



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

EVALUACE STRATEGICKÉHO PLÁNU SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ 2015 – 2018 MORAVSKÝ BEROUN

Zpracovala: Helena Schaumannová

prosinec 2019

Tento materiál vznikl za finanční podpory Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605. Více na www.socialni-zaclenovani.cz.

Obsah

Shrnutí evaluační zprávy	5
Cíl evaluační zprávy	6
Základní terminologie.....	7
Sociální vyloučení	8
Metodologie	8
Limity evaluace.....	9
Strategický plán sociálního začleňování Moravský Beroun 2015 – 2018	10
Výchozí a současný stav sociálního vyloučení v Moravském Berouně	12
Dopady SPSZ.....	15
Oblast Bydlení.....	16
Indikované dopady realizace opatření v oblasti Bydlení.....	20
Dopad č. 1 Stabilizace bytové politiky v obci	22
Dopad č. 2 Stabilizace bydlení ohrožených osob/domácností.....	24
Dopad č. 3 Stabilizace životní situace ohrožených osob/domácností	26
Shrnutí pro oblast Bydlení.....	27
Oblast Bezpečnost a prevence kriminality	28
Indikované dopady realizace opatření v oblasti Bezpečnost a prevence kriminality	31
Dopad č. 1 vytvoření pozitivního vzoru v místních komunitách	33
Dopad č. 2 zlepšení sociálního klimatu; zvýšení pocitu bezpečí	34
Dopad č. 3 Eliminace sociálně rizikových jevů, snížení počtu přestupků a trestných činů..	35
Dopad č. 4 Snížení rizikového chování (včetně dětí a mládeže)	38
Shrnutí pro oblast Bezpečnost a prevence kriminality	38
Zhodnocení naplňování cíle koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL).....	39
Adresnost/relevance	39
Konzistence	40
Koordinace a synergie	40
Udržitelnost.....	41

Seznam schémat

Schéma 1: Postup při stanovování dopadů intervencí.....	9
Schéma 2: Specifické cíle, opatření a dopady v oblasti Bydlení.....	21
Schéma 3: Specifické cíle, opatření a dopady v oblasti Bezpečnosti a prevence kriminality ..	32

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel města Moravský Beroun	13
Graf 2: Vývoj počtu obyvatel Moravského Berouna v produktivním věku	13
Graf 3: Vývoj počtu bytových jednotek vlastněných městem Moravský Beroun	16
Graf 4: Podíly příjemců dávek PnŽ, DnB a PnB v jednotlivých obcích ORP Šternberk	27
Graf 5: Vývoj nápadu TČ na území v působnosti OO PČR Moravský Beroun.....	37

Seznam tabulek

Tabulka 1: Priority, cíle a opatření SPSZ v oblasti Bydlení	19
Tabulka 2: Vývoj počtu příjemců PnB, PnŽ a DnB v Moravském Berouně v letech 2016 – 2018	26
Tabulka 3: Priority, cíle a opatření SPSZ v oblasti Bezpečnosti a prevence kriminality	31

Seznam zkratk

APZ	Aktivní politika zaměstnanosti
ASZ	Agentura pro sociální začleňování
ČSÚ	Český statistický úřad
IROP	Integrovaný regionální operační program
KPSVL	Koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám
LP	Lokální partnerství
LPV	Lokality považované za vyloučené
MěÚ	Městský úřad
MP	Městská policie
MPI	Místní plán inkluze
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NNO	Nestátní nezisková organizace
NZDM	Nízkoprahové zařízení pro děti a mládež
OOP	Opatření obecné povahy
OO PČR	Obvodní oddělení Policie ČR
OPZ	Operační program Zaměstnanost
OSPOD	Orgán sociálněprávní ochrany dítěte
OZKSV	Oblast se zvýšenou koncentrací sociálního vyloučení
SAS	Sociálně aktivizační služba
SPSZ	Strategický plán sociálního začleňování
SÚPM	Společensky účelná pracovní místa
SVL	Sociálně vyloučená lokalita/ sociálně vyloučené lokality
TČ	Trestný čin
ÚP	Úřad práce
VPP	Veřejně prospěšné práce

Shrnutí evaluační zprávy

V obci Moravský Beroun byla provedena evaluace plnění Strategického plánu sociálního začleňování na období 2015 – 2018, revize 2016 (dále SPSZ) a jeho dopadů na stav sociálního vyloučení v obci, čemuž je věnován i následující text. Po provedeném hodnocení je možné konstatovat, že samotný SPSZ byl z pohledu evaluace zodpovědně připraven s jasným definováním priorit, cílů a opatření v návrhové části a reflektoval tehdejší úroveň povědomí o sociálních problémech v lokalitě a možnosti konsenzu na lokální úrovni. Tato strukturace a definice problémů v analytické části byla vodítkem pro tvorbu evaluačního designu, kde byly z cílů a opatření definovány výstupy, dopady a evaluační ukazatele.

Zvolené tematické zúžení evaluace v Moravském Berouně bylo vyvoláno skutečností, že za stěžejní problematiky, na nichž lze ilustrovat posuny v oblasti sociálního vyloučení v dané lokalitě, považujeme problematiku 1) Bydlení a problematiku 2) Bezpečnost a prevence kriminality. Reflektován byl výchozí a současný stav sociálního vyloučení v Moravském Berouně, dále skutečnost, že činnost ASZ může mít pouze zprostředkovaný vliv na vznik dopadů a taktéž limity evaluačních zjištění a metodologická omezení, o nichž se v textu zmiňujeme.

V rámci plánovaných opatření se **dařilo uskutečnit hlavně ta, jež byla zaměřena na problematiku prevence kriminality (např. další rozvoj městské policie, zřízení APK, instalace kamerového systému a lepší dohled nad rizikovými místy). V oblasti bydlení se část plánovaných opatření naplnit vůbec nepodařilo, nicméně lokální partnerství dokázalo společně řešit například složitou situaci týkající se záměru vyhlášení tzv. bezdoplatkové zóny na vybrané bytové domy soukromých vlastníků.**

Jedním z hlavních problémů, se kterými se práce lokálního partnerství (dále jen LP) od začátku potýkala a na kterých ztroskotala také realizace některých opatření, byly nedostatečné personální kapacity. Závažné dopady na průběh realizace plánovaných opatření mělo hlavně to, že nepodařilo dlouhodobě udržet pozici manažera SPSZ, příslušná agenda byla řešena ad hoc pracovníky z města nebo ASZ, nicméně řada opatření se pozdržela, případně se na ně vůbec nedostalo.

Jak ukazují expertní zjištění posledních let, **klíčovou oblastí pro stabilizaci životní situace obecně je bydlení, které se v Moravském Berouně vyřešit nepodařilo.** Pro úspěšné sociální začleňování v obci je potřeba dále podnikat zásadní kroky především v této oblasti. Za přetrvávající zásadní problémy pro posun situace spojené s bydlením v Moravském Berouně je možné spatřovat v nedosaženém konsenzu týkající se rekonstrukcí bytového fondu města (i přes podané projektové žádosti do IROPu) a přetrvávající absenci koncepce bytové politiky ze strany města. Oproti tomu je nutné vyzdvihnout aktivizaci a kooperaci místních aktérů, které bylo dosaženo v rámci řešení hrozby OOP.

I přes tento nesporný úspěch **vidíme významný prostor pro neustálou, nepřerušovanou komunikaci s aktéry v lokalitě, udržování místní synergie, vyčlenění kapacit na tyto aktivity mj. také ze strany ASZ.**

Za významný dopad, který v souvislosti s implementací SPSZ nastal v oblasti Bezpečnosti a prevence kriminality, lze bezesporu **považovat působení APK**, kdy došlo k vytvoření pozitivního vzoru fungování lidí z menšiny v místní komunitě. APK byli pozitivně hodnoceni jak Romy, tak majoritou a mj. **přispěli ke zlepšení klimatu** v lokalitě. Pro samotné APK měla participace na daném opatření **další pozitivní**

efekty, např. ve smyslu kompetencí pro získání jiného zaměstnání. V rámci hodnocení však **zároveň vyplynula potřeba kontinuální podpory osob,** které tuto sociálně i psychicky velmi náročnou práci vykonávají.

Další pozitivní efekty, mj. ve smyslu snížení počtu trestných činů a přestupků, lze také do určité míry přičíst působení městské policie a zavedení kamerového systému. Bohužel **nenaplněným zůstalo opatření zaměřené na setkávání představitelů města s veřejností.**

Systémové diskrepance související s legislativním nastavením pravidel pro používání výherních automatů ve smyslu absence provázanosti registrace hráčů a příjemců sociálních dávek ve spojení s příjmovou stránkou města (tvořenou mj. příjmy z hazardních her) **naznačily další prostor pro eliminaci rizikových sociálních jevů.**

Naplněny byly rovněž samotné cíle koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám, a to: 1) **adresnost**, kdy **nastavení intervencí bylo adresně zaměřeno na cílové skupiny, jichž se zmiňované problémy bezprostředně dotýkají, a bylo taktéž místně zacíleno.** Adekvátní stanovení počtu plánovaných intervencí by se však určitě mělo do budoucna stát předmětem diskuse jak v rámci LP, tak uvnitř ASZ. 2) **konzistence** - v rámci implementace hodnocených opatření SPSZ docházelo k propojování jednotlivých intervencí, a to zejména ve smyslu propojení působení APK a oblasti bydlení. Implementace SPSZ sice přispěla k pokrytí potřeb v obci, významně se však projevila absence personálních kapacit v lokalitě. 3) **koordinace a synergie** - v nejvyhrocenějších případech byli aktéři schopni flexibilně reagovat na konkrétní témata s podporou ASZ, přestože nebyla explicitně definovaná v SPSZ jako okruhy problémů k řešení.

Jako vysoce pozitivní vnímáme schopnost „empowermentu“ místních aktérů ve spolupráci s ASZ zabezpečit klíčové činnosti ve vlastním režimu, bez významné závislosti na čerpání prostředků EU, což je důležitým aspektem pro jejich udržitelnost do budoucna, byť v omezené formě. Z hlediska udržitelnosti efektů SPSZ se projevují limity při zvládání dalších oblastí veřejných politik a záležitostí veřejných politik se dotýkajících – např. dopravní, v oblasti hazardu atd., kam však možnosti řešení ASZ nesahají a města jen částečně.

Cíl evaluační zprávy

Následující zpráva předkládá výsledky zhodnocení spolupráce Agentury pro sociální začleňování (dále jen ASZ) s městem Moravský Beroun v letech 2015 – 2018 na základě analýzy výstupů a výsledků implementace Strategického plánu sociálního začleňování Moravský Beroun 2015 – 2018 (revize 2016). Ve zprávě je evaluována realizace naplánovaných opatření a dosahování strategických cílů s ohledem na jejich dopad na řešení stavu sociálního vyloučení v obci. Cílem zprávy je popsat efekt jednotlivých opatření a jejich vliv na dosažení plánovaných dopadů, a poskytnout tak zpětnou vazbu partnerům v lokalitě, ASZ, ale také poskytovateli podpory a tvůrcům národních sociálních politik. Výsledky zprávy jsou využitelné pro nastavování dalších intervencí v oblasti sociálního začleňování v Moravském

Berouně i v jiných lokalitách, kde působí ASZ, a rovněž pro formulaci obecnějších politik řešení sociálního vyloučení.

Základní terminologie

Agentura pro sociální začleňování, která je jedním z odborů Sekce pro lidská práva Úřadu vlády ČR, byla v roce 2008 ustavena jako ústřední nástroj státní správy pro řešení sociálního začleňování. Jejím dvěma základními úkoly je zajištění podpory obcím v procesu sociální integrace a odborná koordinace řešení sociálního vyloučení na národní úrovni. ASZ podporuje obce a města v tom, aby mohly plnit svoji funkci v zajišťování rovného přístupu ke vzdělávání, bydlení, zaměstnání, zdravotní péči a dalším zdrojům a institucím všem svým občanům bez ohledu na jejich sociální status.

Základním nástrojem ASZ při řešení sociálního vyloučení v konkrétní obci je **síťování a propojování relevantních místních aktérů**, které je nezbytným předpokladem pro implementaci integračních procesů. K tomu slouží tzv. **Lokální partnerství** (dále jen LP), platforma, v jejímž rámci se koordinovaně řeší jednotlivé problematické oblasti prostřednictvím vytčení strategických cílů a naplňování konkrétních opatření pro jejich naplňování. Strategické cíle, opatření k jejich dosahování a jiné inkluzivní aktivity jsou ukotveny v dokumentu s názvem **Strategický plán sociálního začleňování** (dále jen SPSZ), který je za odborné a facilitační podpory lokálního konzultanta ASZ vytvářen lokálním partnerstvím obce. SPSZ je ústředním nástrojem řešení sociálního začleňování v konkrétní obci, podle něhož spolupráce ASZ a obce probíhá.

ASZ za dobu svého působení dosáhla značných úspěchů, především v odborném zmapování problému sociálního vyloučení a možností jeho řešení a v rozšíření sociálně inkluzivního diskurzu. Podařilo se jí v lokálních samosprávách implementovat nové způsoby práce představované především propojením, koordinací a aktivizací místních aktérů. Je schopna také pojmenovávat sociální problém přesněji a šířeji i s jeho příčinami, čímž je umožněna změna vnímání problému aktéry místní sociální politiky. Může poskytnout alternativu k segregačním a restriktivním praktikám, v nichž vidí řada lokálních politiků jediný nástroj řešení.

V rámci své práce však naráží také na značné **limity**. Základní limit tvoří skutečnost, že ASZ nedisponuje žádnými pravomocemi vůči obcím a samosprávám ani vlastními finančními zdroji. Sehrává tak úlohu odborného poradce a motivátora. Disponuje rovněž jen velmi omezenými možnostmi systémového ovlivňování na úrovni národní politiky, neboť nemá žádné legislativní ani exekutivní pravomoci. ASZ na lokální úrovni často naráží na bariéru rezistence politické reprezentace obcí, která oproti integračním snahám preferuje politickou kariéru a populistická řešení. ASZ je tedy pouze zprostředkujícím aktérem, který nemá přímý vliv na stav sociálního vyloučení a sociálně vyloučených lokalit v obcích. S touto optikou je nezbytné přistupovat také k evaluačním metodám a výstupům evaluace.

V současné době je nejsilnějším nástrojem vlivu na obce v rukou ASZ **Koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám** (KPSVL), který umožňuje obcím spolupracujícím s ASZ exkluzivně podávat projekty do uzavřených nesoutěžních výzev, kde jsou pro ně předem alokovány značné finanční zdroje. Projektové poradenství v rámci KPSVL se tak stává významnou intervencí ASZ ovlivňující řešení sociálního začleňování v obcích.

Sociální vyloučení

Pod pojmem **sociální vyloučení** chápeme proces vylučování lidí nebo skupin lidí na okraj společnosti, do chudoby a izolace. Tento způsob vyloučení se projevuje na různých úrovních, např. sociální, prostorové, ekonomické či symbolické. Sociálně vyloučení se nachází v situaci, kdy mají sníženou míru přístupu ke zdrojům běžně dostupným většině obyvatel, zároveň s tím se snižuje jejich schopnost udržovat sociální kontakty s obyvateli mimo situaci sociálního vyloučení a možnosti participace na organizaci sociálního života a účasti v rozhodování. Se sociálním vyloučením je často spojena určitá míra stigmatizace ze strany většinové společnosti, která může izolaci ještě prohlubovat.

Sociální vyloučení se vyznačuje různými charakteristikami, které se v různých lokalitách vyskytují s různou intenzitou. Společná všem lokalitám a jejich obyvatelům je však skutečnost, že se potýkají s několika zásadními existenčními problémy zároveň, a tudíž jejich řešení, které by směřovalo k vymanění se ze stavu sociální exkluze, je natolik obtížné, že je pro sociálně vyloučeného takřka nedosažitelné bez vnější pomoci.

Základními indikátory sociálního vyloučení jsou materiální chudoba, dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na dávkách v hmotné nouzi, nízká kvalita a nejistota v bydlení, ztížený přístup ke kvalitnímu společnému vzdělávání, vysoká míra zadlužení, výskyt rizikového chování a kriminality a vysoká míra migrace. Jednotlivé ukazatele samy o sobě sociální vyloučení nezakládají. Je to teprve jejich kombinace, která zasaženým jedincům či rodinám brání v integraci či plnohodnotném životě a na různých úrovních je vylučuje ze společnosti. Každý z uvedených aspektů sociálního vyloučení může být v různých lokalitách a u různých jejich obyvatel zastoupen v jiné míře. Kombinace intenzity přítomnosti těchto jevů pak vytváří charakter jednotlivých lokalit, které se stejně jako lokální kontext mnohdy výrazně liší.

