

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Diplomová práce**

**2022**

**Bc. Anna Kortišová**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Vliv úředníků lokální úrovně na design sociální politiky  
– případová studie Karlovarského kraje**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Anna Kortišová

Studijní program: Sociologie a sociální politika

Vedoucí práce: Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.

Rok obhajoby: 2022

## **Prohlášení**

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

V Praze dne 2.8.2022

Anna Kortišová

## **Bibliografický záznam**

KORTIŠOVÁ, Anna. *Vliv úředníků lokální úrovně na design sociální politiky – případová studie Karlovarského kraje*. Praha, 2022. 73 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.

**Rozsah práce:** 121 119 znaků vč. mezer

## **Abstrakt**

Předložená diplomová práce se zabývá liniovými pracovníky na lokální úrovni sociální politiky a oblastí problematiky sociálního vyloučení. Práce je zaměřena především na roli a případný možný vliv úředníků na policy design. Jsou sledovány dvě instituce – odbory sociálních věcí městských úřadů a kontaktní pracoviště úřadů práce. Pozornost je zaměřena na činnosti pracovníků a jejich podobu, na cílové populace a jejich sociální konstrukci a politickou moc, také na faktory, jež mohou ovlivňovat rozhodování a chování úředníka a v neposlední řadě na roli úředníků v rámci policy designu. V práci je využita teorie sociální konstrukce cílových populací a teorie byrokracie. Pro zodpovězení výzkumných otázek byla využita sekundární data týkající se obou teorií a veřejně politických dokumentů, analýza internetových zpráv a využita byla také primární data získaná pomocí šesti provedených rozhovorů. Z výsledků práce vyšlo najevo, že linioví pracovníci mají nepostradatelnou a nenahraditelnou roli, protože řeší složité a často nejednoznačné situace, u kterých mnohdy uplatňují vlastní strategie řešení a iniciativy, což se poté může zprostředkovaně promítat do implementace dané politiky.

## **Abstract**

The presented diploma thesis deals with line workers at the local level of social policy and the area of social exclusion. The thesis is primarily focused on the role and possible influence of officials on policy design. Two institutions are monitored - the Social Affairs Departments of the city authorities and the contact offices of the Labour Offices. Attention is focused on the activities of workers and their form, on target populations and their social construction and political power, also on factors that can influence the decision-making and behaviour of officials and, last but not least, on the role of officials in policy design. The thesis uses the theory of social construction of target populations and the theory of bureaucracy. In order to answer the research questions, secondary data related to both theories and public policy documents, analysis of Internet news, and primary data obtained through six conducted interviews have also been used. The results of the thesis have shown that line workers have an indispensable and irreplaceable role, because they solve complex and often ambiguous situations, in which they often apply their own solution strategies and initiatives, so it can then be indirectly reflected in the implementation of the given policy.

## **Klíčová slova**

Úředník · Liniový pracovník · Lokální politika · Design politiky · Sociální politika · Sociální vyloučení

## **Keywords**

Civil Servant · Line Worker · Local Policy · Policy Design · Social Policy · Social Exclusion

## **Title**

Influence of Civil Servants at the Local Level on Social Policy Design – The Case Study of Municipalities and Cities of the Carlsbad Region

## **Poděkování**

Na tomto místě bych v první řadě ráda poděkovala vedoucí předkládané diplomové práce Mgr. Evě Hejzlarové, Ph.D. za odbornou pomoc a rady, za trpělivost a čas, který věnovala konzultacím a odborným připomínkám. Dále bych ráda poděkovala všem informantům, kteří se podíleli na výzkumu, za jejich čas a ochotu odpovědět na všechny otázky. V neposlední řadě bych ráda poděkovala rodině a blízkým za podporu a povzbuzení, kterého se mi od nich dostalo.

## **Obsah**

<b>Úvod</b>	<b>3</b>
<b>1 Cíle práce a výzkumné otázky</b>	<b>5</b>
1.1 Operacionalizace	6
<b>2 Metodologie</b>	<b>7</b>
2.1 Výzkumný design	7
2.2 Metody sběru dat	8
2.3 Výzkumný soubor	8
2.4 Metody analýzy dat	11
2.5 Kritéria kvality a etické aspekty práce	12
<b>3 Teoretické ukotvení problematiky</b>	<b>14</b>
3.1 Teorie sociální konstrukce cílových populací	14
3.2 Koncept byrokracie a liniových pracovníků ve veřejné politice	18
3.2.1 Role liniových pracovníků v rámci policy designu	19
3.3 Shrnutí	21
<b>4 Věcná východiska</b>	<b>22</b>
4.1 Sociální vyloučení	22
4.1.1 Agentura pro sociální začleňování	23
4.2 Lokální sociální politika	24
<b>5 Policy design sociálního začleňování</b>	<b>28</b>
5.1 Nadnárodní úroveň	28
5.2 Národní úroveň	28
5.3 Regionální a lokální úroveň	30
<b>6 Cílová populace osob sociálně vyloučených</b>	<b>32</b>
6.1 Charakteristika cílové populace	32
6.2 Sociální konstrukce cílové populace	33
6.2.1 Pozitivní sociální konstrukce	33
6.2.2 Negativní sociální konstrukce	36
6.2.3 Shrnutí	38
<b>7 Městské úřady</b>	<b>39</b>
7.1 Charakteristika činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky	39
7.2 Cílové populace a jejich hodnocení	41
7.3 Faktory ovlivňující rozhodování úředníka	42



7.4 Role a možný vliv liniových pracovníků v rámci policy designu	43
7.5 Spolupráce s ostatními orgány	43
<b>8 Úřady práce</b>	<b>45</b>
8.1 Charakteristika činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky	45
8.2. Cílové populace a jejich hodnocení	47
8.3 Faktory ovlivňující rozhodování liniového pracovníka	48
8.4 Role a možný vliv liniových pracovníků v rámci policy designu	48
8.5 Spolupráce s ostatními orgány	49
<b>9 Diskuse</b>	<b>50</b>
<b>Závěr</b>	<b>55</b>
<b>Použité zdroje</b>	<b>60</b>
<b>Seznam zkratk</b>	<b>68</b>
<b>Seznam tabulek, grafů a obrázků</b>	<b>69</b>
<b>Seznam příloh</b>	<b>70</b>

„Byrokracie je obří mechanismus, který udržuje v chodu trpaslíci.“

– Honoré de Balzac<sup>1</sup>

## Úvod

V této diplomové práci je pozornost zaměřena na úředníky v oblasti lokální sociální politiky, jejich roli a případný vliv na policy design, konkrétně pro oblast sociálního vyloučení.

Linioví pracovníci, v sociální oblasti především, jsou lidé, kteří pomáhají řešit sociální problémy konkrétních lidí a čelí nejrůznějším výzvám. Setkávají se taktéž s lidmi, kteří potřebují nějakou formu pomoci. Nejsou proto dosti kompetentní spolupřevést dané politiky a podílet se na jejich výsledném designu?

Kromě zájmu o danou oblast politiky přispěla k rozhodnutí věnovat se tomuto tématu studie Mgr. Evy Hejzlarové z roku 2019 s názvem „Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky“, která se zabývá nastavením politiky u opatření nestandardní přímé pomoci fyzickým osobám ze strany obcí, a také specifikami iniciace právě úředníků. Ze zmíněné studie vyplývá, že klíčovou roli v policy designu a iniciativě mimořádných opatření mají často právě úředníci. Také výzkumy, které probíhaly v oblasti veřejného managementu, a také právě implementace politik, potvrzují již dřívější zjištění a úvahy, které hovoří o klíčové roli řadových pracovníků při realizaci jak veřejných, tak i sociálních programů (Horáková, Horák, 2009).

Oblast sociální politiky, na kterou je zaměřena tato diplomová práce, je sociální vyloučení. Sociální vyloučení je bezesporu aktuálním sociálním tématem, o kterém se čím dál tím více mluví a dostává se do povědomí veřejnosti. I analýza sociálně vyloučených lokalit z roku 2015 dokazuje, že jde o vážný sociální problém a že se míra jeho naléhavosti rozhodně nezmenšuje. Podíl osob ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením je v České republice 14,6 procent, tedy přibližně 1,5 milionu lidí. Jednou ze specifických oblastí v rámci sociálního vyloučení je Karlovarský kraj, na který se práce zaměřuje. Od roku 2006 zde vzrostl počet vyloučených lokalit více než trojnásobně (Analýza sociálně vyloučených lokalit, 2015: 8).

V rámci výzkumu jsou sledovány dvě instituce, které mají lokální charakter, do jejichž gesce spadá problematika sociálního vyloučení a působí zde právě linioví pracovníci – jedná se o

---

<sup>1</sup> In: GIDDENS, A. *Sociologie*. Praha: Argo, 2013. ISBN 728-80-257-0807-1./HEYWOOD, A. *Politologie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-115-1.

městské úřady jednotlivých měst a kontaktní pobočky úřadu práce v oněch městech. V rámci těchto institucí bude sledována a komparována role a vliv liniových pracovníků na implementaci a podobu politiky sociálního začleňování.

Předběžně bylo očekáváno, že tato role a případný vliv budou ve vyšší míře sledovány u liniových pracovníků na městských úřadech kvůli vyšší míře svobody v rozhodování, ovšem věřím, že zajímavá data lze nalézt i v rámci úřadů práce a následné komparaci těchto dvou institucí.

Práce je strukturována do několika částí. Nejdříve jsou vymezeny cíle práce a výzkumné otázky, na které navazuje popis metodologie. Protože bez teorie není praxe, další částí je teoretické ukotvení, kde jsou popsány jednotlivé teorie a koncepty, o které se práce opírá a se kterými pracuje. Další kapitolou jsou věcná východiska, ve kterých je popsáno sociální vyloučení obecně a také oblast lokální sociální politiky.

Dále je popsána aktuální podoba policy designu politiky sociálního začleňování v České republice s hlavním zaměřením na oblast lokální, je také vymezena sociální konstrukce a politická moc zkoumané cílové skupiny. V neposlední řadě jsou poté analyzovány rozhovory s úředníky zkoumaných institucí a zkoumána role a možný případný vliv na implementaci a podobu politiky sociálního začleňování. Sociální konstrukce cílové populace je zkoumána také pomocí internetových zpráv jako doplnění realizovaných rozhovorů o identifikaci cílové skupiny v českém internetovém prostoru. Závěry jsou následně diskutovány v kapitole „Diskuse“, na kterou navazuje už samotný závěr.

## 1 Cíle práce a výzkumné otázky

V této kapitole jsou představeny cíle práce a výzkumné otázky. Výzkumný cíl je zamýšlenou aktivitou vědeckých aktérů, která má podobu plánu výzkumných činností, v rámci něhož jsou definovány očekávané výstupy a výsledky výzkumné činnosti – tyto cíle jsou ovlivněny personálními a také jinými (například etickými) kapacitami vědce (Ochrana, 2019: 25). Každá problematika by mohla mít nesčetně výzkumných otázek, které ale nelze zkoumat všechny současně, proto je vybíráno užší téma a specifické výzkumné otázky (Hendl, Remr, 2017: 56). Výzkumná otázka vychází z vědeckých cílů práce a již formuluje vědecký problém do konkrétního dotazu – zodpovězením tohoto dotazu se snažíme něco vyřešit či se něco nového dozvědět (Ochrana, 2019: 30).

V následující tabulce je stanoven hlavní cíl práce a dílčí cíle, které na něj navazují a následně v souladu s nimi jsou položeny výzkumné otázky.

Tabulka 1: Výzkumné cíle a otázky

<b>HLAVNÍ CÍL</b>	
„Popsat roli a případný vliv liniových pracovníků působících v oblasti lokální sociální politiky na policy design se zaměřením na oblast sociálního vyloučení a vysvětlit je za pomoci teorie sociální konstrukce cílových populací a teorie byrokracie.“	
<b>DÍLČÍ CÍLE</b>	<b>VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b>
„Formulovat charakteristiky činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky ve zkoumané oblasti.“	VO1: „Jaké jsou charakteristiky činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky ve zkoumané oblasti?“
„Zjistit a popsat rozdíly a podobnosti role a případného vlivu liniových pracovníků na policy design ve sledovaných institucích.“	VO2: „Jakou roli a případný vliv mají či mohou mít liniovní pracovníci ve zkoumané oblasti na policy design?“ VO3: „Jaké rozdíly či podobnosti lze spatřit v roli a případném vlivu liniových pracovníků ve zkoumaných institucích na policy design?“ VO4: „Jaký charakter má spolupráce liniových pracovníků sledovaných institucí ve zkoumané oblasti v rámci implementace daných politik?“
„Zjistit faktory, které mohou mít vliv na rozhodování liniových pracovníků ve zkoumané oblasti.“	VO5: „Jaké faktory mohou ovlivnit rozhodování liniových pracovníků?“ VO6: „Jak liniovní pracovníci hodnotí zkoumanou cílovou populaci?“

Zdroj: Autorka

Dílčí cíle mají podchytit, jaké činnosti a opatření linioví pracovníci ve zkoumané oblasti provádějí a které například provádějí nad rámec svých pracovních povinností a jaká je svoboda v rozhodování. Tyto činnosti a opatření jsou sledovány ve dvou institucích, a to městských úřadech a kontaktních pracovištích úřadu práce. Zde je poté porovnáváno, jaké rozdíly a podobnosti v rámci role a možného vlivu na policy design mohou v těchto institucích linioví pracovníci mít a také to, jaký charakter má spolupráce těchto dvou institucí navzájem, ale i s jinými subjekty. V rámci dílčích cílů je také sledováno, jaké faktory mohou ovlivňovat rozhodování a chování liniových pracovníků a jestli zde svou roli hraje i sociální konstrukce cílové populace.

### **1.1 Operacionalizace**

*Linioví pracovníci.* Horáková a Horák (2009: 370) vymezují liniové pracovníky, taktéž liniové byrokraty, jako pracovníky veřejných služeb, kteří při vykonávání své profese jednají přímo s občany a také mají relativně rozsáhlou svobodu v rozhodování, které využívají v rámci řešení konkrétních problémů lidí. Liniovými pracovníky jsou pro tuto práci myšleni pracovníci městských úřadů (odborů sociálních věcí) a kontaktních pracovišť úřadů práce spadajících taktéž pod Karlovarský kraj. Do výzkumu nejsou zařazeni vedoucí pracovníci ani političtí představitelé.

*Policy design.* Siddiki (2020) definuje policy design jako obsah politik, zmiňuje ale také, že existuje více definic a pohledů. Tato práce se zaměřuje na policy design politiky sociálního začleňování na lokální úrovni. Dle Anne Schneider a Helen Ingram (1993) je policy design definován v rámci dvou hlavních prvků, a to sociální konstrukcí cílových populací a jejich politickou mocí.<sup>2</sup>

*Zkoumaná oblast.* Zkoumanou oblastí a sledovanými institucemi se rozumí městské úřady (odbory sociálních věcí) a kontaktní pracoviště úřadu práce spadající pod Karlovarský kraj se zaměřením na oblast sociálního vyloučení.

*Cílová populace.* Cílovou populací rozumíme skupinu lidí, jejichž životní podmínky a chování mají být ovlivňovány konkrétní veřejnou politikou (Nekola, Hejzlarová, Kohoutek, 2020: 16). Pro tuto práci jsou cílovou populací lidé sociálně vyloučení a sociálním vyloučením ohrožení.

---

<sup>2</sup> Podrobněji je tématu věnována pozornost v kapitole 3.1.

## 2 Metodologie

V následující kapitole je podrobněji popsáno, jakým způsobem dochází k naplnění cílů a zodpovězení výzkumných otázek. Nejdříve je představen obecně výzkumný design, kterého je v práci využito, následně metody sběru a analýzy dat a v neposlední řadě také kritéria kvality a etické aspekty práce.

### 2.1 Výzkumný design

Diplomová práce je zaměřena na liniové pracovníky v oblasti lokální sociální politiky se zaměřením na problematiku sociálního vyloučení. Je zúžena na oblast Karlovarského kraje, a to z důvodu specifčnosti tohoto kraje z hlediska sociálního vyloučení a sociálně vyloučených lokalit. Karlovarský kraj je jedním z krajů, které mají nejvíce sociálně vyloučených lokalit. Je sledována role těchto pracovníků a jejich případný možný vliv na policy design.

Pro dosažení výše zmíněných cílů a odpovědí na výzkumné otázky je zvolen kvalitativní výzkum s designem komparativní případové studie. Dle Hendla (2016: 45) není kvalitativní výzkum realizován pouze jedním obecně uznávaným způsobem. Klade se zde důraz na podrobný popis zkoumané problematiky a také na vysvětlení sociálního jednání, a to za pomoci subjektivních významů aktérů (Hendl, Remr, 2017: 27). Jedním z možných designů kvalitativního výzkumu je případová studie. Ta je řazena k jednomu ze základních výzkumných designů a jedná se o detailní studium jednoho či několika případů (Švaříček, Šedřová, 2014: 96). Komparativní případová studie nenahlíží na případ plně podrobným a vyčerpávajícím způsobem, ale dochází zde k výběru charakteristik případů, které jsou významné a které jsou poté porovnávány a srovnávány – tento druh výzkumného designu je nejvíce používán v sociálních a humanitních výzkumech, ale také ve výzkumech politických nebo pedagogických (Chrastina, 2019: 116).

Pozornost je zaměřena na dvě instituce, a to městské úřady měst Karlovarského kraje a kontaktní pracoviště úřadu práce spadající pod Krajskou pobočku Úřadu práce v Karlových Varech. Právě na těchto dvou působištích je sledována a porovnávána role a případný vliv liniových pracovníků na policy design. Konkrétně jsou sledovány tři pracoviště odboru sociálních věcí městských úřadů a tři kontaktní pracoviště úřadu práce. S úředníky vybraných pracovišť byly provedeny rozhovory.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bližší informace jsou uvedeny v kapitole 2.3.

## **2.2 Metody sběru dat**

Sběr dat znamená zvolit si jedince či objekty, které budeme v rámci výzkumu sledovat, dále jde také o shromažďování informací a dat dle zvolených výzkumných metod (Hendl, Remr, 2017: 59).

Reichel (2009: 90) vymezuje pět technik sběru dat, mezi které patří dotazník, rozhovor, pozorování, experiment a také studium dokumentů. První využitou metodou v této práci je analýza sekundárních dat. Sekundární data jsou taková, která vznikla mimo výzkum a která byla poté získána rozborem dostupných dokumentů a textů, které byly vyhotoveny již v minulosti – a ve většině případů právě někým jiným než samotným výzkumníkem, který tyto sekundární data využívá (Hendl, Remr, 2017: 87). Pro tuto práci se jedná o teorii sociální konstrukce cílových populací dle Anne Schneider a Helen Ingram, teorii byrokracie a také koncept byrokracie a liniových pracovníků ve veřejné politice, koncept byrokracie první linie dle Lipskyho a také role liniových pracovníků v rámci policy designu. Teoreticky je také vymezena oblast sociálního vyloučení, současná podoba politiky sociálního začleňování na lokální úrovni a také charakteristiky lokální sociální politiky obecně.

Další využitou metodou jsou polostrukturované rozhovory. Dotazování obecně je typickou technikou používanou u výzkumů sociální povahy a jedná se o zkoumání pouze živých osob (Reichl, 2009: 99). Polostrukturovaný rozhovor (nebo také rozhovor s návodem) je takový, u něhož jsou předem stanovena témata tazatelem – ten taktéž určuje jejich pořadí, určité nelogické nesrovnalosti lze pak napravit během rozhovoru (Hendl, Remr, 2017: 83-84). Jde o hojně využívanou metodu, která spojuje pozitiva strukturovaných a nestrukturovaných typů rozhovorů.

Pro doplnění informací o sociální konstrukci cílové populace, která je v práci zkoumána, jsou kromě dat z realizovaných rozhovorů využita taktéž sekundární data a jedná se o internetové články vyhledávané pomocí platformy Newton Media.

## **2.3 Výzkumný soubor**

Při hledání dostupných zdrojů v rámci sekundární analýzy dat jsou zohledňovány tři oblasti: teorie k danému tématu, empirické studie týkající se daného tématu a v neposlední řadě také metodologická literatura (Hendl, Remr, 2017: 56). Výzkumným souborem pro sekundární analýzu dat je pro tuto práci dostupná odborná literatura, odborné články a studie, veřejně-politické dokumenty, plány, strategie a také jednotlivé dokumenty zkoumaných institucí. Dostupná data byla vyhledávána především v Centrálním vyhledávači Univerzity Karlovy (UKAŽ), která umožňuje prohledávat tištěné, digitalizované a elektronické informační

zdroje. Dále byly využity také webové stránky a tituly z knihoven. Při vyhledávání dostupných dat pomocí Centrálního vyhledávače Univerzity Karlovy byla využita možnost pokročilého vyhledávání. Byla zaškrtnuta možnost hledat všude a stanovena klíčová slova nejdříve v českém a poté v anglickém jazyce.

