou návratnost investic do vzdělávání: „Simulace ukazují, že hypotetické zvýšení gramotnosti patnáctiletých Čechů na úroveň Finska by vedlo k dlouhodobě vyššímu růstu HDP než odpovídá autonomnímu vývoji. Vyjádřeno v současné hodnotě peněz, tento příspěvek by za následujících 80 let představoval příspěvek odpovídající čtyřem současným ročním HDP v ČR.“<sup>33</sup>

---

28 Rámec strategie konkurenceschopnosti (editor M.Mejstřík, NERV, <http://nerv.vlada.cz>), Kapitola 3: Vzdělanost, str. 16, bod 24)

29 Viz. České školství v mezinárodním srovnání: Stručné seznámení s vybranými ukazateli publikace OECD Education at a Glance 2010 (2011; Ústav pro informace ve vzdělávání; <http://www.msmt.cz>) či Rámec strategie konkurenceschopnosti (2011; Národní ekonomická rada vlády, ed. M.Mejstřík, <http://nerv.vlada.cz> - Kapitola 3: Vzdělanost) - ČR podle těchto výpočtů vydá na žáka od primárního až do terciárního vzdělávání ročně přibližně 60% průměru zemí OECD, přičemž země s nejvyspělejšími vzdělávacími systémy vydávají na žáka na úrovni 120% průměru OECD a více. Ve vztahu výdajů na vzdělávání žáka a studenta k HDP na obyvatele ČR také zaostává. Země OECD investují do žáka na primární úrovni vzdělávání 20% HDP na obyvatele, na sekundární úrovni pak přibližně 24%. ČR vydává na žáka v primárním vzdělávání pouze 14% HDP na hlavu a na žáka v sekundárním vzdělávání 23%. Celkové výdaje na vzdělávání tvoří v průměru OECD 6,2% kolektivního HDP dané země, zatímco v ČR je to pouze 4,6% HDP. Země OECD v průměru investují do vzdělávání 13,3%, země EU19 12,1% a ČR pouze 9,9% celkových veřejných výdajů.

30 Veřejné výdaje ČR na vzdělávání v roce 2009 (poslední dostupný údaj dle ÚIV – [www.uiv.cz](http://www.uiv.cz)) činily 160 464 mil. Kč. Při zvýšení částky dle poměru výdajů na veřejných rozpočtech EU19, resp. OECD získáme rozpočty 196 123, resp. 215 573 mil. Kč.

31 Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe (World Bank, 2010)

32 Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe (World Bank, 2010)

33 Rámec strategie konkurenceschopnosti (editor M.Mejstřík, NERV, <http://nerv.vlada.cz>), Kapitola 3: Vzdělanost, str. 4, bod 1)

Světová banka navrhuje zlepšení školní připravenosti, redukci segregace a speciálního školství a zajištění, aby příští generace sociálně vyloučených Romů nastupovala na trh práce se stejnými průměrnými kompetencemi, jako populace majoritní. NERV v tomto souhlasí a analogicky pro celou populaci ČR dodává, že je potřeba „změnit dosavadní úhel pohledu a začít vnímat skutečnost, že veřejné investice do kvalitní předškolní výchovy jsou nákladově velice efektivní strategií (i v dobách fiskálního napětí) podpory dlouhodobého ekonomického růstu, snižování dlouhodobých deficitních tlaků a předpokladem úspěchu jednotlivců v jejich dalším životě. Investice do kvalitní výchovy dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí také výrazně snižují budoucí sociální náklady.“<sup>34</sup>

Kapitola vzdělávání Strategie boje proti sociálnímu vyloučení v souladu s těmito studiemi pracuje s logikou, že investice do vzdělávání je investicí nejefektivnější, dobře se zhodnocující a z dlouhodobého hlediska nejudržitelnější. Předkládaná opatření se proto neomezují na taková, která by vyžadovala pouze přesuny prostředků v rámci rozpočtových kapitol, ale na opatření realistická a trvalá, která budou nutně vyžadovat zvýšení prostředků z veřejných rozpočtů jak v dlouhodobém horizontu, tak dočasná navýšení daná realizací přechodných opatření.

Rozložení opatření s důrazem na schopnost hlavního vzdělávacího proudu absorbovat děti s různými vzdělávacími potřebami zabezpečuje, že přímými i nepřímými beneficienty navýšených prostředků nebudou pouze sociálně či jinak vyloučené/znevýhodněné děti, ale také děti majoritní populace.

Náklady oblasti vzdělávání budou znamenat roční navýšení veřejných výdajů na vzdělávání v minimální variantě 9 444 mil. Kč., v realistické variantě 16 885 mil. Kč. a v maximální variantě 18 510 mil. Kč.<sup>35</sup> (viz. finanční bilance v tabulce odhadované náklady opatření). Jedná se pouze o odhad z dostupných dat ÚIV, ČSÚ, OECD a dalších, který si neklade ambici být úplným přehledem nákladů, ale propočtem obecné úrovně nárokovosti jednotlivých opatření.

Většina opatření také předpokládá dočasné či dlouhodobější transformační náklady (především resort MŠMT), u většiny z nich je ale možné spolufinancovat jejich zavádění z prostředků Evropského sociálního fondu.

## **Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity**

Kapitola vzdělávání je v souladu či dále rozpracovává následující vládní dokumenty či jejich příslušné části: Národní akční plán inkluzivního vzdělávání (MŠMT), Akční plán realizace včasné péče ( MŠMT), Transformace a sjednocení péče o ohrožené děti ( MPSV), částečně se tématu věnují také Národní akční plán sociálního začleňování (MPSV) a Dekáda romské inkluze (ÚV). Kapitola z velké části naplňuje závazky vyplývající z rozsudku štrasburského soudu pro lidská práva ve věci D.H. a ostatní vs. ČR z r. 2007 stejně jako některé závazky vyplývající z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Kapitola je také v souladu s doporučeními Světové banky, OECD, UNICEF i návrhy Rámce strategie konkurenceschopnosti (NERV) v oblasti transformace českého vzdělávacího systému.<sup>36</sup>

---

34 Rámcem strategie konkurenceschopnosti (editor M.Mejstřík, NERV, <http://nerv.vlada.cz>), Kapitola 3: Vzdělanost, str. 24, bod 6)

35 Minimální varianta je vypočtená pouze pro cílovou skupinou romských dětí žijících v sociálně vyloučených lokalitách (u pěti opatření, které lze takto dělit). Realistická hodnota počítá s neutrálním pokrytím širší skupiny dětí podle nároku vyplývajícího z jednotlivých opatření. Maximální hodnota se pak liší pouze v jednom opatření, které navrhuje dvě varianty řešení.

36 Zpráva OECD: Implementing Inclusive Education (1997), Zpráva UNICEF o střední a východní Evropě / Baltských státech (2005), Dokument Světové banky: Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů (2008), Zpráva Světové banky: Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Europe (2010), Rámcem strategie konkurenceschopnosti (NERV 2010)

**Odhadované náklady opatření kapitoly vzdělávání Strategie boje proti sociálnímu vyloučení (v milionech Kč. ročně)**

Odhad:	minimální	realistický	maximální	resorty*	úspora**	ESF***
Opatření 4.1.1.	912	912	912	A		
Opatření 4.1.2.	1 000	1 000	1 000	A		A
Opatření 4.1.3.	844	844	844	A		
Opatření 4.1.4.	160	1 525	1 525	A		
Opatření 4.2.1.	94	624	2 249	A		
Opatření 4.2.2.	0	0	0	A		
Opatření 4.2.3.	2 400	2 400	2 400	A		A
Opatření 4.2.4.	0	0	0	A		A
Opatření 4.2.5.	0	0	0		A	
Opatření 4.2.6.	0	0	0	A		A
Opatření 4.2.7.	0	0	0	A		A
Opatření 4.2.8.	0	0	0			
Opatření 4.3.1.	280	280	280	A		A
Opatření 4.3.2.	0	0	0	A		A
Opatření 4.3.3.	60	60	60	A		A
Opatření 4.3.4.	0	0	0	A	A	A
Opatření 4.3.5.	0	0	0			A
Opatření 4.3.6.	0	0	0	A		A
Opatření 4.4.1.	0	0	0	A		
Opatření 4.4.2.	102	5 019	5 019	A		A
Opatření 4.4.3.	28	278	278	A		A
Opatření 4.4.4.	0	0	0			
Opatření 4.5.1.	0	0	0			
Opatření 4.5.2.	2 101	2 101	2 101	A		A
Opatření 4.6.1.	380	759	759	A		
Opatření 4.6.2.	179	179	179	A		A
Opatření 4.6.3.	0	0	0	A		A
Opatření 4.7.1.	0	0	0	A		A
Opatření 4.7.2.	0	0	0	A		A
Opatření 4.7.3.	584	584	584	A		A
Opatření 4.7.4.	0	0	0	A		A
Opatření 4.8.1.	320	320	320	A		A
Opatření 4.8.2.	0	0	0	A		
<b>CELKEM:</b>	<b>9 444</b>	<b>16 885</b>	<b>18 510</b>			

\* Označené vyžaduje alokaci prostředků v rámci rozpočtů resortů

\*\* Realizace opatření přinese střednědobou úsporu

\*\*\* Část realizace opatření je možné spolufinancovat z Evropského sociálního fondu

## 4. Sociální služby, rodina a zdraví

Na území krajů a obcí, kde se vyskytují sociálně vyloučené lokality, identifikujeme trvalý nedostatek v pokrytí a kvalitě poskytovaných **sociálních služeb**, a to zejména sociální prevence a sociálního poradenství. Síť služeb na území krajů a zejména obcí lze charakterizovat spíše jako nahodilé, nekoncepční a řízené potřebami poskytovatelů služeb, nikoliv jejich příjemci.