Pokud dochází k vyšší koncentraci osob s kombinací několika nebo všech výše zmíněných ukazatelů, hovoříme o **sociálně vyloučené lokalitě** (SVL). Sociálně vyloučené lokality obvykle vznikají působením systémových aktérů či tržních mechanismů. Při jejich vzniku lze sledovat vnější příčiny tohoto procesu, jako jsou zákonné normy, tržní mechanismy a stanoviska zbytku společnosti i faktory vnitřní, mezi něž se řadí např. životní styl samotných sociálně vyloučených, které se často mezigeneračně reprodukuje. Specifickou roli v sociálním vyloučení hraje etnicita. V českém kontextu se pak jedná o etnicitu romskou. Je však nutné důrazně se vyhradit proti zaměňování pojmu sociální vyloučení s příslušností k romskému etniku. Výše uvedený popis fenoménu sociálního vyloučení jasně dokládá, že stav vyloučení ze společnosti může postihnout kohokoliv, nehledě na jeho etnickou příslušnost. Tomu také v současné době odpovídá zacílení intervencí Agentury pro sociální začleňování.

Metodologie

Pro zhodnocení výsledků spolupráce obcí s Agenturou pro sociální začleňování byla zvolena **dopadová evaluace** založená na zjišťování dopadů uskutečněných intervencí. Dopady vznikají přímým i nepřímým působením výstupů realizovaných opatření. Existence dopadů je zkoumána pomocí evaluačních ukazatelů. Evaluační ukazatele jsou měřitelné indikátory, jejichž pomocí je zjišťováno, jaká změna (dopad) byla způsobena prostřednictvím realizovaných opatření. Evaluační ukazatele mohou být kvantitativní i kvalitativní povahy a jsou vytvářeny na základě expertních znalostí ASZ o jednotlivých tematických oblastech. Pro formulování evaluačních ukazatelů byla využita logika teorie změny¹. Východiskem teorie změny je strategický plán sociálního začleňování evaluované obce, který je

¹ viz Rukověť evaluátora, ASZ 2018.

analyzován logikou zachycenou níže ve schématu 1. Každé opatření nemusí, a obvykle nemá, svůj unikátní dopad. Často má více opatření jeden společný dopad.

Schéma 1: Postup při stanovování dopadů intervencí



V úvodní fázi evaluace lokality je vytvářen evaluační design, do něhož jsou zaneseny strategické a obecné cíle ze SPSZ, opatření, kterými jsou dosahovány, jejich výstupy a očekávané dopady spolu s evaluačními ukazateli. Realizované a nerealizované výstupy jsou zjišťovány za pomoci lokálního konzultanta či místních aktérů a dopady jsou definovány s ohledem na specifický kontext lokální situace a dále specifikovány ve spolupráci s centrálními a lokálními experty na dané problematiku. V případě některých intervencí – typicky u posilování kapacit sociálních a jiných služeb – zůstáváme při formulování dopadů spíše na úrovni výstupů, neboť zjišťování dopadů by vyžadovalo využití výrazně robustnějších výzkumných metod, než umožňuje evaluační proces v ASZ.

Při evaluaci lokality Moravský Beroun, která probíhala v dubnu až září 2019, byly využity následující **výzkumné metody a techniky**:

- **polostrukturované rozhovory s místními institucionálními aktéry**
 - Pracovníci Městského úřadu Moravský Beroun
 - Pracovníci komunitní práce
 - Pracovníci NNO
 - Pracovníci ASZ
- **desk research**
- **sekundární analýza dat**
 - z veřejně přístupných zdrojů (mapa exekucí, mapa kriminality, data MPSV, GR ŰP, ČSÚ)
 - poskytnutá místními aktéry (data soc. služeb, MěÚ, KoP ŰP ...)
- **analýza dokumentů**
 - Vyhodnocení plnění opatření SPSZ 2015-2018 (ASZ)
 - Situační analýza Moravský Beroun (Analýza sociálního vyloučení na území města, ASZ, 2019)
 - Koncepce prevence kriminality města Moravský Beroun na období 2014 a 2015

Limity evaluace

Evaluace dopadů spolupráce ASZ a obcí se sociálně vyloučenými lokalitami naráží na několik zásadních limitů. Některé z nich jsou obecnými metodologickými problémy evaluace sociálních jevů, jiné se týkají specifík práce ASZ.

Specifickými omezeními vyplývajícími z povahy ASZ jako organizace a její činnosti, která byla zmíněna již v předchozí kapitole, je zejména rozpor mezi tím, že **primární cílovou skupinou ASZ je obec a místní**

institucionální aktéři, avšak zvolená evaluační metoda usiluje mj. o zachycení dopadů intervencí na sociálně vyloučené osoby, kteří jsou pro ASZ sekundární, tedy nikoliv bezprostřední, cílovou skupinou. Již z tohoto východiska vyplývá, že činnost ASZ může mít pouze **zprostředkovaný vliv na vznik dopadů** v sociálně vyloučených lokalitách. Zásadní roli v jejich uskutečnění má aktivita místních aktérů, kterou může ASZ podpořit, nemůže ji však zastoupit. Přesto v aktivizaci příslušných procesů spatřujeme hlavní dopad činnosti ASZ (a implementace SPSZ) s významným vlivem na jejich udržitelnost (a tím i udržitelnost určité úrovně a způsobu přístupu k řešení problematiky sociálního vyloučení v dané lokalitě.

Problémem pro aplikaci dopadové evaluace je rovněž skutečnost, že strategické plány sociálního začleňování mnohdy nejsou vytvořeny ve vhodné logické struktuře, která by implikovala očekávané dopady. S tím souvisí také **absence průběžného monitoringu výstupů a sběru potřebných dat** a informací pro hodnocení změn stavu sociálního vyloučení či postupu průběhu sociální integrace.

Zároveň musíme vzít v úvahu také komplexní povahu sociálního problému, jímž je sociální vyloučení. Do jeho vývoje, stejně jako obecně do vývoje společnosti, silně **intervenuje velké množství vnějších faktorů**, které ASZ, ale ani obce a jejich obyvatelé nemohou nijak ovlivnit, např. cykly ekonomické recese a naopak konjunktury. K vnějším intervenujícím faktorům můžeme přiřadit i **systémové nastavení** jednotlivých politik státu, které determinuje možnosti řešení různých aspektů sociálního vyloučení. Další důležitou skutečností, kterou musíme mít na mysli při hodnocení spolupráce obcí s ASZ, je to, že integrační procesy jsou dlouhodobé povahy a jejich výsledky se projevují až po delší době, od intervencí tedy nelze očekávat okamžitý dopad a změny v sociálně vyloučených lokalitách.

Jiný limit prováděné evaluace představuje **nedostatek dostupných relevantních dat** takřka ve všech oblastech intervencí, a to především dat vztahených k malým územním jednotkám a k identifikovaným sociálně vyloučeným lokalitám. Data, která jsou poskytována místními aktéry, pak mívají různou strukturu, obsah i validitu. Navíc je obvykle nelze ověřit z jiných zdrojů.

S ohledem na uvedená obecná i specifická metodologická omezení je při evaluaci kladen důraz na **kvalitativní zkoumání**, které umožní podat hlubší kontextuální hodnocení dopadů intervencí a vytvořit co nejvíce objektivní obraz stavu lokality.

Strategický plán sociálního začleňování Moravský Beroun 2015 – 2018

Město Moravský Beroun je jedinou obcí, kromě města Šternberk, které v ORP Šternberk představuje obec s pověřeným obecním úřadem (z celkem 22 obcí, které se v ORP nachází). Město Moravský Beroun zahájilo spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování v roce 2013 a v roce 2015 se prostřednictvím memoranda přihlásilo ke koordinovanému přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám. Impulzem ke spolupráci byla hlavně dlouhodobě neutěšená situace ve vzájemném soužití tamních Romů s majoritou a obava z migrace a dalšího přibývání sociálně slabých ve městě (hlavně ve spojitosti s výkupem prázdných nemovitostí tzv. obchodníky s chudobou).

SPSZ Moravský Beroun 2015 – 2018² vznikl v úzké spolupráci s partnery, kterých se problematika sociálního začleňování dotýká, sdruženými v Lokálním partnerství (veřejnoprávní instituce, neziskové

² Dostupný na <https://www.socialni-zaclenovani.cz/lokalita/moravsky-beroun/>

organizace, vzdělávací subjekty) a Agenturou pro sociální začleňování. Územím definovaným pro účely této strategie je správní obvod města Moravský Beroun.

Lokální partnerství zahrnovalo tři pracovní skupiny:

- Pracovní skupina pro oblast bydlení
- Pracovní skupina pro oblast zaměstnanosti
- Pracovní skupina pro oblast vzdělávání, trávení volného času a prevenci rizikového chování

Po podpisu memoranda o spolupráci byla vytvořena čtvrtá skupina pro oblast projekty a implementaci.

V samotném SPSZ aktéři zakotvili svůj paradigmatický náhled na problematiku sociálního začleňování: „Sociálním vyloučením je rozuměno vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace. Sociální začleňování je definováno jako proces, který zajišťuje osobám sociálně vyloučeným nebo sociálním vyloučením ohroženým dosáhnout příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný.“ (Zdroj: SPSZ). Zároveň v SPSZ reflektovali základní premisy implementace Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám, a to zajištění adresnosti, koordinace, konzistence a synergie sady opatření sociální integrace založených na lokálních potřebách. K naplňování opatření bylo mj. plánováno využít finančních prostředků Evropských strukturálních a investičních fondů.

Spolu s řešením problematiky sociálního vyloučení město Moravský Beroun akcentovalo také **„cíl obecné stability a rozvoje města s dopadem na všechny občany.“** a dále premisu, že **„Předpokladem úspěšnosti všech opatření bylo vybudování komunikačního prostoru mezi radnicí a občany města včetně podpory jejich přímé participace** (např. zapojení nájemníků do oprav vlastních bytových prostor).“ (Zdroj: SPSZ). V rámci SPSZ byla deklarována mj. snaha o rozvoj komunitní spolupráce občanů města a všech zapojených institucí, např. setkávání s občany při řešení školní docházky, péče o bytové či nebytové prostory atd. Tyto informace uvádíme pro ilustraci kontextu, v němž SPSZ vznikl a také s ohledem na tematické zúžení výběru oblastí pro naši evaluaci, viz v textech níže.

Cílem ustavených tematických pracovních skupin bylo identifikovat klíčové problémy a navrhnout postupy k jejich řešení. V průběhu bylo realizováno více než 50 setkání pracovních skupin. Podobně jako jednání pléna LP i pracovních skupin se vždy účastnila většina jejich členů.

Vzhledem k očekávaným možnostem čerpání z fondů EU se pracovní skupina pro oblast projekty a implementace stala zásadním uskupením pro efektivní implementaci Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL). Tato skupina je složena ze zástupců vedení města, projektového manažera (manažera SPSZ), zástupce ASZ (lokálního konzultanta), zástupců příslušných odborů města, zástupce městské policie (dále MP), zástupce nestátní neziskové organizace (dále NNO).

Analytickými podklady využitými při tvorbě SPSZ bylo šetření společnosti Sociofaktor prováděné v letech 2011 a 2012, dále mikroanalýza pro potřeby navázání spolupráce s městem (ASZ, 2012), situační analýza (dále jen SA, ASZ, 2013). Dále se jednalo o šetření zaměřená na pocit bezpečí a prevenci kriminality, Analýzu drogové scény v obci Moravský Beroun (Laboratoř sociálně-vědních výzkumů/FF UPOL, 2014) a Výzkum pocitu bezpečí občanů města Moravský Beroun (Laboratoř sociálně-vědních výzkumů/FF UPOL, 2014) a o studii Sociální podnikání v Moravském Berouně (Antropohled z.s., 2015).

Původně byla spolupráce s ASZ zamýšlená jako tříletá, nakonec se však ukázala jako potřebná až do současnosti a v rámci provedené evaluace akcentujeme potřebu dalšího kontinuálního působení ASZ na místní aktéry. Město si od spolupráce kromě finančních příležitostí slibovalo hlavně know-how v oblasti integrace a práce s romskou menšinou, rozšíření sociální práce ale i „tvrdé“ investiční projekty.

Výchozí a současný stav sociálního vyloučení v Moravském Berouně

Město Moravský Beroun se nachází v severovýchodní části Olomouckého kraje. Od Šternberka je vzdálen 17 km, od krajského města Olomouce 33 km. Město je situováno do jihozápadní části pohoří Nízký Jeseník, do kopcovitého terénu v nadmořské výšce 553 m n. m., a rozkládá se na území 5122 hektarů. Leží na důležité dopravní spojnici, silnici první třídy I/46, propojující Opavu s Olomoucí a protíná ji i železniční trať vedoucí stejným směrem.

Popis výchozího stavu sociálního vyloučení a stavu spolupráce lokálních aktérů uvedený ve vstupních analytických materiálech a v následných výzkumných aktivitách (např. Situační analýza 2019, dále jen SA 2019) umožňuje ve vybraných ukazatelích provést rámcové srovnání se současným stavem řešení problému sociálního vyloučení.

Jak jsme zmínili již shora, Moravský Beroun spadá do územního obvodu ORP Šternberk, kde sídlí řada institucí s působností pro občany města. Jedná se například o úřad práce, odbor sociálních věcí, obecní živnostenský úřad či územní pracoviště finančního úřadu. Město dříve náleželo k okresu Bruntál v rámci Moravskoslezského kraje, ale od 1. 1. 2005 bylo na vlastní žádost přeřazeno do okresu Olomouc, a tedy do Olomouckého kraje. Město je centrem mikroregionu Moravskoberounsko, který vznikl za účelem spolupráce obcí na ekonomickém rozvoji a propagaci cestovního ruchu. V sousedství se nacházejí mikroregiony Slezská Harta, Slunečná, Šternbersko, Rýmařovsko a také Vojenský výcvikový prostor Libavá. (Zdroj: SPSZ 2015-2018)

Současný charakter města (resp. také sociálního vyloučení) je důležitým způsobem ovlivněn historií. V minulosti byl Moravský Beroun součástí Sudet a do konce druhé světové války v něm převažovalo německy hovořící obyvatelstvo. Po odsunu sudetských Němců se přistěhovalo obyvatelstvo české a mimo jiných sem přišli – především jako pracovní síla – i Romové ze Slovenska. (Zdroj: SPSZ)

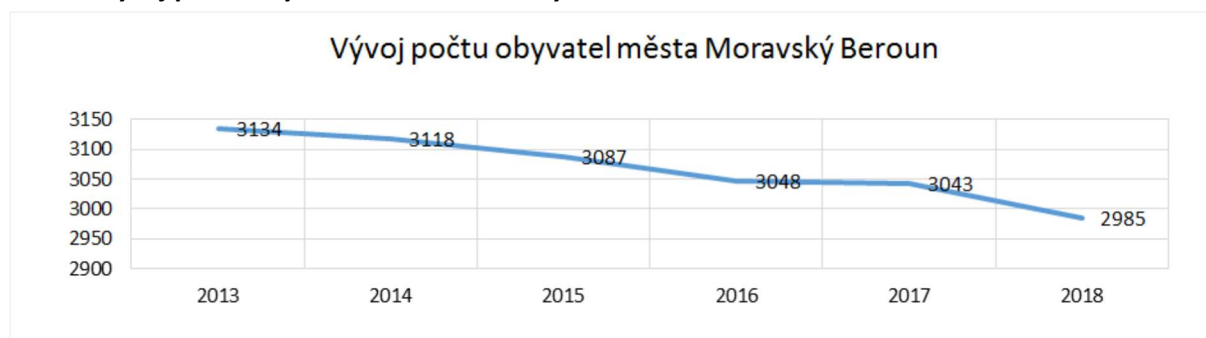
Moravský Beroun byl původně součástí hornického regionu. Po vyčerpání zásob nerostného bohatství, se zdejší hospodářství přeorientovalo na textilní výrobu, spojenou s tradicí pěstování lnu. V době komunismu v regionu kromě průmyslu (Granitol, Mora) a potravinářské výroby (Ondrášovka) dominovalo také zemědělství, a sice pěstování méně náročných (oves, brambory) nebo technických plodin na pozemcích místního státního statku (*Státní statky Bruntál o. p., odštěpný závod 13 - Moravský Beroun*). Vzhledem k poloze a obtížným klimatickým podmínkám se však region vždy potýkal s určitými hospodářskými problémy a i v meziválečném období zde byla vysoká nezaměstnanost. (Zdroj: SA 2019)

Po roce 1989 došlo k privatizaci státních podniků a státních statků a restrukturalizaci ekonomiky, která zasáhla hlavně méně kvalifikované dělnické profese (ve velkém se to týkalo i místní romské populace). Ruku v ruce s těmito strukturálními příčinami **pokračovala také privatizace bytového fondu**, později se do situace výrazně promítla ekonomická krize. Zvláště méně kvalifikovaní obyvatelé byli těmito

procesy zasažení velmi citelně, a to v první řadě na poli zaměstnanosti. Zároveň dnes region dlouhodobě doplácí na svou periferní polohu, chybějící turistické dominanty či horší infrastrukturu i horší dopravní dostupnost. V období hospodářské krize okolo roku 2010 místní nezaměstnanost dosahovala i více než 20 %. (Zdroj: SA 2019)

Jiným faktorem je poměrně značná vzdálenost spádových obcí, v nichž se nacházejí střední školy, specializovaní lékaři či úřady. Odrazem strukturálního znevýhodnění je **vyšší, resp. nesnadno předvídatelná míra migrace obyvatelstva³ či související pokles cen nemovitostí.⁴** Migrace je také důvodem, proč nelze ze získaných dat jednoznačně dovodit lokální trendy a uvést je do vztahu k trendům v ČR obecně a konstatovat korelační či kauzální závislosti souvisejících jevů. (Zdroj: SA 2019)

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel města Moravský Beroun



(Zdroj: SA 2019)

Ještě více alarmující je však úbytek obyvatelstva v produktivním věku v Moravském Berouně, jak ilustruje **graf 2 Vývoj počtu obyvatel Moravského Berouna v produktivním věku**, v období let 2013–2018 se zvýšil také průměrný věk občanů Moravského Berouna, a to z 39,7 na 41,6, tedy celkem o 1,9 roku.

Graf 2: Vývoj počtu obyvatel Moravského Berouna v produktivním věku

³ V textu dále se věnujeme osvětlení tohoto konstatování.

⁴ V relativních hodnotách vzhledem k současné cenové hladině na trhu nemovitostí (pozn. autora).



(Zdroj: SA 2019)

Současně se také v Moravském Berouně spolu s úbytkem obyvatel (nutno podotknout, že na tomto úbytku mají nezanedbatelný podíl i Romové, jak rovněž ukázala SA 2019) snižuje i počet úřadů a pracovníků státní správy. V roce 2012 byla například zrušena pobočka Úřadu práce (ÚP) a v roce 2017 Obvodní oddělení Policie ČR Moravský Beroun (OO PČR). Ubývají však i jiné veřejné služby a pro místní obyvatele se snižuje jejich dostupnost. V lednu 2019 byla ve městě například zrušena pobočka České Spořitelny. Kromě problémů s občanskou vybaveností jsou tyto jevy spojeny také se sekundárním dopadem, a to zaměstnaností (navíc s určitou mzdovou úrovní), kterou k sobě veřejné instituce zákonitě vážou. **Na řešení či eliminaci těchto zásahů ze sféry centrálního řízení státu však intervence místních aktérů a ASZ nemohou dosáhnout.** Lze však konstatovat, že **původní negativní hodnoty ukazatelů nezaměstnanosti související zejména s dozvuky krize se v současnosti významně zlepšily vzhledem k probíhající konjunktře hospodářského cyklu a uplatnění nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) a nezaměstnanost tak v současnosti nepředstavuje v Moravském Berouně zásadní problém.** Nicméně řada lidí se doposud potýká s velkou chudobou či nestabilitou práce a bydlení (i přes poměrně nízkou nezaměstnanost existuje značné procento osob, které vzhledem ke svým nízkým příjmům ze zaměstnání jsou příjemci sociálních dávek) a se zadlužeností. Ekonomická prosperita, kterou zaznamenáváme posledních pár let v rámci celé ČR, však v takto strukturované oblasti nemohla odstranit hluboké příčiny socioekonomických problémů, se kterými se místní, hlavně sociálně vyloučením ohrožené obyvatelstvo potýká. Problémem tak zůstává velké množství exekucí, nízká kvalifikace obyvatelstva, vzdálenost spádových obcí se specializovanými službami a horší dopravní dostupnost, hlavně co se veřejné hromadné dopravy týče. (Zdroj: SA 2019)

Problematika sociálního vyloučení je jak v současnosti, tak i tradičně, v Moravském Berouně převážně spjata s romským obyvatelstvem. Nutno však dodat, že nejen s ním. **V poslední době například narůstá počet neromských rodin, které se ocitají na okraji společnosti kvůli socioekonomické situaci.**⁵ V SA 2013 její autoři kvalifikovaně odhadují počet sociálně vyloučených osob na cca 172, z toho 71 dětí a 8 starobních důchodců. Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR (GAC, 2015, tj. v době koncipování SPSZ) uvádí cca 160 sociálně vyloučených osob. **Oproti roku 2013 dnes v celkovém poměru rodin ohrožených sociálním vyloučením přibýlo rodin z majority.** Svědčí o tom jednak pokračující úbytek Romů ve městě, ale například i poměr klientů sociálních pracovníků města, kteří již dříve odhadli, že

⁵ Tato situace však může představovat celospolečenský trend.

jen asi 40 % jejich klientů jsou právě Romové. Celkové statistiky projektu *Podpora sociální práce v obci Moravský Beroun* odhadují počet sociálně vyloučených osob na 231. (Zdroj: SA 2019).

V Moravském Berouně zatím naštěstí nebyly zaznamenány závažnější projevy extremismu, rasově motivovaného násilí, či etnických nepokojů, jako se v různých podobách dělo například ve Vítkově nebo v březnu 2019 v nedalekých Dvorcích. „Dodnes nevyřešenou otázkou ovšem zůstává ideové pozadí žhářských útoků, které se v letech 2008 – 2019 staly v Moravském Berouně na náměstí 9. května, na ulici Opavská, Zadní a Janáčkova (se zacílením na domácnosti Romů), které ale policie pro nedostatek důkazů odložila. Přesto byla oblast bezpečnosti a prevence kriminality v rámci definování problémů pro koncipování SPSZ ze strany aktérů akcentována.“ (Zdroj: SA 2019).

Z hlediska typologie vyloučených lokalit dle metodiky ASZ v Moravském Berouně nacházíme pouze některé z uvedených variant. Konkrétně se jedná o lokality typu A1 – Sociálně vyloučený rodinný dům a lokality typu B1 – Sociálně vyloučený bytový dům, případně bychom mohly území města označit jako A3 – Lokalitu s vyšším podílem sociálně vyloučených rodinných domů nebo B3 – Lokalitu s vyšším podílem sociálně vyloučených bytových domů. **Pro Moravský Beroun, nebo jeho některé části je tak vhodný termín oblast se zvýšenou koncentrací sociálního vyloučení.⁶**

Dopady SPSZ

SPSZ je rozčleněn podle tematických okruhů stanovených lokálním partnerstvím do pěti částí. Každá část má stručný úvod v analytické části, který ve vhodných případech odkazuje k příslušnému externímu analytickému materiálu, případně shrnuje analytickou činnost, která byla vykonána v rámci příslušné pracovní skupiny. V Moravském Berouně byla v posledních 5 letech realizována řada výzkumů, lokálních šetření či analýz, na které tato analytická část navazuje, z jejích výsledků čerpá nebo na ně odkazuje. Z popudu Olomouckého kraje zde prováděla v letech 2011 a 2012 šetření společnost Sociofaktor. V roce 2012 vytvořila Agentura pro sociální začleňování mikroanalýzu pro potřeby navázání spolupráce s městem, následovala situační analýza v roce 2013. Dále zde byla realizována šetření zaměřená na pocit bezpečí a prevenci kriminality, drogovou problematiku (oboje 2014) a analýza možností rozvoje sociální ekonomiky (2015).

Ze strany aktérů byly v rámci koncipování SPSZ a následně z hlediska realizace opatření akcentovány problematiky Bydlení a Bezpečnosti a prevence kriminality, a tyto oblasti byly také v rámci zúžení této evaluace zvoleny pro hodnocení dopadů realizovaných opatření. Pro účely této zprávy tak ponecháváme stranou přesnější popis oblastí, které sice s danými problematikami souvisí, ale nejsou v této zprávě hodnoceny, tj. např. situaci související se zaměstnaností a ekonomickým rozvojem, přesnější popis míry nezaměstnanosti, zdravotního stavu, situace ve vzdělávání atd. **Stručný popis problémů dvou zvolených oblastí a jejich strukturu uvádíme přímo v rámci kapitol věnovaných evaluaci oblastí Bydlení a Bezpečnosti a prevenci kriminality.**

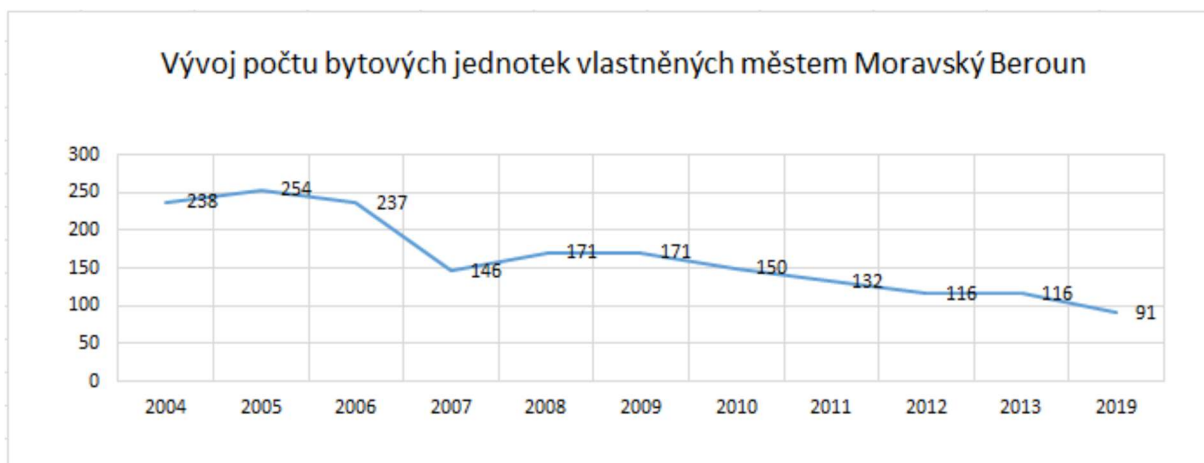
⁶ Rozdíl mezi pojmy sociálně vyloučená lokalita a oblast se zvýšenou koncentrací sociálního vyloučení se odehrává především v konceptuální rovině. Původně homogenní charakter sociálně vyloučených lokalit se během let mění ve více neohraničenou, heterogenní a nespojitou oblast, kde nežijí pouze sociálně vyloučení podle např. etnického klíče, kde však, ale stále dochází ke kumulaci negativních socio-ekonomických a dalších faktorů.

V SPSZ nejsou jednoznačně definovány očekávané dopady, proto jsme při jejich stanovení vycházeli z problémů a slabých stránek jednotlivých oblastí definovaných v analytické části SPSZ pro jednotlivé vybrané oblasti. Tyto dopady uvádíme v texech věnovaných jednotlivým tematickým oblastem za přehledem naplnění SPSZ v rovině výstupů a vycházíme tak z dokumentu Vyhodnocení plnění opatření SPSZ 2015 – 2018. Podrobné propojení cílů definovaných v SPSZ, výstupů plánovaných opatření a definovaných dopadů je ilustrováno ve schématech k tématům.

Oblast Bydlení

Jedním ze zásadních problémů sociálně vyloučených lokalit obecně je bydlení. Faktory přispívajícími k současné situaci je především privatizace městského bytového fondu a teprve vznikající koncepce městské bytové politiky. Tyto determinanty se v hodnoceném období významně projevují také v Moravském Berouně: počet obecních bytů obývaných sociálně vyloučenými osobami se zejména od roku 2009 snižuje z důvodů vystěhovávání neplatičů, rekonstrukcí, rozprodávání bytů nájemníkům anebo zakonzervování domů, viz graf 3. Zbývající městské byty obývané sociálně vyloučenými osobami mají řadu nedostatků způsobených především stářím domů, respektive nedostatkem investic do oprav. Další osoby ohrožené sociálním vyloučením bydlí v soukromých bytových domech a ve vlastních nemovitostech. Za posledních pět let se do města přistěhovalo osm rodin, které lze považovat za rodiny ohrožené sociálním vyloučením. Z výzkumu v rámci situační analýzy (2013) vyplynulo, že většina sociálně vyloučených osob, kteří se do Moravského Berouna přistěhovaly, využila levných pořizovacích cen nemovitostí anebo nabídky pronájmu u soukromého subjektu.

Graf 3: Vývoj počtu bytových jednotek vlastněných městem Moravský Beroun



(Zdroj: MěÚ Moravský Beroun in SA 2019)

Problematickým faktorem (jak konstatovala mj. SA 2013 i SA 2019), „...který se dodnes týká i městských bytů, je jejich stáří, protože **„Průměrný věk bytových domů byl v roce 2011 52,1 roku, přičemž od sčítání v roce 2001 vzrostl v průměru o 7,2 roku. U rodinných domů bylo průměrné stáří i rychlost zastarávání dokonce ještě vyšší. V roce 2011 byly rodinné domy ve městě v průměru 62,7 staré a oproti roku 2001 zestály průměrně o 8,85, let.** Prakticky dvě třetiny současného bytového fondu vznikly či byly renovovány před rokem 1970. V porevoluční době byly postaveny či zrekonstruovány pouze tři bytové domy, tedy necelá 4 % z celkového počtu bytových domů. Od roku 2013 se stav domovního a bytového fondu v Moravském Berouně příliš nezměnil, pouze lze konstatovat, že je zase o něco starší.“

Jak jsme zmínili již výše, ve městě se nenacházejí jasně vymezené nebo od okolní zástavby oddělené sociálně vyloučené lokality a ani v minulosti tomu nebylo (kromě lokality v Nových Valteřicích) jinak. Jak však naznačují informace shora **„Problematickým aspektem je také stáří a technický stav městského bytového fondu. Část bytových domů je více i 50–60 let stará a neprošla žádnou komplexní rekonstrukcí. V nejstarších městských bytových domech obvykle bydlí místní romské rodiny (to se týká i soukromých domů), kterým je někdy dávána vina za špatný technický stav bytů, nicméně ten je často způsoben i jejich stářím. Zároveň se však jedná o cílovou skupinu, která nemá z hlediska volby bydlení příliš na výběr, což vytváří poptávku po obchodu s chudobou a posiluje pozici obchodníků s chudobou.“** (Zdroj: SA 2019).

V rámci SWOT analýzy vypracované pracovní skupinou pro oblast bydlení při koncipování SPSZ byly definovány následující slabé stránky:

- Město disponuje bytovým fondem ve špatném stavu
- Není možné rekonstruovat byty obydlené nájemníky
- Rizikové chování nájemníků k majetku města
- Pasivní role příjemce bytu, neochota k běžné údržbě
- Neprostupnost družstevních bytů
- Prázdné domy jsou neobyvatelné a vybydlené, představují bezpečnostní riziko
- Rizikové vlastnictví majetku, hlavně senioři, hrozí nárůst chudoby
- Bezdomovectví
- Dávkový systém jako celek, schází kontrola

- Zadlužování, špatná finanční gramotnost
- Exekuce
- Chybí startovací byty pro začínající rodiny

Zároveň byly analyzovány příležitosti, kterých bylo potenciálně možné využít pro zlepšení stavu v oblasti bydlení v dané lokalitě:

- Využití dalších budov v majetku města (nutná rekonstrukce)
- Dotační příležitosti, MMR, IROP, nové programovací období
- Program startovacích bytů
- Zákon o sociálním bydlení
- Spolupráce s NNO
- Zvýšení provázanosti bydlení a zaměstnanosti

Z uvedené SWOT analýzy byla následně vyvozena východiska a problémy k řešení, a to s ohledem na reálný dosah a vůli místních aktérů na zajištění posunu v dané problematice:

Rizikové chování nájemníků (vandalismus, dluhy na nájemném):

Prevence:

- Poradenství v oblasti dluhů a vzdělávání v oblasti finanční gramotnosti
- Zapojení ubytovaných do rozhodovacího procesu = posílení participace nájemníků a tím i odpovědnosti (domovní schůze, povinnost správy blízkého okolí, poskytnutí materiálních prostředků pro úpravu bytových i nebytových prostor)
- Domovnictví + APK
- Posílení principu zásluhovosti
- Provázání „sociálního bydlení“ s poskytováním sociální služby – vzájemná informovanost

Následná řešení:

- Poradenství v oblasti dluhů – řešení exekucí atd.
- Řešení rizikových projevů přímo MP a PČR při transparentnosti netolerování tohoto chování nejen přímým účastníkům, ale i dalším občanům města

Bytový fond v nevyhovujícím stavu (obecně):

- Vypracování strategie města v oblasti bytové politiky vzhledem ke všem aspektům (stárnutí populace, emigrace obyvatel vs. nahodilá imigrace)
- Dle strategie – čerpání příslušných dotačních projektů MMR, ESF
- Zapojení občanů města do „zvelebování“ příslušných budov (akce Z – komunitní práce)
- Příslušný bytový fond a jeho využití při dalších plánovaných strategiích rozvoje:
 - Ekonomický rozvoj (podnikání)
 - Turistický ruch
 - Sociální služby
 - Prorodinná politika města, atd.

Bytový fond v nevyhovujícím stavu ve vztahu k pojmenovávaným cílovým skupinám:

- Senioři (stárnutí populace města) – přizpůsobení bytového fondu, včetně sociálních služeb
- Senioři – přizpůsobení městské infrastruktury (chodníky apod.)

- Osoby do 30 let věku/mladá rodiny – vhodné bydlení pro zahájení kariéry, založení rodiny, současně ale účelovost bydlení tzn. posilování kompetencí k tomu, aby byla dotyčná osoba schopna si posléze zajistit odpovídající bydlení
- Sociální vyloučení – systém dostupného bydlení? Vs. systém nájmu při povinnosti spolupráce s NNO, krátkodobý nájem 3 měsíců, aktivní participace na péči o budovu/byt, „ne/formální“ dohled domovníka atd.

Strategický záměr města v oblasti bytové politiky

- Jako nezbytné se jeví vytvoření materiálu mapující oblast bydlení a další možnosti rozvoje
- K danému i vznik transparentních podmínek pro získání nájemního bydlení při plnění povinností a respektu práva „ubytovaných“, současně zohlednění priorit cílových skupin

Premisy definované v rámci analytické části byly následně transformovány do priorit, cílů a opatření uváděných v návrhové části SPSZ, a to s ohledem na odhadovaný reálný dosah lokálních aktérů na řešení konkrétních problémů a jejich paradigmatický náhled na vhodnost způsobů řešení problematických okruhů a jevů. V tabulce 1 jsou tyto determinanty doplněny o současný stav plnění (tam, kde bylo údaje možné zjistit). Zeleně jsou vyznačeny splněné cíle, modře cíle, které byly naplněny částečně a červeně cíle, které realizovány nebyly.

Tabulka 1: Priority, cíle a opatření SPSZ v oblasti Bydlení

Oblast	BYDLENÍ
Priorita 3.1	Rozvoj bytového fondu města
3.1.1 Adaptace bytů	Probíhá / Město podalo žádost o dotaci, hodnocení IROP probíhá, realizace zatím nejistá (nesouhlas části zastupitelstva, petice několika občanů)
3.1.2 Nastavení bytové politiky pro sociální bydlení	Nesplněno / chybí poptávka i nositel tématu (čekalo se na soc. bydlení)
3.1.3 Podpora dostupného bydlení pro mladé rodiny	Nesplněno / chybí vhodný dotační program
Priorita 3.2	Zvýšení kompetencí obyvatel SVL v oblasti bydlení
3.2.1 Zahájení a rozvoj komunitní práce	Splněno / Projekt realizován městem v rámci KPSVL od 1.7.2017 do 30.6.2020
3.2.2 Podpora práce domovníků	Splněno / realizováno v rámci projektu KPSVL od 1.1.2017 do 31.12.2019
3.2.3 Zlepšit podporu sociálních služeb v oblasti bydlení	Částečně splněno / Pro stávající sociální služby je Bydlení často řešené téma, město aktivně řeší problémy způsobené obchodníky s chudobou a podporuje sociální práci. Na druhou stranu – chybí specializované služby i účinnější nástroje (zejména sociální bydlení)
3.2.4 Při řešení problémových situací využívat APK, komunitní práci a sociální služby	Splněno / Příklad dobré praxe, město velmi aktivně koordinovalo multidisciplinární podporu
Priorita 3.3 Obecný cíl 3.3.	Prevence ztráty bydlení Zbránit ztrátě bydlení a zvýšit stabilitu bydlení

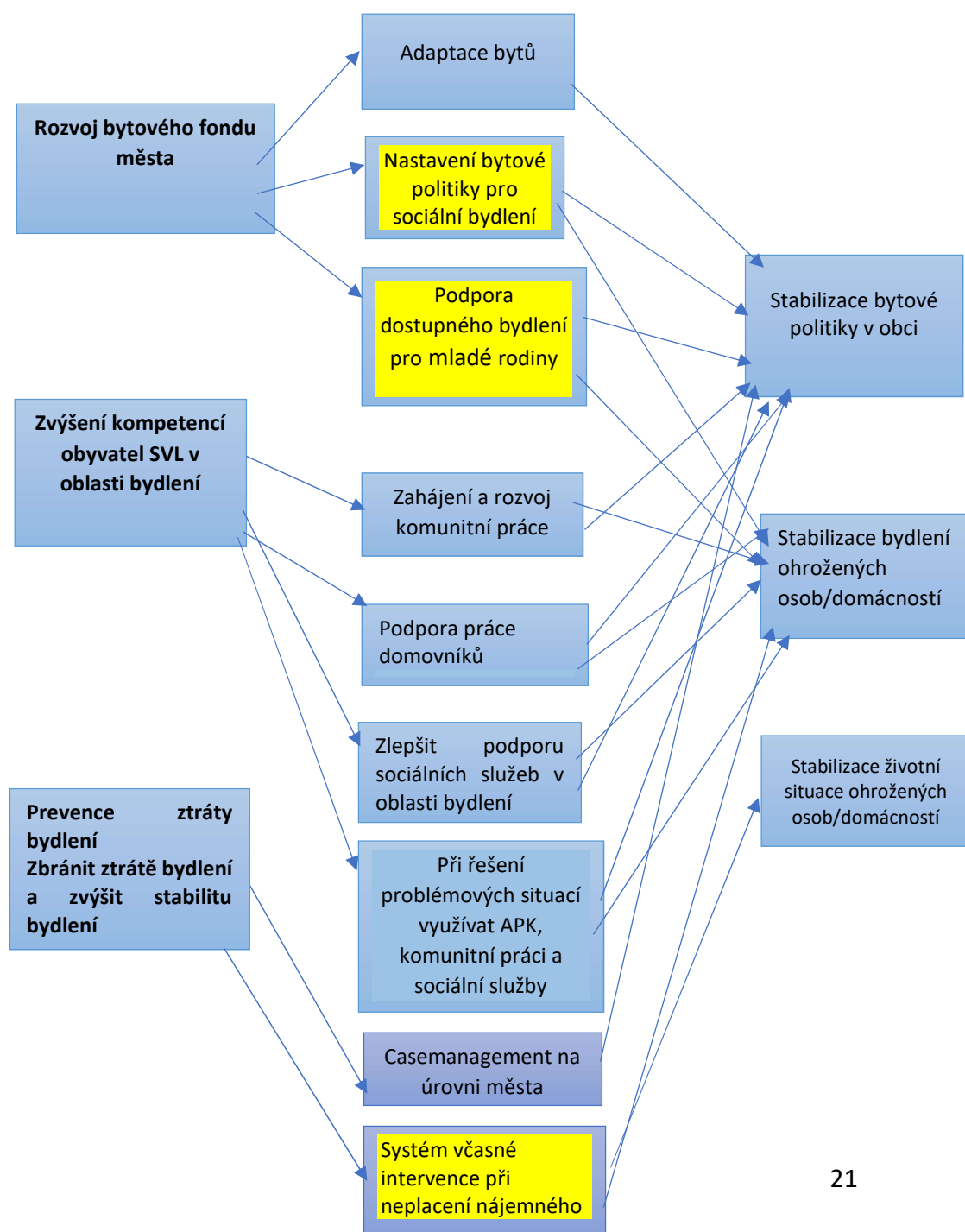
3.3.1 Casemanagement na úrovni města	Částečně splněno, spíše nesplněno / Pozice caseanagera byla součástí systémového projektu na posílení sociální práce města, reálně nikdy nebyla vykonávána, pozice využívána spíše jako TSP
3.3.2 Systém včasné intervence při neplacení nájemného	Nesplněno / chybí jasná poptávka města a součinnost příslušného pracovníka
3.3.3 Využívání institutu zvláštního příjemce	O plnění nejsou k dispozici podrobnější informace
3.3.4 Spolupráce se sociálními službami a ÚP Šternberk	Částečně splněno / proběhlo několik schůzek k nastavení systému či vyjasnění rozporů, mnohé se zlepšilo, některé rozpory přetrvávají

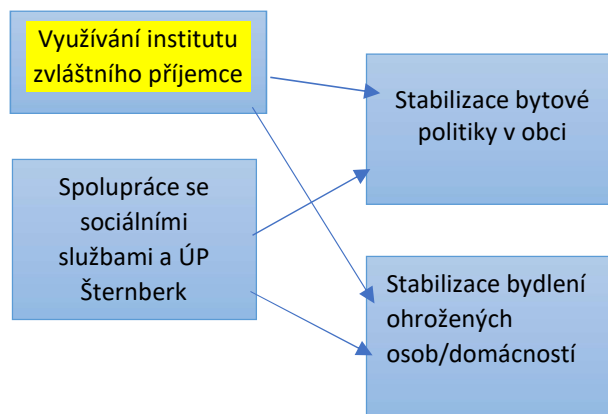
Indikované dopady realizace opatření v oblasti Bydlení

V SPSZ Moravský Beroun 2015 – 2018 nejsou jednoznačně definovány očekávané dopady, resp. může docházet k záměně opatření, výstupů a dopadů. Při definování dopadů v evaluačním designu prostřednictvím teorie změny jsme proto vycházeli z důkladného rozboru analytické části SPSZ a z formulace priorit a cílů SPSZ. Z těchto podkladů jsme pro oblast Bydlení definovali tři dopady, které jsou však vzájemně poměrně těsně provázány a tím i analyticky nesnadno odlišitelné. Vzhledem k těmto aspektům pak nelze jednoznačně definovat, ke kterým cílům/opatřením se jednotlivé dopady vážou – za nejexpresivnější možné vyjádření považujeme zobrazení provázanosti a multidimenzionality dopadů v rámci schématu 2, přestože na první pohled může tento náčrt působit poněkud nepřehledně. Výše uvedené skutečnosti jsou také důvodem, proč se přikláníme převážně ke kvalitativní podobě hodnocení, které lépe ilustruje zejména provázanost jednotlivých částí intervencí.

Ze schématu je patrné, že strategickým plánováním chtěli místní aktéři v rámci této oblasti docílit tří skupin dopadů. Jsou jimi 1) Stabilizace bytové politiky v obci, 2) Stabilizace bydlení ohrožených osob/domácností, 3) Stabilizace životní situace ohrožených osob/domácností. Schéma je sestavené na základě struktury SPSZ, žlutou barvou jsou vyznačena opatření, která nebyla realizována.

Schéma 2: Specifické cíle, opatření a dopady v oblasti Bydlení





Dopad č. 1 Stabilizace bytové politiky v obci

Ze shora uvedené tabulky 2 vyplývá, že plánovaná opatření v dané oblasti byla realizována jen částečně. Dominující skutečností pro další návazná řešení oblasti bydlení je **přetrvávající absence koncepce bytové politiky ze strany města**, kdy v hodnoceném období nedošlo k potřebnému konsenzu vedoucímu k vypracování strategického dokumentu a metodického nastavení v této oblasti, a to mj. s ohledem na objektivní podmínky (chybí poptávka i nositel tématu – čekalo se na sociální bydlení), jak uvádí jeden z aktérů „...český stát zapínkal sociální bydlení a přenechal to všelijakým dobrodruhům...obchodníkům s chudobou.“. Situační analýza 2019 konstatovala, že „Z hlediska správy městských bytů nebylo doposud učiněno příliš mnoho systémových opatření, a přesto že to byl jeden ze záměrů obsažených v SPSZ, nebyla vytvořena ani *Koncepce městské bytové politiky*. **Neexistuje tak ani žádný do budoucna ucelený plán rekonstrukce zastaralého bytového fondu a opravy v jednotlivých domech bývají prováděny spíše ad hoc podle aktuální potřeby**, přičemž se jedná hlavně o nouzovou údržbu.“ Neexistující nebo doposud nerealizovaná opatření v oblasti bydlení jsou přitom jedním z důsledků nedostatečných personálních kapacit, o kterých se řeč dále, tj. - absence koordinátora či manažera SPSZ (s patřičnými kompetencemi) atd. (Zdroj: SA 2019)

Strukturální příčinu lze přičíst **nenaplnění dalšího plánovaného opatření, kterým je podpora dostupného bydlení pro mladé rodiny** (nebyl nalezen vhodný dotační program). Zároveň se v rámci rozhovorů objevovala kritická vyjádření jak na adresu města, tak jeho samotných poddimenzovaných personálních kapacit⁷, o nichž se zmiňujeme v dalších textech, a to že „...město nechce kupovat žádné byty⁸. Nestaví se startovací byty. Nejsou kapacity na to, aby ty dotace někdo psal.“ Na druhou stranu se ukazuje, že „Město tvrdí, že má spoustu vlastních bytů. Ideální by bylo postavit nové levné byty pro mladý. Beroun má ty nemovitosti a má ty projekty.“. Ve vyjádřeních aktérů se ale objevovaly určité diskrepance: „Musí být navázaný systém. Jak chcete řešit bytový problém, když ty byty nemáte. Vlastně chybí jenom ty byty a zapálený sociální pracovník.“

⁷ Přestože snaha situaci řešit je evidentní i v dalších dimenzích, jak vyplývá z rozhovorů „Město přikročilo k zatraktivnění sebe sama jako zaměstnavatele. Pružná pracovní domova, 3 dny indispozičního volna. Trend je práce z domova. To by asi řada lidí přivítala. Ale stále je to úřad a ten má nějaké své limity.“

⁸ K čemuž však již dnes některá města přistupují (pozn. autora).

Jedinými projekty za oblast bydlení, které se město rozhodlo realizovat, jsou plánované rekonstrukce momentálně zakonzervovaných bytových domů na ulicích Karla IV a Ostrov (oproti původně plánované rekonstrukci 26 bytů). U těch jsou nyní podány projektové žádosti v programu IROP a čeká se na její hodnocení. Na ulici Karla IV., jsou v projektu plánovány sociální byty ve dvou patrech budovy. V přízemí budovy potom bylo v rámci dalšího projektu v plánu vytvoření Nízkoprahového denního centra pro děti a mládež (NZDM). Všechny tři projekty (tj. 2 na bydlení a 1 na NZDM) byly připraveny k podání, město si zaplatilo externí firmu k přípravě dokumentace, ale nové zastupitelstvo nakonec rozhodlo jeden z nich - projekt nízkoprahového zařízení - nepodat a navíc přijalo usnesení, že vytvoření NZDM je v rozporu v SPSZ. Co se týče zbývajících dvou projektů, tak ani v případě kladného posouzení projektu, není jisté, že bude přestavba realizována, protože část zastupitelů obecně vyjadřuje pochybnosti o účelnosti sociálního bydlení ve městě a je možné, že se rozhodnou celou akci nepodpořit. ASZ v minulosti uspořádalo k problematice seminář, určený primárně pro zastupitele, nicméně účast nebyla příliš velká (SA, 2019).

Pro evaluační zjištění to indikuje potřebu práce především se zastupiteli a pracovníky veřejné správy (přestože nejsou primární cílovou skupinou daných opatření), zaměřit se na mediaci problematiky, hledání shodných ploch.

Přes absenci základní strategie v oblasti bydlení byla v rámci rozhovorů s aktéry a v rámci analýzy dokumentů zaznamenána snaha ze strany lokálních aktérů problémy spojené s bydlením řešit, a to prostřednictvím podpory zahájení a rozvoje komunitní práce realizované městem v rámci projektu KPSVL s dobou realizace od 1. 7. 2017 do 30. 6. 2020 a prostřednictvím podpory práce domovníků v rámci projektu KPSVL od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019. Opatření realizovaná v rámci uvedených projektů KPSVL budou finálně vyhodnocena v rámci závěrečné evaluační zprávy, tj. po skončení realizace projektů.

O tom, že Bydlení je často řešené téma, proběhlo několik schůzek k nastavení systému či vyjasnění rozporů, mnohé se zlepšilo, některé rozpory přetrvávají a město aktivně řeší problémy způsobené obchodníky s chudobou a podporuje sociální práci, nicméně **stále přetrvává problém absence specializovaných služeb a účinnějších systémových nástrojů**, např. sociálního bydlení.

Zároveň však systémovému uchopení problematiky příliš „nenahrává“ skutečnost, že **casemanagement, který měl být zajištěn na úrovni města, reálně nikdy nebyl vykonáván a daná pozice byla využívána spíše jako terénní sociální pracovník**. Z hlediska objektivit evaluačních zjištění reflektujeme také názor části respondentů, a to že **pozice casemanagera** (byla součástí systémového projektu na posílení sociální práce města) **není pro obec o dané velikosti využitelná, resp. že tato pozice byla obsazena jen pár měsíců a následně se pro ni nenalezlo vytížení na úvazek 1,0** a že na tak malém městě ty aktivity splývají v jednu. **V kontextu další plánované intervence, a to včasné intervence při neplacení nájemného však toto vyjádření vyznívá značně rozporuplně, neboť důvodem nenaplnění tohoto opatření je chybějící „jasná poptávka města a součinnost příslušného pracovníka“.**

Naopak o dalších nástrojích indikujících potenciální vliv na zlepšení situace v oblasti bydlení, resp. práce s dlužníky, např. využívání institutu zvláštního příjemce, nebylo v rámci vyhodnocení SPSZ či sběru dat v rámci Situační analýzy 2019 možno zjistit relevantní údaje a lze tak předpokládat, že tento nástroj není aplikován.

Z hlediska implementace systémových opatření, která jsou pro řešení situace v oblasti bydlení zásadní, je nutno konstatovat, že od roku 2013 **se stav domovního a bytového fondu v Moravském Berouně příliš nezměnil**. Ubylo několik městských bytů, které obývaly romské rodiny, protože tyto byty byly buď zakonzervovány, nebo se budou opravovat (Ostrov, Opavská). „**Bytový fond je stále dlouhodobě podfinancovaný, prostředky vybrané na nájmu jsou používány i pro jiné rozpočtové kapitoly města a na nezaplaceném nájemném existuje velký dluh**“ (SA 2019). Taktéž z výpovědí samotných aktérů vyplynulo, že změny v oblasti bydlení nepovažují za příliš významné, upozorňovali jednak na nedostatek vhodných bytů a přes dále uvedené pozitivní údaje v oblasti vyplácení dávek z rozhovorů s aktéry vyplynulo, že bydlení je stále velmi aktuálním problémem. Aktéři se shodovali na potřebě dále tuto problematiku ze strany města akcentovat, a to s různou optikou návrhů na řešení této oblasti, mj. zaznamenán byl i názor, že v Moravském Berouně je potenciál pro realizaci Rapid Rehousingu. Zároveň upozorňovali na význam komunitní práce, APK, městské policie při řešení nepořádku na příslušných místech a zdůrazňovali problém přerušované kontinuity opatření „*Jak tam ale teď není tak intenzivní spolupráce, tak se začíná znovu objevovat ten nepořádek.*“

Dopad č. 2 Stabilizace bydlení ohrožených osob/domácností

Jak je možné vidět na grafu 3, podíl městských bytů se v Moravském Berouně trvale snižuje. Podle většiny oslovených aktérů je přitom **bytová nouze stále nejvíce palčivým problémem pro rodiny i jednotlivce ohrožené sociálním vyloučením a za dobu spolupráce města s ASZ nedošlo v tomto ohledu prakticky k žádnému zlepšení**. To má důsledky i pro všechny ostatní návazné preventivní či integrační aktivity, protože se tak snižuje míra jejich úspěšnosti, neboť je pochopitelně více obtížné pracovat s klienty, kteří nemají vyřešeny základní potřeby v bydlení.

V nejstarších (a v podstatě nevyhovujících již ze samé podstaty) městských bytových domech obvykle bydlí místní romské rodiny (to se týká i soukromých domů), kterým je někdy dávána vina za špatný technický stav bytů, nicméně ten je často způsoben i jejich stářím. Zároveň se však jedná o cílovou skupinu, která nemá z hlediska volby bydlení příliš na výběr, **což vytváří poptávku po obchodu s chudobou a posiluje pozici obchodníků s chudobou**. Jak konstatuje i SA 2019: „Jednoduše řečeno, na problém lze pohlížet i tak, že **čím má město menší možnosti ubytovat lidi v normálních bytech, a vyřešit tím jejich situaci, tím budou toto ochotnější zaplatit horetní sumy za zchátralé, nevyhovující bydlení.**“

V rámci realizovaných rozhovorů se ukázaly také obavy vedení města z úzce příjmově vymezené skupiny klientů sociálního bydlení, se kterými, v případě, že se jim zlepší finanční příjmy, přestanou již spadat do cílové skupiny vymezené právě příjmy a nebude s nimi moci být znovu uzavřena nájemní smlouva a město potom bude muset řešit, komu vlastně sociální byty pronajmout. **V tom spatřujeme určitou systémovou diskrepanci způsobující ambivalentní situaci jak pro příjmově vymezené skupiny klientů, tak pro město.**

Na druhou stranu – pokud považujeme za akceptovatelný koncept empowermentu při realizaci místních veřejných politik, který je do jisté míry schopen čelit strukturálním limitům intervencí – nelze nezmínit příklad uváděný v SA 2019, který je možné představit jako **dvě rozdílná řešení problematiky v oblasti bydlení**: „Bytový dům na Opavské 131, kde je narušena statika a oprava by vyšla zhruba na

10 mil korun, které se na to však v rozpočtu doposud nenašly. V kontrastu s tím působí velmi pozitivně společná aktivita nájemníků bytových jednotek domu č. p. 307 na Opavské ulici, kteří ve spolupráci s APK společnými silami přispěli za finanční podpory města k renovaci společných prostor v domě.“

Do reflektování shora uvedeného dopadu se také promítají intervence, o nichž se zmiňujeme i v rámci hodnocení dopadu č. 1, tj. působení komunitní práce, díky níž se např. podařilo, aby se prodloužily nájemní smlouvy alespoň na ul. Dlouhé i na rok (pozn. z původně měsíčních smluv, vyvíjen byl tlak na schůzky s majiteli domů) a **město i přes absenci základního dokumentu v oblasti bydlení aktivně koordinovalo multidisciplinární podporu řešení problémových situací** prostřednictvím asistentů prevence kriminality (dále jen APK). Tuto skutečnost zmiňujeme pro potvrzení již zmiňované provázanosti opatření a jejich dopadů.

V rámci hodnocení tohoto dopadu nelze nereflektovat pozitivní externalitu, která nevycházela z původně plánovaných cílů a opatření SPSZ, ale na niž lze jasně ilustrovat, že SPSZ je „živým dokumentem“ a kterou považujeme jak pro stabilizaci situace v oblasti bydlení u osob z cílové skupiny, tak i pro fungování lokálního partnerství, za velmi významnou. V průběhu implementace SPSZ se projevily velmi špatné technické a hygienické podmínky v domě na Dlouhé 306, přičemž v tomto prostředí žije i několik dětí. V domě je uplatňováno nájemné cca 9 tis. Kč, což je na poměry Moravského Berouna nájemné poměrně vysoké a nájemní smlouvy byly uzavírány na velmi krátkou dobu. Obyvatelé města si stěžovali na nepořádek v okolí domu. V reakci na to, **uvažovalo vedení města v říjnu 2017 o zavedení tzv. opatření obecné povahy** – zóny bez doplateků na bydlení, které měli být uvaleny na bytové domy celkem 4 vlastníků, kdy nově nemělo být možné nájemníky pobírat dávkou hmotné nouze - doplatek na bydlení.⁹ **Po konzultaci s ASZ se však město nakonec rozhodlo pro jiný postup** a svolalo jednání pracovní skupiny, na které byla pozvána odborníků a důležitých aktérů, například zástupci Olomouckého kraje, PČR, OSPOD nebo majitele dotčených nemovitostí. Společné projednání problému a jeho participativní charakter vedl ke změně postojů a začátku koordinace systematických intervencí. Argumenty proti vyhlášení Opatření obecné povahy (dále jen OOP) se opíraly hlavně o to, že **pro některé dotčené nájemníky neexistuje v bydlení žádná alternativa a tímto krokem se mohou dostat do bezvýchodné situace**. Navíc by majitel nemovitosti i po vyhlášení OOP dům pravděpodobně dál pronajímal i bez možnosti přilepšení dávkou DnB, nicméně rodiny by i tak musely zaplatit nájemné z jiných peněz, což by mohlo vést ještě k rizikovějšímu jednání, v horším případě i nárůstu kriminality nebo černé ekonomiky. Případně, jak naznačoval jeden z aktérů v rozhovoru, „*Může se stát, že se to pronajme stejně, ale i daleko větším ubožákům. Nebudou dostávat doplatky. Bude větší kriminalita.*“ Z pohledu města ovšem nešlo jen o pomoc nájemníkům, ale také o řešení problémů okolo domu (nepořádek, problematické chování některých nájemníků, zvyšující se drobná kriminalita, ale také havarijní stav domu a nemožnost se na čemkoliv domluvit s majitelem). Z všech uvedených důvodů se **pracovní skupina nakonec rozhodla před bezdoplatkovou zónou upřednostnit koordinovaný systém podpůrných opatření** a zahájila jednání s majitelem domu na Dlouhé č. p. 306. Do situace se vložila také městská policie, městský úřad, APK, terénní sociální pracovnice a zaměstnanci projektu „Rozvoj komunitních aktivit v Moravském Berouně“. **Výsledkem bylo vytvoření systému komunikace města se správcem budovy, prodloužení délky nájemních smluv a dohoda s majitelem na investicích do technického stavu domu a s nájemníky o svépomocném udržování pořádku v okolí domu. V poslední době se však dle některých oslovených aktérů situace mírně zhoršila.** Například dle vedení města

⁹ Toto kontroverzní opatření se postupně prosazuje a zavedlo jej do praxe již několik desítek obcí v rámci Olomouckého i Moravskoslezského kraje.

přestal majitel domu opět komunikovat a nereaguje ani na dopisy zaslané městskému úřadu a podobný stav je u vlastníka domu na Opavské 226. Na druhou stranu, dle pracovníků projektu *Rozvoj komunitní práce v Moravském Berouně* proběhlo v červnu 2019 mezi komunitními pracovníky, obyvateli a majiteli velké setkání (Opavská i Dlouhá) a vyjednávaly se další změny (např.: participativní výsek trávy, dohody ohledně splácení dluhů, organizace pořádku v okolí apod.). Tento postup lze (v kontextu jiných měst) považovat za výjimečný a v SA 2019 byl popsán jako příklad dobré praxe. **Z hlediska evaluačních zjištění zde vidíme významný prostor pro neustálou, nepřerušovanou komunikaci v rámci pracovních skupin, udržování místní synergie, vyčlenění kapacit na tyto aktivity mj. také ze strany ASZ.**

Dopad č. 3 Stabilizace životní situace ohrožených osob/domácností

S ohledem na to, že pro hodnocení předchozích dvou dopadů jsme se přiklonili ke kvalitativní stránce hodnocení, pro ilustraci tohoto dopadu se pokusíme využít kvantitativních dat (s vědomím limitů, o nichž jsme pojednali v textech shora). Zda se podařilo aspoň v některých ukazatelích, které indikují sociální vyloučení, situaci v lokalitě zlepšit (na což předpokládáme, že mohou mít vliv i opatření v oblasti bytové politiky – byť parciálního charakteru ve smyslu např. komunitní práce), se pokoušíme ukázat na níže uvedených datech, jejichž sběr proběhl v rámci Situační analýzy 2019.

Tabulka 2: Vývoj počtu příjemců PnB, PnŽ a DnB v Moravském Berouně v letech 2016 – 2018

Rok	Příspěvek na bydlení – celkový počet za rok	Měsíční průměr za daný rok ¹¹	Příspěvek na živobytí – celkový počet za rok	Měsíční průměr za daný rok	Doplatek na bydlení – celkový počet za rok	Měsíční průměr za daný rok
2016	913	76	1224	102	451	38
2017	820	68	949	79	372	31
2018	647	54	627	52	252	12

(Zdroj: MPSV in SA 2019)

Jak je vidět na údajích z tabulky 2, mezi lety 2016 – 2018 došlo ke značnému poklesu počtu ročně vyplácených dávek. **U příspěvku na živobytí se jednalo o pokles o 29 p. b., počet příspěvků na živobytí poklesl téměř o polovinu (48, 8 %) a u doplateků na bydlení se jednalo o pokles 44, 1 p. b.** V roce 2018 dle propočtu průměrný počet domácností pobírajících příspěvek na bydlení 54, příspěvek na živobytí 52 a doplatek na bydlení 21. Je však otázkou, **jak tato čísla dále interpretovat: v čistě kvantitativním vyjádření, jak uvádí i Situační analýza 2019 jako počet rodin v Moravském Berouně (cca 50), které se ocitají v hmotné nouzi a zároveň využívají institucionální podpory úřadu práce, resp. cca 50 domácností, které mají problém s úhradou nákladů spojených s bydlením a pobírají PnŽ, u 21 z nich jsou tyto potíže značné a musejí k PnŽ ještě pobírat doplatek na bydlení.**¹⁰

Při porovnání s celkovým počtem domácností ve městě a přepočtu uvedených čísel na procenta zjistíme, že v Moravském Berouně je asi 4,2 % domácností v hmotné nouzi. Ještě v roce 2016 to však bylo více než 8,2 % a je tedy zřejmé, že **dochází k citelnému poklesu počtu vyplácených dávek, z čehož**

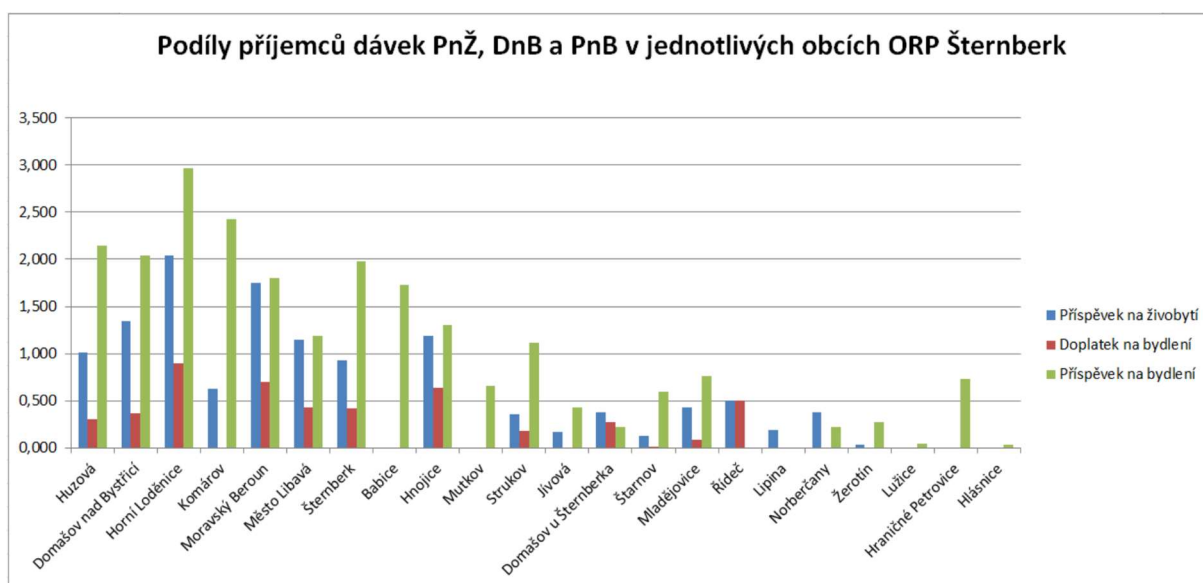
¹⁰ Je ale také třeba počítat se sezónními výkyvy, které výše uvedená tabulka příliš nezohledňuje. V zimních měsících je nezaměstnanost v Moravském Berouně cca o 0,5 – 1 % vyšší než v letních a pravděpodobně je tedy vyšší i počet příjemců dávek HN. (Zdroj: SA 2019)

Ize odvozovat i na zlepšující se socioekonomickou situaci alespoň části obyvatel. Nicméně může to znamenat také například i striktnější přístup úřadu práce, dále je třeba počítat s určitým počtem osob, které stojí zcela mimo sociální systém (například protože došlo k jejich vyřazení, nebo se sami odhlásí z evidence ÚP). Data nelze kvalifikovaně odfiltrovat tak, abychom jednoznačně definovali vzájemné závislosti konkrétních intervencí a dalších proměnných (např. působení hospodářského cyklu) a změnou situace ohrožených osob.

Zajímavé je, že co do podílu příjemců na počet obyvatel patří Moravský Beroun mezi nejzatíženější obce v rámci ORP Šternberk, což ilustruje graf 4.¹¹ a data tak poukazují na určitou „rozkolísanost“ stavu sociálního vyloučení v obci.

Graf 4: Podíly příjemců dávek PnŽ, DnB a PnB v jednotlivých obcích ORP Šternberk

(Zdroj: MPSV in SA 2019)



O tom, že si lokální aktéři (aspoň část z nich) uvědomuje vzájemnou provázanost jednotlivých intervenčních oblastí, svědčí informace obsažené v rozhovorech: „Když někomu nedokážete ze začátku pomoci bydlením, tak ty ostatní věci jdou taky těžko.“

Shrnutí pro oblast Bydlení

Jedním z hlavních problémů, se kterými se práce LP od začátku potýkala a na kterých ztroskotala také realizace některých opatření, byly nedostatečné personální kapacity. Závažné dopady na průběh realizace plánovaných opatření mělo hlavně to, že nepodařilo dlouhodobě udržet pozici manažera SPSZ, příslušná agenda byla řešena ad hoc pracovníky z města nebo ASZ, nicméně řada opatření se pozdržela, případně se na ně vůbec nedostalo. **Za přetrvávající zásadní problémy pro posun situace spojené s bydlením v Moravském Berouně je možné spatřovat v nedosaženém konsenzu týkající se**

¹¹ K výsledným údajům v grafu byl použit výpočet: celkový počet PnŽ/DnB/PnB v obci za r. 2018 / 12 / počet obyvatel v obci k 1. 1. 2018 * 100. (Zdroj: SA 2019)

rekonstrukcí bytového fondu města (i přes podané projektové žádosti do IROPu) a přetrvávající absenci koncepce bytové politiky ze strany města.

Oproti tomu je nutné **vyzdvihnout aktivizaci a kooperaci místních aktérů, které bylo dosaženo v rámci řešení hrozby OOP.**

I přes tento nesporný úspěch **vidíme významný prostor pro neustálou, nepřerušovanou komunikaci v rámci pracovních skupin, udržování místní synergie, vyčlenění kapacit na tyto aktivity mj. také ze strany ASZ.**

Oblast Bezpečnost a prevence kriminality

Téma bezpečnosti bylo jednou z klíčových priorit, se kterými město vstupovalo do spolupráce s ASZ. Jako problematické bylo vnímáno hlavně konfliktní soužití mezi romskou menšinou a majoritou, veřejný pořádek, drogová problematika nebo skutečná či domnělá kriminalita sociálně vyloučených obyvatel města. Problémy v soužití se týkaly především veřejných prostranství v okolí náměstí, kde se hlavně v letních měsících zdržovalo značné množství osob, z velké části mladších Romů. Občané si stěžovali hlavně na hluk, nepořádek, konzumaci alkoholu a drog, děti, koupající se v kašně apod. Místa však bylo poukazováno i na to, že přímo v centru města dochází k prodeji drog, krádežím, výhrůžkám nebo fyzickému napadání. Kromě náměstí, byla jako riziková místa uváděna například historický park na Křížovém vrchu, okolí vyloučené lokality Ostrov a další. V minulých letech bylo patrné i znepokojení občanů v souvislosti s migrací obyvatel do soukromých bytových, nebo rodinných domů, nebo obecně to, že někteří nezaměstnaní obyvatelé lokality trávili část volného času na veřejných prostranstvích (což potom část místních občanů nesla nebo stále nese se značnou nelibostí). (Zdroj: SA 2019)

Uchopit tyto jevy přitom není snadné, jisté však je, že se jedná o zdroje společenského napětí, které mají vliv na pocit bezpečí obyvatel a potenciálně mohou být rovněž půdou pro posilování extremistických postojů.

Problematika bezpečnosti byla předmětem několika analýz. Východiska pro koncipování SPSZ ale byla čerpána zejména z poslední výzkumné zprávy o vnímání bezpečí v Moravském Berouně realizované v roce 2014. Podle něj velká část respondentů své město považovala za bezpečné, a pokud bylo možné nějaké problémy přece jen vysledovat, souvisejí v mnoha případech s i jinde „klasickými“ tématy, jako je opilectví, dříve závažná drogová situace, výtržnictví a především komplikovaný vztah majority s minoritní romskou částí obyvatel. Bylo konstatováno, že přestože se dvě třetiny dotázaných sami nikdy v Moravském Berouně do nebezpečné situace nedostali, hovořili mnozí respondenti (35%) o obavách, jejichž zdroj nejsou vůbec schopni identifikovat. V 8% případů dokonce přímo hovořili o tom, že v nich Romové vzbuzují obavy pouze svou přítomností, aniž by se chovali ohrožujícím způsobem. (Zdroj: SA 2019).

Kromě Situační analýzy 2013 a dalších výzkumů, které analyzovaly příčiny bezpečnostních rizik v souvislosti se sociálními problémy, se na problematiku vnímání bezpečnosti veřejností zaměřil *Výzkum pocitu bezpečí občanů města Moravský Beroun*, realizovaný v roce 2014 Univerzitou Palackého v Olomouci. Do té doby se v Moravském Berouně o obavách veřejnosti z kriminality, především v souvislosti s místní romskou populací často hovořilo, ale tato tvrzení nebyla podložena žádnými relevantními daty. Uvedený výzkum, založený na dotazníkovém šetření (vzorek činil 300 respondentů) a několika ohniskových skupinách, pomocí tvrdých dat tyto představy o výrazném pocitu ohrožení obyvatel do jisté míry vyvrátil, neboť se v něm například konstatuje, že: „68 % oslovených Berounčanů považuje město za více, či stejně bezpečné jako jiná, srovnatelně velká města. Pouhých 6 % obyvatel se domnívá, že je Moravský Beroun výrazně nebezpečnější, než jiná malá města.“ (Zdroj: SA 2019).

Tento ať reálný či do jisté míry domnělý etnický podložený konflikt vzbuzuje v minoritě demotivaci ve zlepšování obtížné situace společnou komunikací, ale často i pocity ohrožení v opakovaných vyhrcovaných situacích. Jak konstatuje SA 2019: „Romové však obecně pocity strachu a ohrožení trpí zřejmě výrazně méně intenzivně, než majoritní moravskoberounská populace.“

Dokumenty zaměřené na popis bezpečnostní situace a prevenci kriminality (především Koncepce prevence kriminality města Moravský Beroun na léta 2014–2016 nebo Bezpečnostní analýza na rok 2017) ve městě popisují okolnosti trestných činů (dále jen TČ) nebo PČ v Moravském Berouně následujícím způsobem: „...skladba nápadu trestné činnosti (se) nijak významně neliší od jiných částí republiky. Klesá podíl krádeží (...) „Pokud ke krádežím v oblasti Moravského Berouna dochází, tak se jedná zejména o krádeže nafty z odstavených nákladních vozidel, autobusů a pracovních strojů, druhotných surovin a drobné moderní elektroniky, tedy lehce zpeněžitelných a na trhu poptávaných komodit. Problémem jsou v Moravském Berouně již historicky krádeže z garáží.“ Tuto informaci uvádíme pro objektivizaci situace v oblasti bezpečnosti v Moravském Berouně.

Problematika veřejného pořádku je v Moravském Berouně regulována několika obecně závaznými vyhláškami. Dohlížením nad dodržováním těchto vyhlášek je pověřena především městská policie nebo APK. **Oblastí, která zatím městem regulována není, a je přitom spojena se sociálně patologickým jednáním, je regulace hazardu a výherních automatů.** Jak konstatuje i SA 2019: „K poklesu počtu výherních automobilů paradoxně přispěla spíše celostátní legislativa, menší provozovny si obvykle

nemohou dovolit splnění zákonných podmínek, a navíc ve městě poklesl celkový pokles počtu hospod restaurací. Příjmy městského rozpočtu z výherních automatů klesaly průběžně již od roku 2015, avšak na přelomu let 2017–2018 skončila platnost většiny dosavadních povolení vydaných ještě podle původního zákona o loteriích. V současné době se nachází na území města celkem 17, všechny v podniku „Žumpa“, provozovaném společností 3E Projekt, a.s.“

Dalším fenoménem, kterému musí strategický plán v oblasti prevence kriminality věnovat pozornost, je chování mládeže. Občané města opakovaně upozorňují na chování mládeže na náměstí a v městském parku. Na náměstí se jedná spíše o mládež romskou a její chování patří k jevu, o kterém byla řeč výše, v městském parku se jedná o mládež spíše majoritní.

Komplexnímu popisu **drogové problematiky** se v roce 2014 podrobně věnoval výzkum Univerzity Palackého *Analýza drogové scény v obci Moravský Beroun*. Ten byl realizován na základě poptávky města, která vycházela z latentního předpokladu veřejnosti o rozšířené distribuci a spotřebě nelegálních drog na území obce. **Výzkum ale překvapivě poukázal hlavně na snadnou dostupnost a společenskou toleranci alkoholu a tabáku, se kterými měla zkušenost značná část respondentů již na základní škole.** S odstupem potom pervitin a extáze, což se však už tolik netýkalo školní mládeže. **Podle výsledků výzkumu se míra spotřeby mezi Romy a příslušníky majority příliš neliší.** V roce 2014 část romských respondentů dokonce jako větší problém uvnitř komunity označovala gamblerství (od roku 2014 však došlo k systémovému omezení výherních automatů a zároveň se z ekonomických důvodů zavřely některé provozovny).

V rámci SWOT analýzy byly definovány následující slabé stránky a na druhou stranu existující příležitosti:

Slabé stránky:

- Chabý dohled dospělých Romů nad dětmi
- Drogová scéna
- Alkoholismus – napříč etniky
- Gambling
- Zadluženost
- Riziková místa
- Restaurační zařízení – nedodržování zavírací doby (gambling)
- Poškozování soukromého majetku (vzájemné spory mezi Romy v komunitě)

Příležitosti:

- Adresnější a cílenější přímá práce NNO
- Protidrogový streetworker
- Zavedení omezujících vyhlášek (výherní automaty)
- Návykové chování - výzkum
- Další spolupráce s Podané ruce (přednášky, školení)
- Institut zvláštního příjemce dávek

Následující tabulka uvádí priority, resp. cíle a opatření v oblasti Bezpečnost a prevence kriminality tak, jak jsou definovány v SPSZ a doplňuje je o současný stav plnění. Zeleně jsou vyznačeny splněné cíle, modře cíle, které byly naplněny částečně a červeně cíle, které realizovány nebyly.

Tabulka 3: Priority, cíle a opatření SPSZ v oblasti Bezpečnosti a prevence kriminality

Oblast	BEZPEČNOST A PREVENCE KRIMINALITY
Priorita 4.1	Systém preventivně bezpečnostní politiky města
Obecný 4.1	Systém preventivně bezpečnostní politiky města
Specifické cíle / Opatření:	
4.1.1 Asistenti prevence kriminality	Splněno / Realizováno v rámci projektu KPSVL od 1.1.2017 do 31.12.2019, příklad dobré praxe
4.1.2 Městská policie	Splněno / funguje stabilně
4.1.3 Kamerový systém	Splněno / funguje stabilně
4.1.4 Dobrá kontrola rizikových míst	Splněno / funguje stabilně
4.1.5 Setkávání představitelů města s veřejností	Nesplněno / chybí iniciátor
4.1.6 Aktivní práce s dětmi a mládeží	Částečně splněno / úspěšně se podařilo rozběhnout NZDM, realizováno z projektu KPSVL od 1.1.2017 do 31.12.2019. Ovšem to neoslovuje všechny děti, pro řadu z nich vhodné příležitosti chybí.
4.1.7 Zlepšit sousedské vztahy a soužití mezi Romy a majoritou	Nesplněno / dle individuálního zhodnocení místních aktérů se spíše nedaří

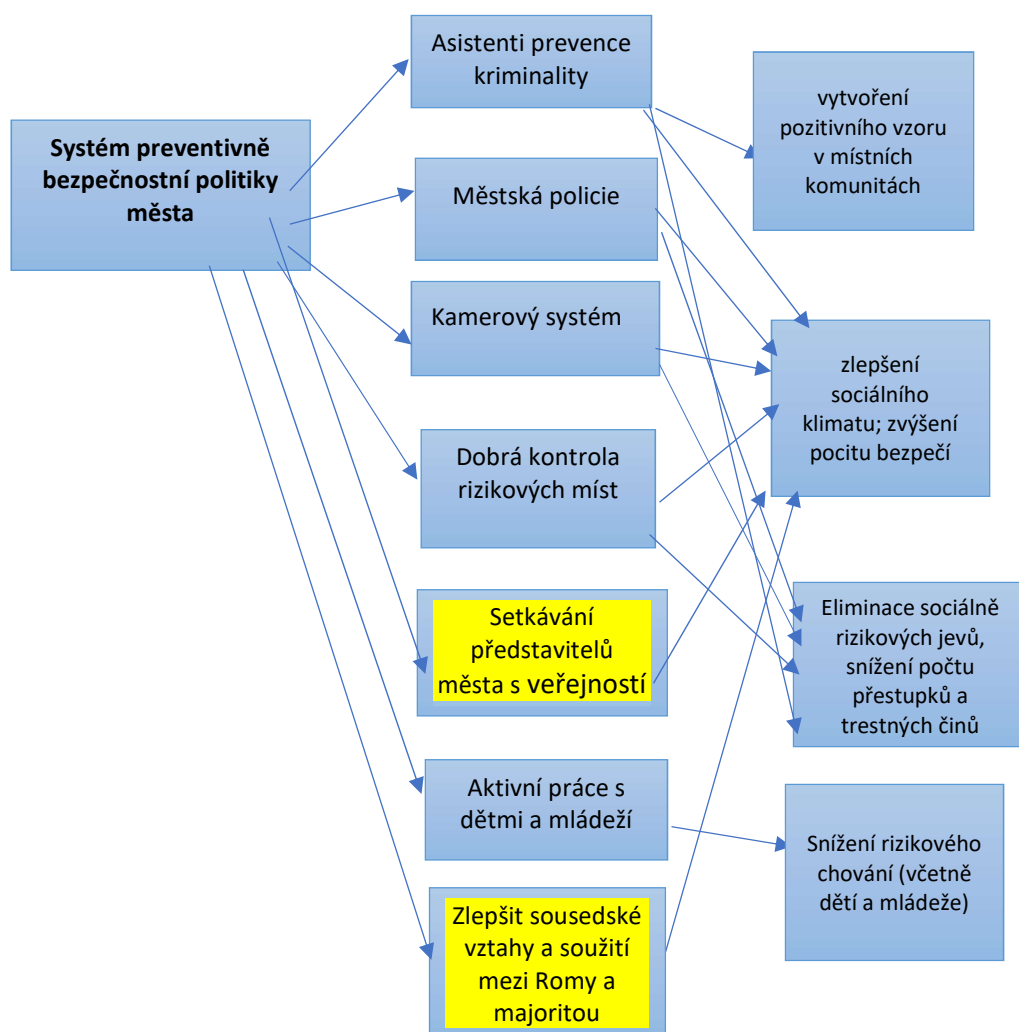
Indikované dopady realizace opatření v oblasti Bezpečnost a prevence kriminality

Jak jsme předeslali již u kapitoly věnované oblasti Bydlení, v SPSZ nejsou jednoznačně definovány očekávané dopady, resp. může docházet k záměně opatření, výstupů a dopadů. V této oblasti se vyskytuje určitá nesourodost nastavení opatření – zatímco specifické cíle 4.1.1 – 4.1.6 jsou definovány v podobě aktivit s možností zachycení explicitních výstupů, specifický cíl 4.1.7 je položen do kvalitativní, výsledkové dimenze („Zlepšit sousedské vztahy a soužití mezi Romy a majoritou“, zdroj SPSZ 2015 – 2018). Tyto skutečnosti jsme při definování dopadů v evaluačním designu zohlednili a pokusili se je transformovat pro potřeby vytvoření teorie změny. Pro oblast Bezpečnost a prevence kriminality jsme tak definovali 4 dopady, které jsou však vzájemně poměrně těsně provázány a tím i analyticky nesnadno odlišitelné. Vzhledem k těmto aspektům pak nelze jednoznačně definovat, ke kterým cílům/opatřením se jednotlivé dopady vážou a předpokládanou provázanost se snažíme představit ve schématu 2. Z uvedených důvodů se i při hodnocení této oblasti přikláníme převážně ke kvalitativní podobě hodnocení, která lépe ilustruje zejména provázanost jednotlivých částí intervencí. Schéma je sestavené na základě struktury SPSZ, žlutou barvou jsou vyznačena opatření, která nebyla realizována.

V následujícím schématu jsou zachyceny definované priority, cíle/opatření příslušného SPSZ a jejich zamýšlené dopady. Ze schématu je patrné, že strategickým plánováním chtěli místní aktéři v rámci této oblasti docílit čtyř skupin dopadů. Jsou jimi 1) vytvoření pozitivního vzoru v místních komunitách, 2)

zlepšení sociálního klimatu; zvýšení pocitu bezpečí, 3) eliminace sociálně rizikových jevů, snížení počtu přestupků a trestných činů, 4) snížení rizikového chování (včetně dětí a mládeže).

Schéma 3: Specifické cíle, opatření a dopady v oblasti Bezpečnosti a prevence kriminality



Dopad č. 1 vytvoření pozitivního vzoru v místních komunitách

V roce 2013 bylo přistoupeno ke zřízení městské policie (MP) a od poloviny roku 2014 byla v rámci městské policie zřízena také pozice asistentů prevence kriminality (APK), a to v rámci projektu KPSVL s dobou realizace od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019. Efekty opatření realizovaných prostřednictvím projektů KPSVL budou důkladněji zhodnoceny po ukončení jejich realizace v rámci závěrečné evaluační zprávy.

Jak vyplynulo z rozhovorů s lokálními aktéry, **působení APK lze považovat za jeden z příkladů dobré praxe a pozitivní prvek vzájemného sbližování minoritní a majoritní komunity** a aktéři upozornili na další konsekvence, které by bylo vhodné při pokračování činnosti APK reflektovat, viz v textech níže. Ve shodě bylo aktéry konstatováno, že **APK si svou prací a dlouhodobou přítomností ve městě vydobyli určitý respekt: bylo zjištěno, že APK jsou hodnoceni výrazně pozitivně Romy a převážně pozitivně také majoritou.** „APK je výborný projekt. Pomáhá to lidem růst a díky tomu si najdou lepší práci. O to je velký zájem.“ „Zlepšil se pořádek v parku a náměstí. Lidi už taky začínají vnímat, že to nejsou jen jako Romové, co jdou kolem.“ „Lidi se to časem naučili respektovat. Asistent s městskou se musí doplňovat.“

Jak konstatuje také SA 2019 „Asistenti se stali respektovanou součástí bezpečnostních složek, a to navzdory tomu, že jim výkon funkce nepřiděluje žádné jiné pravomoci než občanské.“ **Výkon této práce je sociálně a psychicky velmi náročný**, protože asistenti nemají k dispozici pravomoci ani donucovací prostředky, často se v terénu setkávají se svými známými či rodinnými příslušníky, kteří se obtížně srovnávají s jejich novou sociální rolí a někteří příslušníci majority mají zase problém asistenty respektovat, protože jsou Romové. Respekt si tak APK získali hlavně svým trpělivým a asertivním přístupem, určitou autoritu jim dávají také stejnojmenné připomínající uniformu městské policie, se kterou se ostatně jejich práce bezprostředně doplňuje. „Řekla bych, že pokud jde o asistenty, tam to funguje. Asistenti jsou takoví ze života... normální obyčejní lidi. Ví, že i tohle i tohle se může stát. Víc to řeší takovýma, no... lidskýma metodama.“ Jako jeden z pozitivních dopadů práce místních APK je možné považovat i to (přestože se nejedná o dopad přímo do lokality Moravský Beroun), že se jejich zkušenostmi nechali inspirovat v nedalekém Vítkově a Budišově nad Budišovkou a zřídili zde rovněž pozice Asistentů prevence kriminality.

Aktéři upozornili také na další dopady působení APK na místní komunitu: „Zdraví ty lidi, a jak je začali zdravít, tak se na ně začali obracet se svými problémama. Už ví občané, že se na ně mohou obracet se svými problémy. Přišli k paní, pomohli jí s taškami a pomohli jí domů.“ „MP a APK s lidma řešili problémy s exekucemi...“.

Pozici APK od roku 2014 zastávalo 12 osob, z toho 10 bylo z romských respondentů zaměstnáno v rámci projektu města a 2 na dotaci VPP z ÚP. Výkon této funkce nezvládli všichni, kteří na toto místo byli vybráni. **Na některé z nich mělo zkušenost s prací u APK hlubší dopady a našli si díky ní později jinou a lépe placenou práci (díky dovednostem, které si osvojili v rámci výkonu služby), jeden z nich dokonce začal podnikat.** „Dalo mu to přesně – odpovědnost. Povinnost řídit si svůj vlastní život. Starat se o sebe.“ **V tomto zjištění lze spatřovat multiplikační efekt s přesahem do oblasti zaměstnanosti/zaměstnatelnosti daných osob, který je z hlediska komplexního pojetí sociálněpolitických intervencí vysoce žádoucí.**

Ukazuje se, že oblast odměňování APK je **nejslabším článkem** této intervence, protože již řada kvalitních asistentů (zvláště v dnešní době hospodářské konjunktury) odešla za jinými příležitostmi. Část z nich se naopak na této pozici neosvědčila a museli z různých důvodů skončit, například protože

nezvládli své vlastní sociální či ekonomické problémy kombinovat s dobrým výkonem práce. Od roku 2017 se počet asistentů ustálil na počtu 4. Přestože uchazeči podstupují komunikační výcvik zaměřený na asertivitu a řešení problémů, proces přípravy a mentoringu, uvedená evaluační zjištění indikují **nutnost kontinuální práce s osobami, které jsou na dané pozici zařazeny, ve smyslu jejich psychosociální podpory, dluhového poradenství a zvyšování jejich kompetencí jak odborných, tak i sociálních.** Jak uvádějí aktéři *„Důležitý je výběr lidí. Musí být alespoň částečně respektováni. Musí být schopni s těmi lidmi mluvit.“ „Oni je jako APK v podstatě uměle vytáhli jako autority.“ „...záleží na kvalitě těch asistentů. Někdy v konfliktní situaci selhali.“ „Musí se to připomínkovat práce APK více, než jedenkrát za 3 měsíce. Musí se o tom více hovořit. Vedení nemělo konkrétní představy, jak to bude fungovat.“*

Dopad č. 2 zlepšení sociálního klimatu; zvýšení pocitu bezpečí

V rámci rozhovorů s lokálními aktéry jsme zaměřili pozornost na zjištění dalšího dopadu v oblasti bezpečnosti a prevence kriminality, a to, zda došlo ke zlepšení sociálního klimatu a zvýšení pocitu bezpečí v Moravském Berouně.

Z hlediska výstupové stránky realizace plánovaných opatření je možné konstatovat, že byly realizovány „hmotné“, resp. věcné atributy, které by měly (spolu s dalšími intervencemi, o kterých se zmiňujeme dále), k indikovanému dopadu vést, a to fungování městské policie, kamerového systému a dobrá kontrola rizikových míst. Zároveň jsme se však pozastavili nad otázkou, zda např. ustavení městské policie a její fungování je pouze opatřením, resp. výstupem nebo zda jej **můžeme považovat za dopad snahy vedení města o zlepšení práce s romskou menšinou**, kdy dle sdělení jednoho z aktérů *„...město nevědělo, jak pracovat s romskou menšinou. Státní policie toto neřešila, a proto vznikla městská policie.“* V reakci na bezpečnostní problémy rozhodlo vedení města v polovině roku 2013 o zřízení městské policie v počtu 2 strážníků. Z nich je jeden pověřený velením a mentoringem APK a druhý, kromě výkonu služby v terénu zastává také funkci manažera prevence kriminality.

Zároveň bylo přistoupeno k instalaci kamerového systému. Další preventivní opatření byla potom realizována ve spolupráci s ASZ. Konkrétně šlo o zřízení pozic *Asistentů prevence kriminality* (viz dopad č. 1) nebo (ve vybraných bytových domech města) také tzv. *Domovníků-Preventistů*, případně komplexních nástrojů sociální či komunitní práce. *„Vznikla městská policie 2013. Výzkum – lidé to kvitují. Starší generace.“* V rámci důrazu na preventivní aktivity byly také ve spolupráci s Univerzitou Palackého realizovány výzkumy, zaměřené na vnímání bezpečnostních rizik a analýzu drogové scény ve městě. *„Díky aktivnímu přístupu městské policie ve spolupráci s ASZ se dařilo posilovat systém prevence, který se rozšířil o působení asistentů prevence kriminality a také domovníků, kdy obě tyto aktivity jsou vnímány ze strany občanů jako velmi úspěšné (viz Výzkum pocitu bezpečí občanů města Moravský Beroun).“*

Proto se také SA 2019 vyslovuje o posunu v pocitu bezpečí u občanů Moravského Berouna následujícím způsobem: *„Pokud by byl takovýto výzkum realizovaný dnes, výsledky by byly kvůli odlišné situaci ve městě nejspíš jiné. Na Náměstí 9. května, ale i v ostatních lokalitách se dnes dlouhodobě pohybují hlídky městské policie či, prostory v centru i na Křížovém vrchu jsou monitorovány kamerovým systémem a lokalita Ostrov byla zakonžerovávána a už v ní nikdo nebydlí. Na druhou stranu může veřejnost dle některých aktérů ve svých názorech projevovala jistou setrvačnost*

kdy: „Historicky je tady daná špatná zkušenost s Romy, která sice už dnes tolik neplatí, ale pořád je to v hlavách těch lidí. Cokoliv pak vypadá, že se dělá pro ty místní Romy, tak považováno za špatné.“ Otázkou také zůstává, nakolik pružně veřejnost přizpůsobuje své názory oficiálně dostupným faktům, nebo si je vytváří na základě jiných zdrojů informací, resp. zažitých vzorců a pocitů, které nelze ani v rámci sociálněvědního výzkumu podceňovat.

Ke zlepšení klimatu jistě přispěli také samotní APK, jejichž působení podrobněji rozebíráme v rámci dopadu č. 1, kteří dle vyjádření aktéra: „Začali chápat souvislosti. Jak se řešili situace. Jim to zpočátku připadalo normální, že hulákali. Pozorovali, jak to na náměstí funguje. Jak se mu vyhýbají. Jak je to nepříjemný, když se tam huláká. Najednou začali chápat, že to není v pořádku, že to vadí veřejnosti.“

Z hlediska objektivit prováděného hodnocení a v návaznosti na informace uváděné v předchozích odstavcích je však nutno konstatovat, že co dosud „pokulhává“, je realizace „měkkých“ opatření: nepodařilo se v širším rozsahu zajistit setkávání představitelů města s veřejností, a to z důvodu absence iniciátora těchto akcí. **Uvedené zjištění naznačuje, jak je situace v lokalitě v oblasti sociálního vyloučení „křehká“ a opětovně vyvstává potřeba sofistikovaných řešení, vyjednávání, eliminace parciálních zájmů** a potvrzuje jej také jeden z aktérů (přestože otázka nebyla přímo vztažena k realizaci setkávání představitelů města s veřejností) „Participace majority a minority na společenských akcích. Příprava Berounských slavností spočívala na VPP. Postavení stanů a laviček a zabezpečení chodu. Úklid nepořádku. Berouňáci se přišli bavit a ti ostatní tam přišli makat. Jsou tam přirozené bariéry.“

Je otázkou do budoucna, zda by **absence tohoto opatření mohla být aspoň částečně nahrazena zavedením moderních komunikačních technologií**, k čemuž již část obcí přistupuje. Při této úvaze vycházíme z vyjádření jednoho z aktérů „Chtějí aplikaci ala mobilní rozhlas, který by aktuálně informoval občany o důležitých věcech. Aplikace. Například: Loděnice je ucpaná, pošle se mail. A bylo by to nejlepší...“.

Dopad č. 3 Eliminace sociálně rizikových jevů, snížení počtu přestupků a trestných činů

Ze zjištění SA 2019 vyplývá, že oficiálně dle OO PČR Šternberk funguje pilotní program, v rámci kterého jsou celkem 2 policisté přiřazeni do funkce tzv. *policejního specialisty v oblasti policejní práce ve vztahu k menšinové skupině Romů v sociálně vyloučených lokalitách*, přičemž jeden z těchto policistů je vyčleněn také pro Moravský Beroun. Jak však bylo sděleno jedním z aktérů v rámci rozhovorů „Na PČR je jeden člověk vyčleněný na práci s menšinami. Policie mu ale brání ve vykonání jeho specifické práce.“, což naznačuje **přetrvávání buď systémových bariér** (spočívajících v personálním a metodickém vedení PČR) **nebo modifikování výkonu služby** v rámci lokálního útvaru PČR. Druhé možnosti nasvědčuje také další sdělení aktéra „Berounská PČR nechce řešit věci, které by měli. Mají snahu věci neřešit a nevyřešit. V Berouně se extra moc nevyskytují. Mají velký rajón. Jejich činnost v MB není zaměřená na veřejný pořádek. Řeší věci, jenom které jsou jim oznámeny.“

Příčiny bezpečnostních problémů i jejich možná **řešení jsou však komplexní povahy** a mimo bezprostřední motivaci k páchání protiprávního jednání, souvisí i s dalšími socioekonomickými faktory, kupříkladu s možnostmi trávení volného času (mládež), vysokou nezaměstnaností nebo dluhy.

Jako značný problém byl v dané lokalitě identifikován **výskyt gamblingu** (v SA 2019 označený dokonce za významnější než drogová problematika), který však lze považovat za jev **s náročnými konsekvencemi jeho řešení**, jak naznačují také aktéři v rozhovorech: „Úvahy na zákaz hazardu byly,

ale město z toho nějakou korunu má. Ke klidu v Berouně by zákaz automatů asi přispěl.“ „V hospodě nebyly problémy. Ale v herně jsou vždycky problémy.“ Dle zjištění SA 2019 „V roce 2018 činily daňové zisky z příjmů tzv. technických her pro Město Moravský Beroun 1 315 000 Kč. Pokud počítáme se zákonem stanoveným daňovým příjmem 35 % z celkového příjmu provozovatel, z něhož pak 65 % putuje do obecního rozpočtu (a 35 % do státního), prohráli hráči v Moravském Berouně za rok 2018 zhruba 5 780 220 Kč.“

V souvislosti s gamblingem byly aktéry **naznačena také systémová, legislativní „bílá místa“** ve zvládnutí této problematiky: *„Ze zákona je povinná registrace hráčů, ale není to propojené s tím, jestli pobírá dávky a má exekuci. Už tam není krok toho, že bys nebyl registrovaný. Kartu mít musíš, ale hrát může každý.“ „Nemůže prohrát víc jak 2 tisíce v automatu.“*

K osvětlení tohoto tématu podotýkáme, že legislativní regulace je od roku 2018 poměrně striktní, hráč nemůže nyní prohrát denně více, než je stanoveno specifickým výpočtem uvedeným v zákoně 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Dále musí být zaregistrován přes občanský průkaz a musí si stanovit vlastní tzv. sebeomezující opatření (například maximální výše sázek, čisté prohry, počet přihlášení atd.). Provozovatelé museli investovat do technického a kontrolního vybavení a nesmí provozovat méně než 15 přístrojů. Komplikovanější je také samotný povolovací proces. **Registrace hráčů však dle některých aktérů není doposud dotažena k původnímu záměru, aby se zamezilo utrácení příjmů ze sociálních dávek, protože není stále propojena s evidencí dávkového systému, a tudíž ještě nefunguje tzv. rejstřík fyzických osob vyloučených v účasti na hazardních hrách (kde budou registrováni příjemci dávek v hmotné nouzi, dlužníci v úpadku, gambleři se soudním zákazem nebo nařízenou ochrannou léčbou závislosti a také ti, kteří o zapsání sami požádají)** (Zdroj SA 2019 a viz zjištění v rámci rozhovoru uvedené shora).

Ze shora uvedeného je zřejmé, že **legislativní a systémové bariéry, které s řešením problému souvisí, jsou spojeny s řadou nepopulárních opatření** (např. potenciální snížení příjmů města) a nelze se tak příliš divit indiferentním postojům k jejich implementaci.

Příklady související se sociálně rizikovými jevy, o nichž jsme pojednali shora, uvádíme jako ukázkou bariér, které brání razantnějším dopadům ve smyslu eliminace sociálně rizikových jevů v dané lokalitě. Nicméně se dále pokoušíme o propojení opatření, které byly v oblasti bezpečnosti a prevence kriminality realizovány s **kvantitativními ukazateli** charakterizujícími tuto oblast, viz graf 3 (s vědomím, že na pozitivní vývoj ukazatelů mohou mít vliv další intervence, o nichž jsme se již zmiňovali v hodnocení dopadů č. 1 a 2 – fungování kamerového systému, APK, ale také např. volnočasové aktivity pro rizikovou mládež, o nichž se zmíníme v části věnované dopadu č. 4). Navíc, jak uvádí SA 2019 „Pro průběžný pokles indexu kriminality jsou však zásadní také příčiny nadregionálního významu, například dlouhotrvající a na Moravský Beroun bezprecedentně nízká nezaměstnanost a zlepšující se socio-ekonomická situace obyvatel (což má nepochybně vliv na nižší výskyt majetkové trestné činnosti). Jiným vlivným faktorem je například přesouvání části protiprávního jednání na internet, kde se obtížněji zjišťuje a prokazuje, či obecně nízká důvěra občanů v možnosti vypátrání pachatele, například při hlášení krádeže nebo i závažnějších přečinů (a tím pádem růst tzv. latentní kriminality).“

Na další limity, které ovlivňují vypovídací schopnost ukazatelů, upozorňuje Situační analýza 2019: **„...v Moravském Berouně došlo mezi lety 2013 až 2018 ke značnému poklesu počtu evidovaných trestných činů, a to o více než téměř 80 %.** Do roku 2013 nápad TČ naopak průběžně narůstal. Je však potřeba podotknout, že uvedená čísla se vztahují k nápadu TČ na území s působností místního

Obvodního oddělení PČR (od roku 2017 pouze policejní služebny), kam kromě Moravského Berouna a jeho místních částí spadají také obce Domašov nad Bystřicí, Heroltovice, Horní Loděnice, Hraniční Petrovice, Jívová, Město Libavá, Norberčany, Nová Véska, Nové Dvorce, Rudoltovice a, Čabová.“

Graf 5: Vývoj nápadu TČ na území v působnosti OO PČR Moravský Beroun



(Zdroj: PČR, MP Moravský Beroun in SA 2019)

Data v oblasti přestupků jednoznačně ukazují, že **v období let 2013 – 2018 došlo k výraznému poklesu počtu evidovaných přestupků, mezi lety 2013 - 2018 o téměř 56 %**. Nutno podotknout, že část přestupků je řešena také domluvou, nebo od 1. 7. 2017 tzv. napomenutím. Intepretace se přikláníme k tomu, že na snížení počtu evidovaných přestupků mělo vliv mnoho faktorů, například rostoucí personální zabezpečení a tím pádem i rozsah činnosti městské policie, (včetně dlouhodobého nasazení asistentů prevence kriminality), efektivita kamerového systému, nebo další specifické okolnosti a opatření, jako například změna tzv. přestupkového zákona a s tím spojený způsob evidence od 1. 7. 2017 (nově zákon 251/2016 Sb., respektive 65/2017, dříve zákon 200/1990 Sb.). Stejně jako u trestné činnosti jsou i u počtu přestupků důležité nadregionální faktory. (Zdroj: Městská policie Moravský Beroun, MěÚ Moravský Beroun, PČR in SA 2019).

Dokumenty zaměřené na popis bezpečnostní situace a prevenci kriminality (především Koncepce prevence kriminality města Moravský Beroun na léta 2014–2016 nebo Bezpečnostní analýza na rok 2017) ve městě popisují okolnosti TČ (trestné činnosti), resp. PČ (přestupkové činnosti) v Moravském Berouně následujícím způsobem: „...**skladba nápadu trestné činnosti (se) nijak významně neliší od jiných částí republiky. Klesá podíl krádeží (...)**.. Problémem jsou v Moravském Berouně již historicky krádeže z garáží. (Zdroj: SA 2019.)

Přes opticky pozitivní výsledky však nedochází k řešení příčin, jak konstatuje mj. také koncepce prevence kriminality: „Zdejší region, vyznačující se nízkou zaměstnaností spolu s pokračující hospodářskou recesí, je však příznivým podhoubím pro nárůst majetkové kriminality. Příčinou je ovšem nejen prohlubující se chudoba u sociálně vyloučených osob z Romského etnika, ale dotýká se i stále většího počtu lidí z majoritní části. “ Jak dále konstatuje tentýž dokument, existuje jasná souvislost mezi chudobou a páčáním určitých druhů trestné nebo přestupkové činnosti. „...**je nutné podotknout, že v posledních letech přibývá krádeží z nouze, totiž situací, kdy pachatelé použili krádeže jako poslední možnost pro naplnění svých základních potřeb.**“ (Koncepce prevence kriminality in SA 2019).

Dopad č. 4 Snížení rizikového chování (včetně dětí a mládeže)

S ohledem na multidimenzionalitu problému bezpečnosti a prevence kriminality považujeme za zásadní (jak naznačili v rozhovorech také lokální aktéři) aktivity směřující ke snížení rizikového chování s akcentací působení těchto intervencí na děti a mládež.

V této souvislosti je nutné zmínit, že se dle informací z Vyhodnocení opatření SPSZ 2015 – 2018 „...podařilo úspěšně rozběhnout NZDM“, a to z projektu KPSVL s dobou realizace od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019. Další uváděné informace, které se k této intervenci vážou, budou vyhodnoceny po skončení realizace projektu a uvedeny v závěrečné evaluační zprávě a bude podchycena dopadová dimenze projektu. Vzhledem k tomu, že **za rizikové faktory vedoucí k potenciální konzumaci ať už legálních či nelegálních drogů mládeže, byly ve výzkumu označeny především způsob trávení volného času, pravidla chování v partě mladých**, ale i celková společenská benevolence k alkoholu, tabáku, nebo například i ke spotřebě marihuany, **považujeme zahájení aktivit NZDM v obecné poloze za zásadní opatření**. Při hodnocení v rámci této zprávy vyplynulo z rozhovorů s aktéry, že *„Nízkopráh je dobrá věc. Dopad, děcka co byli na ulici, tak z ní najednou zmizela. Snížilo se to, i když to samozřejmě úplně nezmizelo.“* Zároveň však zazněly rozporné reakce na adresu spolupráce s OSPOD *„Spolupráce s OSPODem se od roku 2017 zhoršila hodně.“* *„Případové konference se neřeší. Mladiství podnapilí. Sociálka tam přijela, ale neřešili to.“*

I při hodnocení tohoto dopadu tak vyvstává stejný motiv jako u dopadů předchozích, a to potřeba nepřerušované, kontinuální práce s aktéry na místní úrovni.

Dále je potřeba uvést (přestože se nejedná o opatření SPSZ), že ve městě vznikla v roce 2017 nová sportovní hala, tzv. Medvěd aréna. **Je ovšem otázkou, nakolik je zde sportovní vyžití dostupné i pro sociálně slabší mládež, pro kterou mohou být finance i symbolické/psychologické bariéry pro zapojení do aktivit, kterých se účastní mládež z majority, nebo obecně z lépe zabezpečených rodin.**

V roce 2015 – na základě Agenturou realizovaných výzkumů s tematikou drogové problematiky a pocitu bezpečí – se k preventivním činnostem přidává aktivita sportovně-volnočasového Sportovního klubu Městské policie Moravský Beroun Shooting Bears o. s., který svou otevřeností nabízí možnost práce s dětmi a mládeží. Právě díky výsledkům dosavadního působení - při nezbytné spolupráci s neziskovými organizacemi (ECCE-HOMO Šternberk; Poradna pro občanství, občanská a lidská práva; Help-in, o.p.s Bruntál), Krajským úřadem Olomouckého kraje, Policie ČR, ZŠ Moravský Beroun, ÚP, VOŠ CARITAS Olomouc a mnohými dalšími... Jak však uvádí SA 2019 „V souvislosti s drogovou problematikou je potřeba zmínit stále nedostatečné kapacity prevence a nízkou dostupnost služeb v této oblasti.“

Shrnutí pro oblast Bezpečnost a prevence kriminality

Za významný dopad, který v dané oblasti v souvislosti s implementací SPSZ nastal, lze bezesporu **považovat působení APK**, kdy došlo k vytvoření pozitivního vzoru fungování lidí z menšiny v místní komunitě a APK byli pozitivně hodnoceni jak Romy, tak majoritou a mj. **přispěli ke zlepšení klimatu v lokalitě**. Pro samotné APK měla participace na daném opatření **další pozitivní efekty, např. ve smyslu kompetencí pro získání jiného zaměstnání**. V rámci hodnocení však **zároveň vyplynula potřeba kontinuální podpory osob**, které tuto sociálně i psychicky velmi náročnou práci vykonávají.

Další pozitivní efekty, mj. ve smyslu snížení počtu trestných činů a přestupků, lze také do určité míry přičíst působení městské policie a zavedení kamerového systému. Bohužel **nenaplněným zůstalo opatření zaměřené na setkávání představitelů města s veřejností**, což může být rovněž důvodem vyjádření části respondentů, že se zatím **příliš nedaří zlepšit sousedské vztahy mezi Romy a majoritou**. Jak explicitně vyjádřil jeden z aktérů „*Participace, komunikace s veřejností. PR potřebujeme posilovat. Tohle je oblast, která je potřeba posílit. Furt v hlavách lidí jsou ty předsudky.*“ „*Historicky je tam daná špatná zkušenost s Romy, která už neplatí. Ale furt je to v hlavách těch lidí. Cokoliv je pro Romy, tak je považováno za špatné.*“ **Uvedené zjištění naznačuje fragilitu vztahů na místní úrovni a opakovaně vyvstává potřeba sofistikovaných řešení a přístupů včetně působení externího mediátora, např. z prostředí ASZ.**

Systémové diskrepance související s legislativním nastavením pravidel pro používání výherních automatů ve smyslu absence provázanosti registrace hráčů a příjemců sociálních dávek ve spojení s příjmovou stránkou města (tvořenou mj. příjmy z hazardních her) naznačily další prostor pro eliminaci rizikových sociálních jevů.

Zhodnocení naplňování cíle koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL)

Klíčovým východiskem tvorby strategického plánu sociálního začleňování je koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám, který je v Metodice KPSVL definován jako „zajištění adresnosti, koordinace, konzistence a synergie místních opatření sociální integrace založených na lokálních potřebách, která budou realizována prostřednictvím specifického mechanismu financování z prostředků ESIF“.

Následující část evaluační zprávy se zaměřuje na ověření premis KPSVL a analyzuje, do jaké míry realizace opatření vycházejících ze strategického plánování splňuje preferované principy, jimiž je **adresnost, koordinace, konzistence, synergie**. Kromě uvedených principů se věnujeme také **udržitelnosti, kterou chápeme jako podmínku pro dlouhodobý efekt KPSVL**.

Adresnost/relevance

Dle provedených rozhovorů s místními aktéry i podle informací z dalších analytických podkladů je Moravský Beroun vnímán jako oblast se zvýšenou koncentrací sociálního vyloučení. Soustředěním zdrojů a kapacit a zacílením intervencí na řešení problémů, které byly ve vstupní analýze a dalších analytických podkladech shledány jako klíčové (zejména problematika bydlení a bezpečnosti a prevence kriminality) lze považovat princip adresnosti za splněný, přestože k realizaci částí opatření v průběhu implementace SPSZ nedošlo. **Nastavení intervencí bylo adresně zaměřeno na cílové skupiny, jichž se zmiňované problémy bezprostředně dotýkají, a bylo taktéž místně zacíleno.** Jak uváděli aktéři, „*Strategický plán reagoval dobře na problémy, nedošlo ke stoprocentnímu naplnění.*“ „*Popis problému byl v pracovních skupinách správný. Moravský Beroun měl velké oči a bylo tam moc*

navržených opatření.“ **Adekvátní stanovení počtu plánovaných intervencí by se určitě mělo do budoucna stát předmětem diskuse jak v rámci LP, tak uvnitř ASZ.**

Komunikace místních partnerů s lokálním konzultantem (LK) a působení ASZ v lokalitě bylo většinou oslovených aktérů hodnoceno jako dobré a jeho přístup jako velmi nápomocný. Příkladem může být shrnutí jednoho z aktérů na otázku, jak hodnotí lokální partnerství:

- *Spolupráce s agenturou dobrá.*
- *Scházet se více, než jednou za 2 – 3 měsíců by bylo dobré.*
- *Když se scházeli častěji, bylo to lepší. Častější kontakt byl fajn. 3 měsíce dopředu by bylo dobré vědět termín lokálního partnerství.*
- *Dokáže LP pojmenovat aktuální problémy.*
- *Lokální partnerství dokázali popsat ty existující problémy velmi přesně.*
- *Největší mezerou je bydlení.*
- *Nepodařilo se zrealizovat roli manažera SPSZ.*
- *Město má roli projektové manažerky. Ale chybí kapacity na napsání podpůrných projektů.*
- *Podpůrná role ASZ v projektech OPZ byla perfektní. Horší to byl IROP. Nedostali kvůli formalitě.*
- *Do pracovních skupin by měli být nanominováni i zastupitelé.*

Jak ukazují expertní zjištění posledních let, **klíčovou oblastí pro stabilizaci životní situace obecně je bydlení, které se v Moravském Berouně vyřešit nepodařilo.** Pro úspěšné sociální začleňování v obci je potřeba dále podnikat zásadní kroky především v této oblasti.

Konzistence

Konzistence kapacity vybraných opatření s potřebami osob ohrožených sociálním vyloučením je blíže evaluována v rámci evaluace dopadů opatření SPSZ v předchozí kapitole. Při hodnocení tohoto aspektu, kdy posuzujeme, zda intervence probíhala ve více tematických oblastech, můžeme konstatovat, že v rámci implementace hodnocených opatření SPSZ docházelo k propojování jednotlivých intervencí, a to zejména ve smyslu propojení působení APK a oblasti bydlení. Implementace strategického plánu sice přispěla k pokrytí potřeb v obci, **významně se však projevila jednak absence personálních kapacit v lokalitě (s pokračujícím odlivem ekonomicky aktivního a vzdělanějšího obyvatelstva, což je pro danou oblast alarmující) „Město nemá lidi. Odchází sociální pracovníci. Dopravní peklo a nemají svoje vlastní lidi. Musejí je zaplatit. Včetně těch komplikací.“ a jednak nedostatek konsenzu mezi místními aktéry při názoru na plánované projekty adaptace bytového fondu a na ustavení koncepce bytové politiky města.**

Koordinace a synergie

Aspekt **koordinace** lze považovat za naplněný, a to s ohledem na zjištěnou skutečnost, že v nejvyhrocenějších případech byli aktéři schopni flexibilně reagovat na konkrétní témata s podporou ASZ, přestože nebyla explicitně definovaná v SPSZ jako okruhy problémů k řešení... a intervence byli schopni propojovat (např. hrozící vyhlášení OOP...).

Zá zásadní pro naplnění tohoto aspektu v budoucnosti považujeme zejména posilování konsenzu na místní úrovni, čímž je mj. podporována také udržitelnost příslušných intervencí, boj s předsudky. Indikuje to potřebu práce s občany a veřejnými zástupci, tedy spíše s majoritou a dále i posilování kompetencí osob, které z minority jsou vytaženy jako autority, např. APK, dále posilovat komunikaci a spolupráci jednotlivých institucí veřejné správy (město – OSPOD, ÚP).

Udržitelnost

Udržitelnost aktivit je jednou z diskutovaných otázek souvisejících s realizací sociálně politických opatření obecně, a to s ohledem na současný kontext jejich financování v České republice. Významným limitem je zde určitá závislost uvedených činností na dotačních prostředcích EU, kdy zpravidla po skončení konkrétního dotačního období (v současnosti 2014 – 2020) dochází k finančnímu a personálnímu přerušení kontinuity vysoce potřebných opatření a jen předem nespécifikovaná část je udržena prostřednictvím financování ze státního rozpočtu ČR. Tato skutečnost překračuje možnosti efektivního řízení svěřených agend jak ze strany ASZ, tak také místních aktérů. Vzhledem k uvedenému hodnotíme jako vysoce pozitivní schopnost „empowermentu“ místních aktérů ve spolupráci s ASZ zabezpečit klíčové činnosti ve vlastním režimu, bez významné závislosti na čerpání prostředků EU, což je významným aspektem pro jejich pokračování do budoucna, byť v omezené formě. K těmto aspektům bude možné se zodpovědně vyjádřit až po skončení projektů KPSVL, které zmiňujeme v textech shora.

Aktéři jsou nuceni při koncipování opatření posuzovat nejen potřeby, ale také reálné možnosti financování jejich naplňování. Z hlediska udržitelnosti efektů SPSZ se projevují limity při zvládnutí dalších oblastí veřejných politik a záležitostí veřejných politik se dotýkajících – např. dopravní, v oblasti hazardu atd., kam však možnosti řešení ASZ nesahají a města jen částečně.

V rámci naplňování evaluovaných opatření došlo v Moravském Berouně v převážné míře k **dodržení parametrů koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL)** – adresnosti, konzistenci, koordinaci a synergii. **Jako ne zcela zvládnutý se ukázal předpoklad, o němž se zmiňuje SPSZ ve svém úvodu: Předpokladem úspěšnosti všech opatření bylo vybudování komunikačního prostoru mezi radnicí a občany města včetně podpory jejich přímé participace...(nebyla realizována setkání veřejných zástupců s občany).**

Zapojení aktéři mají zároveň z velké části zájem s aktivitami kontinuálně pokračovat i v budoucnu a udržet je. **V této souvislosti se však projevuje nezbytná role kontinuálního, cíleného působení na místní aktéry nejlépe prostřednictvím externího prvku ve formě mediátora, např. z prostředí ASZ.**