Výzkumným souborem pro polostrukturované rozhovory jsou linioví pracovníci působící v oblasti lokální sociální politiky se zaměřením na sociální vyloučení. Konkrétně se jedná o pracovníky městských úřadů Karlovarského kraje a pracovníky kontaktních pracovišť úřadu práce spadajících pod Karlovarský kraj. Výzkumný vzorek byl stanoven záměrným výběrem, kdy kritérii byly následující podmínky: zaměstnání jako liniový pracovník odboru sociálních věcí městského úřadu či kontaktního pracoviště úřadu práce a spádovost pod Karlovarský kraj.

Potenciální informanti byli osloveni skrze e-mailové adresy volně dostupné na webových stránkách jednotlivých institucí a s těmi z nich, kteří projeví zájem účastnit se výzkumu a souhlasili s rozhovorem, byl následně samotný rozhovor proveden.

Tabulka 2: Informace o rozhovorech a informantech

<b>Informant</b>	<b>Pracovní pozice/Působíště</b>	<b>Délka rozhovoru, forma</b>
1	Sociální pracovnice, Městský úřad	50 minut, osobní
2	Koordinátorka komunitního plánování, sociální pracovnice, Městský úřad	60 minut, online
3	Sociální pracovnice, sociální kurátorka, Městský úřad	45 minut, osobní
4	Zprostředkování zaměstnání, Úřad práce	60 minut, osobní
5	Specialista dávek hmotné nouze, Úřad práce	45 minut, osobní
6	Specialista dávek hmotné nouze, Úřad práce	40 minut, online

Zdroj: Autorka

S rozhovorem souhlasilo a projevilo zájem účastnit se šest z patnácti oslovených potenciálních informantů. Všechny zúčastněné byly ženy. Informantky jsou označeny čísly kvůli zachování anonymity, takto budou označovány i v textu této práce v případě přímých citací i parafrází. Z toho samého důvodu nejsou zveřejňovány jména obcí ani jejich bližší charakteristika.

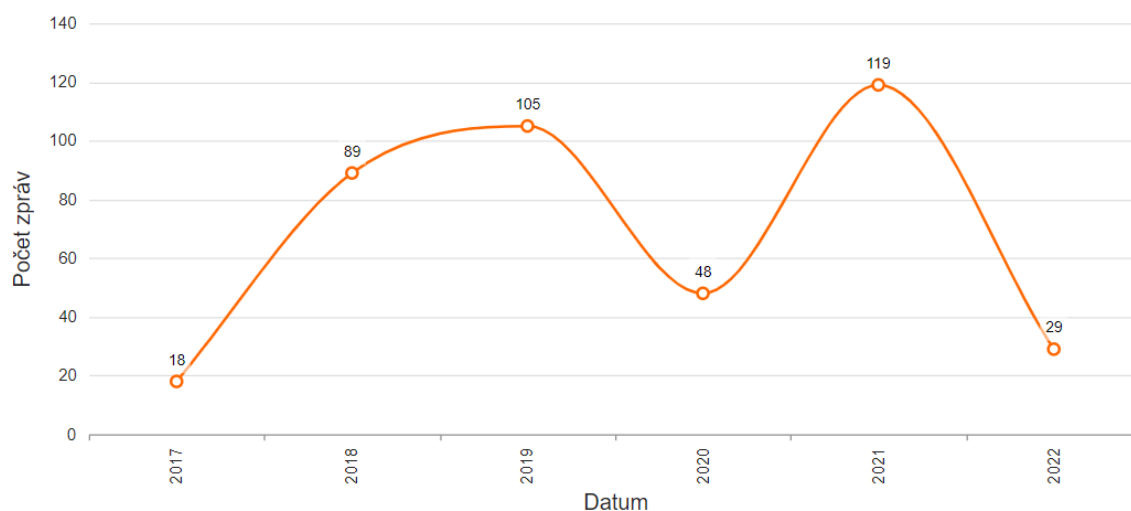


Nahráváno bylo pět rozhovorů ze šesti, v jednom případě nebyl udělen souhlas s nahráváním a odpovědi byly zaznamenávány autorkou do předem připraveného archu. Rozhovory probíhaly od 8.7.2022 do 22.7.2022. Časové rozpětí realizovaných rozhovorů bylo mezi čtyřiceti až šedesáti minutami. Jeden ze šesti rozhovorů proběhl online formou.

Pro analýzu internetových článků byly výzkumným souborem články vyhledávané skrze platformu Newton Media. Při vyhledávání těchto článků byla zaškrtnuta možnost pouze na internetové a byla použita následující klíčová slova: „osoby sociálně vyloučené“, „sociálně vyloučené lokality“ a „osoby ohrožené sociálním vyloučením“. Klíčová slova byla volena na základě zkoumané cílové populace. Bylo nastaveno vyhledávání od 20.6.2017 do 20.6.2022, tedy pět let zpět, a to z důvodu, aby články byly aktuální.

V první fázi bylo vyhledáno 408 článků. Z důvodu vysokého počtu nalezených článků byl počet redukován na  $\frac{1}{4}$  a náhodně byl sledován každý čtvrtý článek. 102 článků bylo analyzováno a postupně byly redukovány a vyřazovány. Použity byly ty články, které se svým tématem a obsahem vysloveně týkaly osob sociálně vyloučených. V konečném stavu bylo pro práci použito 27 internetových článků.

Obrázek č. 1 – Vývoj internetových článků



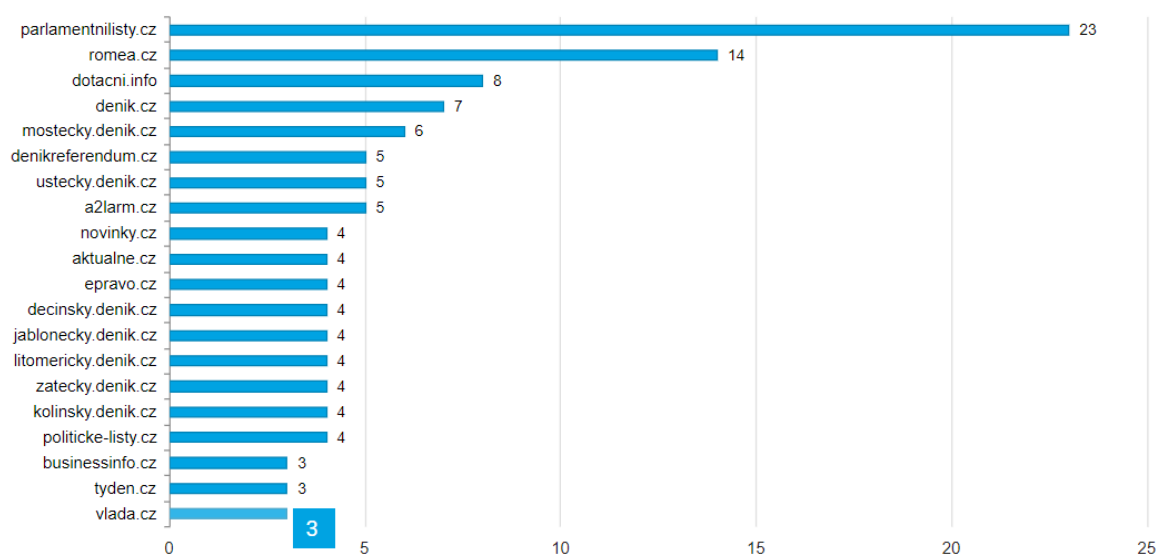
Zdroj: Newton Media

Na obrázku lze spatřit vývoj internetových článků ve sledovaném čase, který byl nastaven na pět let. Za rok 2017 bylo vyhledáno pouze 18 internetových zpráv, následně se počet zvyšoval a v roce 2020 opět klesl. Nejvíce článků bylo vyhledáno v roce 2021, a to 119.

Na dalším obrázku můžeme vidět nejčastěji vyhledávané zdroje. V top dvaceti vyhledaných zdrojích bylo 118 článků z celkového počtu 408. Nejčastějším zdrojem byly

parlamentnilisty.cz a romea.cz. Dále se jednalo také o zdroje týkající se dotačních titulů a především internetové zprávy jednotlivých krajů a měst.

Obrázek č. 2 – Nejčastěji vyhledané zdroje



Zdroj: Newton Media

## 2.4 Metody analýzy dat

Analýza a následná interpretace dat jsou velice podstatným krokem v každém výzkumu (Hendl, Remr, 2017: 59). Analýza obecně je jednou z nejvíce klíčových fází vědního výzkumu a používá se především, pokud vědecký problém zkoumáme detailně. Při použití metody analýzy od sebe oddělujeme jednotlivé jevy a poté je můžeme zkoumat jako relativně oddělené. (Ochrana, 2019: 45). Ve studiích, které jsou málo strukturované a mezi které patří i případová studie, probíhá analýza prakticky po celou dobu realizace výzkumu (Hendl, Remr, 2017: 216).

Základní postupy v kvalitativní analýze dat jsou následující: přepis dat, jejich opakované čtení, segmentace a následné kódování dat, hledání souvislostí a následně také témat v datech (Hendl, Remr, 2017: 216). Polostrukturované rozhovory realizované v rámci tohoto výzkumu byly po realizaci přepsány do textové podoby a pro sumarizaci dat byly poté vytvořeny kódy. Kódování se rovná rozložení dat, jejich konceptualizaci a následnou syntézu (Chrastina, 2019: 194).

K analýze a následnému vyhodnocení dat z rozhovorů je využita tematická analýza. Tematická analýza je metodou kvalitativní, studuje znaky a symboly, a také hledá významy, které jsou skryté pod povrchem; jedná se tedy o něco, co samo o sobě fyzicky neexistuje

(Jandourek, 2008: 47).

Pro zjištění sociální konstrukce cílové populace byla využita taktéž tematická analýza. V tomto případě byly identifikovány dvě kategorie – pozitivní a negativní sociální konstrukce. Bylo sledováno, jaké argumenty jsou použity pro oba dva typy konstrukce a jak se vyskytují v internetových článcích. Analýza internetových článků byla zpracována jako doplnění rozhovorů s úředníky a je obsažena i v porovnávání sledovaných institucí.

Byla identifikována a stanovena následující témata, která jsou sledována u porovnávaných institucí:

- Charakteristika činností a opatření realizovaných úředníky
- Cílové populace a jejich konstrukce
- Faktory ovlivňující rozhodování úředníka
- Role a možný vliv liniových pracovníků v rámci policy designu
- Spolupráce s jednotlivými orgány

Klíčem k porovnávání je určitá entita, a především její znaky, které mají být poté porovnávány. U kvalitativní komparace hledáme „*odlišnosti mezi jednotlivými zkoumanými předměty*“ (Ochrana, 2019: 58).

## **2.5 Kritéria kvality a etické aspekty práce**

Výzkumníci v sociálních vědách se shodují, že nelze jednoduše použít stejná kritéria pro kvalitativní výzkum, která se používají pro výzkum kvantitativní (Švaříček, Šedřová, 2014: 28). Výzkumník, který realizuje kvalitativní výzkum, nemá k dispozici jasný návod k dosažení validity a reliability, tedy parametrů, které jsou znakem kvality výzkumu (Mišovič, 2019: 241). Hendl (2016: 46) poukazuje na některá negativa a pozitiva kvalitativního výzkumu – negativa spočívají především v práci s omezeným počtem jedinců, interpretaci subjektivních dojmů, zobecňování výsledků či nízké transparentnosti, pozitiva jsou především v hloubkovém popisu problému a zkoumání jevu v přirozeném prostředí. Za běžnou kritiku přímo pro případovou studii se také považuje nedostatečná objektivita výzkumníka (Chrastina, 2019: 229).

Práce se jistě potýká s určitými slabinami, které si autorka uvědomuje. Jedná se především o typ výzkumu, který je velmi slabě zobecnitelný, jelikož se zaměřuje na velmi konkrétní oblast a nepracuje s velkým počtem jedinců. Hendl a Remr (2017: 84) zmiňují i určitá negativa rozhovorů jako metody výzkumu – jedná se o nebezpečí zkreslení způsobené špatným položením otázek či zkreslení odpovědí informanty. Jistě má ale tento typ výzkumu

i svá pozitiva. Jako kvalitativní výzkum se zaměřuje na popis problematiky do hloubky a je díky tomu zacílený přímo na dané téma.

Pro zesílení důvěryhodnosti diplomové práce jsou využity přímé citace z realizovaných rozhovorů s informantkami. Bylo pracováno pouze s informacemi získanými od informantek a z citovaných zdrojů. Bylo také dbáno na nepoužívání nepodložených tvrzení.

V každém typu výzkumu je nutností se nějakým způsobem potýkat i s etickými aspekty, v diplomové práci tato nutnost není o nic menší, ba naopak. Etické aspekty výzkumu vycházejí z pravidel psaných i nepsaných (Mišovič, 2019: 75). Hendl a Remr (2017: 62-63) definují následující etické principy: dobrovolnost účasti, neškodnost, informovaný souhlas, anonymitu, důvěrnost, odhalení, analýzu dat a obsah zprávy. Důvěrností se rozumí, že nebudou zveřejněny žádné informace, které by umožnily identifikovat účastníky výzkumu a poučený (informovaný) souhlas znamená, že s výzkumem budou všichni jeho účastníci souhlasit (Švaříček, Šed'ová, 2014: 45). Mišovič (2019: 76) poukazuje také na dva způsoby, jak se etické aspekty týkají výzkumníka, který realizuje kvalitativní výzkum: takový výzkum může vyžadovat a obsahovat detailní osobní účast na soukromém i veřejném životě jednotlivců a také mohou vznikat během výzkumu různá neočekávaná dilemata.

Všem informantkám, které se podílely na tomto výzkumu, byl vyhotoven informovaný souhlas, jehož vzor je v příloze této práce. Kontakt výzkumníka přímo s lidmi a jejich situacemi a daty pro výzkumné účely není snadný, a právě proto by výzkumník měl žádat o souhlas a podporu těchto lidí (Punch, 2015: 87). Všechny informantky byly ujištěny, že spolupráce je zcela dobrovolná a v práci nebudou obsaženy žádné informace, které by mohly účastníky identifikovat. Uveden byl také souhlas s nahráváním rozhovoru, pouze v jednom případě bylo nahrávání rozhovoru odmítnuto a nesouhlas byl plně respektován.

Sekundární data použitá v práci jsou řádně citována dle normy ISO 690.

### 3 Teoretické ukotvení problematiky

Teoretickými koncepty, které jsou využívány v této práci, jsou teorie sociální konstrukce cílových populací Anne Schneider a Helen Ingram a teorie byrokracie. Teorie sociální konstrukce cílových populací pomůže lépe pochopit a porozumět charakteristikám designu opatření politiky pro oblast sociálního vyloučení, a tím i lépe porozumět roli a případnému vlivu liniových pracovníků na výslednou podobu politiky. Je také využita k popisu sociální konstrukce a politické moci cílové populace pro tuto práci. Další využitou teorií je teorie byrokracie, která pomáhá k uchopení konceptu liniových pracovníků ve veřejné politice.

Nejdříve je uvedena teorie sociální konstrukce cílových populací a následně koncept byrokracie a liniových pracovníků ve veřejné a sociální politice společně s rolí liniových pracovníků v rámci policy designu.

#### 3.1 Teorie sociální konstrukce cílových populací

Teorie sociální konstrukce cílových populací je jedním z ústředních pojmů při studiu veřejné politiky (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014: 105). Obsahový návrh politiky, neboli policy design, je ústřední téma sociální konstrukce cílových populací – ta vysvětluje podobu konkrétního designu politiky zejména tím, jaké charakteristiky má populace, na kterou daná politika míří (Hejzlarová, 2019: 48).

Za zakladatelky teorie sociální konstrukce cílových populací jsou považovány Anne Schneider a Helen Ingram. Teorie objasňuje, z jakého důvodu jsou některé skupiny zvýhodňovány politickými rozhodnutími a jiné skupiny znevýhodňovány. Vysvětlují, že vzhledem k sociální konstrukci jsou voleny odlišné nástroje politiky, které by měly řešit danou problematiku. Pomocí teorie se dají vysvětlit rozdílná politická opatření právě mezi tzv. „zvýhodňovanými“ a „znevýhodňovanými“, kteří mají rozdílnou participaci na politické moci. (Schneider, Ingram, 1993)

Hlavní idea celé teorie spočívá ve stereotypním vnímání určité skupiny. Dané stereotypní vzorce se poté promítají do procesu a tvorby veřejných politik, které se dotýkají právě těchto sociálních skupin – cílových populací. Cílovou populací rozumíme skupinu lidí, jejichž životní podmínky a chování mají být ovlivňovány konkrétní veřejnou politikou, jedná se o „sociální konstrukt utvářený na základě připisovaných sdílených charakteristik, které danou populaci činí společensky smysluplnou“ (Nekola, Hejzlarová, Kohoutek, 2020, s. 16).

Klíčové teze teorie sociální konstrukce cílových populací jsou tedy sociální konstrukce cílové populace a politická moc cílové populace. Právě obě roviny mají vliv na výslednou

podobu dané politiky, a tím i následné postavení a kvalitu života cílových skupin (Schneider, Ingram, 1993). Sociální konstrukci rozdělujeme na dvě podmnožiny: pozitivní sociální konstrukci a negativní sociální konstrukci. Každá cílová skupina totiž určité sociální konstrukci podléhá. Dalším faktorem ovlivňujícím formování policy designu je politická moc cílové populace. Politická moc je složena ze tří dimenzí – schopností ovlivňovat ostatní v rámci využití zdrojů orientovaných na politiku (například volební hlasy či bohatství), dále schopností kontrolovat informace, které jsou spojené s veřejnými politikami (a ovlivňovat tak veřejné mínění) a v neposlední řadě schopností ovlivňovat podstatu tvorby preferencí jednotlivých aktérů (Nekola, Hejzlarová, Kohoutek, 2020: 13).

Klasifikace na základě daných tezí poukazuje na čtyři typy cílových populací:

- devianti – podléhají negativní sociální konstrukci, a to téměř s minimální politickou mocí,
- závislí, potřební – kladně sociálně konstruovaní, s malým a také neorganizovaným přístupem k moci,
- uzurpátoři, soutěživí – skupina s velkou mocí, ale negativní sociální konstrukcí,
- zasloužilí, zvýhodnění – politicky silná skupina s velkou mocí a pozitivní sociální konstrukcí. (Schneider, Ingram, 1993: 336)

Tabulka 3: Grafické znázornění cílových populací dle TSKCP

<b>Sociální konstrukce</b>			
<b>Politická moc</b>		<b>POZITIVNÍ</b>	<b>NEGATIVNÍ</b>
	<b>VYSOKÁ</b>	Zasloužilí, zvýhodnění	Uzurpátoři, soutěživí
	<b>NÍZKÁ</b>	Závislí, potřební	Devianti

Zdroj: Schneider, Ingram (1993: 336), přeloženo, upraveno

*Uzurpátoři/soutěživí* mají významné politické zdroje, ale jsou často považováni za nedůvěryhodné a z morálního hlediska jsou vnímáni negativně (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014). Mají tedy vysokou politickou moc, ovšem negativní sociální konstrukci. Řadíme sem například velké odborové svazy, pojišťovací společnosti, radikální aktivisty, velké banky, makléře či bohaté politické sponzory<sup>4</sup> (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014).

<sup>4</sup> Tento výčet není univerzálně platný. Příklady pocházejí z prostředí USA.

*Zasloužilí/zvýhodnění* mají vysokou úroveň politické moci, a také se těší pozitivní sociální konstrukci. Jsou vnímáni jako lidé, kteří jsou důležití v politické a také sociální hierarchii. Mezi takové skupiny mohou patřit majitelé malých podniků, vojáci, tvůrci pracovních míst, senioři, lékaři primární péče či třeba daňoví poplatníci střední třídy (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014).

*Závislí, potřební* jsou pozitivně konstruováni stejně jako zasloužilí, ale mají nízkou politickou moc. Do této skupiny spadají především děti, matky, studenti, ale například také mentálně postižení lidé, bezdomovci, rodiny v chudobě a podobně (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014). Protože tito lidé nemají velký vliv na vytváření národního bohatství, jsou sice považováni za tzv. „dobré lidi“, kteří si ale už méně zaslouží skutečné investice (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014).