Síť služeb se jen zřídka opírá o kvalitně zpracované Střednědobé plány rozvoje sociálních služeb s analýzou potřeby konkrétních sociálních služeb a služeb navazujících. Chybí parametry nastavení optimální sociální sítě na území, kde se vyskytují sociálně

vyložené lokality. Současně pokud na území obce působí několik sociálních služeb a služeb navazujících, často nejsou tyto služby koordinovány, což má za důsledek nerovnoměrné pokrytí sociálními službami, které vede k duplicitní práci nebo naopak absenci potřebné služby. Poskytovatelé sociálních služeb a pracovníci sociálních odborů úřadů nejsou vázáni zákonně ani metodickými pokyny ke vzájemné aktivní spolupráci, která má zvýšit efektivitu pomoci poskytované uživatelům služeb a snížit finanční náklady vynaložené na sociální služby. Absence plánování sociálních služeb na obecní úrovni vede ke konzervování problému sociálního vyloučení a snižování odpovědnosti samospráv za organizaci služeb na svém území. Plánování na úrovni krajů charakterizuje velká roztržitost a metodická neukotvenost ve tvorbě Střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb, chybí opora v metodice tvorby plánů pro kraje, obce popř. mikroregiony. Další identifikovaný problémem tvoří výběr sociální služby k finanční podpoře. Ze strany kraje nebo obce nejsou daná jednotná kritéria, která by zohledňovala více aspektů než předložené náklady služby (cenu sociální služby).

### **Navrhovaná opatření**

V předloženém materiálu jsou navržena opatření pro zlepšení poskytování sociálních služeb, a to zejména v sociálně vyloučených lokalitách. Opatření zevrubně reagují na identifikované problémy a bez významných nákladů zvyšují adresnost sociálních služeb podle potřeb jednotlivých regionů a uživatelů. Lze je označit za opatření s rozsáhlými efekty při nízkých nákladech.

Ve strategii je zahrnut návrh opatření *vytvoření metodiky a zákonné stanovení povinného vytváření střednědobých plánů sociálních služeb a služeb navazujících pro obce s rozšířenou působností*. Střednědobé plánování služeb na území obcí s rozšířenou působností přinese zacílenou distribuci a koordinování pomoci směrem k potencionálním uživatelům sociálních služeb, prevenci absence potřebných sociálních služeb na území obce a úsporu na základě předcházení nevhodného duplicitního poskytování sociálních služeb několika poskytovateli současně. Pro plánování sociálních služeb a služeb navazujících na území obcí s výskytem sociálně vyloučených lokalit považujeme za potřebné *stanovení parametrů optimální sítě sociálních a navazujících služeb pro sociálně vyloučené lokality*. K tomuto účelu navrhujeme do konce roku 2012 vytvoření metodického materiálu ve spolupráci Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a Agentury pro začleňování v romských lokalitách.

Některé sociální služby sociální prevence, které mohou napomoci řešit problémy sociálně vyloučených osob, mají limity vyplývající z jejich definic, které zabraňují účinnému poskytnutí sociální služby potenciálním uživatelům z řad sociálně vyloučených osob. Z důvodu umožnění vyššího dopadu sociálních služeb na obyvatele sociálně vyloučených lokalit navrhujeme v rámci IP Podpora procesů v sociálních službách *revizi definic druhů sociálních služeb* a následnou novelu zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách reflektující co nejširší dostupnost sociálních služeb s dopadem na sociálně vyloučené osoby. V rámci terénních programů navrhujeme zavést pozici *zdravotně-sociálního pomocníka*, který může významně napomoci v sociálně vyloučených lokalitách zlepšit dostupnost zdravotní péče i kvalitu prevence.

### **Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity**

Stanovení povinnosti střednědobého plánování sociálních služeb pro obce s rozšířenou působností je v souladu s NAPSI – s Národní zprávou o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008–2010, kterou zpracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2008. Dále je součástí Národního plánu rozvoje sociálních služeb pro období 2011-2016, který zpracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2011. Zcela



ve shodě je také s realizací individuálního projektu MPSV z prostředků ESF „Podpora procesů v sociálních službách“, který je realizován v období 2010-2015.

**Současná podpora rodin a dětí ohrožených sociálním vyloučením** je kapacitně i organizačně nedostatečná a neefektivní. Území ČR není dostatečně zasíťované sociálními, poradenskými, zdravotnickými a jinými službami pro řešení obtížné situace rodiny, zvyšování rodičovských dovedností, či působících preventivně proti sociopatologickým jevům u dětí a mládeže. Práce orgánů sociálně právní ochrany dítěte je zatížena zásadním nedostatkem pracovníků (studie doporučují počet navýšit o 35%, u kurátorů pro mládež o 60%)<sup>37</sup>, absencí jednotně používaného diagnostického nástroje pro určení míry ohrožení dítěte či nedostatečnou úpravou postupů práce včetně citlivosti k sociokulturnímu kontextu rodiny. Mnohé orgány SPOD nedoceňují možnost spolupráce s dalšími aktéry práce s rodinou. Dochází k pozdnímu odhalení problémů, které jsou mnohdy spíše monitorovány. Služby a intervence jednotlivých aktérů jsou zpravidla nedostatečně koordinovány, mnohdy působí zdvojeně či protichůdně v situaci rodiny, mnohdy není naopak využívána existující nabídka v plném rozsahu a rodina není dostatečně podporována k aktivnímu řešení situace. Zároveň chybí jednotný a kapacitně dostačující systém krizového ubytování a bydlení pro nízkopříjmovou skupinu obyvatel.

Velmi často pak dochází k promarnění příležitosti zachytit problém v jeho zárodku, účelně využívat alternativní možnosti v prevenci prohlubování problému, ústící nadměrně často umístěním dítěte do ústavní výchovy.

Česká republika je také mezinárodními institucemi kritizována za vysoké procento dětí v kojeneckých ústavech<sup>38</sup> a v ostatních typech ústavní péče<sup>39</sup> a za nedostatečné využívání alternativ či odebírání dětí z ekonomických a bytových důvodů<sup>40</sup>, jejichž počet odhaduje MPSV na téměř 50%.

### **Navrhovaná opatření**

Strategie boje proti sociálnímu vyloučení navrhuje řešení této situace vytvořením funkční sítě služeb pro rodiny ohrožené sociálním vyloučením, optimalizací počtu pracovníků orgánů SPOD a vzděláváním pracovníků orgánů SPOD a sociálních služeb ve specifikách práce ve vztahu k sociálně vyloučeným lokalitám. Další opatření se zaměřuje na stanovení diagnostického nástroje pro míru ohrožení dítěte. Je třeba posílit depistáž dětí ohrožených sociálním vyloučením včetně dětí, u kterých je ohrožena školní úspěšnost. V určitých případech ohrožení dítěte je také třeba posílit pravomoci orgánů SPOD s možností uložit povinné využití sociální, poradenské či vzdělávací služby. Je nutno též právně zamezit umístování dětí mimo rodinu na základě ekonomických a bytových důvodů a vytvořit systém bydlení pro nízkopříjmovou skupinu obyvatel. Za zcela klíčové opatření lze označit vytvoření jednotného a provázaného multidisciplinárního přístupu v rámci veřejné správy a v sítích poskytovatelů sociálních služeb při řešení tíživých situací rodin, při zvyšování rodičovských

---

<sup>37</sup> Analýza současného stavu v oblasti terénní činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a stanovení optimálních podmínek výkonu sociálněprávní ochrany dětí ve vazbě na počet klientů, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2009.

<sup>38</sup> Working Group on Children at Risk and in Care Children in institutions: prevention and alternative care Final Report, Bragi Gudbrandsson, approved by the European Committee for Social Cohesion, 12th meeting, 2004

<sup>39</sup> UN Committee on the Rights of the Child: Concluding Observations: Czech Republic, 18 March 2003, CRC/C/15/Add.201

<sup>40</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci W. a W. proti České republice ze dne 26. října 2006 a ve věci A. H. a ostatní proti České republice ze dne 21. července 2007

dovedností a při řešení sociopatologických jevů u dětí a mládeže. V rámci těchto sítí je třeba přesněji vymezit kompetence jednotlivých aktérů.

Opatření ve Strategii boje proti sociálnímu vyloučení navazují a doplňují opatření Národního akčního plánu transformace a sjednocení systému péče o ohrožené děti realizovaného MPSV.

Při zavedení všech navrhovaných opatření do praxe lze očekávat (s oporou v dostupných analýzách) pokles dětí v ústavní péči o cca 50%. Toto procento zahrnuje jednak předpokládané snižování počtu dětí umístovaných do ústavní výchovy na základě ekonomických a bytových důvodů, zejm. dětí romských (které představují až 60% celkového počtu dětí v ústavní péči<sup>41 42</sup>), dále pak redukci počtu dětí umístěných pro zanedbávání péče a konečně také z důvodů výchovných problémů či zajištění povinné školní docházky.

Při současném počtu 7 820 dětí v zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy se jedná o pokles 3 910 dětí, **který přináší úsporu cca 1.312 mil. Kč ročně.** Výpočet vychází z výdajů na ústavní péči čítajících průměrně 335.719 Kč/dítě p.a. (pracovní studie MPSV), tedy 2 625 mil. Kč celkem za jeden rok.

Je však třeba počítat s navýšením výdajů veřejných rozpočtů na poskytování sociálních a dalších služeb pro rodiny s dětmi, které jsou nezbytnou alternativou k ústavní péči. Stávající výdaje na sociální služby pro rodinu činí hrubým odhadem 94 009 Kč na 1 dítě ročně (pracovní studie MPSV) a pěstounská péče dosahuje 67 635 Kč na 1 dítě/rok<sup>43</sup>, v celkové výši pak 161 644 Kč/dítě/rok. Navýšení výdajů na sociální služby pro děti a rodiny, jejichž situace nebude řešena ústavní péčí, tedy činí kvalifikovaným odhadem 632 mil. Kč ročně. Další výdaje představuje navýšení pracovníků orgánu sociálně právní ochrany dítěte působících v sociálně vyloučených lokalitách o cca 300 pracovníků (navýšení o 35% ve 100 obcích s rozšířenou působností, na jejichž správním území se vyskytují sociálně vyloučené lokality), které činí 85 mil. Kč/rok. Plánované navýšení kapacity středisek výchovné péče v oblastech se sociálně vyloučenými lokalitami o 200 lůžek a 20 zařízení ambulantní péče představuje náklad 169 mil. Kč/rok. **Celkové roční navýšení nákladů veřejných rozpočtů dosahuje 886 mil. Kč.**

**Celková úspora ročních výdajů veřejných rozpočtů souvisejících s řešením situace dětí ohrožených sociálním vyloučením tedy činí cca 426 mil. Kč.** Prostředky této úspory mohou být vynaloženy na zkvalitnění nerezidenčních podpůrných služeb pro ohroženou rodinu. I v případě, že výsledná bilance bude dosahovat vyrovnaného stavu, investice do rozšíření podpůrných služeb pro rodinu by představovala zásadní přínos ke zkvalitnění života jednotlivce i celé společnosti včetně finančních úspor. Ty plynou z efektivního a nezduplovaného využití sociálních služeb a z předcházení využívání nákladnější zdravotní péče. Významně se zvýší školní úspěšnost dětí a jejich budoucí úspěšnost na trhu práce, dojde ke snížení ekonomických ztrát a nákladů redukce kriminality, různých druhů závislostí a sociopatologického jednání mládeže. Posílení zdravého fungování rodin povede k lepšímu pracovnímu uplatnění rodičů ohrožených dětí, řádnému odvádění daní a sociálního a zdravotního pojištění, tak jako řádné hrazení nákladů spojených s bydlením.

**Pro názornost poměrů výdajů a úspor lze uvést, že např. návratnost výdajů na jednoho nově přijatého pracovníka OSPOD ve výši 282 488 Kč/rok nastává již při odvrácení umístění jednoho dítěte do ústavní péče (při průměrných nákladech 335 719 Kč/rok).**

<sup>41</sup> Romské dítě žijící mimo vlastní rodinu, Středisko náhradní rodinné péče, Praha 2007

<sup>42</sup> Ekonomické aspekty sociálně vyloučených lokalit, Deloitte BPO G I a.s., pro MPSV, 2008

<sup>43</sup> Péče o děti odebrané z biologické rodiny, systémové doporučení, Liga lidských práv 2007



## Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity

Opatření v oblasti rodiny a zdraví předkládaného dokumentu jsou zcela v souladu a doplňují záměry Národního akčního plánu transformace a sjednocení péče o ohrožené dítě, který v současné době realizuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Výrazně přispívá k závazkům České republiky vyplývajícím z usnesení vlády „Obecná opatření k výkonu rozsudků ESLP – prevence odebírání dětí ze sociálně ekonomických důvodů“<sup>44</sup>, jehož naplňování pravidelně hodnotí Výbor pro práva dítěte OSN. Dále materiál přímo koresponduje s Akčním plánem realizace Koncepce včasné péče o děti ze sociálně znevýhodňujícího prostředí a Rámcovou koncepcí MŠMT ČR v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče o ohrožené děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči.

## 5. Zaměstnanost a dávkové systémy

Integrace na trh práce je klíčovým předpokladem sociálního začleňování obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Nezaměstnanost ve většině sociálně vyloučených lokalitách dosahuje 90 až 100 %.<sup>45</sup>

Tato vysoká míra nezaměstnanosti, která je často dlouhodobá nebo opakovaná, má na obyvatele sociálně vyloučených lokalit řadu vážných dopadů. Vedle materiální chudoby se jedná o sociální důsledky (vyloučení z participace na sociálním a ekonomickém životě) a psychické důsledky (rezignace na další hledání práce, ztráta pracovních návyků, podléhání závislostem aj.). Tyto důsledky se pak zpětně negativně odrážejí ve snížených šancích na začlenění na trh práce. Často tak u obyvatel sociálně vyloučených lokalit můžeme hovořit o faktické nezaměstnatelnosti.<sup>46</sup>

Nezaměstnatelnost má také značný regionální rozměr. V regionech s vysokou nezaměstnaností přesahující 15-20% obyvatelstva převyšuje poptávka po volných pracovních místech nabídku několikanásobně. Za této situace jsou lidé z vyloučených lokalit v podstatě neuplatnitelní na trhu práce.

Pokud obyvatelé sociálně vyloučených lokalit pracují, je jejich pozice na trhu práce většinou marginální. Vykonnávají především sezónní a příležitostné práce, jež se zakládají na nechráněných pracovněprávních vztazích. Tato forma práce se pojí vedle nízkých výdělků s neustálým rizikem ztráty pracovního místa. Zaměstnanecké poměry na dobu neurčitou představují v případě obyvatel sociálně vyloučených lokalit naprosté výjimky.<sup>47</sup>

Dlouhodobě nezaměstnaní obyvatelé sociálně vyloučených lokalit si postupně utvářejí alternativní životní strategie, pomocí kterých zajišťují svoji obživu. Jedná se v první řadě o vytvoření faktické závislosti na sociálních dávkách, zadlužování, práci „na černo“ a jiné neformální ekonomické aktivity. Tyto strategie a s nimi spojené hodnoty (podceňování významu vzdělání a práce za mzdu, orientace na přítomnost aj.), jsou v prostředí sociálně vyloučených lokalit postupně upevňovány a mezigeneračně reprodukovány.<sup>48</sup>

65% obyvatel sociálně vyloučených lokalit v produktivním věku je příjemcem sociálních dávek. Zhruba 75 % příjemců těchto dávek je neaktivních nebo nezaměstnaných, dalších 11 % příjemců má jen příležitostná zaměstnání.

---

<sup>44</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 7. prosince 2010 č. 882, Obecná opatření k výkonu rozsudků

Evropského soudu pro lidská práva – prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů

<sup>45</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Galal Analysis and Consulting 2006.

<sup>46</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Galal Analysis and Consulting 2006.

<sup>47</sup> tamtéž

<sup>48</sup> tamtéž

Značnou překážkou formálního zaměstnávání obyvatel vyloučených lokalit je předluženost.<sup>49</sup> Analýzy poukazují na značnou dostupnost relativně malých a nezajištěných úvěrů s vysokým úrokem pro osoby s nulovou úvěruschopností. Při předlužení je tendence k neformálnímu zaměstnávání mechanismem, jak chránit své výdělky před vymahači dluhů.

S mírou nezaměstnanosti korelují **výdaje státu na aktivní politiku zaměstnanosti**. Nejvyšší míru nezaměstnanosti lze vysledovat v Ústeckém a Moravskoslezském kraji, kde se nachází řada sociálně vyloučených lokalit. Tomu odpovídají i výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, které jsou nejvyšší právě v těchto regionech.<sup>50</sup>

Celkově lze kvalifikovaně odhadnout, že střední nezaměstnaný zatížil veřejné rozpočty v roce 2009 částkou 108 130 Kč, vzhledem ke střední době nezaměstnanosti tedy částkou 21 626 Kč měsíčně.<sup>51</sup> (Toto číslo je o něco nižší než v případě výpočtu, který pro MPSV provedla Elbona v roce 2005.)<sup>52</sup> Pokud budeme akceptovat analytické údaje G&C z roku 2006, pak při nezaměstnanosti 70 – 90 % obyvatel vyloučených lokalit, tj. cca 30 tisíc osob, představují roční náklady spojené s nezaměstnaností v sociálně vyloučených lokalitách více než 3,2 mld. Kč.<sup>53</sup>

### Navrhovaná opatření

Navrhovaná opatření v rámci tématické oblasti Zaměstnanost a dávkové systémy vycházejí převážně z **doporučení Světové banky**, která zdůrazňuje nutnost **zásadnější změny služeb zaměstnanosti**, tak aby mohl Úřad práce ČR reagovat na měnící se požadavky trhu práce a zlepšit umístování znevýhodněných uchazečů o zaměstnání, a na druhé straně akcentuje požadavek na **zvýšenou odpovědnost nezaměstnaných**.<sup>54</sup>

Opatření navržená ve strategii přitom nevyžadují trvalá navýšení příspěvků z veřejných rozpočtů, ale soustředí se především na optimalizaci zavedených nástrojů a výdajů.

---

<sup>49</sup> České domácnosti dlužily podle údajů Českého statistického úřadu koncem roku 2009 bankám téměř bilion korun (973,5 mld. korun). Mimoto měly od ostatních poskytovatelů aktiv napůjčováno podle statistik leasingových společností a ostatních finančních zprostředkovatelů (společnosti splátkového prodeje) dalších 104,1 mld. korun. Proti roku 2000 se zadluženost domácností zvýšila osmkrát. Úvěry na spotřebu jsou přitom nejdražší a banky na nich dosahují nejvyšších marží.

Žádosti lidí o radu v souvislosti s dluhy se za pouhé dva roky ztrojnásobily. Zatímco v roce 2007, v období české ekonomické konjunktury, evidovala Asociace občanských poraden celkem dotazů na radu s dluhy 2126 dotazů (vč. poradenství související s exekucemi pak 3634 dotazů), v roce 2009 stoupl počet těchto žádostí o radu na 7077 (vč. exekucí pak na 10603 dotazů).

Sledování vývoje počtu dotazů v regionálních občanských poradnách ukazuje, že největší počty dotazů na problémy s dluhy jsou v Moravskoslezském kraji a také zde nejrychleji rostou. Odpovídá to sociálnímu charakteru populace i postiženosti ekonomickou krizí s vysokou nezaměstnaností.

Dokreslující informaci o problémech se zadlužeností obyvatelstva a rizicích v souvislosti s dluhy podává i registr fyzických osob (SOLUS) evidující dlužníky, kteří mají či v uplynulých třech letech měli problém se splácením svých závazků. Jejich počet vzrostl v roce 2009 o 16 % na 868 tisíc osob. Více však stoupl (o zhruba čtvrtinu) počet záznamů o nesplácených závazcích na celkem 1,5 mil. záznamů. Dlužná částka činila u těchto problémových dlužníků 22,7 mld. korun, což představuje pouze 2,3 % celkové zadluženosti českých domácností u bank a 2,1 % objemu jejich dluhů včetně půjček od nebankovních zprostředkovatelů.

In: České domácnosti dluží bilion. Krátká tématická analýza. ČSÚ 2010.

<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/ckta120310.doc>

<sup>50</sup> Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti činily v roce 2009 v Ústeckém kraji 585 921 tisíc Kč, v Moravskoslezském kraji šlo v témže roce o částku 546 461 tisíc Kč. In: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>

<sup>51</sup> Analýza nákladů veřejných rozpočtů na středního nezaměstnaného. Ing. Jan Čadil, Ph.D. (Unicorn College) pro o. s. Nová ekonomika, 2011.

<sup>52</sup> Náklady státu na jednoho nezaměstnaného. Elbona 2006.

<sup>53</sup> Ekonomické aspekty existence sociálně vyloučených komunit. Deloitte BPO 2008.

<sup>54</sup> Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů. Světová banka 2008.

Klíčové změny jsou navrhovány v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, opatření se zaměřují na efektivizaci rekvalifikačních či kvalifikačních kurzů a jejich masivní propojení s místními potřebami trhu práce.

Mezi ústřední opatření jsou zařazeny změny v oblasti práce s nezaměstnaným klientem. Navrhujeme efektivizaci individuálních akčních plánů, diverzifikaci přístupu ke klientům podle zaměstnatelnosti. Opatření také reagují na dosavadní praxe ve veřejné službě a realizaci veřejně prospěšných prací a zapojují je do organického celku tzv. prostupného zaměstnávání. Specifická pozornost je věnována nástrojům sociální ekonomiky a odpovědného zadávání veřejných zakázek jako přirozeného zapojování dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce.

V oblasti prevence předlužení obyvatel sociálně vyloučených lokalit se strategie zaměřuje na zvýšení ekonomické gramotnosti. Významný vliv na situaci v zadlužení domácností lze očekávat od legislativních změn v oblasti spotřebitelských úvěrů.

Při formulaci navrhovaných opatření jsme vycházeli z dobrých praxí některých úřadů práce (dnešních poboček a kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR), ze zahraničních zkušeností, ze Souhrnného výstupu Národního vzdělávacího fondu z klíčové aktivity č. 4 projektu Institutu trhu práce – podpůrný systém služeb zaměstnanosti<sup>55</sup>, z Východisek strategie boje proti sociálnímu vyloučení<sup>56</sup> a z výstupů Národní ekonomické rady vlády.

### **Vazby na dosavadní a plánované sektorové aktivity**

Opatření jsou navržena v souladu s následujícími klíčovými strategickými dokumenty:

- Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008 – 2010
- Národní program reforem České republiky 2008 – 2010
- Koncepce rozvoje malého a středního podnikání na období 2007 – 2013
- Strategie regionálního rozvoje České republiky
- Koncepce romské integrace na období 2010 – 2013
- Národní program Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení
- Národní strategie finančního vzdělávání
- Priority spotřebitelské politiky 2011 – 2014

## **6. Regionální rozvoj**

Tato část strategie byla realizována v odlišném režimu, než všechny předchozí části. Je výstupem pracovní skupiny pro regionální rozvoj a veřejnou správu a navrhuje opatření, která směřují k podpoře sociálního podnikání jako nástroji pro zvyšování zaměstnanosti ve strukturálně podrozvinutých oblastech regionů, kde se nachází většina sociálně vyloučených lokalit. Pracovní skupina zasedla k jednání 1x a reflektovala opatření ostatních pracovních skupin, která mají dopad na regionální rozvoj a veřejnou správu.

### **Navrhovaná opatření**

Navrhovaná opatření se týkají podpory a vytvoření metodiky pro komunitní práci, vytváření podmínek pro zajištění finančních prostředků pro podporu sociálního podnikání, ať již ze

---

<sup>55</sup> Návrhy na zlepšení služeb zaměstnanosti. Souhrnný výstup Národního vzdělávacího fondu z klíčové aktivity č. 4 projektu Institutu trhu práce – podpůrný systém služeb zaměstnanosti. NVF 2008.

<sup>56</sup> Východiska pro formulaci a implementaci politiky začleňování obyvatel vyloučených lokalit do české společnosti a její sociální a ekonomické struktury. 2010.

soukromých zdrojů, či z evropských strukturálních fondů formou globálních grantů či poskytování úvěrů na podporu podnikání.

## **Příloha I**

### **Analytický rámeček materiálu: výčet výchozích strategických a analytických dokumentů**

#### **Oblast vzdělávání:**

##### **Zákony:**

Zákon 561/2004 sb. o předškolním, základním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon),

Zákon 563/2004 SB. o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů,

Zákon 128/2000 Sb. o obcích

##### **Vyhlášky:**

Vyhláška 72/2005 - o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních,

Vyhláška 73/2005 - o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, Vyhláška 492/2005 - o krajských normativech

##### **Strategické dokumenty:**

Národní akční plán inkluzivního vzdělávání, Akční plán včasné péče, Národní akční plán

##### **Analýzy:**

Analýza individuálního přístupu pedagogů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami (ČvT pro MŠMT, 2009),

Nedokončený úkol - romští žáci v České republice stále čelí překážkám ve vzdělání (Amnesty International, 2010),

Integrační a segregáční faktory ve vzdělávání (Svoboda, Morvayová, UJEP, 2008),

Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených lokalit (GAC pro MŠMT, 2009),

Monitoring RVP (Ústav pro informace ve vzdělávání, 2009),

Souhrnné poznatky z tématické kontrolní činnosti v základních školách praktických (tématická zpráva České školní inspekce, 2010)

#### **Oblast sociálních služeb, rodiny a zdraví:**

##### **Analytické dokumenty:**

Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování. Praha: MPSV, 2008;

Bílá kniha v sociálních službách, konzultační dokument, MPSV (2003)

Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb, MPSV (2007)

Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování na léta 2008–2010, MPSV (2008)

Priority rozvoje sociálních služeb pro období 2009 – 2012, MPSV (2009)

Analýza výkonu aktivit v sociální ochraně obyvatel vykonávané režimu přenesené a samostatné působnosti orgány samosprávných obcí v působnosti MPSV. Praha: Deloitte pro MPSV (2006)

Analýza současného stavu institucionálního zajištění péče o ohrožené děti, schváleno

Usnesením Vlády ČR č. 293 ze dne 26. března 2008; Návrh opatření k transformaci a

sjednocení systému péče o ohrožené děti - základní principy, schváleno Usnesením Vlády ČR č. 76 ze dne 19. ledna 2009

Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009-2011, schváleno Usnesením Vlády ČR č. 883 ze dne 13. července 2009

Rámcová koncepce MŠMT ČR v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče o ohrožené děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči, MŠMT ČR (2009); Analýza 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 realizovaná v roce 2009 Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. (2009) pro MPSV.

#### **Legislativa:**

zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, vyhláška 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, zák. č. 94/1963 Sb., o rodině, zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, zák. č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, prováděcí vyhláška MŠMT č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních, zák. 500/2004 Sb., správní řád, zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zák. č. 40 /2009 Sb., trestní zákoník, zák. č. 218/2008, o soudnictví ve věcech mládeže, zák. č. 257/2000 Sb., o probační a mediační službě.

#### **Oblast zaměstnanosti:**

##### **Legislativa:**

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Sdělení MPSV č. 466/2009 Sb., vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí 2009 pro účely zákona o zaměstnanosti, Nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění nařízení vlády č. 578/2004 Sb., nařízení vlády č. 338/2006 Sb. a nařízení vlády č. 68/2008 Sb., Nařízení vlády č. 64/2009 Sb., stanovení druhu prací, které agentura práce může formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat, Vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb. , o zaměstnanosti, ve znění ve znění vyhlášky č. 507/2005 Sb. a vyhlášky č. 452/2008 Sb., Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců

Vyhláška č. 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení

##### **Koncepční materiály a studie:**

Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení. Praha: MV ČR, 2009

Sociální diskriminace pod lupou. Praha: Otevřená společnost, o. p .s., 2006

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, 2009

Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2007-2013. Praha: MMR, 2006

Národní program reforem České republiky 2008 – 2010. Praha: Úřad vlády, 2008.

Koncepce sociálního podnikání pro romské komunity. Praha: Nová ekonomika, o. p. s., 2009. Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů. Světová banka, 2008; Ekonomické náklady na exkluzi Romů. Světová banka 2010

Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti. Praha a Brno: MU, VÚPSV a NVF, 2003.

#### **Oblast bydlení:**

Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení, 2009, Kancelář veřejného ochránce práv spolu, MV ČR.

Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení. Praha: MV ČR, 2009.

Jára, Martin ed. (2006): Sociální diskriminace pod lupou. Praha: Otevřená společnost, o. p. s.

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.

Národní akční plán sociálního začleňování 2004-2006, MPSV ČR, 2005.

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

Politika územního rozvoje České republiky 2008, MMR

Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2007-2013, MMR, 2006

Sýkora, Luděk – Temelová, Jana. 2005. Prevence prostorové segregace. Univerzita Karlova, MMR ČR: Praha.

### **Oblast bezpečnosti:**

Strategie pro práci PCR ve vztahu k menšinám (MVČR, 2008)

Akční plán k plnění Strategie pro práci Policie České republiky ve vztahu k menšinám pro období let 2010 – 2011 (MVČR, 2009)

Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení (MVČR)

Informace BIS o vývoji na extremistické scéně v 1. čtvrtletí roku 2010

Strategie boje proti extremismu (MV ČR, 2009)

Zpráva o problematice extremismu v roce 2009 (MV ČR, 2010)

Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím, NVČR, Praha 2009

Vzorová koordinační dohoda mezi Policií ČR a městem Plzeň

Strategie prevence rizikových projevů chování u dětí a mládeže v působnosti resortu MŠMT na období 2009-2012

Metodický pokyn k primární prevenci sociálně patologických jevů u dětí a mládeže ve školách a školských zařízeních, č.j.: 20 006/2007-51

Metodický pokyn MŠMZ k výchově proti projevům rasismu xenofobie a intolerance. č.j.: 14423/99-22 (v současnosti vzniká nový pokyn)

Národní strategie protidrogové politiky na období 2010 až 2018 (2010)

Metodický pokyn k vyměřování správních poplatků (MF, 2009)

Podmínky pro vydání povolení k provozování podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách