

Roman Krištof

Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným

1) popis sociální politiky státu/obcí s přihlédnutím k fenoménu sociálního vyloučení a tzv. nové chudoby v ČR

a) sociální politika ČR v posledních 15 letech, změny a vývoj

Posláním sociální politiky státu je zprostředkování a garance solidarity mezi jeho občany. Spočívá na odpovědnosti státu a jeho aparátu vůči občanům - daňovým poplatníkům, kteří jsou zdrojem schopnosti státu zabezpečovat v nutném rozsahu veřejné statky včetně služeb. Návrat k tržnímu hospodářství započatý po pádu komunistického režimu v Československu v listopadu 1989 znamenal v průběhu posledních 15 let postupný obrat v koncepci sociální politiky. Paternalistický (a výrazně arbitrární) typ poskytované sociální péče nahradilo liberálnější pojetí, které akcentuje posílení možnosti příjemců takovéto péče rozhodovat se o jejím využití a způsobu čerpání. Rovněž byla posílena nárokovost (vymahatelnost) práva na dostupnost sociální péče. Současný, komplikovaný **system sociální péče** (či sociální ochrany obyvatel) v sobě zahrnuje tři podsystémy:

- systém sociálního pojištění (důchodové a nemocenské pojištění a státní politika zaměstnanosti)

System sociálního pojištění je zajišťován státním rozpočtem a ideálně typicky povinnými odvody zaměstnavatelů z mezd zaměstnanců a odvody z příjmů osob samostatně výdělečně činných na tzv. sociální a zdravotní pojištění do státního rozpočtu a zdravotním pojišťovnám, a to v pravidelných měsíčních intervalech. Z těchto příjmů stát přerozděluje formou výplaty: důchodu důchodcům; dávek v nezaměstnanosti nezaměstnaným (prostřednictvím úřadů práce); nemocenských dávek nemocným (prostřednictvím zdravotních pojišťoven).

- systém státní sociální podpory

System státní sociální podpory je rovněž zajišťován povinnými odvody zaměstnavatelů z mezd zaměstnanců a odvody z příjmů osob samostatně výdělečně činných na tzv. sociální pojištění do státního rozpočtu v pravidelných měsíčních intervalech. Z těchto příjmů stát přerozděluje formou výplaty peněz pověřeným obcím a městům, které pak prostřednictvím svých odborů sociálního zabezpečení vyplácejí dávky sociální podpory potřebným. Většina těchto dávek představuje různé násobky zákonem definovaného a průběžně valorizovaného životního minima, patří sem ale i některé dávky jednorázové (pohřebné, porodné atd.).

- systém sociální pomoci;

System sociální pomoci je rovněž zajišťován povinnými odvody zaměstnavatelů z mezd zaměstnanců a odvody z příjmů osob samostatně výdělečně činných na tzv. sociální pojištění do státního rozpočtu, a to v pravidelných měsíčních intervalech. Z těchto příjmů stát přerozděluje formou výplaty peněz krajům, pověřeným obcím a městům a dalším poskytovatelům (nevládním organizacím a církvím) na zajištění sociální pomoci (tj. i služeb) potřebným. Pověřené obecné úřady a úřady obcí s rozšířenou působností z nich také vyplácí dávky, jejichž cílem je dorovnání příjmu domácnosti do výše životního minima (dávky z důvodu sociální potřeby) v případě, že toto dorovnání nezabezpečily předchozí dva podsystemy, a vícero dalších typů jednorázových i opakovaných dávek.

Tyto podsystemy jsou realizovány na základě souboru zákonných norem různorodě provázanými a do různé míry na sobě navzájem (ne)závislými aktéry. Od sociální politiky však nelze oddělit ani oblast bydlení (bytové výstavby a údržby bytového fondu) a vzdělání (školského systému a zamezování jeho sociální selektivitě).¹

Pokusíme se nyní o deskripci české sociální politiky ve vztahu k sociálnímu vyloučení. **Vzhledem k procesům sociálního vylučování v ČR²** bylo zásadním zvratem po r.1989 zrušení trestného činu příživnictví,³ z jehož uplatňování vznikala fakticky povinnost pracovat (to znamenalo být v pracovněprávním poměru nebo být schopen na vyžádání prokázat jiné legální zdroje příjmu) doprovázené státem garantovaným pracovním umístěním občana (respektive vytvořením pracovního místa). Anulace povinnosti pracovat a povinnosti zaměstnat v prvních měsících post-komunistického režimu (tedy konec pečovatelského státu „sociálně-realistického“ typu) se stala ventilem procesu, během něhož se vytvářely celé pospolitosti sociálně vyloučených - bezdomovců a pauperizovaných vrstev v industriálních centrech. Tyto komunity stále výrazněji získávaly subkulturní či „etnické“ rysy, zhusta označované za typicky romské. Nedostatečnými nebo spíše nerovnoměrnými valorizacemi starobních, ale i vdovských, invalidních aj. důchodů rovněž byla (a je) ze společnosti vylučována stárnoucí populace.

Sociální exkluze je multidimenzionální jev, který se týká všech podstatných sfér společenského života (postavení na trhu práce, vzdělanosti, chudoby, bydlení a pod.). „Charakterizuje situaci a důsledky skutečnosti, kdy člověk (rodina, skupina) není zejména z důvodů nízkého příjmu schopen dostat běžným zvyklostem života společnosti a účastnit se na všech stránkách společenského života (ekonomika, vzdělání, politika, kultura, sport apod.) a dochází k jeho vyloučení. Je to dáno pozicí subjektu, je to v zásadě oboustranně nechtěný stav, protože vede k sociálnímu napětí a z něho plynoucím politickým rizikům, nehledě na nerovnost v možnosti uplatňování všech občanských, politických a sociálních práv.“

Petr Višek, Michaela Kepková: *Romové v systémech sociální ochrany, zdroje sociální distance*. In: *Romové v ČR*, Socioklub 1999.⁴

Další uvolnění ventilu znamenalo převedení garance povinného sociálního a zdravotního pojištění ze státu na zaměstnavatele a v konečném důsledku na samotné občany. Krachující

¹ Avšak takovýto rozsah není možné pojmut v rámci existujícího zadání.

² Procesům sociálního vylučování se specificky věnuje studie Ivany Šimikové Mechanismy sociálního vylučování. In: Mechanismy sociálního vyčleňování romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace. I.Šimiková, I.Vašečka a kol., Barrister and Principal, Brno, 2004.

³ Novelou trestního zákona č. 175/1990 Sb.

⁴ Podrobnou rozpravu o sociálním vyloučení obsahuje vládní Zpráva o stavu romských komunit za rok 2004, str. 30 až 43.

zaměstnavatelé často zanechávali své zaměstnance s enormními dluhy na pojistných částkách, a tito se pak ocitali v těžko řešitelných situacích, kdy státními pojišťovkami uvalené penále násobně přesahovalo ušlé platby. Vymáhání těchto „pojistných“ nepřímých daní⁵ bylo rovněž umrtvující pro osoby samostatně výdělečně činné, které se kdy ocitly v platební neschopnosti a včas nezrušily své živnosti. Tito pak rozmnožili řady nezaměstnaných, poté dlouhodobě nezaměstnaných a finálně nezaměstnatelných, jež jsou vhodnými adepty sociální exkluze.

Pro vznik celé základny etnizované skupiny sociálně vyloučených se však nezasloužila přímo ekonomická situace či potažmo sociální politika státu, nýbrž zákon o občanství ČR⁶ pojící se s rozpadem Československa. Požadavek pětileté beztravnosti pro občany ČSFR narozené na Slovensku a tudíž držitele slovenského občanství, (o kterém často vůbec nevěděli) a obtížnost administrace procesu vyřízení občanství se ukázaly pro velkou skupinu slovenských Romů natolik velkou překážkou, že je po léta diskvalifikovala z účasti na sociálním systému ČR a staly se počátkem procesu jejich vyloučení ze společnosti.⁷

Neodlučitelnou součástí sociální politiky státu je jeho politika zaměstnanosti a s ní se pojící síť úřadů práce, která vznikla v r.1990 na bázi bývalých okresních úřadů.⁸ Úřady práce jsou pupeční šňůrou provázány se systémem sociálního zabezpečení, dříve garantovaného okresními úřady, nyní obcemi a městy. V případě vyřazení z evidence úřadu práce ztrácí nezaměstnaný občan možnost pobírat dávky sociální pomoci. K vyřazení dochází z důvodu nesplnění povinností, vážících se k evidenci – tj. docházení na určené schůzky se zaměstnanci úřadu práce nebo potenciálními (úřadem práce doporučenými) zaměstnavateli. Většina dlouhodobě nezaměstnaných se však střehe takového porušení povinností a racionálně pokládají evidenci na úřadu práce za druh jakéhosi pracovního poměru⁹, vyžadujícího koneckonců vynaložení jistého úsilí.

Ovšem stejně, jako nelze činit přímé paralely mezi sociálním vyloučením a chudobou, nelze tak činit ani v případě dlouhodobé nezaměstnanosti. Zvláště pak pokud je obecně přijímaným fenoménem praxe nelegálního zaměstnávání, nebo-li tzv. „práce na černo“, které se pravidelně (nebo sezónně) věnuje velká část nezaměstnaných. Sociální vyloučení jakožto trvalejší stav (nikoli tedy toliko proces) má tudíž spíše sub-kulturní rysy a má nejbližší ke konceptu „kultury chudoby“, užívaném v sociální a kulturní antropologii pro zachycení světa slumů a ghett.

Specifickou oblastí „sociálního vyloučení“ v ČR je postavení pauperizovaných romských populací v české společnosti. Alarmující sociální propad velké části romských rodinných uskupení od počátku devadesátých let, jejich azylová migrace do západních zemí a s ní se pojící mezinárodní potíže (např. dodnes platná vízová povinnost ze strany Kanady) a nárůst počtu „cikánských“ baráků a ulic vedl ústřední orgány státní správy k reflexi tohoto problému a náčrtu možných opatření k zlepšení situace romské „komunity“ (či „komunit“ atd.). První vládní souhrnná zpráva o postavení Romů v porevolučním období byla sestavena v r. 1997¹⁰ a

5 Pojistné částky sociálního pojištění jsou odváděny přímo do státního rozpočtu (nikoliv na nějaký zvláštní účet) a je s nimi zacházeno jako s jeho standardní součástí. Nemohou tedy sloužit svému primárnímu účelu, platbě důchodového pojištění plátců. Systém tak umožňuje žít na účet budoucnosti.

6 Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbývání státního občanství České republiky.

7 Podrobněji viz studie Poradny pro občanství, občanská a lidská práva, která je součástí Analýzy současné migrace příslušníků romské komunity v SR do ČR, IOM, 2003.

8 Základní správní jednotkou ČR byly do konce roku 2002 okresní úřady a statutární města, které byly poté nahrazeny konceptem samosprávných obcí a měst vykonávajících státní správu v přenesené působnosti.

9 Podrobněji a více viz studie Jakuba Steinera Ekonomie sociálního vyloučení.

10 Tzv. Bratinkova zpráva vypracovaná týmem vedeným Viktorem Dobalem, tehdejšími náměstkem ministra Bratinky, byla po několikerém vrácení k přepracování nakonec vzata na vědomí tehdejšími Klausovým kabinetem usnesením vlády č. 686/1997.

identifikovala příčiny propadu v oblasti zaměstnanosti a vzdělanosti. Následné pokusy o vytvoření „koncepte romské integrace“ však uvázly na kulatém čtverci pokusů implementovat národně-obrozenecký koncept obyvatelům sídelních agregátů - „romských“ ghett. Této problematice se věnujeme už v druhé části materiálu.

Od ledna 2007 zákonem nově připravované řešení hmotné nouze a sociálního začlenění, vedle rovněž připravovaného řešení sociálních služeb, znamená započítání transformace stávajícího systému sociální péče do systému sociální pomoci. „Půjde o zásadní změnu v přístupu k řešení obtížných sociálních situací občanů (...) systém bude obsahovat ochranu proti jeho zneužívání (...) jeho konečná podoba bude pro řadu občanů znamenat konec neoprávněné podpory ze strany státu, ze strany ostatních daňových poplatníků.“¹¹

Sociální vyloučení¹²/začleňování – inkluze/exkluze¹³

Specifickou oblastí sociální politiky je boj se sociálním vyloučením a snaha o sociální začlenění těch, kteří se v soukolí sociální exkluze ocitají. Pojem sociální inkluze začal již koncem devadesátých let nahrazovat pojem integrace, který se užíval spíše ve vztahu k začlenění menšin národnostních (etnických), zdravotně postižených, sexuálních, náboženských, apod. do společnosti.

Vytěšňování, prostorová a symbolická segregace a autosegregace je jedním z průvodních procesů sociálního vylučování a projevuje se v odlišnosti bydlení a vnímání prostoru (prostorového umístění) odlišných, převážně minoritních, skupin obyvatel.

Etnická dimenze sociálního vylučování je zjevně traumatizujícím prvkem sociální politiky, v kterém se hledisko sociální proplétá s hlediskem národnostně/etnickým a sociální skupina splývá s etnickým vymezením. Etnizování procesu sociálního vyloučení je jedním z osidel boje s ním, osidlem, v kterém se lehce lapí dobroději, zaměřující národně-obrozenecké snahy se sociálním pozdvižením.¹⁴

11 Převzato z Informačního materiálu k přípravě konceptu věcného záměru zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení, Paed. Petr Niederle, 2003, str.5

12 „Na počátku devadesátých let se začal používat pojem sociální vyloučení (social exclusion), který je vztahován k chudobě jako výsledek nerovných příležitostí, dostupnosti vzdělání, přístupu k bohatství a participaci na společenském životě. Není to zatím ustálený koncept a vznikl účelově pro studium příčin a souvislostí chudoby v evropské společnosti.“ Igor Tomeš: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Socioklub 2001, str. 158; odkazuje k: M. Kotýnková: Fenomén sociální vyloučenosti v kontextu české společnosti. In: Sociální politika č. 12/1998 a 1/1999.

13 „Je jisté sporné, zda expanze konceptů jako jsou sociální exkluze a sociální inkluze, do úvah o chudobě či o etnických kulturách a soužití mezi nimi představují nový pohled na staré věci, nebo jde jen o přizpůsobení terminologie měnící se realitě (zejména změnám v sociální stratifikaci). Podle jedněch názorů umožňují tyto koncepty ostřeji vnímat nevýhody plynoucí ze sociální nerovnosti ve společnosti, podle druhých názorů naopak umožňují politickým elitám rostoucí nerovnosti zakrývat. Významné však je, že se etablovaly v politickém diskursu a začínají zřetelně ovlivňovat ideologii i praxi sociální politiky zemí Evropské unie.“ Petr Mareš: Romové: Sociální exkluze a inkluze. In: Sociální práce č. 4/2003, str. 65-75, cit. str. 66-67.

14 „Podle názorů některých badatelů se v etnicky segregovaných městských ghettech již u obyvatel vytvořil zvláštní adaptační mechanismus na extrémní situaci, v níž jsou tyto lidé nuceni přežívat. ‘Podmínky, na něž bylo nutné se adaptovat, byly z hlediska našeho pohledu na životní standard podporované naší představou o lidských právech tak ošterné, že je směle můžeme označit za nelidské.’ Tato adaptace vede k vytvoření systému alternativních hodnot a od nich odvozených vzorců jednání, předávaných mezigeneračně; ten sice umožňuje v dané situaci přežít a obstát, ale znesnadňuje zpětnou integraci do struktur majoritní společnosti. Badatelé tuto adaptaci zachycují za pomoci konceptu ‘kultura chudoby’. Poukazují na to, že životní styl těchto obyvatel není specificky romský, ale je formou přizpůsobení se podmínkám chudoby v industriální společnosti. Zatímco chudobu jako takovou lze při dostatku zdrojů eliminovat poměrně snadno, osvojený

Chudoba je jednou z dimenzí sociální exkluze, primárně se však chudoba týká problému rozdělení bohatství ve společnosti (respektive procesu jeho přerozdělování). Chudí lidé nemusí být sociálně vyloučení (a naopak). Chudoba se nezakládá na vztahové bázi, která je osou procesu sociálního vylučování. Nota bene, existuje i chudoba dobrovolná, ať již jako volený (často protestní) společenský postoj, nebo nábožensky motivovaná. Jakákoli dobrovolnost v postavení sociálně vyloučených či vylučovaných je chimérou. Rovněž auto-exkluze sociálně vylučovaných je spíše důsledkem dlouhodobé frustrace, než-li volbou.

Nepřizpůsobenost a odvozené pojmy: „Sociálně nepřizpůsobení občané tvoří jednotnou ucelenou skupinu, ale výrazně strukturované society odlišné podle příčin své nepřizpůsobenosti. Pro označení těchto skupin se užívá také výraz marginální (okrajové) skupiny nebo také skupiny (menšiny) viditelné. V tomto vymezení však nemusí jít vždy o skupiny občanů společensky nepřizpůsobených, nýbrž případně jen o skupiny, které se svým způsobem výrazně viditelně odlišují. Do souboru sociálně, resp. společensky nepřizpůsobených občanů patří například osoby závislé na drogách či alkoholu, tuláci, osoby vyhýbající se práci a získávající obživu nekalým způsobem, osoby páchající trestnou činností, osoby propuštěné z výkonu trestu, mládež s narušenou výchovou a další.“

Prof. Igor Tomeš: *Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost*. Socioklub 2001, str.158.

b) zákonné normy

Normativní regulace sociální politiky¹⁵ se odvíjí od ustanovení Listiny základních práv a svobod zaručující životní minimum.

a) Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje rozsah a obsah sociální péče, včetně vymezení některých pojmů používaných v sociální péči, poskytování příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu, postup při řízení o dávky sociální péče a některé odchylky v řízení o dávkách sociální péče od správního řádu.

b) Zákon č. 114/88 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje rozdělení kompetencí v sociální péči mezi jednotlivé stupně obcí a obecních úřadů včetně krajského úřadu, upravuje poskytování sociální péče občanům, kterým je sociální péče poskytována ve zdravotnických zařízeních, vymezuje odchylky od správního řádu a formálně upravuje poskytování jedné dávky obcí v samostatné působnosti.

c) Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje pojem životního minima, upravuje částky životního minima, stanovuje okruh společně posuzovaných osob za podmínky, že tyto osoby tvoří domácnost, a definuje příjmy, které se

adaptační mechanismus se překonává obtížněji, protože má vlastní strukturu a vnitřní logiku a způsob života předávaný generace na generaci.“ Z vládní Zprávy o stavu romských komunit za rok 2004.

¹⁵ Z důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách: „Současná právní úprava služeb sociální péče, vychází ze zákonů přijatých na sklonku osmdesátých let minulého století. V této době bylo na sociální politiku i v oblasti sociálních služeb nahlíženo podstatně odlišným způsobem, a to především v oblasti svobody rozhodování jedinců a demokratických principů fungování veřejné správy. Novelizacemi nemohla být právní úprava zásadním způsobem změněna, šlo jen o určité dílčí úpravy. Praktické poskytování sociálních služeb je do určité míry zmodernizováno i bez potřebné opory v právních předpisech, ale další kroky bez změny právní úpravy již nejsou možné.“

pro účely zákona o životním minimu i pro některé navazující předpisy považují, popřípadě nepovažují, za příjmy. Rovněž stanovuje podmínky pro valorizaci částek životního minima.

d) Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje podmínky, za kterých je občan, popřípadě společně posuzované osoby, považován za sociálně potřebného, stanovuje postup při rozhodování o výši dávky sociální péče za podmínky, že je občan (společně posuzované osoby) uznán za sociálně potřebného, upravuje podmínky pro přiznání příspěvku na výživu dítěte a dávek sociální péče, poskytovaných v mimořádných případech. Rovněž stanovuje postup v případě požadavku na úhradu nákladů sociální péče.

e) Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje posuzování zdravotního stavu pro účely sociální péče a některé povinnosti osob samostatně výdělečně činných v souvislosti s poskytováním sociální péče.

f) Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, který pro potřeby životního minima vymezuje pojem nezaopatřenosti dítěte.

g) Zákon č. 155/1955 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který pro účely sociální péče vymezuje pojem nezaopatřeného dítěte a blízké osoby.

f) Vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, která upravuje podmínky nároku na jednotlivé dávky sociální péče pro jednotlivé sociální skupiny (rodiny s dětmi, staří občané, občané těžce zdravotně postižení, občané, kteří potřebují zvláštní pomoc a občané společensky nepřizpůsobení).

g) Vyhláška MPSV č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, která vymezuje pojem dlouhodobě těžce zdravotně postiženého dítěte vyžadujícího mimořádnou péči pro účely sociální péče a definuje jednotlivé stupně bezmocnosti.

h) Vyhláška MPSV č.308/2003 Sb., kterou se stanoví částky, o které se zvyšuje životní minimum osob, jejichž zdravotní stav vyžaduje zvýšené náklady na dietní stravování, a která diferencovaně upravuje tyto částky pro různé typy onemocnění.

Platná právní úprava stran sociální péče

Oblast sociální péče je upravena zejména následujícími zákony a prováděcími předpisy:

- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MPSV č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů;

- vyhláška MPSV č. 83/1993 Sb., o stravování v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MPSV č. 310/1993 Sb., o úhradě za poskytování sociální péče ve zdravotnických zařízeních.

Zákon č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který upravuje zejména okruh osob, kterým se poskytuje sociální péče, a druhy služeb sociální péče.

Službami sociální péče jsou podle zákona o sociálním zabezpečení

- výchovná a poradenská péče;

- ústavní sociální péče;
- péče v ostatních zařízeních sociální péče;
- pečovatelská služba;
- stravování.

Obsah těchto služeb a způsob stanovení úhrady za jejich poskytování je upraven prováděcími právními předpisy.

Zákon č.114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, který zejména upravuje působnost Ministerstva práce a sociálních věcí, krajů a obcí na úseku sociální péče a druhy zařízení sociální péče.

Při financování služeb sociální péče se postupuje podle zákona č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

c) praxe státní a obecní

Silné rovnostářské tradice české společnosti dané budováním „národa a státu“ odspoda byly ještě utuženy čtyřiceti lety budování reálného socialismu. Důsledky návratu k tržnímu hospodářství po listopadu 1989 tudíž byly a jsou tlumeny sociální sítí, která zachycuje propad integrovaných (funkčních) jedinců a rodin, avšak pro *desintegrované* vrstvy společnosti je spíše obinadlem, obmotávajícím k nehybnosti zbytky jejich akceschopnosti. Léta trvající pasivní vyplácení souborů sociálních dávek vytvořilo vrstvu již druhé a třetí generace jejich příjemců, vnímajících takovéto platby jako svůj legitimní příjem, svého druhu „výkupné“, které jim společnost platí za to, že pro ně nemá práci a bydlení „na úrovni“. Ve velké míře se tyto vrstvy vytvořily z jádra imigrantů z romských rurálních osad a příměstských sídlišť na Slovensku, kteří přicházeli spontánně i řízeným přesunem na území Čech, Moravy a Slezska. Sociální vyloučení tak získalo v ČR silnou „etnickou“ dimenzi, a to i přesto, že „romští“ obyvatelé novodobých ghet a slumů¹⁶ mají silnou absorpční schopnost vůči sociálně se propadajícím členům „bílé majority“.

¹⁶ „Dnes již obecně přijímanou skutečností je, že ke vzniku některých 'mikroenkáv' např. v podobě zřizování různých nízkostandardních ubytoven pro sociálně slabé občany, přispěly obce. Při šíření ghet a slumů ale sehrává klíčovou roli také spontánní vývoj, který již byl také dobře popsán. (Neliší se ostatně od procesů vzniku ghet jinde ve světě, např. v USA či v centrech západoevropských měst.) V bodu, kdy se začne zvyšovat koncentrace Romů, neromští sousedé začnou problémovou lokalitu opouštět. Do uvolněných bytů se stěhují další Romové,

S pomocí sociální záchrané sítě tak byla zakonzervována sociálně vyloučená vrstva, v jejichž světě se protínají nerovnosti způsobené neschopností hospodařit s nízkými příjmy, nedostatečnou kvalifikací a vzděláním, dlouhodobou nezaměstnaností, nelegální výtěžnou činností a růstem sociální patologie. V krátkodobé perspektivě se jim totiž pokus o vystoupení z života „na sociálce“ jeví jako neracionální rozhodnutí, přinášející více strastí než užitku (proč přijímat práci placenou méně než podpora?) a dlouhodobé perspektivy nejsou schopní koncipovat.

Od konce 90. let se stát významně přiklání k „etnickému“ způsobu řešení problému sociálního vyloučení. Efektivita specificky „romských“ a „pro Romy“ pracujících funkcionářů financovaných přímo státem (např. romských poradců při okresných úřadech) při boji s exkluzí, stejně jako nejrůznějších projektů implementovaných v rámci dotačních programů zacílených na romské a proromské občanská sdružení, se dá empiricky zhodnotit jako kolísavá a někdy vysloveně nulová. Evidentním zádrhelem je tu především konceptuální nevyjasněnost, resp. nevhodné (ideové, institucionální, personální) prolnutí dvou odlišných projektů – projektu romského národního obrození a projektu sociální inkluze vyloučené populace, tvořené z velké části Romy (a „Romy“).

Od roku 1999/2000 započalo osnování a pilotáž terénní sociální práce (TSP), která byla viděna jako jeden z dostupných prostředků pomoci sociálně vyloučeným. Vláda od roku 2000 vyčleňuje finance pro Program terénní sociální práce v sociálně vyloučených komunitách, který administruje Rada vláda pro záležitosti romské komunity a od roku 2003 také MPSV. Podpora je určena pro TSP při obecných samosprávách a při nevládních neziskových organizacích. Vládní i zahraničněpolitická podpora TSP a odhodlání jeho realizátorů vedlo k expanzi konceptu. Ten ale začíná narážet na své limity. Samotná TSP může pomoci jednotlivcům, ale bez propojení na vzdělávací, zaměstnanecké a bytové programy a politiku samospráv nemůže být účinným nástrojem omezení sociálního vyloučení. V roce 2002 byl vytvořen první návrh ustavení takového integrovaného poskytovatele sociálních služeb, označovaného jako „agentura“¹⁷. Vzhledem k dosavadní neúspěšnosti v prosazování vzniku „agentury“¹⁸ (ať již na centrální nebo regionální úrovni, formou NNO nebo quasi vládního tělesa) je program POLIS taktéž jedním z pokusů o systémové řešení.

Postupující decentralizace znamená zvyšování rozhodovacích pravomocí v rukou obcí. Obce

např. příbuzní starousedlíků. Tak dochází ke koncentraci osob ve stejné špatné životní situaci na jednom prostoru. V tomto bodu mohou začít působit faktory, které udržují ghetto zevnitř. Např. obyvatelé lokality mohou bránit přistěhování nepřibuzných rodin; většinová populace se zde již v žádném případě dobrovolně nenastěhuje. Někteří autoři upozorňují, že pro určitou skupinu osob je pobyt ve vyloučené lokalitě nejen východiskem z nouze, ale i garancí přežití.“ Z vládní Zprávy o stavu romských komunit za rok 2004, str.41.

17 Návrh byl vzat na vědomí usnesením vlády.

18 „Delší dobu se konstatuje, že mezi vládou a terénem chybí jistý specificky orientovaný subjekt, nejlépe nevládní, který by tu politickou ožehavost problému jakoby přefiltroval, jakoby smazal. A pozoruhodné je, že na konci určitého období, v níž byla snaha problémy pochopit a řešit, v roce 1989 byl připraven návrh na zřízení takového pracoviště, jmenovalo se to Institut pro otázky Romů. (...) Na nátlak slovenské reprezentace ÚV KSČ nebylo toto pracoviště zřízeno. (...) Po 15 letech se dospělo k stejnému poznání, ke stejnému závěru – odfiltrovat vládu od tohoto nepřijemného problému, vytvořit určitý zástupný subjekt. Protože všichni víme, že vláda nemůže samosprávám v přenesené působnosti nic ukládat, jediné zákonem. A v přenesené působnosti ta situace není o nic lepší. A bytová politika a sociální služby jsou v samostatné působnosti. Bylo by tedy třeba podporovat, motivovat, stimulovat, pomáhat, ale není možno přikazovat. (...) O tak zvané Agentuře se mluví dnes již 5 let. Přes její nespornou naději na přínos se o ní mluví stále méně, popř. již vůbec. V roce 1984 byla na tehdejší federálním ministerstvu práce a sociálních věcí zpracována kritická analýza s návrhy na zásadní řešení. Trvalo 5 let, než se dostala na stůl politbyra ÚV KSČ. Dodatečná analýza ukázala, že šlo o cílené obstrukce.“ Petr Víšek: 60 let řešení romské problematiky – úspěch či neúspěch. In: Sborník přednášek z XVI. Konference Společnosti sociálních pracovníků. ČR – Romové ve městě, Brno, 2005, str. 11.

ve vztahu k sociálně vylučovaným občanům především výrazně determinují podobu lokální bytové politiky. Orgány samosprávy rozhodují o tom, kolik sociálních bytů si město ponechá a kolik nových sociálních bytů vytvoří, vybírají případné kupce městem vlastněných bytů, nastavují pravidla pro přístup občanů k pronájmu těchto bytů, částečně určují pravidla přístupu k neplatičům a posuzují individuální žádosti o přidělení bytu. V nepříznivém případě se může městská bytová politika vyznačovat aplikací principu (rasové) diskriminace, kdy jsou jednotlivé žádosti posuzované podle rasového nebo jiného subjektivního klíče - osoba je identifikována jako „cikán“, „neplatič“, „nepřízpůsobivý“ a podobně a následně je s ní jako takovou zacházeno, tudíž je její žádost zamítnuta, nebo je jí přidělen byt v lokalitě obecně známé jako „romská“ nebo „vůbec nejhorší“. Bytová politika může díky absenci dostatečné kapacity sociálního bydlení vést i k vzniku sociálně vyloučených lokalit substandardní úrovně s předraženým nájmem, kde byty vlastní soukromí podnikatelé. Taková ghetto jsou mimo jakékoliv veřejné kontroly. Obce jsou také zřizovatelé sociálních zařízení včetně azylových domů, domů na půli cesty atd. Už méně pak obce ovlivňují fungování sociálního systému, který nastavuje především stát, do jisté míry ale mohou determinovat nabídku konkrétních sociálních služeb dostupných pro jejich občany (mohou, ale nemusí při obecném či městském úřadě zaměstnat terénního sociálního pracovníka). Orgány obcí též implementují proces komunitního plánování, přičemž mohou do různé míry dodržovat ideální pravidla pro jeho průběh a do různé míry mohou také vzít v potaz a reagovat na potřeby sociálně vyloučených obyvatel. V neposlední řadě mají obce vícero možností, jak podporovat místní nevládní a neziskové organizace pracující v oblasti sociálního začleňování. Vzhledem na vysoký počet možných voleb je zřejmé, že žádná plošná generalizace o politice obcí v ČR ve vztahu k sociálně vyloučeným lokalitám by nebyla příliš smysluplná. Jisté je snad jenom to, že při zabraňování sociální exkluze byly spíše neúspěšné: podle předběžných výsledků výzkumu sociálně vyloučených romských ghatt, který pro MPSV realizuje Gabal Analysis & Consulting, je takýchto lokalit v Čechách aktuálně 330, což je vyšší číslo, než se obecně očekávalo, a jejich počet má tendenci vzrůstat.¹⁹

2) zhodnocení současného stavu sociální politiky státu a obcí

Jednou z podstatných příčin nízké efektivity sociálního systému při udržování soudržnosti společnosti je fakt, že se reflexe sociálního vyloučení obyvatel ghatt střetla s výrazně „etnickým“ vnímáním světa. Většinová společnost, zmatena vlastním národně-obrozeneckým mýtem, začala hledat způsoby, jak by mohli (a měli) „Romové pomoci Romům“. Na okresních úřadech začali vznikat místa „poradců pro národnostní menšiny“, po přijetí Bratinkovi zprávy pak přímo „romských poradců“, jejichž úkolem mělo být zajištění komunikace mezi úřady a „Romy“. V praxi však je jejich agenda výkonem sociální práce. Vznikly dotační programy pro romská a proromská občanská sdružení, produkující pestrou melanž volnočasových aktivit pro děti, něčeho jako sociální asistence, rodinné politiky a hudebních a tanečních souborů. S takovouto výzbrojí se vytáhlo koncem devadesátých do boje se sociálním vyloučením a v podstatě se na ní jako na zástupný důvod, proč se stále rostoucí *sociální* problém účinně neřeší, odkazuje dodnes.

Přestože těžko měřit dopad výše načrtnutých aktivit na omezení sociálního vyloučení (jistě mohly pomoci sociálnímu vzestupu jedinců), lze konstatovat, že prolnutí národnostní politiky – nota bene koncipované příslušníky majority – a sociální politiky je nešťastnou a frustrující

¹⁹ Honzejk, P.: Česko je zemí romských ghatt. Lidové noviny, 19. 4. 2006.

kombinací, přinášející hnilé plody²⁰ v podobě etnopolitiky, která v důsledku slouží k ospravedlnění nuzného stavu sociálně vyloučených jakožto jejich danosti a jinosti.

Kromě takovýchto konceptuálních chyb však sociální politika ČR jako komplexní soubor opatření regulující sociální soudržnost a solidaritu občanů a ostatních obyvatel, včetně cizinců platících daně, vykazuje také řadu strukturálních nedostatků. Nejzávažnější z nich jsou vyloučení cizinců krom občanů Evropské unie z benefitu jimi odváděných nepřímých daní (sociálního a zdravotního pojištění)²¹ a vytvoření sociální pasti tím, „že garantuje za poměrně snadno splnitelných podmínek příjem na úrovni, kterou zejména osoby s více dětmi a nízkou kvalifikací nemohou reálně, tj. z příjmů z výdělečné činnosti, dosáhnout.“²² Tento handicap by měl být z větší části korigován zákonem o hmotné nouzi a sociálním vyloučení, který má vejít v platnost v roce 2007. Dosavadní systém právních norem, upravujících sociální péči, používá pojem „hmotná nouze“ pouze v souvislosti s definováním životního minima, a to v návaznosti na Listinu základních práv a svobod. „Stát, který garantuje poskytování sociální pomoci – péče – v oblasti dávek, a která je v současné době realizována příslušnými obcemi a

20 Seminář IOM 2004: „Protože jsou tedy ‘sociální peníze’ klíčové, říká romská reprezentace: ‘chudí jsou naši’, my jsme proto ti nevhodnější recipienti – příjemci proromských programů. Analýzy problému etnicity poskytovatele pomoci a empirie o úspěšnosti projektů tuto filozofii nepotvrzují. Výsledkem by bylo, že za ‘majoritní peníze’ by kvalifikovaní příslušníci majority poskytovali terénní pomoc příslušníkům minority a představitelé minoritních organizací by za tytéž majoritní peníze souběžně realizovali ‘romskou politiku’. Je patrné, že je třeba transparentně oddělit podporu sociální terénní práce od případné podpory činnosti politické reprezentace národnostní menšiny. Je to typický příklad, kdy se had zakousl do svého ocasu. Romské reprezentace tvrdí, že romská chudoba je romský, nikoliv sociální problém. Tím poskytují státu alibi, protože zasahovat do ‘etnična’ nemůže a podle jejich tvrzení neumí. Pošle peníze na projekty romských reprezentací a tím posílí jejich schopnost prezentovat, že romská chudoba je romský problém. Pošle peníze na ... atd. A kde je řešení romské chudoby. Politický vliv romských reprezentací se projevuje jako velmi silný a mnohé nepoučené státní a samosprávné subjekty jej akceptují. Proto je třeba sociální segment také odpolitizovat a profesionalizovat jej.“

21 Pracující cizinci, kteří nedosáhnou trvalého pobytu (a to je většina hostujících pracovníků ze zemí bývalého Sovětského svazu) nemají nárok čerpat starobní důchod.

22 „To vede k nezájmu o hůře placenou práci a navržená osvědčená cílená řešení nebyla zatím akceptována. Šlo např. o zápočet pouze určité části příjmu z pracovní činnosti pro účely posouzení sociální potřebnosti občana, popřípadě o zohlednění zvýšených nákladů v souvislosti s výdělečnou činností.“ In: Niederle, P.: Informační materiál k přípravě koncepce věcného záměru zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení. 2003, str.5.

Více viz: „Z důvodu stávajícího nastavení systému státní sociální pomoci a podpory se ani zaměstnavatelům, ani obyvatelům sociálně vyloučených komunit obývaných převážně romskou populací, nevyplatí, aby tito pracovali v rámci legálních pracovních vztahů, resp., jediná forma práce, která je pro tyto osoby výhodná je práce ‘na černo’. (Už domácnost, která se skládá ze dvou malých dětí a dvou rodičů nad 26 let, má životní minimum vyšší, než je možný čistý měsíční příjem z nekvalifikovaného zaměstnání jednoho z rodičů.) Proto je nutné změnit systém sociální pomoci a podpory v nezaměstnanosti např. zavedením tzv. existenčního minima. Za daného stavu lze jen těžko dotyčným vyčítat, že pracují pouze nelegálně, neboť se velice často nejedná o akt zlé vůle, ale prostě racionální a ekonomické rozvahy, resp. o adaptaci na dané podmínky. ... Vznik dlouhodobého pracovního poměru sociálně vyloučených osob (resp. jejich důvěra v dlouhodobost a ekonomickou výhodnost nabytého legálního pracovního vztahu) přispívá k vymanění se nukleárních rodin těchto osob z širších příbuzenských sítí, které představují výhodnou adaptaci na nezaměstnanost v kontextu sociálního vyloučení. Pravidelný příjem sociálně vyloučených jednotlivců tak vede k nuklearizaci rodin a jejich emancipaci od struktur komplexní rodiny, které představují ‘pasti chudoby’ (tyto široké rodinné sítě jsou sice ekonomicky výhodné pro život v ghettu, ale o to méně výhodné pro život mimo něj). Dlouhodobě zaměstnaným se zkrátka již nevyplatí participovat v rámci příbuzenského systému redistribuce a reciprocity. Pro člověka s pravidelným příjmem představuje sdílení s desítkami nezaměstnaných (resp. nepravidelně zaměstnaných) příbuzných zátěž, která nemůže být kompenzována adekvátními protislužbami, díky čemuž může docházet k rozrušování těchto ‘pastí chudoby’. Pro navrhované programy v oblasti zaměstnanosti proto musí být zvažena reálná možnost klienty těchto programů dlouhodobě zaměstnat (např. vytvořením systému individuální sociální asistence při opětovném vstupu na trh práce, resp. zvýhodněním zaměstnavatelů, kteří budou tato ‘asistovaná’ pracovní místa poskytovat). Sociální asistence by měla být znevýhodněným (dlouhodobě nezaměstnaným) klientům poskytována i při účasti v běžných programech Úřadů práce.“ In: HS108/03, Příloha: Návrhy a doporučení pro řešení situace sociálně vyloučených enkláv v ČR – podklad k diskusi (Jakoubek, M., Hirt, T.).

jejich úřady v přenesené působnosti, nemá *de facto* žádný vliv na personální a technické podmínky, za kterých je pomoc prostřednictvím dávek sociální péče poskytována.“²³

Positivem je rovněž současný proces vedoucí k standardizaci kvality sociálních služeb (nový zákon o sociálních službách má vejít v platnost v lednu 2007), který je veden potřebou ujednotit praxi poskytovatelů sociálních služeb.

„Systém sociálních služeb je charakterizován množstvím vztahů založených na objektivních skutečnostech, které mají významný vliv na kvalitu života jedinců i společnosti. Jedná se o vztahy, jejichž význam vyžaduje zákonnou oporu, a to zejména z důvodu ochrany oprávněných zájmů osob, které jsou oslabeny ve schopnosti je prosazovat.

Stávající právní úprava dostatečně nepokrývá spektrum těchto vztahů, a to především v následujících oblastech:

- Jedinec, který se ocitá v nepříznivé sociální situaci, je považován spíše za objekt působení systému a nikoliv za aktivního činitele, jehož objektivizované potřeby a projev vůle jak situaci řešit by měly být určující pro formu pomoci.
- Není zajištěn jednotný systém objektivního hodnocení potřeb osob, z kterého by bylo možné vycházet při vytváření nabídky služeb nebo jiných forem pomoci odpovídající potřebám.
- Osoby, které jsou oslabeny v prosazování svých oprávněných zájmů, nejsou dostatečně chráněny před tím, aby jejich individuální zájmy nebyly poškozovány ať již nesprávným postupem orgánů veřejné správy, nebo neodborným poskytováním sociálních služeb.
- Není vytvořen právní rámec rozvoje lidských zdrojů v oblasti poskytování sociálních služeb, a to především pro oblast sociální práce, jejíž úroveň (nejen v systému sociálních služeb) zásadním způsobem určuje funkčnost sociálních systémů.
- Nejsou uspokojivě, a to zejména v kontextu reformy veřejné správy, vyřešeny vzájemné vztahy a kompetence jednotlivých úrovní veřejné správy, které nesou odpovědnost za vytváření podmínek pro uspokojování potřeb osob. Nejsou také vyřešeny vztahy mezi veřejnou správou, poskytovateli sociálních služeb a osobami, které z důvodu nepříznivé sociální situace pomoc potřebují.
- Není zajištěn jednotný rozsah práv a povinností pro poskytovatele sociálních služeb, což se projevuje zejména v rozdílném náhledu na organizace zřizované orgány veřejné správy a organizace, které stojí mimo veřejnosprávní strukturu.
- Nejsou vytvořeny systémy dohledu nad kvalitou poskytovaných sociálních služeb.
- Nejsou vytvořeny podmínky k zavedení transparentní informační základny o síti sociálních služeb a činnostech, které nabízejí.
- Z hlediska oblasti působení sociálních služeb nejsou vůbec upraveny druhy služeb, které se zaměřují na prevenci sociálního vyloučení osob nebo skupin osob.

Platná právní úprava umožňuje poskytovat osobám, které si nejsou schopny zabezpečit své základní životní potřeby (zpravidla z důvodu věku nebo zdravotního postižení), některé typy služeb (ústavní péči nebo pečovatelskou službu). Sociální služby, které svým charakterem lépe naplňují principy sociální integrace oproti službám ‘tradičním’, nemají

23 Niederle, P.: Informační materiál k přípravě koncepce věcného záměru zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení. 2003, str. 4.

zákonnou oporu (např. osobní asistence, raná péče, kontaktní centra, odlehčovací služby). To zásadně brání žádoucímu rozvoji sociálních služeb a nezaručuje, že tyto služby jsou poskytovány v odpovídající kvalitě, popřípadě, že jsou vůbec dostupné.

Proces sociálního začleňování, jako základní myšlenka moderní sociální politiky, není v současné právní úpravě sociálních služeb vůbec zohledněn.“

Z důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, str. 44/45.