*Devianti* mají jak nízkou politickou moc, tak i negativní sociální konstrukci. Počet těchto skupin a jejich význam jako cílové skupiny roste. Patří sem například zločinci, teroristé, sexuální delikventi, podvodníci, ilegální přistěhovalci či drogoví dealeři. Devianti mají velice málo, pokud vůbec nějaké, zájmových skupin, které by mluvily jejich jménem. (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014)

Je vhodné zmínit, že mezi danými cílovými skupinami nemusí být ostré hranice, ale jedná se spíše o politický prostor, v rámci kterého jsou tyto skupiny rozprostřeny na základě empirického zkoumání (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014).

Právě sociální konstrukce cílových populací a jejich politická moc určují rozdělení benefitů a zátěží, které obsahuje veřejná politika ke konkrétní cílové populaci. Zpravidla jsou benefity zaměřovány na zvýhodněné populace a potřební či devianti jsou příjemci takových politik, kde jsou přínosy omezené (Schneider, Ingram, 1993). Zajímavými skupinami jsou uzurpátoři a potřební – uzurpátoři jsou sice negativně hodnoceni a zjevné přínosy by měly být podhodnocené, ale díky své vysoké moci si dokáží zajistit skryté výhody; potřebným naopak politici vyjadřují podporu, ale často jsou poté reálná opatření podfinancována (Nekola, Hejzlarová, Kohoutek, 2020).

Na následujícím obrázku jsou graficky znázorněny benefity a zátěže u jednotlivých typů cílových populací.

Obrázek č. 3 – Benefity a zátěže u jednotlivých typů cílových populací

		Sociální konstrukce		
		Pozitivní	Negativní	
Moc	Vysoká	<b>Zasloužilí</b> - důraz na benefity - vysoká alokace prostředků	<b>Uzurpátoři</b> - slabý důraz na benefity - jsou často skryté	B E N E F I T Y
	Nízká	<b>Potřební</b> - slabý důraz na benefity - nízká alokace prostředků	<b>Devianti</b> - minimální důraz na benefity - velmi nízká alokace prostředků	

		Sociální konstrukce		
		Pozitivní	Negativní	
Moc	Vysoká	<b>Zasloužilí</b> - slabý důraz na zátěže - nízká alokace prostředků	<b>Uzurpátoři</b> - slabý důraz na zátěže - nízká alokace prostředků	Z Á T Ě Ž E
	Nízká	<b>Potřební</b> - střední důraz na zátěže - nízká alokace prostředků	<b>Devianti</b> - velmi silný důraz na zátěže - značná alokace prostředků	

Zdroj: Schneider, Ingram (1993: 337), upraveno, přeloženo

Klíčovými koncepty jsou tedy design politiky (distribuce benefitů a zátěží) a cílová populace. Autorky poukazují na to, že pokud se političtí aktéři pokoušejí zavést restriktivní opatření ke skupině obyvatel, kteří mají pozitivní sociální konstrukci, setkává se návrh s negativním ohlasem a je tak velmi špatně a obtížně proveditelný. (Schneider, Ingram, 1993) Může se ale jednat také o situaci, kdy pozitivně vnímané populace mají bezdůvodně štědré politiky a negativně vnímané populace zas podfinancovaná opatření, která neřeší jejich situaci (Nekola, Hejzlarová, Kohoutek, 2020: 11).



### 3.2 Koncept byrokracie a liniových pracovníků ve veřejné politice

Výrazem byrokracie je rozuměn státní aparát, tedy zástupy pracovníků státní služby a také úředníků – právě těmto pracovníkům jsou svěřené práce spojené s vládnutím (Heywood, 2008: 435). První, kdo použil termín byrokracie, byl francouzský ekonom-fyziokrat Vincent de Gournay roku 1745 tím, že k francouzskému slovu „bureau“ (kancelář, stůl) připojil řecké „kratia, kratos“ (moc, vláda) (Giddens, 2015: 719). Kromě označení organizace veřejné správy bývá byrokracie označována také jako „nemoc“ organizace, která způsobuje její neúčinnost či jako mechanismus, který zasahuje do svobody a ohrožuje ji (Keller, 2007: 13).

Teoretickou diskusi o roli právě úředníků ve veřejné správě zahájil Max Weber, který představuje rozdělení sfér na politickou, která přísluší voleným zástupcům a byrokratickou, která je charakteristická vysokou mírou formalizace a nezaujatým výkonem politické vůle (Hejzlarová, 2019: 45). Analýza byrokracie dle Webera kladla důraz také na formální vztahy (vztahy mezi lidmi, které jsou stanoveny v organizačních pravidlech) uvnitř organizace (Giddens, 2015: 722).

Role řadových pracovníků se zabývá Michael Lipsky a je podstatou jeho konceptu „byrokracie první linie“. Dle Lipskyho (1980: 3) představují tyto liniové byrokraty všichni pracovníci veřejných služeb, kteří mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování a kteří při výkonu své práce jednají s občany – může se jednat například o policisty, učitele, také další jiné zaměstnance prosazující zákon, právníky a zaměstnance soudů a jiné státní zaměstnance, kteří mají přístup k vládním programům a v rámci nich poskytují služby.

Lipsky (1980) také tvrdí, že tito byrokraté první linie jsou při výkonu své práce vystaveni náročným a často nejednoznačným podmínkám, které ovlivňují jejich rozhodování. Jedná se zejména o různé nedostatečné zdroje, rostoucí poptávka po službách, jež úředníci nabízí, dále vágní či dokonce konfliktní cíle organizace. Často může být také rozdíl mezi ambicemi manažera (nadřízeného) a úředníka. Manažeři chtějí řídit své podřízené a dosahovat cílů organizace, zaměřují se proto na pracovní výkon úředníků a omezení jejich autonomie. Úředníci se ale snaží především řešit problémy svých klientů, které jsou specifické – proto chtějí maximalizovat svou autonomii k užití vlastních postupů. Záměry tak nemusí být v souladu s cíli organizace a představou manažera. Řečeno souhrnně - pracovní podmínky, které jsou neurčité, vyvolávají u úředníků dilemata, která se pracovníci snaží řešit tím, že uplatňují vlastní strategie jednání s klienty.

Můžeme rozlišovat dva způsoby chování, kterými se mohou chovat úředníci první linie a kdy toto chování má bezprostřední vliv na jednání s uživateli veřejných programů, a i

zprostředkovaný vliv na veřejnou politiku, ve které se daní úředníci angažují. Prvním typem je chování byrokratické a neosobní, které je vyznačováno dodržováním norem, a to zákonných i organizačních. Druhým typem je naopak chování profesionální a zaměřené na životní situaci klienta. (Horáková, Horák, 2009: 372)

Logika byrokracie představuje „svět předpověditelnosti a efektivity“ (Horáková, Horák, 2009: 373). Zde vedoucí a manažeři kontrolují ty, kdo vytvářejí statky a služby, protože organizace jsou podřízeny sadě organizačních pravidel – tato pravidla definují povinnosti pracovníků, a i například jejich kvalifikaci.

Za profesionální typ pracovníků často bývají označeni ti, kteří mají specializovaný výcvik a kteří se přiklánějí k profesionálním skupinám, které stojí mimo organizaci (profesní komory, sdružení). Prosazují také etický kodex. Jádrem profesionalismu jsou znalosti a dovednosti, které jsou uznávané společností a které zároveň nejsou standardizovatelné, a tím zároveň i racionalizovatelné. K prosazování těchto dovedností potřebují pracovníci jistou míru autonomie. (Horáková, Horák, 2009: 373-374)

V některých případech by se pracovníci dali označit jako kombinace předchozích dvou typů, někdy také nazývaný „byroprofesionalismus“. Ten je vyznačován tím, že činnosti, které úředníci vykonávají, jsou ovlivněny příkazy, které stanovuje centrální vláda a které vyplývají z legislativních zdrojů. Naopak velký prostor pro vlastní interpretaci legislativních zdrojů a omezení finanční kontroly by měly úředníkům umožnit to, aby měnili proceduru a podobu služeb. (Horáková, Horák, 2009: 377)

### *3.2.1 Role liniových pracovníků v rámci policy designu*

V Českém prostředí je role, kterou zastávají liniovní pracovníci, velmi významná - to platí především pro programy sociální politiky pro oblast zaměstnanosti, bydlení, rodinné politiky, péče o zdraví a sociální zabezpečení (Horáková, Horák, 2009: 369). Hejzlarová (2019: 44) tuto informaci potvrzuje a z jejího zkoumání daného jevu vyplývá, že klíčovou roli v designu a iniciativě mimořádných opatření mají často právě úředníci. Již nelze nad pracovníky státní služby jen tak mávnout rukou, neboť nejsou pouhými administrátory politických opatření, ale jde o klíčové figury, které někdy své země fakticky řídí – za jakousi fasádou reprezentace a demokratické odpovědnosti se může skrývat „vláda úředníků“. Čím dál více je na úředníky nahlíženo jako na osoby, které jsou vlivné a mocné a které představují tzv. čtvrtou moc ve státě (Heywood, 2008: 435).

Úředníci první linie řeší složité problémy uživatelů veřejných programů, které poskytují, a také se musí bránit tlakům náročných pracovních podmínek organizačního a

mimoorganizačního prostředí. Tito pracovníci musí také čelit tlakům ostatních zaměstnanců, a to obzvláště těm hierarchicky nadřazeným. (Horáková, Horák, 2009: 390) Kvůli těmto tlakům poté mohou vznikat u pracovníků dilemata, která se snaží řešit tak, že uplatňují vlastní strategie interakce s klienty, a tedy i vlastními a specifickými způsoby implementace veřejných programů (Horáková, Horák, 2009: 391). Někteří výzkumníci se domnívají, že byrokracie v kontextu nepředvídatelných změn může být problematická (Giddens, 2015: 723).

Teoretické přístupy tedy poskytují určité opěrné body pro představu úředníka jako politického aktéra – úředník může aktivně vstupovat do politiky, a to do procesu implementace, i do procesu tvorby dané politiky. Jeho aktivitu poté může ovlivňovat několik faktorů, které nelze vnímat izolovaně, ale spíše jako dynamický systém:

- vztah s nadřízeným, vztah s nadřízeným politickým představitelem,
  - míra diskrece,
  - míra identifikace úředníka s byrokratickým či profesionálním typem jednání,
  - schopnost využívat formálních pravidel k realizaci svých cílů.
- (Hejzlarová, 2019: 47)<sup>5</sup>

Roli liniového pracovníka také definuje a ovlivňuje rozhodovací volnost. Horák (2004: 47-48) vymezuje faktory, které strukturují volnost v rozhodování jako faktory, které ovlivňují interpretaci norem a také průběh rozhodování úředníků. Těmito faktory mohou být například nedostatečné ekonomické zdroje nebo také počet klientů, kteří se po službě poptávají. Může se jednat také například o členství v politické straně nebo prosazení zájmů osob mimo úřad. Dalšími faktory mohou být také například postoj ke klientům, ale i k nabízeným službám, osobní či kolektivní zájmy pracovníků, zájmy organizace, hodnoty a zvyky úředníka či osobní zkušenosti s podobně řešeným jevem. Tyto faktory mohou nejen utvářet chování daných úředníků, ale také výslednou podobu implementované politiky.

Byrokraté si mohou varianty politických opatření hodnotit a následně překládat tak, aby dosáhli žádoucího rozhodnutí. Tato situace nemusí znamenat nutně, že úředníci manipulují či že jsou političtí. Ovšem znamená to, „že jejich preference (vědomé či nevědomé) výrazně strukturují politickou diskusi a mohou mít tudíž vliv na obsah přijatých rozhodnutí (Heywood, 2008: 449).

---

<sup>5</sup> Jedná se o výzkum Mgr. Evy Hejzlarové, Ph.D. realizovaný roku 2019. Do výzkumu byli zařazeni pouze vedoucí sociálních odborů.

### 3.3 Shrnutí

Teorie sociální konstrukce cílových populací autorek Helen Ingram a Anne Schneider pomůže lepšímu pochopení příčinného propojení sociální konstrukce cílových populací (v této práci osoby sociálně vyloučené), jejich politické moci a nastavení daných politik. Pomůže tedy lépe pochopit a porozumět charakteristikám designu opatření politiky sociálního začleňování, a tím i lépe porozumět roli a případnému vlivu liniových pracovníků na tento design. Využita je také pro identifikaci sociální konstrukce sledované cílové populace a její zařazení dle typologie autorek. Je také sledováno, jak nahlíží na osoby sociálně vyloučené právě úředníci a jakou roli zde mají stereotypní vzorce.

Teorie byrokracie pomůže k pochopení role úředníků jako aktérů ve veřejné politice. Teoretické vymezení je základem pro zkoumání ve sledovaných institucích. Teorie sledují chování a rozhodování úředníků a tím i zprostředkovaný vliv na implementaci politik. Teorie také poukazuje na faktory, které ovlivňují rozhodování a chování úředníků.

## 4 Věcná východiska

V této kapitole jsou přiblíženy věcná východiska, která je důležité v diplomové práci zmínit, avšak nespádají už přímo do teoretických konceptů. Nejdříve je zmíněno sociální vyloučení a současně s ním i Agentura pro sociální začleňování. Poté je také vymezena lokální sociální politika, protože je důležité k pochopení role úředníků znát i samotný obecný koncept lokální sociální politiky a její podobu.

### 4.1 Sociální vyloučení

Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách definuje sociální vyloučení jako „*vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace*“. Jako sociálně vyloučené můžeme označit tedy ty občany, kteří mají ztížený přístup ke službám a institucím, jsou vyloučeni ze společenských sítí a také nemají dostatek kontaktů mimo sociálně vyloučenou lokalitu (Agentura pro sociální začleňování, 2022a).

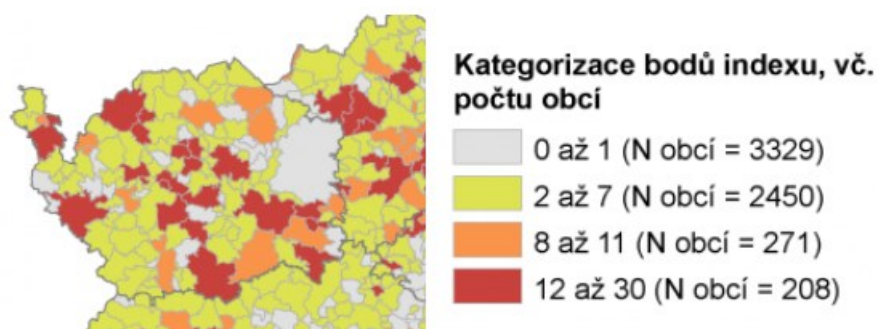
Jedním z typů sociálního vyloučení, které je nejvíce viditelné, je sociální vyloučení *prostorové*, které znamená pro jedince bariéru rozvoje životních šancí – nedobrovolně vyloučené a segregované skupiny často žijí v nejhorších, stigmatizovaných částech města v nevyhovujících obydlích. Dalším typem je poté sociální vyloučení *ekonomické*, kde se jedná o vyloučení z trhu práce. Můžeme definovat i sociální vyloučení *symbolické*, které znamená stereotypní pohled a vnímání lidí postižených sociálním vyloučením. (Ministerstvo vnitra, 2020, s. 4)

Zásadní problémy spojené se sociálním vyloučením se týkají bydlení, přístupu na trh práce, problematiky dětí, bezpečnosti a v neposlední řadě zadlužování (Ministerstvo vnitra, 2020, str. 3). I proto je stav či rozsah sociálního vyloučení sledován prostřednictvím několika indikátorů, které pokrývají dimenze chudoby, vyloučení z trhu práce, z bydlení, ze vzdělání a také dimenzi zadluženosti (Sál, Lang, Kopecká, 2020: 5).

Sociální vyloučení lze měřit dle Indexu sociálního vyloučení, který vyvinula Agentura pro sociální začleňování jako jednotný nástroj zahrnující klíčové ukazatele z různých oblastí sociálního vyloučení. Škála indexu obsahuje hodnoty od 0 do 30, kdy nula se rovná minimálnímu rozsahu sociálního vyloučení a hodnota 30 se rovná té nejvyšší míře zatížení sociálním vyloučením (Agentura pro sociální začleňování, 2021c).

Index rozsahu sociálního vyloučení v Karlovarském kraji je poukázán na následujícím obrázku.

Obrázek č. 4 – Index rozsahu sociálního vyloučení v Karlovarském kraji z roku 2020



Zdroj: Agentura pro sociální začleňování, 2022c

V roce 2018 mělo hodnotu 0 až 1 bodů 30 obcí Karlovarského kraje – tyto obce tedy lze považovat za sociálním vyloučením neohrožené; 2 až 7 bodů mělo 74 obcí – tyto můžeme považovat za rizikové; hodnotu indexu 8 bodů a výše mělo celkem 30 obcí – taková kategorie si jistě zaslouží z hlediska politik sociálního začleňování vysokou pozornost, ačkoliv ani rizikové obce by neměly být opomíjeny (Sál, Lang, Kopecká, 2020: 8).

#### 4.1.1 Agentura pro sociální začleňování

Agentura (také odbor) pro sociální začleňování je odborem spadajícím pod Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, který se zabývá podporou těch obcí, které nějakým způsobem řeší problematiku sociálního vyloučení (Agentura pro sociální začleňování, 2021a).

V rámci spolupráce s jednotlivými obcemi používá agentura několik nástrojů:

- *lokální partnerství*, v rámci kterého dochází k setkávání zástupců například samosprávy, ale i státní správy, neziskového sektoru a také dalších aktérů, kteří jsou nějakým způsobem zainteresováni do sociálního začleňování v obci; připravují se zde různé projekty a strategie,
  - *situační analýzy*, které jsou podrobnými výzkumy shrnující stav dané lokality a také potřeby jejích obyvatel, tvoří základ pro další nástroj,
  - *strategické plány* neboli závazné rozvojové dokumenty, kdy na přípravě se podílejí všichni členové právě lokálních partnerství,
  - *projektové poradenství*, které Agentura poskytuje pro čerpání prostředků z evropských fondů, a to všem partnerům v lokálním partnerství.
- (Agentura pro sociální začleňování, 2021a)

Agentura pracuje s několika cílovými skupinami – nepřímo s obyvateli jednotlivých sociálně vyloučených lokalit a přímo s obcemi, jejich obecními či městskými úřady a magistráty, dále s institucemi působícími na území dané obce (například úřady, školy, policie, zaměstnavatelé nebo neziskové organizace) a v neposlední řadě také s veřejností (Agentura pro sociální začleňování, 2021a).

Agentura funguje od roku 2008 a momentálně spolupracuje celkem se sto devíti obcemi v rámci celé České republiky. V Karlovarském kraji se v současné době jedná o čtyři obce, které spolupracují s Agenturou pro sociální začleňování, a to Aš, Kraslice, Sokolov a Valeč (Agentura pro sociální začleňování, 2021b). V minulosti s Agenturou pro sociální začleňování spolupracovaly i jiné obce v Karlovarském kraji.

## **4.2 Lokální sociální politika**

Subjektem sociální politiky je ten, kdo má zájem, vůli, schopnosti a předpoklady, možnosti a prostředky k sociální činnosti nebo chování a kdo tyto činnosti může iniciovat a naplňovat – jedním ze subjektů sociální politiky jsou právě i regiony, místní komunity, obce a jejich orgány (Krebs, 2015: 49).

V České republice náleží svěřená část veřejné správy jinému nositeli než státu, což je nazýváno samosprávou, která se uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě (Kopecký, 2019: 6). Přirozeně stát hraje ústřední roli při tvorbě sociálního systému, má ale další dva nezastupitelné partnery, a to na regionální úrovni kraje a na místní úrovni obce (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 109).

Lokální úroveň politiky nestojí přímo v centru pozornosti veřejnosti ani médií, je totiž zastíněna národní politickou úrovní, ale také úrovní nadnárodní (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010: 7). Přesto, v každé vyspělé zemi světa je role veřejné správy v oblasti sociálních služeb a pomoci nenahraditelná (Jech, 2010).

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích definuje některá ustanovení týkající se i sociální politiky, jsou ovšem obecnější povahy. Jedná se o následující paragrafy:

- § 2 (2) – Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
- § 35 (1) – Do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon.

- § 35 (2) – Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Praktické naplnění těchto částí zákona je ale pouze a pouze na jednotlivých obcích a jejich zájmu a působnosti – neboli jak tvrdí Štegmannová, Jech a Borkovec (2018: 111) v osvědčení zastupitelstev z obecních rozpočtů poskytnout finance na určitou sociální potřebu.

Sociální politika obce zahrnuje několik oblastí – jedná se především o sociální dávky, sociální služby a jejich komunitní plánování, ochranu dětí a jejich rodin, otázky týkající se zaměstnanosti, vzdělávání a také bydlení; v neposlední řadě se obec zabývá také právě problematikou sociálního vyloučení (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 109).

V 90. letech minulého století hrály v rámci sociální politiky dominantní úlohu okresní úřady – odpovídaly za provoz systému státní sociální podpory, také za ochranu ohrožených dětí a vykonávaly zřizovatelské funkce k řadě sociálních zařízení (Macela, 2015). Se zrušením okresních úřadů v roce 2002 došlo k významným změnám – na obecní úřady obcí s rozšířenou působností přešly agendy sociálně-právní ochrany dětí, také péče o nepřizpůsobivé občany, dávky a služby sociální péče, péče o staré a zdravotně postižené občany a podobně. V dalších letech následovaly reformy, které postupně úkoly obcí v sociální oblasti omezovaly. (Macela, 2015) Právě na současnou podobu sociálních služeb a sociální politiku v obci měly vliv nejen reformy veřejné správy, ale také pokusy o reformu sociálních služeb (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 110).

Obec není tedy pouze o domech, silnicích a parcích, ale jedná se o společenství lidí, kteří jsou spjati místem – toto společenství má určité potřeby a zájmy (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 109). Roli obcí totiž jen těžko v sociální oblasti někým účinně nahradit (Macela, 2015). Jsou to tedy právě obce, kdo často řeší ohrožení sociálním vyloučením a také jeho dopady (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 117).

Problémy, které jsou často rozsáhlé, nelze řešit separovaně, ale je potřeba kombinovat kvalitní sociální práci, sociální služby a sociální dávky, ale také zaměstnávání a bydlení (Štegmannová, Jech, Borkovec, 2018: 118).



Dalším subjektem, který řeší problematiku sociálního vyloučení, je Úřad práce a jeho zaměstnanci. Úřad práce České republiky je správní úřad a je organizační složkou státu s celostátní působností. Nadřízeným správním úřadem je Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. Úřad práce tvoří generální ředitelství, krajské pobočky a také pobočka pro hlavní město Prahu. (Úřad práce České republiky, 2021) Součástí krajských poboček jsou poté kontaktní pracoviště, na které je tato práce zaměřena především.

Kontaktní pracoviště úřadu práce plní především následující úkony:

- sledování databáze a podávání informací o volných pracovních místech a jejich aktualizace,
- vedení evidence uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání,
- rozhodování o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a vyřazení,
- vyhledávání a projednávání vhodných pracovních uplatnění pro osoby se zdravotním postižením,
- realizace opatření a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,
- vypracovávání a sjednávání individuálních akčních plánů,
- provádění sociálně právního a profesního poradenství,
- rozhodování ve správním řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci, o přiznání kompenzace odstupného,
- zpracovávání řádných a mimořádných výplat podpor v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci,
- rozhodování ve správním řízení o přiznání příslušných dávek (dávky státní sociální podpory, dávky hmotné nouze, dávky pro osoby se zdravotním postižením),
- vedení evidencí žádostí o dávky, rozhodování o případných námitkách,
- zpracovávání řádných a mimořádných výplat jednotlivých dávek,
- zajišťování agendy dávek péčovské péče a zaopatřovacích příspěvků.

(Úřad práce, 2021)

Krajské pobočky úřadu práce poté vytvářejí ve spolupráci právě s kontaktními pobočkami úřadu práce podmínky pro provádění státní politiky zaměstnanosti a také činnosti v rámci následujících zákonů: zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o státní sociální podpoře, zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a zákon o sociálních službách. Také se podílí na realizaci projektů, monitorují a vyhodnocují situaci na trhu práce, vedou evidenci volných pracovních míst, zajišťují rekvalifikace, zabezpečují uplatňování nástrojů aktivní

politiky zaměstnanosti a také výplatu nepojistných sociálních dávek, podpor v nezaměstnanosti a příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti a v neposlední řadě zajišťují výkony agendy podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci, nepojistných sociálních dávek či při povolování výkonu činnosti dítěte, také agendu dávek pěstounské péče a zaopatřovacích příspěvků (Úřad práce České republiky, 2021).

## 5 Policy design sociálního začleňování

V této kapitole je popsán policy design sociálního začleňování obecně. Je zmíněna i nadnárodní a národní úroveň pro pochopení kontextu, ale hlavní pozornost je zaměřena na další kapitolu, kde je popsána oblast lokální a regionální. Následně jsou zde formou tabulky představeny opatření a nástroje realizované na městských či obecních úřadech a na kontaktních pracovištích úřadu práce.

### 5.1 Nadnárodní úroveň

Česká republika, jako členský stát Evropské unie, a také jako signatář mezinárodně-právních smluv, je zavázána k zajištění výkonu občanských, sociálních, hospodářských, politických a kulturních práv všem občanům bez rozdílu a také bránit segregaci a diskriminaci. V mezinárodních úmluvách a dokumentech o lidských právech sice přímo není zmíněna povinnost sociálního začleňování, ale obsahují však zákaz diskriminace a ta je právě jedním ze spouštěčů sociálního vyloučení. Dalším podstatným aspektem je poté realizace práva na přístup k přiměřenému bydlení (Veselá a kol., 2009). Závazek k přijetí kroků proti sociální exkluzi obyvatel už ovšem vyplývá ze Smlouvy o Evropské unii. Také Strategie Evropa 2020 zmiňuje cíl vymanění do konce tohoto desetiletí alespoň 20 milionů lidí z chudoby a sociálního vyloučení a zvýšit zaměstnanost u osob ve věku 20 až 64 let na 75 % (Evropská komise, 2022).

### 5.2 Národní úroveň

V právním řádu České republiky je sociální začleňování definováno jako *proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný* (Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách).

Národním dokumentem, který zastřešuje významné oblasti sociálního začleňování, je Strategie sociálního začleňování 2021-2030 – pokrývá hlavní oblasti boje s chudobou a sociálním vyloučením, a také stanovuje témata sociálního začleňování, která jsou prioritní a také jeho financování (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2020: 3). Strategie se zaměřuje hlavně na témata, jako je přístup k zaměstnání a jeho následné udržení, podpora rodiny, sociální služby, podpora národnostních menšin, přístup ke zdravotní péči, přístup k bydlení (prevence jeho ztráty a udržení), rovné příležitosti, zajištění důstojných životních podmínek a také podpora dalších služeb, které jsou poskytovány s cílem posílit sociální začleňování a

zamezit sociálnímu vyloučení (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2020: 3-121).

Aktuálně platný je také Akční plán 2021-2023 právě Strategie sociálního začleňování schválený vládou České republiky usnesením č. 411 ze dne 26.4.2021, který je na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí zveřejněn i v anglickém jazyce (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2022). Zřízena je také Komise pro sociální začleňování, která je poradním a koordinačním orgánem ministra práce a sociálních věcí v oblasti sociální politiky, a to se zaměřením na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Provádí pravidelné sledování Strategie sociálního začleňování a jeho plnění.

Ministerstvo vnitra (2020: 20-26) zveřejnilo dokument „Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení“, v němž byly nastíněny i řešení k jednotlivým problematikám. Jako klíčové oblasti k řešení jsou uváděny především:

- sociální bydlení – vypracování zákona upravující pravidla pro sociální bydlení,
- řešení protiprávního jednání pronajímatelů,
- zákon o bezplatné právní pomoci,
- informování samospráv o příkladech dobré a špatné praxe,
- působení terénních sociálních pracovníků,
- motivace měst a obcí k řešení bytové problematiky v souvislosti se sociální exkluzí,
- podpora nabídky k rozšiřování programů pro vzdělávání a rekvalifikačních kurzů,
- podpora aktivní politiky zaměstnanosti,
- využití pracovně-právního poradenství,
- vypracování konkrétních mechanismů a podmínek k rozvoji sociálního podnikání,
- vytvořit dostatečný prostor pro výkon veřejně prospěšných prací,
- zajistit rozšíření nabídky společensky účelných pracovních míst a podporovaného zaměstnání,
- zavedení efektivnějších mechanismů pro zřizování přípravných tříd základní školy,
- podpora sociálně-aktivizačních programů pro rodiny s dětmi,
- širší využitelnost pedagogických asistentů,
- zajištění školám přímých finančních dotací, například za účelem nákupu potřebných školních pomůcek,
- mimoškolní výchova a zájmové vzdělávání,
- zmapování jevu zadlužování a působení institucí, které se zabývají pomocí a poradenstvím lidem ohroženým ekonomickou exkluzí a také zvyšováním

ekonomické gramotnosti,

- vytvoření multidisciplinárních týmů a metodiku jejich postupů.

Agentura pro sociální začleňování připravila Metodiku pro posouzení rozsahu sociálního vyloučení v území. Touto metodikou se řídil i Karlovarský kraj při zpracování dokumentu „Rozsah sociálního vyloučení v Karlovarském kraji“ z roku 2020. Cílem této metodiky je umožnění popisu a srovnání obcí a také jiných územních jednotek, a to na základě souboru indikátorů, které zachycují dimenze sociálního vyloučení (Sál, Lang, Kopecká, 2020: 5).

### **5.3 Regionální a lokální úroveň**

Obce a města mohou realizovat různé nástroje v rámci sociálního začleňování, a to v přenesené a samostatné působnosti. V přenesené působnosti se jedná především o poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek státní sociální podpory, ochranu práv dítěte a sociální práci. V rámci samostatné působnosti jde především o programy rozvoje obce, plány rozvoje sociálních služeb a komunitní plánování, přístup k obecnímu bytovému fondu a dotační programy, které jsou využitelné pro sociální bydlení a podporu terénní sociální práce (Valachová, Pösl, 2009: 6-50). Dalšími velmi důležitými nástroji při řešení sociálního vyloučení jsou dostupné bydlení a terénní sociální práce a sociální poradenství (Veselá a kol., 2009).

Podrobný popis a také následná analýza rozsahu a vývoje sociálního vyloučení je nutným předpokladem pro realizaci tzv. „informovaných politik“ v oblasti sociálního začleňování jak na národní, tak na lokální a regionální úrovni (Sál, Lang, Kopecká, 2020: 5). Sběr dat by měl být klíčovou činností, která umožňuje objektivní pohled na sociálně vyloučenou lokalitu, a především její obyvatele (Veselá a kol., 2009).

Existují také obecně uznávané zásady, které by obce měly dodržovat a které je možné vymezit následovně:

- dostatečné a také relevantní informace o situaci v sociálně-vyloučených lokalitách a jejích obyvatelích,
- zamezení prostorovému vyloučení, a to nediskriminační bytovou politikou,
- efektivní metodika práce s lidmi, kterým vznikly dluhy na nájemném a dalších poplatcích,
- spolupráce s místními poskytovateli sociálních služeb a zajištění typů služeb dle potřeby,
- zamezení segregace dětí z prostředí sociálního vyloučení,

- podílení se na aktivní politice zaměstnanosti,
- podpora proti-dluhového poradenství. (Veselá a kol., 2007)

Agentura pro sociální začleňování (2020) zveřejnila Příručku pro obce k problematice sociálního začleňování, kde je popisována samotná problematika sociálního vyloučení, jak jej rozpoznat, jak reagovat na výskyt sociálně vyloučených lokalit, co dělat nejdříve či na koho se obrátit. Poté jsou zmiňovány jednotlivé oblasti, které obce musí v souvislosti se sociálním vyloučením řešit. Jedná se o zaměstnanost, vzdělávání, bydlení, bezpečnost, sociální služby, rodiny s dětmi a také dluhovou problematiku. Je zde zdůrazněno, že není možné vynechat žádnou z těchto oblastí, protože se prolínají.

Města a obce by se také měly vyvarovat paušalizování občanů sociálně vyloučených lokalit a neoprávněného označování celé skupiny lidí různými nálepkami (Veselá a kol., 2009).

Dalším podstatným subjektem, který přispívá k plnění politiky sociálního začleňování na úrovni lokální, jsou neziskové organizace věnující se problematice sociálního vyloučení.

V následující tabulce jsou rozděleny činnosti a opatření, které realizují pracovníci odborů sociálních věcí městských úřadů a pracovníci kontaktních poboček Úřadu práce České republiky.<sup>6</sup>

Tabulka č. 4 – Činnosti pracovníků ve zkoumaných institucích spojené s problematikou sociálního vyloučení

Odbory sociálních věcí městských úřadů	Kontaktní pracoviště Úřadu práce
Sociální práce (i terénní), veřejné opatrovnictví, kurátorství	Agenda hmotné nouze
Komunitní plánování sociálních služeb	Agenda státní sociální podpory
Sociálně-právní ochrana dětí	Zprostředkování zaměstnání, podpora v nezaměstnanosti
Agenda bydlení	Opatření aktivní politiky zaměstnanosti
Sociální poradenství	Sociálně-právní a profesní poradenství, sociální práce (i terénní)
Projektová činnost	
Spolupráce s ostatními subjekty	

Zdroj: vlastní výzkum

<sup>6</sup> Jde o vlastní výzkum autorky, který sledoval jen určitý počet odborů sociálních věcí městských úřadů a kontaktních poboček Úřadu práce. Autorka si je vědoma, že činnosti se mohou na jiných pracovištích v některých oblastech odchylovat. Činnosti a opatření budou více rozebrány v kapitole Městské úřady a Úřady práce.

## 6 Cílová populace osob sociálně vyloučených

V této kapitole je věnována pozornost cílové populaci, kterou se diplomová práce zabývá, tedy osob sociálně vyloučených. Je zde vymezena sociální konstrukce těchto osob v České republice a také jejich politická moc. Nejdříve je obecně charakterizována cílová populace a následně jsou uvedeny znaky pozitivní a negativní sociální konstrukce v českém internetovém prostoru.

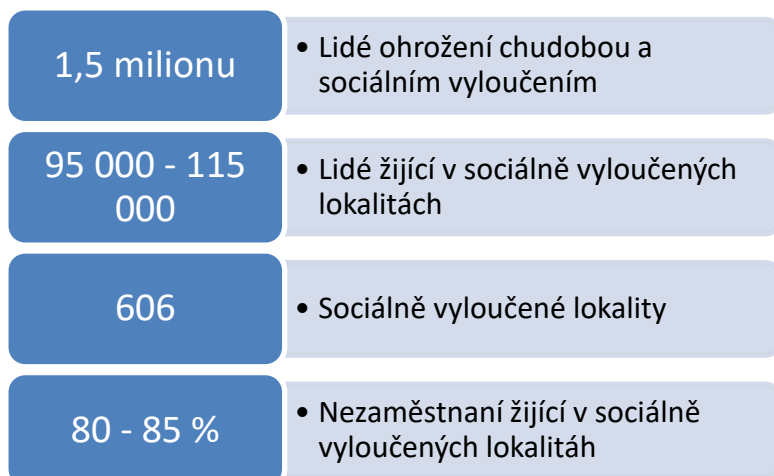
### 6.1 Charakteristika cílové populace

Dle Ministerstva práce a sociálních věcí (2022) se považují za sociálně vyloučené ty osoby, které se nacházejí v situaci, kdy jsou trvale či chronicky deprivováni z hlediska dosažitelnosti zdrojů, také využití schopností, možností volby a bezpečí – to vše je nutné pro to, aby mohli žít na slušné životní úrovni a užívat tak svých občanských, politických, sociálních, kulturních a hospodářských práv. Abrahamová a Petřeková (2021) ve výstupu Karlovarského kraje nazvaného Sociálně vyloučené lokality uvádějí, že za sociálně vyloučené jsou, jednoduše řečeno, považováni ti lidé, kteří mají nějakým způsobem ztížený přístup k institucím a službám, jsou také vyloučeni ze sociálních sítí a nemají dostatečné kontakty mimo sociálně vyloučenou lokalitu.

Cílová skupina osob sociálně vyloučených je obecně obtížně rozeznatelná a jedná se o široký pojem. Může se jednat o lidi bez domova, lidi vracející se z výkonu trestu, ohrožené nějakou formou závislosti, vedoucí rizikový způsob života, také například lidi s obtížemi v oblasti dluhové problematiky či mladé dospělé, kteří opouštějí některá zařízení ústavní výchovy a v neposlední řadě také etnické menšiny. Může se jednat ale také o osoby zdravotně postižené či třeba seniory. Žádné z uvedených charakteristik osob sociálně vyloučených se nevyklučují, naopak se mohou prolínat.

Podstatná část veřejnosti v České republice sociální vyloučení vnímá hlavně jako problém s přítomností etnicky odlišné populace, a ne jen pouze jako problém přítomnosti chudých vrstev. Časté je také přesvědčení, že sociálně vyloučené lokality vznikají z důvodu takzvané romské mentality a že jsou tedy problémem výhradně samotných Romů (Ministerstvo vnitra, 2020, s. 4-5). Často je poté sociálně vyloučená lokalita přirovnána k romskému ghettu. Samozřejmě ne každý Rom žije v sociálně vyloučené lokalitě a každý sociálně vyloučený nemusí být Rom. Spojování sociálně vyloučených lokalit výhradně s romskou populací skrývá epistemologické, ale i etické problémy (Toušek a kol., 2018: 30).

Obrázek č. 5 - Cílová skupina v číslech



Zdroj: Čada (2015: 9-10), úprava vlastní

Dle výzkumu Touška a kol. (2018: 25-26) má přibližně 63 % osob žijících v sociálně vyloučené lokalitě pouze základní vzdělání, zatímco mimo sociálně vyloučené lokality je to přibližně okolo 18 %. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit jsou také často svobodní, potýkají se s nižšími příjmy a vyšší nezaměstnaností a žijí v domácnostech s vyšším počtem členů, také se častěji stěhují.

## 6.2 Sociální konstrukce cílové populace

V této podkapitole je popsána sociální konstrukce cílových populací, a to pomocí identifikace osob sociálně vyloučených v českých internetových člancích. V analyzovaných internetových člancích byla znatelná především negativní konstrukce, ale svým způsobem i pozitivní. V některých člancích se konstrukce prolínala, proto není uveden poměr pozitivní a negativní konstrukce v člancích. Obě sociální konstrukce jsou popsány v podkapitolách níže.

### 6.2.1 Pozitivní sociální konstrukce

Pozitivní sociální konstrukce byla zaměřena především na vyobrazení osob sociálně vyloučených jako obětí systému, který není dobře nastavený. Tudíž není v silách dané cílové populace, aby se sama vymanila ze situace, ve které se ocitla. Je zde tedy zdůrazňován aspekt pomoci a také pochopení. V dosti případech není pozitivně konstruována přímo cílová populace jako taková, ale spíše se jedná o pozitivní konstruování dané problematiky. Autory pozitivní sociální konstrukce jsou především organizace zabývající se pomocí osobám sociálně vyloučeným nebo ohroženým sociálním vyloučením, také vládní organizace i ministerstva (Ministerstvo sociálních věcí a Ministerstvo vnitra).



Často byla zmiňována závislost osob sociálně vyloučených a zdůrazňována potřeba pomoci a zlepšení nastavení systému. „*Jde o občany, kteří se z různých důvodů zadlužili, případně mají nízké příjmy a hrozí, že skončí nebo již skončili na ulici. Terénní pracovník by měl tyto osoby vyhledávat, předávat jim informace, poskytovat poradenství, případně je doprovodit k odborníkovi, který jim s problémy poradí. Pokud budou zadlužení lidé v pravidelném kontaktu se sociálními pracovníky, zmenší se také u těchto osob riziko páchaní trestných činů a přestupků.*“ (Romea.cz, 2019) Právě sociální pracovníci byli často označováni jako lidé, kteří by měli sociálně vyloučeným osobám pomoci zvládnout jejich situaci. „*Kvalifikovaní sociální pracovníci jim poradí například při hledání zaměstnání, řešení bytového problému nebo případně jak se dostat z dluhové pasti.*“ (Pisecky.denik.cz, 2022)

Je také zdůrazněna potřeba mluvit o problematice sociálně vyloučených lokalit a jejich obyvatel a nevyhýbat se tématu jen proto, že není politicky lákavé a nemusí být příjemné o něm mluvit. „*Mluvit o problému chudoby, sociálního vyloučení a nutnosti podpořit ty, kteří to potřebují, je velmi důležité.*“ (armadaspasy.cz, 2020)

Jako důvod, proč se sami cílové populace neumějí vypořádat s jejich situací, je uváděna také diskriminace a stigma. Zvláště u romské populace jsou stereotypní vzorce výrazně pozorovatelné. „*Zpráva o stavu Romské menšiny říká, že soužití Romů a většinové společnosti není zdaleka bezproblémové. Přetrvávají předsudky, diskriminace a nenávisť. Podle odborníků jsou na vině politici, kteří se problémy nechtějí vážně zabývat.*“ (denikreferendum.cz, 2019) Diskriminace v těchto článcích není uváděna jako negativum cílové populace, ale jako něco, za co nemohou a pouze jim to přináší potíže. „*Trvalý a strukturální anticiganismus lze zaznamenat denně na všech úrovních společnosti v celé Evropě, přičemž se projevuje například v podobě individuálního a institucionálního zanedbávání, diskriminace, nerovnosti, zhoršování postavení, ponižování, distancování se a svalování viny, stigmatizace a nenávistných slovních projevů a ze svých terčů činí oběti násilí, extrémní chudoby a hlubokého sociálního vyloučení.*“ (denikreferendum.cz, 2019)

Neoprávněným důvodem k diskriminaci a stereotypnímu myšlení je také rozdílnost mezi jednotlivými etniky. „*Škola obecně počítá s rodinou s oběma rodiči a dvěma dětmi. Češi nevědí, že existuje něco jako sociální rasismus. Myslí si, že rasista je ten, který věří na geny, a ten kdo na geny nevěří, žádný rasista není. Takže to, co Romům ztěžuje život, je pro většinu Čechů neviditelné.*“ (a2larm.cz, 2018) Česká společnost dle této myšlenky vychází Romům málo vstříc, i z hlediska příležitostí pro ty osoby sociálně vyloučené, které by měly zájem být například lídry – měl by tu být tedy někdo, kdo jim dá profesní příležitosti. „*Nebylo to*

*ani tak romské selhání jako selhání celé společnosti.*“ (a2larm.cz, 2018) Zmiňován je také fakt, že nenávislné útoky se pomalu přesouvají do online prostoru jako další platformy.

V sociálně vyloučených lokalitách je vysoká nezaměstnanost a pozitivně konstruované zdroje věří, že lze určitými nástroji nezaměstnanost zlepšit a zvýšit cílovým populacím motivaci k práci. *„Máme zkušenosti i s padesátníkem, který se teď vůbec poprvé v životě učí chodit do práce. Výraz „učí se“ je v tomto případě správný. Často jde o lidi, kteří nikdy neřešili, že mají ráno vstát, dostavit se včas na pracoviště, odpracovat své nebo třeba dodržovat přestávky.*“ (idnes.cz, 2019a) Pozitivum vidí také v aktivní politice zaměstnanosti. *„Na druhou stranu se díky veřejně prospěšným pracím zlepšuje i školní docházka dětí. Pokud jsou rodiče v zaměstnání, děti do školy pošlou.*“ (idnes.cz, 2019a) I zde může mít negativní vliv diskriminace. *„Panující společenské předsudky a diskriminaci označuje vládní materiál za hlavní překážky omezující Romy na pracovním trhu a bránící jejich oficiálnímu zaměstnávání.*“ (denikreferendum.cz, 2018)

Stejně jako je zdůrazňováno vzdělávání, je zmiňována také otázka důstojného bydlení, kterého podle autorů ve valné většině osoby sociálně vyloučené nedosahují. *„Zajištění bydlení, prostupné zaměstnávání i vzdělávání – to jsou podle Martina Šimáčka základní nástroje pomáhající sociálně znevýhodněným lidem se začleněním se do společnosti.*“ (nasregion.cz, 2017)

Dále je uváděna také potřeba zdravotnické péče, které se osobám sociálně vyloučeným nedostává v takové míře, jaké by bylo potřeba a které se jim nedostává právě z důvodu sociálního vyloučení. *„Obyvatelé vyloučených lokalit často nikdy nezažili preventivní prohlídku, neznámé jim jsou i tak banální úkony, jako je měření tlaku. Mezi sociálně slabými se častěji šíří infekce, kvůli sníženým stravovacím návykům jsou chudí lidé obézní a dříve umírají na kardiovaskulární choroby.*“ (novinky.cz, 2019)

Dalším aspektem, který je uveden jako možný nástroj ke zlepšení situace osob sociálně vyloučených, je vzdělání. Není však uváděno negativně, ale spíše jako podnět k tomu, aby se situace nízkého vzdělání v sociálně vyloučených lokalitách řešila. *„Díky tomu se ve městě nabízí doučování pro školáky, rodinná poradna nebo terénní práce přímo v rodinách. Největší změna je vidět ve školkách a ve školách.*“ (idnes.cz, 2019a)

Důležitým aspektem v sociálně vyloučených lokalitách je také život v komunitě. Některá města/obce se snaží takto začleňovat osoby sociálně vyloučené. *„Klubovna je v provozu od 1. července a Romové i další osoby ohrožené sociálním vyloučením zde mají možnost a prostředky k trávení volného času v bezpečném prostředí a v prostředí své komunity.*

*Vedlejším cílem je také omezení konfliktních situací s ostatními obyvateli v okolí. Postupně se naučí samostatnému obhajování svých zájmů a tím se osvobodí od závislosti na sociálních dávkách a pomoci zvenčí.*“ (Moravskatrebova.cz, 2020)

V neposlední řadě je autory pozitivní konstrukce zmiňován fakt, že vláda a její představitelé příliš neřeší problematiku sociálně vyloučených lokalit a jejich obyvatel nebo jí neřeší efektivně. „...politici neřeší problémy romské komunity, protože jim to nepřináší hlasy ve volbách.“ (aktualne.cz, 2019)

### 6.2.2 Negativní sociální konstrukce

Negativní sociální konstrukce je zaměřena více expresně, dle autorů pomoc osobám sociálně vyloučeným nepomůže, neboť o ní sami nestojí. Jsou vyobrazováni jako dobrovolně nepracující „pobírači“ dávek, flákači, „nemakačenka“ a různá jiná přizviska. Jsou také konstruováni jako alkoholici či kriminálníci. Takovéto vyobrazování osob sociálně vyloučených mají na svědomí ve většině případů jednotlivci, a to v různých postaveních. Dalo by se také argumentovat, že někteří vládní představitelé konstruují cílovou populaci negativně z hlediska nefungujících opatření, avšak nekonstruují jí tak veřejně.

Jak je již zmíněno, v negativních konstrukcích se hodně objevují expresivní výrazy jako domy hrůzy, flákači, nemakačenka, pobírači dávek, neplatiči a podobně. „V posledních letech se stále více skloňují slova o ghettech, sociálním vyloučení a lokalitách, v nichž se hromadí nepřizpůsobiví nebo „nemakačenka“.“ (parlamentnilisty.cz, 2019) Objevují se také stereotypní přirovnání jako nepřizpůsobiví. „Město se dlouhodobě potýká s pouliční kriminalitou ze strany sociálně nepřizpůsobivých.“ (hradeckadrbna.cz, 2019)

Autoři negativní sociální konstrukce často zmiňují kriminalitu a přestupky. „Ve městě jsou časté pouliční hádky, rušení nočního klidu, neshody uvnitř komunity, problémy způsobuje i užívání alkoholu a drog.“ (Romea.cz, 2021) Poukazují také na nárůst lichvy. Kriminální činnost je dle autorů velice rozmanitá a obsahuje širokou škálu trestných činů. „Svým způsobem by místo mohlo sloužit jako výukové centrum pro nové strážníky, protože zde lze prakticky aplikovat většinu z věcí, s nimiž se mohou následně během služby setkat.“ (kolinsky.denik.cz, 2022)

Často je poukazováno také na problematiku alkoholu a drog u osob sociálně vyloučených. „Na schodech Společenského domu ve Větrní na Českokrumlovsku posedává skupinka mladých lidí. Hlasitě se baví. V rukou mají poloprázdné lahve s pivem nebo alespoň cigaretu. Očividně nikam nechvátají. I když je všední den.“ (idnes.cz, 2019b) Je zdůrazňováno, že i děti (velmi často vinou rodičů) pijí alkohol a užívají drogy. „Schází se tu i feťáci. Tady

*šeženete perník bez problémů do pěti minut,“ dozvídáme se od klučiny s následným vysvětlením, že „perník“ znamená pervitin. “ (parlamentnilisty.cz, 2018) „Samozřejmě, život tady doprovází dealování drog, jejich vaření, lichva, prostituce. “ (aktualne.cz, 2019)*

Negativní konstrukce se také velmi často zaměřuje pouze na romské obyvatelstvo, jelikož z velké části tvoří obyvatele sociálně vyloučených lokalit. Z údajů Agentury pro sociální začleňování vyplývá, že až 80 %. „...chudí jsou jen ti cikáni, a ti si za to můžou sami tím, jací jsou. “ (a2larm.cz, 2018) „Na druhou stranu je zřejmá téměř úplná pasivita Romů. “ (aktualne.cz, 2019) Na etnicitu se také negativně poukazuje a zdůrazňují se tím jednotlivé rozdíly mezi rasami. „...bílí se tu přestali cítit bezpečně. “ (denikn.cz, 2020)

V rámci negativní konstrukce je často poukazováno na to, že sami obyvatelé sociálně vyloučených lokalit nechtějí změnu a nestojí o žádnou pomoc. „Dlouhodobá práce s těmi lidmi je prakticky nemožná, velmi rychle se střídají. “ (idnes.cz, 2019a) Je také často řečeno, že si za své postavení mohou sami a situace ohledně žití v sociálně vyloučené lokalitě je také jejich vlastní vina. „Vždyť přece každý ví, že tyto lokality nebyly vždy “vyloučené“ a staly se zdevastovanými a vyloučenými součástmi našeho života až „činností“ zcela konkrétních lidí. Ve vyloučených lokalitách bydlí hlavně ti, kteří ke vzniku a existenci vyloučených lokalit přispívají, a to rozhodující měrou. “ (aktualne.cz, 2022)

Špatné životní podmínky nejsou jako u pozitivní sociální konstrukce vyobrazovány jako popud k řešení situace, ale spíše jako důsledek chování a viny obyvatel sociálně vyloučených lokalit. „Žijí mezi odpadky, štěnicemi a hlodavci. “ (prazsky.denik.cz, 2022)

Často je negativní hodnocení ospravedlňováno a odůvodňováno, jsou vyzdvihovány pouze negativní vlastnosti a situace. „Lidé bez práce, kteří uvízli v systému nárokových sociálních dávek, lidé bez i základního vzdělání a bez snahy na tom něco změnit, nebo alespoň se přičinit o změnu způsobu života vlastních dětí, lidé devastující jeden poskytnutý byt a dům za druhým... “ (aktualne.cz, 2022)

Ze všeho zmíněného vyplývá, že je zavrhována inkluze a integrace osob sociálně vyloučených, neboť prostě není možná s touto cílovou populací. „A návrhy na výstavbu sociálního bydlení odmítal s tím, že integrace — jak sám říká „nepřizpůsobivých“ — je naprosto nemožná. “ (denikreferendum.cz, 2017) Negativní hodnocení a konstruování je v České republice v porovnání se zahraničím i docela časté. „Zatímco v zemích osmadvacítky soužití s romskou menšinou hodnotilo jako problematické kolem dvaceti procent lidí, u nás to bylo přes padesát procent. “ (denikreferendum.cz, 2019)

Autoři negativní sociální konstrukce také nevidí budoucnost jako možnost řešení problematiky sociálně vyloučených lokalit a jejích obyvatel, ale spíše jako problém, který se bude rozšiřovat a nikdo s tím nic neudělá, protože s těmito lidmi se nic dělat nedá. „*Těchto míst, poznamenaných chudobou, špatnými hygienickými poměry, kriminalitou, alkoholismem, prostitucí, narkomanií a gamblerstvím není bohužel málo.*“ (prazsky.denik.cz, 2022)

### 6.2.3 Shrnutí

Dle provedené analýzy internetových článků by osoby sociálně vyloučené spadaly dle sociální konstrukce cílových populací od Anne Schneider a Helen Ingram do kategorie „potřebných“ a také do kategorie „deviantů“. Tyto dvě skupiny mají nízkou politickou moc. Jedna je konstruována pozitivně (potřební) a druhá je konstruována negativně (devianti). Někdy jsou tyto kategorie rozdělovány, avšak v některých případech se prolíná pozitivní konstrukce s negativní. Často se objevovala negativní sociální konstrukce s aspektem na to, že by se těmto cílovým skupinám mělo více pomoci lepším nastavením systému.

## 7 Městské úřady

V následujících kapitolách jsou vyhodnoceny realizované rozhovory a data jednotlivých městských úřadů a jejich odborů sociálních věcí. Jsou zde popsány charakteristiky práce úředníků působících na městských úřadech na odborech sociálních věcí (někde zvaných odbor sociálních věcí a zdravotnictví). Budou zde zmíněny také cílové populace, se kterými úředníci v rámci sociálního vyloučení pracují a faktory, které mohou ovlivňovat rozhodování úředníka. Následně bude popsána role a možný případný vliv úředníků na tvoření a výslednou podobu policy designu. V neposlední řadě bude také zmíněno, s jakými subjekty městské úřady spolupracují a jaký má tato spolupráce charakter.

### 7.1 Charakteristika činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky

Práce s obyvateli sociálně vyloučených lokalit na městských či obecních úřadech je velmi rozmanitá a jedná se o širokou škálu činností. Jak říká Informantka 1: „*Jsme jako Ferda Mravenec, práce všeho druhu.*“ Tyto činnosti se samozřejmě mohou na jednotlivých pracovištích v nějakých oblastech lišit, ale jako celky by se daly shrnout následovně:

- bytová agenda,
- sociální zabezpečení,
- terénní sociální práce,
- veřejné opatrovnictví,
- kurátorství pro děti a mládež, pro dospělé,
- sociálně-právní ochrana dětí,
- komunitní plánování měst,
- sociální poradenství,
- projektová činnost,
- spolupráce s ostatními orgány.

Osobám sociálně vyloučeným pomáhají úředníci řešit nelehké životní situace. Tyto situace se týkají především bydlení a peněz. Informantka 3 říká: „*Bydlení je hlavní téma, co ty lidi pálí. Záleží jim především na tom, aby měli bydlení. Bydlení a taky peníze.*“ Snaží se občany ze sociálně vyloučených lokalit motivovat k řešení jejich situace a poradit jim.

V rámci bytové agendy úředníci zajišťují přidělování bytů a správu pořadníků na byty. Také, pokud je zřízena bytová komise, zpracovávají návrhy a informace pro radu města. Zajišťují také kontroly užívání bytů a prodlužování nájemních smluv. Také zpracovávají žádosti o umístění v domě s pečovatelskou službou. Problematika bydlení ve městech a obcích

z hlediska sociálně vyloučených lokalit je velmi ožehavá.

Obce aktuálně nevyplácejí žádné dávky. Všechny dávky, které obce dříve schvalovaly a vyplácely, přešly na Úřad práce. Avšak neznamená to, že s tím úředníci na městských či obecních úřadech nemají vůbec nic společného. „*Kolikrát přijdou lidé nejdříve za námi, většinou už vědí, kam přijít. My jim potom poradíme s tím, co potřebují, na jaké dávky by měli nárok a kam se vším zajít.*“ (Informantka 1) V některých případech také úředníci chodí s lidmi například přímo na Úřad práce a pomohou jim danou dávku vyřídit.

Součástí práce úředníků působících na odborech sociálních věcí je také terénní sociální práce. Dochází ke klientům domů, ale i s klienty například na úřady a podobně.

Pracovníci odborů sociálních věcí na městských úřadech také někdy vykonávají pozici veřejného opatrovníka. Jde o situaci, kdy soud nemůže nalézt žádnou vhodnou osobu, kterou by ustanovil opatrovníkem jiné osobě, které byla snížena svéprávnost. Poté ustanoví veřejným opatrovníkem obec. Pracovník následně hájí práva a zájmy toho, komu dělá veřejného opatrovníka, aby nedocházelo k jejich zneužití. Poskytuje mu sociální poradenství ohledně běžných životních situací a také v sociálních záležitostech. „*Řešíme potom finanční věci nebo majetkové, ale taky třeba pracovní věci, vyřizujeme s nimi různé úřední záležitosti.*“ (Informantka 3) Na odborech sociálních věcí se také můžeme setkat s pozicí kurátora pro děti a mládež či kurátora pro dospělé.

Dalším velkým okruhem vykonávaných činností je sociálně-právní ochrana dětí, v rámci které jsou sledovány nepříznivé vlivy, které působí na děti a jejich příčiny. Pomáhají také rodičům řešit situace, které se týkají výchovných problémů a poskytují rodičům sociální poradenství. Pracovník také může uložit rodičům povinnost, aby využili pomoc jiného zařízení odborného poradenství. „*U osob ze sociálně vyloučených lokalit se nejčastěji jedná o problémy se školní docházkou.*“ (Informantka 1)

Odbory sociálních věcí na městských úřadech také zpracovávají komunitní plánování sociálních služeb. Jeho součástí ve zkoumaných městech byl i seznam poskytovaných sociálních služeb na území daného města. „*Sledujeme potřeby našich občanů a sociální služby v našem městě.*“ (Informantka 2) Komunitní plánování sociálních služeb zajišťuje efektivnost fungování sociálních služeb. Služby by měly být nejen dostupné, ale také kvalitní a měly by reagovat na potřeby uživatelů. Přípravy komunitního plánování sociálních služeb se účastní nejen město či obec a její pracovníci, ale také poskytovatelé sociálních služeb a její uživatelé. Uvádí se i čtvrtý subjekt, a to veřejnost jako ti, kteří jsou také dotčeni sociálními problémy. Ve městech a obcích se také liší doba, kdy se začalo komunitní

plánování sociálních služeb realizovat. „*Komunitní plán je potom vždy na určité období.*“ (Informantka 2) V některých případech jsou zřízeny i přímo Komise pro komunitní plánování, které se pak scházejí například jednou měsíčně. Jednou z cílových skupin komunitního plánování jsou také osoby ohrožené sociálním vyloučením, v rámci kterého některá města spolupracují i s Agenturou pro sociální začleňování – tam je poté vytvořen Strategický plán sociálního začleňování.

V některých případech se také pracovníci odborů sociálních věcí zapojují do realizace projektů. Týkají se například mladých lidí a jejich začleňování na trh práce, etnických komunit, ale také například bezpečnosti.

Úředníci také věnují podstatnou část svého pracovního času tomu, že zpracovávají své úkony do informačních systémů. Informantka 1 k tomuto dodává: „*No, a to všechno musím zavést do programu obce a pak do toho ministerského, místo abych třeba byla někde v terénu.*“

## **7.2 Cílové populace a jejich hodnocení**

Když se řekne cílová populace osoby sociálně vyloučené, můžeme si představit opravdu širokou škálu lidí, o které se v tomto případě může jednat. Dle odpovědí informantů z odborů sociálních věcí bychom cílové skupiny mohli rozdělit na tři oblasti:

- romské obyvatelstvo,
- staří lidé,
- nemocní a zdravotně postižení lidé.

Největší část obyvatel sociálně vyloučených lokalit v Karlovarském kraji tvoří romské obyvatelstvo. Informantka 1 říká: „*Určitě nejvíce jsou to Romové. Může se ale jednat také o staré lidi, kterým například umřel blízký člověk a zůstali sami nebo o nemocné lidi a lidi s nějakým zdravotním postižením. Nebo, když to řeknu blbě, i bílé rodiny s vysokým počtem dětí.*“ Dle informantky 2 se také může jednat o lidi, kteří přišli o práci a ocitli se v těžké životní situaci. Další cílovou skupinou jsou také osoby bez domova.

Dle informantek jsou ve valné většině osoby sociálně vyloučené hodnoceny negativně. Informantky říkají, že ve své práci mohou vidět hodně případů negativního hodnocení osob sociálně vyloučených, a to především ze strany občanů daného města. Informantka 1 podotýká, že si ale myslí, že je příčina jak na straně lidí žijících v sociálně vyloučené lokalitě, tak na straně nastavení systému v České republice. Informantka 2 říká, že dokud nebude systém nastavený tak, aby byly dávky za odměnu (například za podmínek zaměstnání a podobně), lidé to pozitivně vnímat nebudou. „*Navíc si myslím, že se to netýká jen našeho*



*města nebo kraje, ale celé České republiky, že lidi obyvatele sociálně vyloučených lokalit nevnímají zrovna nejlépe, pozitivně.*“ Informantka 3 také zmiňuje školní docházku, kdy se setkala s takovým přístupem, že dítěti ze sociálně vyloučené lokality bylo akceptováno více omluvených hodin než dítěti, které v takové lokalitě nežije. To potom pohledu na tyto skupiny obyvatel také nepomáhá.

Informantky se shodují, že hodně obyvatel sociálně vyloučených lokalit nejsou dostatečně motivovaní a systém, jaký je nastavený v České republice, jim k tomu nepomáhá. Informantka 1 říká: *„Pokud namotivujete ke změně třeba jednoho z 200 – úžasný! A přitom to úžasný vlastně není.“*

### **7.3 Faktory ovlivňující rozhodování úředníka**

Jak uvádí i teoretické zdroje, tak i informantky souhlasí s tím, že existuje několik faktorů, které mohou ovlivňovat chování a rozhodování pracovníka.

Určitě se jedná i o životní zkušenosti pracovníka a jeho osobní preference a hodnoty. Informantka 1 říká: *„Určitě jsme tu, protože to chceme dělat. Ale stane se někdy, že člověk si říká – má to cenu? Třeba půlden něco zařizujete, například Azylový dům, máte s tím fakt hodně práce a pak zjistíte, že za dva dny už tam dotyčný není. To není moc motivující.“* I problematika práce s tzv. nedobrovolným klientem může rozhodování a chování pracovníka nějakým způsobem ovlivnit. Zmíněn byl i syndrom vyhoření, kdy pracovník ztrácel smysl své práce a přišla mu najednou zbytečná.

Pracovníky také ovlivňuje vysoká byrokracie. Úkony musejí zadávat na počítačových programů, stále ale mají většinu složek i v papírové podobě. Informantka 3 dodává: *„Zadáváme informace do počítače, pořád se říká, že bude vše elektronicky. Ale pořád máme strašně moc dokumentů a výkazů papírově, jak vidíte.“*

Dalším faktorem, který byl uveden, je také počet pracovníků na daném odboru. Informantka 1 uvádí, že například by byla potřeba být více v terénu, ale byrokratická zátěž to nedovoluje v takové míře. Tento faktor se prolíná také s postupně narůstajícím počtem klientů na odborech sociálních věcí.

Vztah s nadřízeným či politickou reprezentací byl uváděn jako možný faktor, avšak lišil se i v závislosti na velikosti města. V menších městech působila atmosféra přátelštěji. Jako možný faktor také úředníci uváděli i vztahy na pracovišti a vzájemná komunikace.

Jako další faktor, který může zasahovat do rozhodování a chování pracovníka, bylo uvedeno vzdělávání a kurzy, které mohou rozšířit obzory a zajistit rozhled a jiné pohlížení na určité

situace.

Je zde možné také rozpoznat rozpor mezi tím, co žádají organizační cíle a jak co nejlépe pomoci vyřešit životní situaci klientů a uspokojit co nejlépe jejich potřeby. To může poté vytvářet pracovníkům určitá dilemata, která musejí v rámci své profese řešit.

#### **7.4 Role a možný vliv liniových pracovníků v rámci policy designu**

Okruh činností pracovníků odborů sociálních věcí je velmi rozmanitý a široký. Jsou zde nějaké normy, ale je na pracovnících, jak se s nimi vypořádají a jak je dokáží využít ke své práci a ku prospěchu svých klientů.

Rozhodovací volnost úředníků je poměrně vysoká. Jednají přímo s klienty a řeší kolikrát složité situace, u kterých nelze nadiktovat řešení. Jde hodně o samotnou iniciaci úředníka, jak situaci s klientem řeší a do jaké míry jeho invence sahá. Často jde o způsob, jak úředník s klientem jeho situaci probírá a co je obsahem sociálního poradenství.

Úředníci odboru sociálních věcí mohou dávat podněty a nápady svým nadřízeným. *„Můžeme vlastně poslat nějaké nápady nebo věci, co bychom udělali jinak, zlepšili a podobně. Ale většinou to jde přes kraj a kraj to potom posílá na Ministerstvo. Ale upřímně, praxe je trochu jiná.“* (Informantka 1) Krajský úřad Karlovarského kraje také posílá jednou ročně žádost o připomínky, které by poté měly jít skrze krajský úřad na Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Bylo zmíněno, že pracovníci odborů sociálních věcí na městských úřadech mohou více navázat s klientem kontakt, mají šanci poznat ho a řešit jeho situaci. *„To je i výhoda menšího města, de facto se tu všichni známe, a tak nějak tušíme, v jaké klient může být situaci.“*

Už jen to, jak se úředník rozhodne řešit danou klientovu situaci, nějakým způsobem přispívá k podobě implementace politiky. Faktem je, že téměř žádná klientova situace s jinou nejsou stejné, tudíž rozhodování úředníka je rozmanité a může se nabízet celá škála řešení.

#### **7.5 Spolupráce s ostatními orgány**

Odbory sociálních věcí městských úřadů v rámci problematiky sociálního vyloučení spolupracují se širokou škálou subjektů. Jedná se především o kontaktní pracoviště úřadu práce, s jinými obcemi a městy, s Krajským úřadem Karlovarského kraje a také s řadou neziskových organizací. Zmíněna byla i spolupráce s Probační a mediační službou České republiky a Policií České republiky. Spolupráce probíhá také s jednotlivými školami v rámci města či obce. V případě potřeby probíhá spolupráce také s odborem sociálně-právní ochrany dětí.

Informantka 1 říká: „*S holkama z Úřadu práce si skoro denně voláme, troufám si říci, že je to až na kamarádské úrovni. Chodíme společně i do terénu a prostě komunikujeme, jsme v kontaktu.*“

Karlovarský kraj přibližně jednou za dva měsíce realizuje setkání, kde jsou potom i představitelé jiných obcí a měst a probíhá zde společná interakce a výměna osobních zkušeností.

Z neziskových organizací je to především Český západ, Fokus Mladá Boleslav, z.s., Gopala, o.p.s., Kotec, o.p.s., KSK Centrum, o.p.s., a Valika, z.s., SOS Dětské vesničky a další. Jedná se také ale o jednotlivé azylové domy, domy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory i o ubytovny.

## 8 Úřady práce

Tato kapitola navazuje tematicky na kapitolu předchozí, která se týká městských úřadů a jejich odborů sociálních věcí, ale zde je pozornost zaměřena na kontaktní pracoviště Úřadů práce a jejich pracovníky jako druhou sledovanou instituci.

Nejdříve je uvedena charakteristika činností, které úředníci úřadů práce vykonávají, následně jsou vymezeny cílové populace a faktory, které mohou ovlivňovat to, jak se úředníci na daných pracovištích rozhodují. Je také popsána role úředníků v rámci policy designu a jejich případný možný vliv a jako poslední bod je uvedena spolupráce s ostatními orgány a její podoba.

### 8.1 Charakteristika činností a opatření realizovaných liniovými pracovníky

Kontaktní pracoviště Úřadu práce spadají pod Krajské pobočky Úřadu práce. Následující tabulka vyobrazuje souhrnně odbory a oddělení a pracovní pozice vykonávané úředníky.

Tabulka č. 5 – Obecné schéma odborů a oddělení kontaktních pracovišť Úřadu práce<sup>7</sup>

Odbor zaměstnanosti			Odbor nepojistných sociálních dávek	
Oddělení evidence a podpor v NEZ	Oddělení poradenství	Oddělení trhu práce	Oddělení SSP a dávek pěstounské péče	Oddělení hmotné nouze
Specialista dávek podpor v nezaměstnanosti	Specialista pro změnu povolání	Zaměstnávání cizinců, informační karty	Ověřovatel dávek SSP a pěstounské péče	Ověřovatel dávek HN
Ověřovatel podpor v nezaměstnanosti	Specialista pro volbu povolání	Chráněná pracovní místa, povinný podíl	Specialista náhradního výživného	Specialista dávek HN
<b>Oddělení zprostředkování</b>	Poradce OZP	Volná pracovní místa	Specialista dávek SSP a pěstounské péče	Sociální pracovník
Poradce pro zprostředkování		Společensky účelná pracovní místa	<b>Oddělení příspěvku na péči a dávek pro osoby se zdravotním postižením</b>	
		Veřejně prospěšné práce, veřejná služba	ověřovatel dávek PnP a DOZP, specialista dávek PnP a DOZP	Sociální pracovník

Zdroj: Úřad práce, úprava vlastní

<sup>7</sup> Tabulka je obecným schématem. Některá menší města mají pouze některá ze zmíněných oddělení. V tabulce nejsou uvedeni vedoucí odborů a pracovníci odborných projektů

Výše uvedená tabulka je obecným schématem. Některá kontaktní pracoviště mají pouze některé pracovní pozice a oddělení. Většinou mají například pouze oddělení hmotné nouze, oddělení státní sociální podpory a dávek pěstounské péče a oddělení pro zprostředkování. Ostatní oddělení a pracovní pozice jsou poté ve větších městech. V tabulce nejsou uvedeny vedoucí odborů a oddělení a pracovníci odborných projektů.

Kontaktní pracoviště Úřadu práce a jeho pracovníci především podávají informace o volných pracovních místech a sledují databázi a aktualizují jí, vedou evidenci uchazečů a zájemců o zaměstnání, rozhodují o zařazení a vyřazení z evidence, vyhledávají uchazečům vhodná zaměstnání. Projednávají také možnosti uplatnění na společensky účelných pracovních místech či veřejně prospěšných prací, jednají s klienty o možnostech rekvalifikace a vypracovává s nimi individuální akční plány. Provádí také sociálně právní a profesní poradenství.

Další podstatnou činností úředníků kontaktních poboček Úřadu práce je také přiznávání dávek – podpory v nezaměstnanosti, při rekvalifikaci, dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči, dávek pěstounské péče a dávek hmotné nouze. „*Obce už vlastně žádné dávky nemají na starosti, jako by všechno chtěli nacpat do jednoho baráku.*“ (Informantka 4) Součástí těchto činností je také vedení evidence žádostí o dávky.

Tabulka č. 6 – Přehled dávek Úřadů práce

<b>Dávky státní sociální podpory</b>	<b>Dávky hmotné nouze</b>	<b>Dávky v nezaměstnanosti</b>	<b>Dávky pěstounské péče</b>	<b>Dávky pro OZP a PnP</b>
Přídavek na dítě	Příspěvek na živobytí	Podpora v nezaměstnanosti	Příspěvek na úhradu potřeb dítěte	Příspěvek na mobilitu
Rodičovský příspěvek	Doplatek na bydlení	Podpora při rekvalifikaci	Odměna pěstouna	Příspěvek na zvláštní pomůcku
Příspěvek na bydlení	Mimořádná okamžitá pomoc		Příspěvek při převzetí dítěte	Průkaz osoby se ZP
Porodné			Příspěvek na zakoupení osobního motorového vozidla	
Pohřebné			příspěvek při pěstounské péči	

Zdroj: Úřad práce, úprava vlastní

Jedním druhem z rozdělených dávek mimořádné okamžité pomoci je mimořádná okamžitá pomoc na sociální vyloučení, která je, už dle názvu, určena osobám ohroženým sociálním vyloučením.

Úředníci se také podílí na aktivní politice zaměstnanosti a realizaci jejích opatření a nástrojů. Jedná se především o společensky účelná pracovní místa a veřejně prospěšné práce.

Dalším okruhem činností na kontaktních pracovištích úřadů práce je také sociální práce. Při výkonu sociální práce na pracovištích úřadu práce je důležité brát v potaz individuální přístup ke klientovi, a to právě z důvodu řešení složitých situací. „*Není to jenom sociální šetření, jak by se mohlo zdát. Je to komplexnější.*“ (Informantka 4) Klienti často přicházejí a nevědí, s čím přesně by potřebovali poradit a pomoci, proto je i tato úloha velice důležitá.

U osob sociálně vyloučených jde především o dávky státní sociální podpory, dávky hmotné nouze, sociální práci a aktivní politiku zaměstnanosti. Činnosti a opatření se samozřejmě prolínají.

## **8.2. Cílové populace a jejich hodnocení**

Cílové populace pracovníků kontaktních pracovišť úřadů práce jsou velmi široké. Z hlediska osob sociálně vyloučených se jedná především o osoby bez zaměstnání, rodiny s dětmi, staré a nemocné občany a, stejně jako u odborů sociálních věcí městských úřadů, romské obyvatelstvo. „*V rámci sociálního vyloučení nebo sociálně vyloučených lokalit jsou to určitě nejvíce Romové.*“ (Informantka 6)

Co se týká hodnocení cílové populace, je názor pracovníků podobný jako u odborů sociálních věcí městských úřadů. Zároveň tvrdí, že si většina občanů může za svou situaci sama a nesnaží se jí změnit, ovšem nastavení systému v České republice tomu příliš nepomáhá. Ostatní pracující obyvatelstvo má poté cílové skupiny úřadů práce za „neplatiče“ a „dávkaře“. „*Trochu ty lidi chápu, ty ostatní lidi, že je vnímají negativně. Ono to pro někdy fakt vypadá nespravedlivě.*“ (Informantka 4)

Cílové skupiny, které jsou hodnoceny pozitivněji, jsou staří lidé a také lidé nemocní. „*Kdo je hodnocenější pozitivněji, je třeba člověk, který přišel náhle o práci a tím se dostal do problémů. Nebo pak samozřejmě starší lidé či nemocní nebo zdravotně postižení.*“ (Informantka 5)

Další cílovou skupinou, se kterou pracovníci jednájí a spolupracují, jsou osoby bez domova.

### 8.3 Faktory ovlivňující rozhodování liniového pracovníka

I zde můžeme spatřit několik faktorů, které mohou ovlivnit či ovlivňují nějakým způsobem rozhodování a chování pracovníka. Opět záleží i na tom, jak dlouho pracovník na pozici pracuje a jaké jsou jeho zkušenosti či hodnoty a preference.

Jedním z významných faktorů je časová náročnost práce úředníků. Úředníci na těchto pracovištích mají opravdu hodně práce a hodně klientů. Právě vysoký počet klientů může způsobit to, že si pracovníci vytvářejí rutinní způsob práce a ověřené postupy. „*Mohou k nám také přijít lidé z jiných měst.*“ (Informantka 4) Také přílišná byrokracie může jistým způsobem ovlivňovat chování a rozhodování úředníka. Informantka 1, pracující na odboru sociálních věcí na městském úřadu, říká: „*Vůbec jim tu práci nezávidím, je to obrovsky časově náročné. Holky obdivuji. Ale myslím, že nemají prostor na to, aby se klientovi věnovali více. Myslím, že i díky tomu může třeba docházet ke zneužívání dávek.*“

Stejně jako u odborů sociálních věcí městských úřadů a jejich pracovníků, i zde záleží na vztazích na pracovišti a také na vztahu s nadřízeným.

Práci úředníka může ovlivňovat i fakt, jak nahlíží na cílovou skupinu. Ač by tomu tak být nemělo, tak zde mohou hrát roli i určité stereotypní vzorce či předsudky. Ovšem nejde pouze o to, jaký postoj má pracovník ke klientovi, ale i naopak, jaký přístup má klient k úředníkovi.

I na těchto pracovištích můžeme rozpoznat rozpor mezi tím, co žádají organizační cíle pracoviště a jak co nejlépe pomoci vyřešit životní situaci klientů a uspokojit co nejlépe jejich potřeby. To může poté vytvářet pracovníkům určitá dilemata, která musejí v rámci své profese řešit.

### 8.4 Role a možný vliv liniových pracovníků v rámci policy designu

Nelze popřít, že role pracovníků na kontaktních pracovištích úřadu práce je důležitá a nelze jí nikým úspěšně nahradit. Pracovníci mají na starosti opravdu rozsáhlou agendu.

Dle provedených rozhovorů a analýzy je zde ale svoboda v rozhodování o něco nižší, a to z také z časových důvodů. „*Na odborech sociálních věcí asi mají s klientem větší šanci navázat nějaký kontakt a hlouběji řešit jeho životní situaci.*“ (Informant 5) Schopnost samostatně se rozhodovat a mít odpovědnost je samozřejmě nezbytné, avšak tato svoboda rozhodovat je ovlivněna zákonnými normy a normami organizace.

Ale i zde, stejně jako na odborech sociálních věcí, hraje roli to, jak dokáží pracovníci s organizačními cíli pracovat a přizpůsobit si rozhodnutí ku svému prospěchu a ku prospěchu klienta. Při rozhovorech panovala shoda na tom, že svou práci, ač ji vykonávají dle pravidel,

vykonávají sami a po svém. Shodují se také, že každý klient je jiný a práce s nimi je různorodá. Informantka 4 říká: „*Liší se životní situace klientů, jo, každá práce s klientem je individuální.*“

Z rozhovorů vyplynulo, že existují situace, kdy se pracovníci striktně neřídí předepsanými pravidly a stejně jsou situace, kdy se dělají nějaké výjimky, ovšem takové situace nejsou časté a jedná se o výjimečné situace. „*Jsmo státní úředníci, a tak jednáme podle zákona.*“ (Informantka 5)

Dle realizovaných rozhovorů bylo možné spatřit rozdíl mezi pracovníky kontaktního pracoviště v malém a ve větším městě. V menších městech bylo více prostoru pro práci s klientem a také velice úzká spolupráce s odborem sociálních věcí městského úřadu daného stejného města. „*Chodíme i společně do terénu, na šetření.*“ (Informantka 4) Ovšem ve větších městech bylo patrné, že tolik prostoru pro interakci s klienty není.

### **8.5 Spolupráce s ostatními orgány**

Kontaktní pracoviště Úřadu práce spolupracují s Krajskou pobočkou Úřadu práce, s Krajským úřadem Karlovarského kraje a také s jinými obcemi či městy, zpravidla odbory sociálních věcí.

Spolupracují také s různými neziskovými organizacemi, azylovými domy a podobně.

Informantka 4 podotýká, že žádná z těchto spoluprací nemá oporu v zákoně a chybí jejich potřebná úprava.



## 9 Diskuse

Tato kapitola obsahuje diskusi výsledků a jejich interpretací. Diskuse znamená zasazení výsledků výzkumu do současných provedených výzkumů a literatury a podrobení výsledků kritickému vyhodnocení (Hendl, Remr, 2017).

Liniové byrokraty dle Lipskeho (1980) představují takoví pracovníci, kteří pracují ve veřejných službách, mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování a kteří v rámci výkonu své práce jednají a pracují přímo s občany. Do této skupiny spadají všechny informantky, se kterými byl proveden rozhovor – jedná se o pracovnice odborů sociálních věcí městských úřadů a pracovnice kontaktních pracovišť úřadů práce.

Oblast činností pracovníků odborů sociálních věcí městských úřadů a kontaktních pracovišť úřadů práce je opravdu široká a rozmanitá. Kdežto úřady práce mají přesně dané agendy, odbory a oddělení, činnost pracovníků odborů sociálních věcí je specifikovaná o něco méně konkrétně.

U úředníků odborů sociálních věcí se jedná z hlediska problematiky sociálního vyloučení především o sociální práci (a to i terénní), veřejné opatrovnictví, kurátorství pro děti, mládež i dospělé, komunitní plánování služeb, sociálně-právní ochranu dětí, sociální poradenství a agendu bydlení. Tyto činnosti mají opravdu při vykovávání práce úředníka na odboru sociálních věcí rozmanitou podobu.

Úředníci úřadu práce mají činnosti více specifičtěji definované. Ve shrnutí se jedná o agendy státní sociální podpory, hmotné nouze (společně s dávkami, které pod agendy spadají), zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti, dále opatření aktivní politiky zaměstnanosti a sociálně-právní a profesní poradenství. I zde v některých městech působí přímo sociální pracovníci.

Co mají obě instituce v rámci činnosti podobné je to, že obě se mohou účastnit projektové činnosti a jejich pracovníci v některých případech také. V jednom případě odboru sociálních věcí byla iniciace realizovat projekt přímo z hlavy úředníka, jednalo se o menší město. Obě instituce také společně spolupracují, což potvrdily i informantky v rozhovorech. Kontaktní pracoviště úřadu práce i odbory sociálních věcí městských úřadů spolupracují také z neziskovými organizacemi, s jinými městy či obcemi, Krajským úřadem Karlovarského kraje a kontaktní pracoviště Úřadu práce také s Krajskou pobočkou Úřadu práce.

Obsah činností, které mají úředníci na těchto pracovištích na starosti, ovlivnily dvě události ve veřejné správě. V prvním případě se jednalo o situaci, kdy byly zrušeny okresní úřady a

jejich působnost byla přenesena na obce a kraje. Většina těchto kompetencí byla převedena do přenesené působnosti obcí a také, ale v menší míře, do přenesené působnosti krajů (Sedláček, 2015). Další důležitou událostí bylo, když přešla agenda státní sociální podpory společně s dávkami na Úřady práce. Tuto událost hodně zmiňovali i informantky. Momentálně proto obce neschvalují a nevyplácejí žádné dávky. „*Snažíme se těm lidem pomoci, že jim poradíme, řekneme jim, kde si mají o dávku zažádat a co k tomu potřebují, někdy s nimi také chodíme.*“ (Informantka 3) Informantky působící na odborech sociálních věcí městských úřadů se také shodují na tom, že si myslí, že na Úřadech práce toho mají opravdu hodně a zároveň málo pracovníků.

Obě sledované instituce také spolupracují i s řadou jiných subjektů. Především spolupracují obě dvě navzájem. „*S holkama z Úřadu práce si skoro denně voláme, troufám si říci, že je to až na kamarádské úrovni. Chodíme společně i do terénu a prostě komunikujeme, jsme v kontaktu.*“ (Informantka 1) Zároveň obě instituce spolupracují s jinými městy a obcemi a jejich odbory sociálních věcí či pracoviště ÚP. Spolupracují také s neziskovými organizacemi, které působí v místě působení či Krajským úřadem Karlovarského kraje. Kontaktní pracoviště spolupracují také s Krajskou pobočkou Úřadu práce, pod kterou spadají. Od pracovníků odborů sociálních věcí městských úřadů byla zmíněna spolupráce i s Probační a mediační službou České republiky či Policií České republiky. Pokud je odbor sociálně-právní ochrany dětí oddělen, tak samozřejmě spolupracují i s ním. Dvě ze zkoumaných měst také zmiňovala spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování (aktuální či minulou).

Dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách definujeme sociální vyloučení jako „*vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace*“. Všichni dotazovaní informanti pracovali nějakým způsobem s osobami sociálně vyloučenými. Ve zkoumaných oblastech bylo nejvíce znatelné sociální vyloučení prostorové, ale také ekonomické. Informanti jako největší problémy spojené se sociálním vyloučením uváděli bydlení, peníze a zadlužování a také děti a například jejich školní docházku. To se téměř shoduje s informacemi v dokumentu vydaném Ministerstvem vnitra (2020) „*Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení*“, kde jsou zmíněny následující problémy: bydlení, přístup na trh práce, problematika dětí, bezpečnosti a zadlužování.

Cílové skupiny úředníků působících na odborech sociálních věcí městských úřadů a kontaktních pracovištích úřadů práce se spíše prolínají, než by se lišily. Úředníci s nimi řeší

rozišná témata a problémy, ale cílová skupina zůstává přibližně stejná. Sami informanti téměř ve všech případech nevnímají své klienty negativně a zdůrazňují potřebu jim pomoci, avšak poukazují i na nízkou motivaci svých klientů.

Dle analýzy internetových článků a rozhovorů s informanty by se daly osoby sociálně vyloučené zařadit na pomezí potřebných a deviantů. Často je zmiňováno, že vinu za situaci těchto osob nesou ony samy, ale také z velké části systém v České republice. Je zdůrazňována potřebnost a závislost těchto osob, především jako osob bez domova, rodin a osoby ohrožených chudobou, ale zároveň deviantní znaky, jako je zneužívání systému dávek, neplatičství, kriminality, užívání drog a podobně. Názory veřejnosti se ale často opírají o nepravdivé informace, které jsou pak často založeny na velmi předpojatém a zkresleném vidění problémů (Ministerstvo vnitra, 2020, s. 4). Svou roli zde jistě mohou hrát i předsudky a stereotypy.

Dle Anne Schneider a Helen Ingram (1993) jsou závislí konstruováni kladně, devianti negativně a obě cílové skupiny mají nízkou politickou moc. Závislí jsou sice konstruováni pozitivně, avšak kvůli jejich nízké politické moci a tomu, že nemají velký vliv na vytváření národního bohatství, už se jim méně dostává skutečných investic (Schneider, Ingram, DeLeon, 2014). Informantka 1 také uvádí, že dle jejího názoru se vnímání osob sociálně vyloučených nezmění, dokud nebude systém nastavený „za odměnu“, například za to, že jsou zaměstnaní.

Rozhodování a chování úředníka může ovlivňovat několik faktorů. Od informantek nejčastěji zaznělo, že se může jednat o osobní zkušenosti pracovníka, preference a hodnoty. Dále byly zmiňovány klienti, především práce s tzv. nedobrovolným či málo motivovaným klientem, kdy jako důsledek může nastat syndrom vyhoření. Byla zmiňována také přílišná byrokracie. Dalším faktorem, který informantky zmiňovaly, je počet pracovníků na pracovišti versus zvyšující se počet klientů a lidí majících zájem o poskytované služby. Tento faktor zmiňuje i Lipsky (1980) jako rostoucí zájem o služby, jež úředníci nabízejí. Zmiňuje také práci s nedobrovolným klientem, což se také shoduje s odpověďmi informantek.

Informantkami byly zmiňovány i vztahy, ale často byly myšleny obecně na pracovišti. Ve zkoumaných menších městech vztahy nebyly napjaté a byly více uvolněné. Vztah s nadřízeným je také jistě důležitým faktorem. Může se totiž objevovat rozpor mezi tím, co očekává nadřízený, jehož cílem je vedení podřízeného a plnění cílů organizace a mezi tím, co opravdu úředník dělá a jak se rozhoduje. Z toho mohou vznikat dilemata, která také

následně ovlivňují rozhodování a chování úředníka, což potvrzuje i koncept byrokracie první linie Michaela Lipskeho (1980) – ten zmiňuje jako další faktory i nedostatečné zdroje různého druhu či konfliktní a vágní cíle organizace.

Ač by tomu z hlediska profesionalismu být nemělo, úředníkovu chování a rozhodování také může ovlivňovat nahlížení na cílovou skupinu. To se ale opět dle informantek promítá s osobními zkušenostmi a hodnotami.

Tyto výše zmíněné faktory ovlivňují rozhodovací volnost (svobodu v rozhodování) úředníka. Horáková a Horák (2009) zmiňují jako faktor taktéž nedostatečné zdroje a počet klientů poptávajících se po službě. Zmiňují taktéž členství v politické straně nebo prosazení zájmů osob mimo úřad. Dle autorů může být dalšími faktory postoj ke klientům, zájmy a hodnoty pracovníka či jeho zkušenosti s podobně řešeným případem či jevem, což se shoduje i s odpověďmi informantek. Autoři dále uvádí, že právě tyto faktory utváří chování a rozhodování pracovníka, ale také výslednou podobu implementované politiky.

V rámci chování a rozhodování úředníků lze rozlišovat tzv. byrokratické a profesionální chování. Prvním typem je chování neosobní a je vyznačováno dodržováním organizačních i zákonných norem. Tento typ chování se spíše objevoval u pracovníků kontaktních pracovišť úřadu práce než u pracovníků odborů sociálních věcí městských úřadů, kteří sice také mají organizační pravidla, ale ne tak striktní, a ne tak jasně daná jako pracovníci úřadu práce. Úředníci odborů sociálních věcí se tedy spíše blížili typu profesionálního chování, které je více zaměřeno na životní situaci klienta a individuální chování. I dvě informantky z odboru sociálních věcí podotkly, že si myslí, že úředníci na úřadech práce nemají takový prostor věnovat se klientům tak do hloubky jako ony na odboru.<sup>8</sup>

Role úředníků (liniových pracovníků), kteří jednají přímo s občany a pomáhají jim řešit jejich složité a nejednoznačné sociální problémy, je nezastupitelná. Jak tvrdí i Štegmánová, Jech a Borkovec (2018), úloha státu v sociální politice je spíše činností koncepční a strategickou, role krajů a obcí v této oblasti je ale rozhodně výkonná a koordinační. Dle Horákové a Horáka (2009) to platí především právě pro programy sociální politiky. To, že řeší právě velmi složité situace, u kterých nemůže být ve všech případech „nalinkováno“, jakým způsobem přesně ji mají řešit, může způsobovat dilemata a také to, že pracovníci si poradí se situací po svém a uplatňují vlastní strategie a interakce s klienty. Dle Heywooda

---

<sup>8</sup> Autorka se nesnaží o zhodnocení všech městských úřadů a úřadů práce. Zaměřuje se pouze na zkoumané oblasti. Z důvodu anonymity však nejsou přiblíženy.

(2008) je na úředníky čím dál tím více nahlíženo jako na osoby, které jsou mocné a vlivné. Zmiňuje také, že preference úředníků výrazně strukturují politickou diskusi a tudíž mohou mít vliv na obsah přijatých rozhodnutí.

## Závěr

Diplomová práce se zabývá úředníky lokální úrovně sociální politiky, konkrétně pracovníky odborů sociálních věcí městských úřadů a pracovníky kontaktních pracovišť úřadu práce. Je zaměřena na oblast Karlovarského kraje a problematiku sociálního vyloučení. Zkoumá, jakou roli mají tito pracovníci v rámci policy designu, a to za pomoci teorie sociální konstrukce cílových populací a teorie byrokracie. V rámci dílčích cílů je práce zaměřena na činnosti a opatření, jaká realizují a vykonávají pracovníci ve zkoumaných institucích, na cílové populace a jejich sociální konstrukci a politickou moc, na faktory, jež mohou ovlivňovat rozhodování a chování úředníků a charakter spolupráce sledovaných institucí s ostatními subjekty.

Prvotně byly zjišťovány činnosti a opatření, jež úředníci ve zkoumané oblasti realizují. Bylo zjištěno, že oblast činností je opravdu široká a mezi oběma zkoumanými institucemi se prolíná. Odbory sociálních věcí městských úřadů a jejich pracovníci mají práci méně striktně definovanou – zaměřují se především na sociální práci (i terénní), sociální poradenství, agendu bydlení a komunitní plánování sociálních služeb. Na pracovištích kontaktních poboček úřadu práce je obsah práce striktněji definovaný a přímo rozdělený na jednotlivá oddělení – zaměřen je především na agendu hmotné nouze a státní sociální podpory (společně s dávkami, které pod ně spadají), zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti, opatření aktivní politiky zaměstnanosti a sociálně-právní a profesní poradenství. I zde jsou v některých městech sociální pracovníci. Obě sledované instituce se podílí na projektové činnosti, v některých případech i právě úředníci.

Obě instituce spolupracují vzájemně, ale i s jinými subjekty. Jde například o jiná města a obce a jejich odbory sociálních věcí a kontaktní pracoviště úřadu práce, Krajský úřad Karlovarského kraje či krajskou pobočku úřadu práce. V neposlední řadě spolupracují také s neziskovými organizacemi v místě působnosti. Zmíněna byla také spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování či Probační a mediační službou České republiky a Policií České republiky.

Další oblast, kterou se práce zabývala, zahrnovala cílové populace. Pro práci bylo podstatné, jak je cílová populace sociálně konstruována a jak ji hodnotí samotní pracovníci. Z analýzy internetových článků a provedených rozhovorů vyplývá, že cílová skupina osob sociálně vyloučených je hodnocena spíše negativně, ale zároveň je zdůrazňováno, že je zde potřeba pomoci a změny systému. Cílová skupina se u sledovaných institucí přímo neliší, spíše se na zkoumané instituce obrací s rozličnými problémy a dotazy. Informanti

nevnímají klienty vyloženě negativně, ale často zmiňovali jejich nízkou motivaci způsobenou částečně i špatným nastavením systému. Dle typologie Helen Ingram a Anne Schneider lze cílovou populaci osob sociálně vyloučených zařadit na pomezí potřebných a deviantů.

Dalším cílem bylo zjistit, jaké faktory mohou ovlivňovat rozhodování a chování úředníků. V rámci teorie i realizovaných rozhovorů se objevilo více faktorů. Nejčastěji zmiňovanými byly osobní zkušenosti úředníka (například i s konkrétním jevem) a jeho hodnoty a preference a samotní klienti – zda jsou motivovaní, či ne a jejich zvyšující se počet, v návaznosti s tím byl zmiňován i syndrom vyhoření. Dalšími důležitými faktory jsou přílišná byrokracie a vztahy na pracovišti. Významným faktorem je také situace, kdy vzniká rozpor mezi cíli organizace a nadřízeného a tím, co doopravdy realizuje úředník pro své klienty. Z toho mohou vznikat dilemata, která se promítají do rozhodování a chování úředníka a tím i zprostředkovaně na implementaci výsledné politiky. Tyto výše zmíněné faktory ovlivňují i tzv. svobodu v rozhodování úředníka.

V souvislosti s chováním a jednáním úředníka rozlišujeme dva typy chování – byrokratické a profesionální. Byrokratické je více zaměřeno na plnění cílů a zákonných i organizačních norem a profesionální je naopak více zaměřeno na životní situaci klienta a individuální řešení. U úředníků odborů sociálních věcí se více objevoval typ profesionální a u úředníků kontaktních pracovišť chování inklinovalo spíše k typu byrokratickému, ne ovšem tak striktně – mohli bychom to nazvat i typem byro-profesionálním.

Z práce vyplývá, že role úředníků na lokální úrovni politiky je nezastupitelná, jelikož tyto pracovníci pomáhají řešit těžké životní situace a problémy svých klientů, které nelze vždy řešit podle daných pravidel, protože ne na každou specifickou situaci existuje ucelený návod. To způsobuje, že pracovníci si poté hledají svá řešení a interakce, své strategie, což má poté zprostředkovaně vliv na implementaci dané politiky.

Domnívám se, že využití teorie sociální konstrukce cílových populací bylo pro diplomovou práci přínosné, neboť umožnila zkoumat souvislost mezi cílovými skupinami (jejich sociální konstrukcí a politickou mocí) a policy designem. Taktéž považuji za cenné využití teorie byrokracie první linie, která pomohla nahlédnout na úředníky jako na významný prvek v rámci veřejných politik.

Na závěr bych chtěla zmínit, že práce je jen malou dílčí oblastí z možností dalšího zkoumání. Určitě by bylo vhodné oslovit a analyzovat více měst a obcí, například i ty nejmenší obce. Zajímavé by bylo také oslovit i politické představitele a jejich pohled na danou věc.

## **Conclusion**

The diploma thesis deals with officials at the local level of social policy, specifically employees of Social Affairs Departments of city authorities and employees of contact offices of the Labour Office. It is focused on the Karlovy Vary Region and the issue of social exclusion. It examines the role of these workers in policy design, using the theory of social construction of target populations and the theory of bureaucracy. Within the sub-objectives, the thesis is focused on the activities and measures implemented and carried out by workers in the examined institutions, on the target populations and their social structure and political power, on factors that can influence the decision-making and behaviour of officials and the nature of the cooperation of the monitored institutions with other subjects.

Initially, activities and measures implemented by officials in the examined area have been investigated. It has been found that the field of activities is really broad and overlaps between the two examined institutions. The Social Affairs Departments of city authorities and their workers have a less strictly defined job – they focus mainly on social work (including field work), social counselling, housing agenda and community planning of social services. At the workplaces of the contact offices of the Labour Office, the content of the work is more strictly defined and directly divided into individual departments - it is mainly focused on the agenda of material deprivation and state social support (together with the benefits that fall under them), employment mediation and unemployment support, active labour market policies and socio-legal and professional advice. There are also social workers here in some cities. Both monitored institutions participate in project activities, in some cases even officials.

Both institutions cooperate with each other, but also with other organisations. These are, for example, other cities and municipalities and their Departments of Social Affairs and contact offices of the Labour Office, the Regional Office of the Karlovy Vary Region or the regional branch of the Labour Office. Last but not least, they also cooperate with non-profit organizations at the workplace. Cooperation with the Agency for Social Inclusion or the Czech Probation and Mediation Service and the Police of the Czech Republic has been also mentioned.

Another thesis focus addressed involved target populations. The way of how the target population is socially constructed and how the workers themselves evaluate it has been crucial for the thesis. The analysis of Internet articles and conducted interviews has shown that the target group of socially excluded people is evaluated rather negatively, but at the



same time it is emphasized that there is a need for help and system changes. The target group is not directly different for the monitored institutions, rather they turn to the investigated institutions with different problems and questions. Informants do not perceive clients in a negative way, but they often mentioned their low motivation caused partly by bad system settings. According to the typology of Helen Ingram and Anne Schneider, the target population of socially excluded people can be classified on the border between the needy and the deviant people.

Another goal was to find out what factors can influence the decision-making and behaviour of officials. Several factors emerged within the framework of the theory and the conducted interviews. The most frequently mentioned has been the official's personal experience (for example, with a specific phenomenon) and his/her values and preferences, and the clients themselves - whether they are motivated or not and their increasing number, in connection with this, burnout syndrome has also been mentioned. Other important factors include excessive bureaucracy and workplace relations. A significant factor is also the situation when a contradiction arises among the goals of the organization and the superior and what the official actually implements for his/her clients. This can lead to dilemmas that are reflected in the decision-making and behaviour of the official and thus also indirectly in the implementation of the resulting policy. These above-mentioned factors also affect the so-called freedom of decision-making of the official.

In connection to the behaviour and actions of an official, we distinguish two types of behaviour - bureaucratic and professional. Bureaucratic is more focused on meeting goals and legal and organizational standards, and professional, on the other hand, is more focused on the client's life situation and individual solutions. The professional type appeared more among Social Affairs Department officials, and the behaviour of contact office employees tended more towards the bureaucratic type, but not so strictly – we could also call it the bureau-professional type.

The thesis shows that the role of officials at the local level of politics is irreplaceable, as these workers help solve difficult life situations and problems of their clients, which cannot always be solved according to the given rules, because there is not a comprehensive guide for every specific situation. This causes the workers to look for their solutions and interactions, their strategies, which then has an indirect effect on the implementation of the given policy.

I believe that the use of the theory of the social construction of target populations

has been beneficial for the diploma thesis, as it allowed to examine the connection between target groups (their social construction and political power) and policy design. I also consider valuable the use of the theory of frontline bureaucracy, which helped to see officials as an important element in public policies.

In conclusion, I would like to mention that the diploma thesis is only a small part of the possibilities for further research. It would certainly be advisable to address and analyse more cities and municipalities, for example even the smallest municipalities. It would also be interesting to address, for example, political representatives and their point of view on this issue.

## Použité zdroje

1. ABRAHAMOVÁ, K., PETŘEKOVÁ, J. *Sociálně vyloučené lokality* [online]. Karlovy Vary: Krajský úřad Karlovarského kraje, 2021. [cit. 2022-07-13]. Dostupné z: Odbor regionálního rozvoje (kr-karlovarsky.cz)
2. AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ. *Příručka pro obce k problematice sociálního začleňování* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2020. [cit. 2022-07-07]. Dostupné z: invence-pro-regiony-a-obce-87.pdf (obcepro.cz)
3. AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ. *O nás* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2022 a). [cit. 2022-06-18]. Dostupné z: O nás – Agentura pro socialni zaclenovani (socialni-zaclenovani.cz)
4. AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ. *Lokality naší podpory* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2022 b). [cit. 2022-06-18]. Dostupné z: Lokality – Agentura pro socialni zaclenovani (socialni-zaclenovani.cz)
5. AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ. *Index sociálního vyloučení* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2022 c). [cit. 2022-06-18]. Dostupné z: Index sociálního vyloučení – Agentura pro socialni zaclenovani (socialni-zaclenovani.cz)
6. ČADA, K. *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* [online]. Praha: GAC, s. r. o., 2015. [cit. 2022-06-02]. Dostupné z: Analyza\_socialne\_vyloucenych\_lokalit\_GAC
7. ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada, 2010. 240 s. ISBN 978-80-247-3061-5.
8. EVROPSKÁ KOMISE. *Sociální ochrana a sociální začlenění* [online]. 2022. [cit. 2022-07-07]. Dostupné z: Sociální ochrana a sociální začlenění - Zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování - Evropská komise (europa.eu)
9. GIDDENS, A. *Sociologie. Aktualizované a rozšířené vydání revidované Philipem W. Suttonem*. Praha: Argo, 2013. 1048 s. ISBN 978-80-257-0807-1.
10. HEJZLAROVÁ, E. Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky. *Sociologia* [online]. 2019, 51(1), 44-63 [cit. 2022-06-02]. ISSN 00491225. Dostupné z: doi:10.31577/sociologia.2019.51.1.3
11. HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 4. vydání. Praha: Portál, 2016. 440 s. ISBN 978-80-262-0982-9.

12. HENDL, J., REMR, J. *Metody výzkumu a evaluace*. Praha: Portál, 2017. 376 s. ISBN 978-80-262-1192-1.
13. HEYWOOD, A. *Politologie*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1.
14. HORÁK, Pavel. Rozhodovací volnost úředníků veřejné a sociální politiky na státní a lokální úrovni. *Politologický časopis* [online]. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2004, XI(1), 35-52 [cit. 2022-07-10]. ISSN 1211-3247.
15. HORÁK, P., HORÁKOVÁ, M. Role liniových pracovníků ve veřejné politice/Street-level Bureaucrats and Their Role in Public Policy. *Sociologický Časopis/Czech Sociological Review* [online]. 2009, 45(2), 369 [cit. 2022-06-08]. ISSN 00380288.
16. CHRASTINA, J. *Případová studie – metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2019. 288 s. ISBN 978-80-2445-373-6.
17. JANDOUREK, J. *Průvodce sociologií*. Praha: Grada Publishing, 2008. 208 s. ISBN 978-80-247-2397-6.
18. JECH, J. *Role měst a obcí v sociálních službách* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: Role měst a obcí v sociálních službách (smocr.cz)
19. KRAJSKÝ ÚŘAD KARLOVARSKÉHO KRAJE. *Sociálně vyloučené lokality*.
20. KELLER, J. *Sociologie organizace a byrokracie*. 2. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 182 s. ISBN 978-80-86429-74-8.
21. KOPECKÝ, M. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
22. KREBS, V. *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 568 s. ISBN 978-80-7478-921-2.
23. LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
24. MACELA, M. *Obce a sociální politika*. [online]. Deník veřejné správy, 2015. [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: [www.dvs.cz/clanek.asp?id=6698075](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6698075)
25. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Sociální začleňování* [online]. Praha: MPSV, 2022. [cit. 2022-07-13]. Dostupné z: Sociální začleňování (mpsv.cz)

26. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Strategie sociálního začleňování 2021-2030* [online]. Praha: MPSV, 2020. [cit. 2022-06-05]. Dostupné z: Strategie sociálního začleňování 2021–2030 (mpsv.cz)
27. MINISTERSTVO VNITRA. *Identifikace základních problémů v oblasti sociálního vyloučení* [online]. Praha: MV ČR, 2020. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: Přehled dokumentů - Ministerstvo vnitra České republiky (mvcr.cz)
28. MIŠOVIČ, J. *Kvalitativní výzkum se zaměřením na polostrukturovaný rozhovor*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2019. 292 s. ISBN 978-80-7419-285-2.
29. NEKOLA, M., HEJZLAROVÁ, E., KOHOUTEK, J. *Česká veřejná politika optikou teorie sociální konstrukce cílových populací*. Praha: Karolinum, 2020. 432 s. ISBN 978-80-246-4557-5.
30. OCHRANA, F. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha: Karolinum, 2019. 145 s. ISBN 978-80-246-4200-0.
31. PUNCH, K. F. *Úspěšný návrh výzkumu*. Praha: Portál, 2015. 232 s. ISBN 978-80-262-0980-5.
32. REICHEL, J. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. Praha: Grada, 2009. 192 s. ISBN 978-80-247-3006-6.
33. SÁL, L., LANG, P., KOPECKÁ, Z. *Rozsah sociálního vyloučení v Karlovarském kraji* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2020. [cit. 2022-06-14]. Dostupné z: Rozsah sociálního vyloučení v Karlovarském kraji – Agentura pro socialni zaclenovani (socialni-zaclenovani.cz)
34. SEDLÁČEK, J. *Reforma veřejné správy po roce 1989* [online]. Sdružení místních samospráv, 2015. [cit. 2022-07-25]. Dostupné z: Reforma veřejné správy po roce 1989 - SMS ČR - Rok v obci
35. SCHNEIDER, A., INGRAM, H. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* [online]. 1993, 87(2), 334-347 [cit. 2022-06-04]. ISSN 00030554. Dostupné z: doi:10.2307/2939044
36. SCHNEIDER, A., INGRAM, H., DELEON, P. Democratic Policy Design: Social Construction of Target Population. In SABATIER, P., WEIBLE, CH. *Theories of the Policy Process*. 3rd edition. Boulder, Colorado: Westview Press, 2014. 433 p. ISBN 978-0-8133-4926-8.

37. SIDDIKI, S. *Understanding and Analyzing Public Policy Design* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. [cit. 2022-06-17]. ISBN 1-108-62552-5. Dostupné z: [Understanding and Analyzing Public Policy Design \(cuni.cz\)](#)
38. ŠTEGMANNOVÁ, I., JECH, J., BORKOVEC, Z. Sociální problematika a role obce. In: JECH, J. a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce* [online]. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2018. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-2018.pdf \(smocr.cz\)](#)
39. ŠVARÍČEK, R., ŠEĐOVÁ, K. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2014. 384 s. ISBN 978-80-262-0644-6.
40. TOUŠEK, L. a kol. Sociálně vyloučené lokality z pohledu sociodemografických ukazatelů = The demographics of socially excluded localities in the Czech Republic. *Demografie* [online]. 2018. [cit. 2022-07-21]. Dostupné z: [33fe0341-4e3c-4bd1-911e-731f04d7be08 \(czso.cz\)](#)
41. ÚŘAD PRÁCE ČESKÉ REPUBLIKY. O úřadu práce České republiky [online]. Úřad práce České republiky, 2021. [cit. 2022-06-18]. Dostupné z: [O úřadu práce \(uradprace.cz\)](#)
42. VALACHOVÁ, K., PÖSL, T. (eds.). *Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. [cit. 2022-06-17]. Dostupné z: [Přehled dokumentů - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)
43. VESELÁ, M. a kol. *Sociální vyloučení: dobrá praxe a řešení. Manuál pro obce* [online]. Praha: Společně k bezpečí, o. s., 2009. [cit. 2022-06-17]. Dostupné z: [Přehled dokumentů - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)
44. ZÁKON č. 108/2006 Sb. o sociálních službách. In: Sbíрка zákonů České republiky, 2006, částka 37, str. 1257. Dostupné také z: [Sbíрка zákonů a Sbíрка mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)
45. ZÁKON č. 128/2000 Sb. o obcích. In: Sbíрка zákonů České republiky, 2000, částka 38, str. 1737-1743. Dostupné také z: [Sbíрка zákonů a Sbíрка mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)
46. ZÁKON č. 129/2000 Sb. o krajích. In: Sbíрка zákonů České republiky, 2000, částka 38, str. 1765-1768. Dostupné také z: [Sbíрка zákonů a Sbíрка mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)

## Zdroje internetových článků z online databáze Newton Media:

1. A2LARM.CZ. *Co Romům ztěžuje život, je pro většinu Čechů neviditelné* [online]. 4.12.2018. [cit. 2022-07-04].
2. AKTUALNE.CZ. *Ostří nenávisti míří na Romy – vztah, který ničí společnost* [online]. 21.2.2019. [cit. 2022-07-04].
3. AKTUALNE.CZ. *Už máme pět minut po dvanácté, varuje poslankyně, která žije dočasně v ghettu* [online]. 25.9.2019. [cit. 2022-07-04].
4. AKTUALNE.CZ. *Vyloučené lokality vytvářejí hlavně jejich obyvatelé* [online]. 8.2.2022. [cit. 2022-07-03].
5. ARMADASPASY.CZ. *17.10. – Mezinárodní den za odstranění chudoby* [online]. 17.10.2020. [cit. 2022-07-04].
6. CT24.CESKATELEVIZE.CZ. *Lidí ve vyloučených lokalitách zřejmě přibývá. Vážná je situace v Karlovarském a Ústeckém kraji* [online]. 12.10.2019. [cit. 2022-07-03].
7. DENIKN.CZ. *Bílí se tu přestali cítit bezpečně. Romové žijí v tom, že je chtějí vyhnat. Reportáž z města, které změnil obchod s chudobou* [online]. 12.2.2020. [cit. 2022-07-04].
8. DENIKREFERENDUM.CZ. *Kladno se prohlásilo za ghetto. Senátoři napadají zákon, který to umožnil* [online]. 12.12.2017. [cit. 2022-07-03].
9. DENIKREFERENDUM.CZ. *Nic se nezměnilo. Romové nadále čelí ústrkům, příkořím a diskriminaci* [online]. 14.10.2019. [cit. 2022-07-04].
10. DENIKREFERENDUM.CZ. *Polovina Romů žije v sociálním vyloučení. Přetrvávají předsudky a diskriminace* [online]. 20.8.2018. [cit. 2022-07-04].
11. DENIKREFERENDUM.CZ. *Sociálně vyloučené lokality trápí dluhy, nezaměstnanost a diskriminace* [online]. 2.2.2022. [cit. 2022-07-03].
12. HRADECKADRBN.A.CZ. *Sociálně nepřizpůsobiví trápí Úpici na Trutnovsku. Od listopadu tam bude působit městská policie* [online]. 29.10.2019. [cit. 2022-07-03].
13. IDNES.CZ. *Dáme práci lidem z vyloučených lokalit a zlepší se i děti, zjišťují města* [online]. 22.10.2019. [cit. 2022-07-03].
14. IDNES.CZ. *Nepořádek, drogy, prostituce. Na jihu Čech je 38 vyloučených lokalit* [online]. 4.11.2019. [cit. 2022-07-03].
15. KOLINSKY.DENIK.CZ. *PODÍVEJTE SE: Temná zákoutí Kolína. Kudy obyvatelé neradi chodí?* [online]. 12.2.2022. [cit. 2022-]
16. LIBERECKADRBN.A.CZ. *Jablonec chce bojovat s předlužeností obyvatel. Začne poradenstvím* [online]. 12.10.2021. [cit. 2022-07-02].

17. MORAVSKATREBOVA.CZ. *Pomáháme se sociálním začleňováním znevýhodněných osob* [online]. 29.7.2020. [cit. 2022-07-03].
18. NASREGION.CZ. *Kladno se musí dostat ze sociálního marasmu. Přinese omezení vyplácení dávek žádoucí efekt?* [online]. 22.12.2017. [cit. 2022-07-03].
19. NOVINKY.CZ. *Choroby v ghettech častěji zkracují život, stát zasáhne* [online]. 3.4.2019. [2022-07-03].
20. NOVINKY.CZ. *Chudoba, nezaměstnanost a dluhy trápí vyloučené lokality* [online]. 6.2.2022. [cit. 2022-07-04].
21. PARLAMENTNILISTY.CZ. *„Chcípni“ a vagina. Výkaly. Drogy. Byli jsme se podívat v „domech hrůzy“ na severu. Neziskovky nadávají, my jsme dali slovo místním* [online]. 13.9.2018. [cit. 2022-07-02].
22. PARLAMENTNILISTY.CZ. *Michal Šebek: Zákony politici nastavují, aby lidé živořili. Čas likvidace chudých nadešel* [online]. 9.3.2019. [cit. 2022-07-03].
23. PISECKY.DENIK.CZ. *Unie přispěje na centrum pro sociálně vyloučené lidi* [online]. 13.7.2017. [cit. 2022-07-02].
24. PRAZSKY.DENIK.CZ. *Tahle místa znají v Česku všichni. Bydlet by tu ale nikdo nechtěl* [online]. 13.2.2022. [cit. 2022-07-04].
25. ROMEA.CZ. *Kroměříž chce 2.5 milionu na sociální pracovníky, kteří budou vyhledávat zadlužené obyvatele a bezdomovce* [online]. 13.8.2019. [cit. 2022-07-02].
26. ROMEA.CZ. *Vláda schválila Zprávu o stavu romské menšiny v roce 2019. Stále převládají předsudky, nejhorší je oblast bydlení, význam vzdělání u Romů roste* [online]. 25.11.2020. [cit. 2022-07-04].
27. ROMEA.CZ. *V Luži se za pět let výrazně zvýšil počet sociálně vyloučených lidí. Mezi Romy došlo k nárůstu lichvy* [online]. 29.10.2021. [cit. 2022-07-02].



## Teze diplomové práce

- Jméno a příjmení: Bc. Anna Kortišová
  - Název v českém jazyce: Vliv úředníků lokální úrovně na design sociální politiky – případová studie obcí a měst Karlovarského kraje
  - Název v anglickém jazyce: Influence of Civil Servants at the Local Level on Social Policy Design – The Case Study of Municipalities and Cities of the Karlovy Vary Region
  - Vedoucí práce: Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.
  - Typ práce: diplomová
  - Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky
  - Obor: Veřejná a sociální politika
- 
- ZÁSADY PRO ZPRACOVÁNÍ

Úředníci na lokální úrovni jsou lidé, kteří se často setkávají s problémy v rámci sociální politiky, jsou přímo v centru dění, potkávají se s lidmi, kteří potřebují pomoci a danou problematiku znají z praxe. Nejsou proto dosti v kompetenci tvořit či spolutvořit dané politiky? V diplomové práci budu částečně navazovat na článek Mgr. Evy Hejzlarové, Ph.D. „Nestandardní finanční pomoc potřebným ze strany obcí: případová studie vlivu úředníků na design politiky“, který se zabývá nastavením politiky u opatření nestandardní přímé finanční pomoci fyzickým osobám ze strany obcí a specifikami opatření iniciovaných úředníky. Z daného výzkumu vyplývá, že klíčovou rolí v policy design a iniciativě mimořádných opatření mají často právě úředníci – konkrétně vedoucí sociálních odborů. Do své práce bych chtěla zahrnout i úředníky na nižší úrovni a jejich vliv na tvorbu politiky a možnosti iniciace, případně vztah právě mezi nimi a nadřízeným – vedoucím sociálního odboru. Ráda bych do výzkumu zahrнула i úředníky sociálního odboru krajského úřadu a rozšířila ho tak o spolupráci městy a obcí právě s krajem a tím více ujasnila role úředníků. Myslím si, že role a význam úředníků jsou často opomíjeny a chtěla bych poukázat na fakt, že ač jsou to lidé z nepolitického prostředí, jsou více než kompetentní se na tvorbě sociální politiky podílet. Při zpracování diplomové práce se budu dále opírat o teorii sociální konstrukce cílových skupin, jejímž ústředním tématem je právě policy design a o teoretická východiska týkající se úředníků jakožto ne(politických) aktérů a jejich politickém rozměru a roli v rámci policy designu.

- PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE

V práci se chci zaměřit na úředníky na lokální úrovni a na jejich možný vliv a iniciaci při tvorbě designu sociální politiky. Diplomová práce bude zaměřena jako případová studie Karlovarského kraje a jeho obcí, kde bych chtěla částečně zakomponovat kromě několika obcí Karlovarského kraje i krajský úřad a na něm působící úředníky. Cílem práce bude „pochopit vliv a iniciaci úředníků na lokální úrovni sociální politiky v rámci policy designu“ a dílčím cílem bude „zmapovat činnosti a opatření sociálního odboru krajského úřadu a městských úřadů v rámci tvorby sociální politiky v Karlovarském kraji“. Abych dosáhla těchto cílů, použiji metody sekundární analýzy dostupných dat, výzkumů, studií, analýz a také například dokumentů úřadů, které v rámci primárních dat doplním o rozhovory s úředníky jakožto hlavními aktéry této práce. V souvislosti s cíli jsem stanovila následující výzkumné otázky: „Jaké jsou charakteristiky designu sociálních politik na městských a obecních úřadech?“, „Jaký vliv mají úředníci na lokální úrovni sociální politiky na policy design?“ a „Jaký má charakter spolupráce úředníků v rámci obcí a kraje, pod který spadají?“

- ZDROJE

- BALÍK, S. *Komunální politika – obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009.
- ČÁMSKÝ, P. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0027-7.
- ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada, 2010.
- DRHOVÁ, Z., VESELÝ, A., NEKOLA, M. *Analýzy a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. ISBN 978-80-86429-75-5.
- EVANS, T., HARRIS, J. *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *The British Journal of Social Work* 34, č. 6, 2004.
- GOFEN, A. *Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, č. 2, 2014.
- HORÁK, P., HORÁKOVÁ, M. *Role liniových pracovníků ve veřejné politice*. *Sociologický časopis* 45, č. 2. 2009.
- HORECKÝ, J. *Role a kompetence obcí v sociálních službách*. *Fórum sociální politiky* 5, č. 2. 2011.

## Seznam zkratek

- ČR = Česká republika
- DOZP = Dávky pro osoby zdravotně postižené
- HN = Hmotná nouze
- MÚ = Městský úřad
- OZP = Osoba/y zdravotně postižená/é
- PnP = Příspěvek na péči
- SSP = Státní sociální podpora
- TSKCP = Teorie sociální konstrukce cílových populací
- UKAŽ = Centrální vyhledávač Univerzity Karlovy od A do Ž
- ÚP = Úřad práce
- VO = Výzkumná otázka
- ZP = Zdravotní postižení

## **Seznam tabulek, grafů a obrázků**

### Seznam tabulek

- Tabulka č. 1: Cíle práce a výzkumné otázky
- Tabulka č. 2: Informace o rozhovorech a informantech
- Tabulka č. 3: Grafické znázornění cílových populací dle TSKCP
- Tabulka č. 4: Činnosti pracovníků ve zkoumaných institucích spojené s problematikou sociálního vyloučení
- Tabulka č. 5: Obecné schéma odborů a oddělení kontaktních pracovišť úřadu práce
- Tabulka č. 6: Přehled dávek úřadu práce

### Seznam obrázků

- Obrázek č. 1: Vývoj internetových článků
- Obrázek č. 2: Nejčastěji vyhledané zdroje
- Obrázek č. 3: Benefity a zátěže u jednotlivých typů cílových populací
- Obrázek č. 4: Index rozsahu sociálního vyloučení v Karlovarském kraji z roku 2020
- Obrázek č. 5: Cílová skupina v číslech

## **Seznam příloh**

- Příloha č. 1: Struktura k rozhovoru (text)
- Příloha č. 2: Vzor informovaného souhlas s poskytnutím rozhovoru (text)

## **Přílohy**

### Příloha č. 1: Struktura k rozhovoru (text)

#### **1) Úvodní dotazy**

- Stručné představení diplomové práce a zaměření
- Informovaný souhlas s rozhovorem, možnost nahrávání

#### **2) Činnosti pracovníků spojené se sociálním vyloučením**

- Jaké činnosti (náplň práce) vykonává pracovník na Vašem pracovišti spojené se sociálním vyloučením?

#### **3) Role řadových pracovníků v rámci tvorby sociální politiky**

- Jakou si myslíte, že mají linioví pracovníci (úředníci) roli v rámci tvorby sociální politiky? Obecně i na vašem pracovišti. (*Liniovým pracovníkem se myslí takový pracovník, který není politikem či představitelem vysokých pracovních pozic. V rámci práce oslovují pracovníky městských/obecních úřadů – odborů sociálních věcí, pracovníky úřadů práce.*)
- Myslíte si, že je jejich role významná? V čem?

#### **4) Opatření iniciovaná liniovými pracovníky**

- Mohou tito pracovníci mít v některých opatřeních/činnostech jistý vliv?
- O jaká opatření jde a jaký vliv v nich mohou mít?
- Jaká je svoboda v rozhodování?
- Co může podle Vás ovlivňovat rozhodování pracovníka?

#### **5) Vliv úředníků na policy design**

- Myslíte si, že pracovníci mohou mít určitý vliv na to, jak se tvoří sociální politika/politika sociálního začleňování a na její výslednou podobu?
- Pokud ano, jakým způsobem?
- Setkali jste se s konkrétním případem tohoto vlivu či role pracovníka? Můžete uvést nějaký příklad?

## **6) Podoba policy designu v závislosti na charakteristikách cílových populací**

- Jaké jsou cílové populace opatření realizovaných v rámci sociálního vyloučení?  
S jakými cílovými skupinami pracujete?
- Jak jsou tyto cílové populace dle Vašeho názoru hodnoceny společností? (*Pozitivní a negativní sociální konstrukce*)
- Má to vliv na podobu některých opatření?
- Hrají zde svou roli stereotypní vzorce?

## **7) Obce, kraje, organizace a spolupráce**

- S kým spolupracujete (či vaše pracoviště) v rámci problematiky sociálního vyloučení?
- Jakou má spolupráce podobu?

## **8) Doplňující dotazy**

- Dotaz na další zdroje, kontakty
- Dotaz na možnost dalšího kontaktu v případě doplňujících otázek

## **Informovaný souhlas s poskytnutím rozhovoru a jeho následným využitím pro účely diplomové práce**

Poskytuji rozhovor Anně Kortišové, studentce oboru Veřejná a sociální politika (studijní program Sociologie a sociální politika) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, v rámci výzkumu pro její diplomovou práci. Vedoucí diplomové práce je Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.

Pro tento účel smí být rozhovor zpracováván pouze v anonymizované podobě bez souvislosti s mým jménem a kontaktem na mou osobu.

V případě, že úryvky tohoto rozhovoru budou součástí veřejné prezentace výsledků výzkumu, smí být uvedeny pouze v anonymizované podobě bez mého jména a v souvislosti s mou osobou.

Jsem seznámen/a s účelem výzkumu, kterým je role a vliv liniových pracovníků na tvorbu sociální politiky zaměřené na sociální vyloučení a oblast Karlovarského kraje.

Jsem seznámen/a s tím, že rozhovor mohu kdykoliv přerušit a svůj souhlas s ním vzít zpět. Mohu také odmítnout odpovědět na jakoukoliv otázku. Rozhovor poskytuji dobrovolně. Pokud budu chtít být seznámena s výsledky práce nebo budu mít jakýkoliv dotaz k rozhovoru a výzkumu, tazatelka bude toto přání respektovat (kontakt na tazatelku: annakortisovaa@gmail.com, +420 737 373 433).

Souhlasím/nesouhlasím, že rozhovor bude zaznamenáván na diktafon a přepsán do písemné podoby. Samotná nahrávka ani přepis nebude zveřejněn a slouží pouze jako podklad pro tazatelku.

Datum:

Jméno informanta:

Jméno tazatele:

Podpis:

Podpis: