



Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace (základní modul)

2023

prof. RNDr. Luděk Sýkora, Ph.D.

Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta
Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
Albertov 6, 128 43 Praha 2

2019-2022 - Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území
(Technologická agentura ČR, TL02000479)

Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace (základní modul)

prof. RNDr. Luděk Sýkora, Ph.D.

Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje,
Centrum pro výzkum města a regionů (CVMR), <https://web.natur.cuni.cz/cvmr/>



**PŘÍRODOVĚDECKÁ
FAKULTA**
Univerzita Karlova



cvmr

centrum pro výzkum
měst a regionů

**T A
Č R**

Tento projekt je spolufinancován se státní
podporou Technologické agentury ČR v rámci
Programu ÉTA.

www.tacr.cz

Výzkum užitečný pro společnost.

2019-2022 - Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území
(Technologická agentura ČR, TL02000479)

© Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, 2023

Obsah

1	Shrnutí	5
2	Úvod	6
3	Východiska, principy a postup hodnocení.....	10
4	Vymezení cílové skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením a segregací	13
5	Identifikace a hodnocení lokalit segregace	16
6	Výstupy metodiky ve formě webových mapových a datových aplikací	23
7	Literatura	26

Seznam obrázků

Obrázek 1: Ostrava: počet, podíl a lokalizační kvocient - osoby pobírající příspěvek na živobytí 2016	17
Obrázek 2: Typologie lokalit na základě kombinace úrovně koncentrace podle dílčích ukazatelů	20
Obrázek 3: Vsetín: lokality koncentrace osob pobírajících příspěvek na živobytí 2016.....	22
Obrázek 4: Webová stránka segregace.cz nabízí mapové a datové aplikace, metodické postupy a doporučení	23
Obrázek 5: Příklad zobrazení z aplikace Lokality sociálního vyloučení a segregace.....	24
Obrázek 6: Příklad zobrazení z aplikace Lokality rezidenční segregace	25

Seznam tabulek

Tabulka 1: Úrovně koncentrace sociálních skupin podle dílčích ukazatelů	20
---	----

Seznam zkratk

ASZ: Agentura (Odbor) pro sociální začleňování, MMR ČR
ČSÚ: Český statistický úřad
ČR: Česká republika
IROP: Integrovaný regionální operační program (2021-2027)
LQ: lokalizační kvocient
OPZ+: Operační program zaměstnanost plus (2021-2027)
SLDB: Sčítání lidu, domů a bytů
MMR ČR: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MPSV ČR: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
SO ORP: správní obvod obce s rozšířenou působností
SPO PNZ: společně posuzované osoby pro poskytnutí příspěvku na živobytí
SVL: sociálně vyloučené lokality
SVO: sociálně vyloučené osoby
TA ČR: Technologická agentura České republiky
ZSJ: základní sídelní jednotka

1 Shrnutí

Cíl metodiky

Cílem metodiky je identifikovat lokality segregace a vyhodnotit je z hlediska míry segregace. Smyslem vymezení lokalit segregace je zaměření veřejných politik na zmírnění důsledků segregace, desegregaci a prevenci segregace v takto vymezených územích.

Stručný popis metodiky, novost přístupů a přínos metodiky

Metodika vymezuje cílovou skupinu populace, již se týkají rizika rezidenční segregace jako společně posuzované osoby pro poskytnutí příspěvku na živobytí (SPO PNZ). Analyzuje data o SPO PNZ na měřítkové úrovni základních sídelních jednotek. Výstupem hodnocení jsou lokality segregace a jejich typy z hlediska závažnosti segregace. Hlavním přínosem je standardizované, opakovatelné hodnocení segregace na základě unikátního souboru dat o příjemcích příspěvku na živobytí, zpracované ve velkém územním detailu a prezentované prostřednictvím online mapových a datových aplikací.

Využití metodiky

Metodika, respektive výstupy dosažené na základ metodiky, jsou určeny pro uplatnění organizacemi řešícími sociální vyloučení a prevenci rezidenční segregace a organizacemi územního a regionálního rozvoje, zejména centrálními orgány jako MPSV ČR, MMR ČR, Agentura/Odbor pro sociální začleňování, krajskými úřady, městskými a obecními samosprávami a nevládními neziskovými organizacemi.

Ekonomické aspekty, společenské a ekonomické přínosy

Metodika, respektive výstupy připravené na základě metodiky mají přínosy společenského a ekonomického charakteru. Ty jsou především v oblastech kvality fungování veřejné správy na základě cílené podpory opírající se o objektivní data a jejich vyhodnocení vedoucí ke snížení počtu lidí v sociálním vyloučení s důsledky v oblasti úspor národních rozpočtů, úspor na úrovni místních samospráv.

Dedikace

Metodika byla vytvořena se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta, projekt Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území (TL02000479).

Jména oponentů

RNDr. Roman Matoušek, Ph.D., Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

Mgr. Marek Mikulec, Ph.D., Magistrát města Ostravy; Ostravská univerzita, Fakulta soc. studií

2 Úvod

„**Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace**“ (základní modul) je jedním ze stěžejních výstupů projektu „Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území“, jehož řešení v letech 2019-2022 podpořila Technologická agentura ČR (č. TL02000479)¹. Cílem metodiky je **identifikovat lokality** segregace a vyhodnotit je z hlediska míry segregace. Smyslem vymezení lokalit segregace je zaměření veřejných politik na zmírnění důsledků segregace, desegregaci a prevenci segregace v takto vymezených územích. Metodika původně vznikala **pro účely plánování a pořizování sociálního bydlení**, a to z důvodu **prevence rezidenční segregace** a podpory **desegregace**. Její uplatnění je však širší a to zejména v oblasti sociálního začleňování, boje s chudobou a omezování procesů sociálního vyloučení v území.

Hlavním podnětem pro přípravu metodiky byla příprava zákona o sociálním bydlení na základě Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025 (2015). Návrh zákona (2017) reflektoval rizika spojená s rozšířenou praxí směřovat sociální bydlení do lokalit, které jsou fyzicky, funkčně a sociálně separované od běžných městských struktur a počítal se zavedením principu desegregace pro plánování a pořizování sociálního bydlení. **Cílem desegregace je prevence utváření a zmírnění existující segregace**. Princip má dvě základní linie doporučení. Za prvé, nedoporučuje pořizovat další sociální bydlení v lokalitách, které se vyznačují sociálním vyloučením a segregací, a ani v místech, kde k segregaci může dojít, což mohou být například lokality, které k bydlení zatím nesloužily, jako jsou průmyslové zóny. Za druhé, sociální bydlení má být nabízeno zejména v místech, kde může docházet k inkluzivní sociální interakci, a přitom pomáhat především obyvatelům, kteří žijí ve stavu bytové nouze a také v prostředí lokalit se znaky a riziky segregace.

Uplatnění principu desegregace předpokládá identifikaci lokalit existující a také potenciální segregace, tj. míst, kde by bylo rizikem zakládat nebo navyšovat koncentraci obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. Pro uplatnění principu desegregace byly v době přípravy zákona o sociálním bydlení dostupné výstupy „**Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice**“ (GAV 2015), v pořadí druhé takzvané Gabalovy mapy. Zmapování SVL přitáhlo mediální pozornost a jasně a srozumitelně upozornilo odbornou i laickou veřejnost na existenci sociálního vyloučení v území. Analýzou identifikované sociálně vyloučené lokality (SVL) byly také využívány k rozhodování o území. Mimo jiné byly přeneseny do prostorového rámce základních sídelních jednotek (ZSJ) a využívány v rámci Integrovaného operačního programu.

¹ Projekt realizoval tvůrčí tým z Univerzity Karlovy, Přírodovědecké fakulty, kateder sociální geografie a regionálního rozvoje, demografie a geodemografie a aplikované geoinformatiky a kartografie. Pro přípravu a ověřování metodiky měli neocenitelný přínos čtyři aplikační garanti. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR poskytovalo data a prostor pro diskusi metodiky s partnery z měst, krajů a nevládních neziskových organizací. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Agentura pro sociální začleňování (do roku 2020 Agentura spadala pod Úřad vlády ČR) nabízelo cenné připomínky k metodice a podněty pro rozvoj specifických modulů hodnocení a v neposlední řadě vytvářelo podmínky pro prezentaci metodických postupů a výsledků hodnocení prostřednictvím konferencí, webinářů (zejména v období pandemie COVID-19), a workshopů. Města Plzeň a Ostrava pomáhala zejména zpětnou vazbou k výsledkům hodnocení, jejich prezentaci a využitím v prostředí rozhodování na úrovni měst. Plzeň a Ostrava jsou města s velkou odlišností míry segregace a sociálního vyloučení a umožňovala tak testovat metodiku a z ní vyplývající doporučení v odlišných regionálních a místních kontextech. Pro složení týmu a také informaci o aplikačních garantech viz <https://web.natur.cuni.cz/segregace/vyvojova-dynamika-segregace-a-socialniho-vyloucení-v-uzemí/>.

Výsledky „**Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice**“ nebyly kladně přijímány ze strany mnoha dotčených místních samospráv, které kritizovaly, že s nimi identifikované lokality nebyly diskutovány, případně korigovány a že ne vždy odpovídají jim známým skutečnostem. Výsledky ve smyslu identifikovaných SVL byly do značné míry ovlivněné **vnímanou přítomností Romů**, jež fakticky byla klíčovým definujícím znakem sociálně vyloučených lokalit. Etnizace sociálního vyloučení, pramenící z předpojatosti vůči Romům, nicméně přinášela, a v českém kontextu stále přináší, jisté myšlenkové omezení, respektive slepotu ve vnímání sociálního vyloučení a sociálně-prostorové rezidenční segregace. Sociálním vyloučením a segregací jsou ohrožené rozmanité sociální skupiny. Patří mezi ně rodiče samozivitelé, zdravotně hendikepovaní, senioři s nízkými důchody nebo rodiny s dětmi a nízkými příjmy. Mnohé z domácností jednotlivců i rodin přitom trpí nejen chudobou, ale rovněž bytovou nouzí, kdy bydlí na ubytovnách, v azylových domech nebo jsou bez domova.

MPSV ČR si bylo vědomo **úskalí využití výsledků** „Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice“. Analýzou určené sociálně vyloučené lokality nebyly zcela akceptovány, potýkaly se s omezeními danými etnizací sociálního vyloučení, používanou metodikou terénních šetření a rovněž obtížností opakovat náročnou analýzu s vyšší frekvencí, aby bylo možné sledovat mimořádnou dynamiku změn sociálního vyloučení v území. Hledal se **alternativní nástroj**, který by tato omezení mohl překonat.

V roce 2017 bylo v deseti městech Česka pilotně otestováno využití „[Metodiky identifikace lokalit rezidenční segregace](#)“ (Sýkora a kol. 2015)², jež byla původně připravená pro sledování segregace cizinců. Metodika byla **zásadně přepracována** a doplněna pro účely identifikace a hodnocení lokalit s cílem prevence segregace a uplatňování principu desegregace při pořizování sociálního bydlení (Sýkora, Ignatyeva, Brabec 2018a). Zásadním krokem bylo definování cílové skupiny osob ve zvýšené míře ohrožených sociálním vyloučením a segregací. Na základě jednání s MPSV ČR bylo rozhodnuto o využití údajů o **počtu společně posuzovaných osob pro poskytnutí příspěvku na živobytí (SPO PNZ)**, tj. osob mimořádně ohrožených materiální chudobou a sociálním vyloučením. Rozhodnutí ovlivnila možnost pro testování a ověření získat údaje o počtech SPO PNZ ve velkém územním detailu, za základní sídelní jednotky (ZSJ), a to s příslibem opakovaného poskytnutí pro průběžnou aktualizaci. Připravená „[Metodika hodnocení vhodnosti lokalit pro pořizování sociálního bydlení z hlediska prevence rezidenční segregace](#)“ (Sýkora 2018) byla ověřena v deseti pilotních městech a následně uplatněna v analýzách segregace ve městech Plzeň a Brno (Sýkora, Ignatyeva, Brabec 2017, 2018a, 2018b). Testování potvrdilo **vhodnost volby ukazatele SPO PNZ**, který je jednoduchý, a přitom pro potřebu identifikace příjmové chudoby, sociálního vyloučení a segregace jde o komplexní indikátor integrálně zachycující široké spektrum obyvatel v nerovném sociálním postavení a to ve značném územním detailu.

Pilotní ověření přineslo řadu podnětů, jak metodiku dále upravit, rozšířit a zefektivnit. Možnost využití dat o počtech SPO PNZ, které byly dostupné za celé Česko, vedlo k záměru

² Metodika byla připravena v letech 2014-2015 v rámci projektu „Prevence segregace a podpora sociální integrace zahraničních zaměstnanců firem zpracovatelského průmyslu v místech jejich pracovišť a bydlišť“, který se zaměřoval na rizika rezidenční segregace cizinců. Metodika byla certifikována MPSV ČR. Ve stejné době byla schválena Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025 (2015) a na MPSV ČR se připravoval zákon o sociálním bydlení. Návrh zákona reflektoval rizika spojená s rozšířenou praxí směřovat sociální bydlení do lokalit, které jsou fyzicky, funkčně a sociálně separované od běžných městských struktur a počítal se zavedením principu desegregace pro plánování a pořizování sociálního bydlení. Pro MPSV ČR byly navrženy zásadní úpravy metodiky pro uplatnění v oblasti prevence segregace a podpory desegregace při pořizování sociálního bydlení.

připravit systém **standardizovaného a pravidelně opakovaného hodnocení segregace za celé území Česka**, tak aby výstupy mohly sloužit organizacím a institucím zaměřeným na řešení otázek sociálního vyloučení a prevence rezidenční segregace, územního a regionálního rozvoje, zejména vybraným centrálním orgánům, jako jsou MPSV ČR, MMR ČR, nebo Agentura/Odbor pro sociální začleňování, krajským úřadům, městským a obecním samosprávám, především těm, na jejichž území se nacházejí sociálně vyloučené lokality, nevládním neziskovým organizacím pracujícím v oblasti sociálních služeb a bydlení a dalším subjektům. Tento cíl byl podpořen Technologickou agenturou ČR, projektem „**Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území**“ TL02000479, který byl realizován v letech 2019-2022³, jehož výsledkem je také předkládaná metodika.

Metodika je **výsledkem dlouhodobé cesty hledání, ověřování, uplatňování a zdokonalování postupů** směrem k relativně ustáleným praktikám, kterými byly připraveny výstupy, jež jsou nejen výsledkem analýz, ale jsou **využívány k rozhodování**. Metodika tak klade velký důraz nejen na **představení a zdůvodnění postupu**, ale rovněž na **využití výstupů a výsledků** dosažených na základě uplatnění metodického postupu a **úskalí v interpretaci výsledků** dosažených na základě metodiky. Při vědomí změn ve společnosti i územní organizace a rovněž zlepšení možností operacionalizace metodických postupů pro zlepšení výstupů, a to nejen z hlediska jejich věcného zpřesnění, ale také srozumitelnosti pro široké spektrum uživatelů, je metodika stále **otevřená dílčím úpravám a posunům**. Úpravy jsou možné zejména v oblasti nastavení kritérií, operacionalizace a využívání datových vstupů a atraktivnosti a srozumitelnosti psaných, grafických a mapových výstupů.

Smysl metodiky je dán jejím uplatněním neboli výstupy dosaženými na základě metodických postupů. Hlavním účelem je pak **uplatnění a uplatňování výstupů a výsledků dosažených na základě metodiky**. Jedním z výsledků je tzv. „**mapa lokalit segregace**“, která formou **webové online dostupné interaktivní mapové a datové aplikace** prezentuje lokality segregace identifikované na základě metodiky a typy lokalit jež jsou spojené s nastavením specifických podmínek ve výzvách týkajících se sociálního bydlení v Operačním programu zaměstnanost plus a Integrovaném operačním programu. Mapová a datová aplikace „**Lokality sociálního vyloučení a segregace**“ (https://lokality.page.link/segregace_op) navíc nabízí pro každou lokalitu základní data a parametry na jejich základě bylo hodnocení provedené. Mapu doplňují další interaktivní online webové mapové aplikace zaměřené na identifikaci o hodnocení lokalit segregace a dynamiky sociálního vyloučení v území Česka. Mapové a datové aplikace jsou dostupné na www.segregace.cz. Účel jednotlivých mapových aplikací,

³ Projekt realizoval tvůrčí tým z Univerzity Karlovy, Přírodovědecké fakulty, kateder sociální geografie a regionálního rozvoje, demografie a geodemografie a aplikované geoinformatiky a kartografie. Pro složení týmu a také informaci o aplikačních garantech viz <https://web.natur.cuni.cz/segregace/vyvojova-dynamika-segregace-a-socialniho-vyloucení-v-uzemi/>. Pro přípravu a ověřování metodiky měli neocenitelný přínos čtyři aplikační garanti. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR poskytovalo data a prostor pro diskusi metodiky s partnery z měst, krajů a nevládních neziskových organizací. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Agentura pro sociální začleňování (do roku 2020 Agentura spadala pod Úřad vlády ČR) nabízelo cenné připomínky k metodice a podněty pro rozvoj specifických modulů hodnocení a v neposlední řadě vytvářelo podmínky pro prezentaci metodických postupů a výsledků hodnocení prostřednictvím konferencí, webinářů (zejména v období pandemie COVID-19), a workshopů. Města Plzeň a Ostrava pomáhala zejména zpětnou vazbou k výsledkům hodnocení, jejich prezentaci a využitím v prostředí rozhodování na úrovni měst. Plzeň a Ostrava jsou města s velkou odlišností míry segregace a sociálního vyloučení a umožňovala tak testovat metodiku a z ní vyplývající doporučení v odlišných regionálních a místních kontextech.

diskusi zobrazovaných jevů a návod na použití aplikací nabízí formou Storymap shrnující online aplikace [„Segregace a sociální vyloučení“](#).

První verze metodiky byla připravena již koncem roku 2019. Uplatňování metodických postupů vedlo k identifikaci lokalit segregace a jejich hodnocení, přičemž výsledky byly ověřovány ve spolupráci s aplikačními guaranty a doplňujícím ověřováním v lokalitách, které metodika vymezila. Vzájemně provázané ověřování výstupů, úpravy ve vstupních datech, jež vedly ke **zpřesnění výsledků a úpravy v metodických postupech** přinesly několik kol postupných úprav, doplňování metodiky o další a doplňující formy hodnocení a ladění způsobů prezentace výstupů, a to na základě zpětné vazby z využívání aplikačními guaranty a dalšími partnery z okruhu spolupracujících s MPSV ČR a Agenturou pro sociální začleňování MMR ČR. Vzhledem k citlivosti výsledků dosažených na základě metodiky prezentovaných v mapách a mapových aplikacích se předpokládalo, že k podrobným výsledkům bude mít přístup jen **omezený okruh uživatelů**. Tomu odpovídaly metodické postupy a z nich vyplývající výstupy. Na jaře 2022 došlo k rozhodnutí využít výstupy ve formě identifikovaných lokalit pro rozhodování ve výzvách OPZ+ a IROP, a to prostřednictvím specificky vytvořené webové mapové a datové aplikace. Rozhodnutí znamenalo nejen drobné úpravy v metodice hodnocení, ale zásadní výzvu pro metodické uchopení prezentace výstupů, jejichž část se od 1.7.2022 stala **veřejně přístupnými**.

Metodika se v průběhu uplatňování, ověřování, úprav a doplňování postupně rozrostla do komplexnějšího metodického pole obsahujícího celou řadu **modulů**. Některé moduly je možné využít samostatně, zatímco jiné slouží především jako doplňkové k základnímu hodnocení. Předložená metodika se týká **základního modulu**. Ten je využíván samostatně a také jako jádrová část komplexnějších postupů sloužících například pro hodnocení lokalit z hlediska vhodnosti pro pořizování sociálního bydlení. Jde o modul, který je jako samostatný využíván v „mapě lokalit segregace“ uplatňované v rámci operačních programů OPZ+ a IROP. Toto využití modulu je dáno jeho klíčovými vlastnostmi, kterými jsou relativní jednoduchost, srovnatelnost a opakovatelnost hodnocení, a také srozumitelnost interpretace výstupů ve formě čtyř typů lokalit z hlediska míry segregace. Základní modul identifikace a hodnocení lokalit sociálního vyloučení a segregace využívá kvantitativní postupy, které je možné aplikovat plošně **pro celé území Česka, pravidelně (každoročně) je opakovat a aktualizovat**, a tak vytvářet časové řady a hodnotit vývojové trendy. Přesto i tento základní postup naráží na řadu metodických a analytických úskalí. V posledních letech prošel podstatným vývojem a úpravami a stále existují **možnosti, jak postup zlepšit a zpřesnit**. Dosažené výsledky a výstupy není, i přes relativní jednoduchost metodického postupu, snadné správně interpretovat, proto je jim v následujícím textu věnována mimořádná pozornost.

3 Východiska, principy a postup hodnocení

„Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace“ byla primárně připravená s cílem analyzovat a hodnotit území měst a obcí s cílem **identifikovat a vymezit lokality**, které **nejdou vhodné**, respektive by měly být pečlivě zváženy a diskutovány **pro účely plánování a pořizování sociálního bydlení**, a to z důvodu **prevence rezidenční segregace** (Sýkora 2010). Prevencí se rozumí zamezit **utváření nových segregovaných lokalit** a rovněž **posilování a udržování** současných lokalit se znaky a riziky **segregace**. Uplatnění metodiky je nicméně **mnohem širší**. Identifikované lokality sociálního vyloučení a rezidenční segregace mohou být předmětem politik a činností zaměřených na **sociální začleňování**, urbánních a regionálních politik cílících na **snížování a prevenci nežádoucích sociálně-prostorových disparit** nebo také například zvýšené pozornosti podpory **inkluzivního vzdělávání dětí a žáků** ze sociálně znevýhodněného prostředí. Metodika se věnuje především **sociálnímu vyloučení ve vztahu k bydlení v území**.

Metodika neřeší sociální vyloučení na úrovni jednotlivců a jednotlivých bytů a domů, ale na **úrovni celých lokalit a obyvatel těchto lokalit**. Lokalitami mohou být městské čtvrtě, části čtvrtí, skupiny budov využívaných k bydlení v jinak nerezidenčních lokalitách, nebo i celá malá sídla ve venkovských a periferních územích. Metodika se zaměřuje na místa, pro něž se v Česku vžil označení sociálně vyloučené lokality. Metodika nicméně klade zásadní důraz na to, zda v těchto lokalitách dochází k segregaci ve smyslu **omezování interakce s majoritní společností** žijící mimo tyto lokality a uzavírání sociální interakce v rámci takových lokalit, respektive k vytváření **paralelních a uzavřených světů vůči majoritní společnosti**. Takové situace bývají doprovázeny zjevnými nebo latentními sociálními konflikty, jež segregaci nadále posilují. Situace života v segregovaném prostředí se pak stává významným faktorem dalšího **posilování sociálního vyloučení**.

Smyslem poskytování sociálního bydlení je pomoc lidem a domácnostem v nepříznivé životní situaci, a to nejen nabídkou vlastního bytu, ale rovněž bydlení v prostředí, kde může **docházet k inkluzivní sociální interakci**. Nabídka sociálního bydlení přitom může cílit i na obyvatele, kteří dnes žijí v nevhodných podmínkách, včetně lokalit **se znaky a riziky segregace**, a tím napomoci desegregaci. Naopak sociální bydlení by nemělo být pořizováno v lokalitách, které se dnes vyznačují sociálním vyloučením a segregací, respektive by v těchto lokalitách neměl být navyšován počet sociálně vyloučených a segregovaných obyvatel. Opatrnost v pořizování sociálního bydlení se přitom týká i lokalit, kde **k segregaci může dojít**. Zpravidla jde o místa, která se svým charakterem a riziky segregace velmi blíží segregovaným místům anebo také o lokality, které jsou aktuálně neobydlené, nebo s velmi malým počtem obyvatel a výstavba sociálního bydlení by vedla k vytvoření sociálně vyloučené, segregované lokality, jež by mohla nabývat charakteru uměle vytvořeného ghetta.

„Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace“ tudíž primárně vymezuje území nevhodná pro pořizování sociálního bydlení, a to s cílem prevence nárůstu, rozšiřování nebo vzniku segregace. Za taková území metodika považuje především **lokality koncentrace obyvatel ohrožené sociálním vyloučením**, a zejména takové lokality, které vykazují znaky **segregace**. Metodika vychází z předpokladu, že pořízení sociálního bydlení, které by vedlo k dalšímu **zvýšení počtu a zastoupení osob ohrožených sociálním vyloučením** v těchto lokalitách, má několik vzájemně provázaných negativních důsledků. Za prvé, může dále zhoršit sociální situaci v těchto lokalitách a posilovat rizika segregace nebo míru segregace populace těchto lokalit. Za druhé, umístění sociálního bydlení v lokalitách koncentrace osob

ohrožených sociálním vyloučením ztěžuje možnost plnohodnotného zapojení obyvatel sociálního bydlení do společenského života, a tím popírá jednu ze základních rolí sociálního bydlení. V případě umístění sociálního bydlení v takových lokalitách by došlo k **posilování sociálního vyloučení a segregaci** nejen uživatelů sociálního bydlení, ale všech obyvatel takových lokalit, **podvazování sociální soudržnosti** ve městech, obcích i celé společnosti a **zvyšování rizik vzniku sociálních konfliktů**.

Metodika v prvním kroku vymezuje cílovou skupinu populace, jíž se týkají **rizika prostorové rezidenční segregace**. Jde o osoby, domácnosti a sociální skupiny ohrožené **sociálním vyloučením**, tj. takovými **znevýhodněními v přístupu ke zdrojům** a službám, které je **omezují v plnohodnotném zapojení do společnosti**. Jde především o osoby a domácnosti žijící v situaci **chudoby** a **materiální deprivace**, která může být navíc umocněna a vzájemně provázána s **diskriminací** a **stigmatizací**, tj. **symbolickým vyloučením**. Metodika využívá data o **příjemcích příspěvku na živobytí**, tj. základní dávky pomoci v hmotné nouzi⁴.

Dalším krokem metodického postupu je identifikace **lokalit koncentrace** osob ohrožených sociálním vyloučením⁵. Jde o takové lokality, které vykazují výrazné **znaky segregace** nebo se vyznačují vysokými **riziky segregace**. K tomu metodika využívá statistickou a geoinformační **analýzu dat o společně posuzovaných osobách pro poskytnutí příspěvku na živobytí** (SPO PNZ), a to na měřítkové úrovni základních sídelních jednotek, tj. nejmenších lokalit za něž jsou dostupné údaje o obyvatelstvu. Výstupem hodnocení jsou vymezené **lokality koncentrace SPO PNZ** a jejich typy z hlediska míry koncentrace. Lokality extrémní koncentrace SPO PNZ lze považovat za **segregované lokality** a lokality vysoké a střední koncentrace za lokality, kde k segregaci buď dochází, nebo kde existují **mimořádná rizika segregace**⁶.

Je nutné upozornit, že výstupem základního modulu „**Metodiky identifikace a hodnocení lokalit segregace**“ jsou lokality, které jsou aktuálně segregované nebo s vysokými riziky segregace. Na takové lokality je vhodné zaměřit desegregační opatření. Tento základní modul nicméně nezahrnuje hodnocení lokalit, kde by k segregaci mohlo dojít v případě významně rozsáhlé výstavby nebo pořízení sociálního bydlení. Proto je vhodné tento základní modul metodiky používat **společně s modulem, který hodnotí absorpční kapacitu lokalit** a kvantifikuje **potřebu desegregovat**⁷. Základní modul „**Metodiky identifikace a hodnocení**

⁴ Konkrétně metodika využívá informace o počtech společně posuzovaných osob pro poskytnutí příspěvku na živobytí (SPO PNZ), jež ve velkém územním detailu pro zpracování metodikou poskytuje MPSV ČR.

⁵ Územně detailní typologií do úrovně jednotlivých bloků domů a samostatných nemovitostí nabízí Vališová (2018).

⁶ Takto identifikované lokality koncentrace SPO PNZ a jejich typy považuje základní modul metodiky za lokality segregace ve smyslu vysoké pravděpodobnosti buď rozvinuté segregace, významných znaků segregace nebo vysokých rizik vzniku segregace. Typy z hlediska míry koncentrace (extrémní, vysoká, střední) indikují závažnost segregace a rizik segregace. Situace, stav a vývoj segregace záleží na mnoha podmínkách jejichž příznaky nemůže základní modul analýzy podchytit. Postupy a nástroje ke komplexnějšímu poznání a pochopení segregace v jednotlivých lokalitách nabízí „Metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace: komplexní přístup k hodnocení“, jež vedle základního modulu zahrnuje řadu doplňujících metodických modulů, z nichž mnohé nemohou být vzhledem k náročnosti realizované celoplošně, ale pouze doplňkově ve vybraných lokalitách.

⁷ Modul absorpční kapacity pro každou lokalitu kvantifikuje nejen rozsah možného nově pořizovaného sociálního bydlení, ale také uvádí zápornou absorpční kapacitu neboli kvantifikuje potřebu desegregace. Modul zobrazuje lokality s dostatečnou absorpční kapacitou pro pořizování sociálního bydlení, lokality s potřebou desegregace a také poskytuje informace k místům, která nejsou „Metodikou identifikace a hodnocení lokalit segregace“ hodnocena jako segregovaná, ale zároveň mají velmi nízkou kladnou, nulovou nebo také nízkou

lokalit segregace“ je možné (a podle potřeby vhodné) dále rozšířit a tím upřesnit hodnocení segregace⁸.

Výstupem hodnocení jsou **lokality segregace a jejich typy z hlediska závažnosti segregace**. Přestože metodika rozlišuje tři typy lokalit s extrémní, vysokou a střední koncentrací osob v situaci příjmové chudoby a sociálního vyloučení ve všech případech jde o území, která vyžadují **mimořádnou pozornost z hlediska podpory sociálního začleňování** a která jsou **nevhodná pro pořizování dalšího sociálního bydlení**, respektive kde by nemělo pořizováním sociálního bydlení docházet ke zvyšování populace výrazně sociálně znevýhodněných osob v lokalitě.

Nedoporučení identifikovaných lokalit segregace pro pořizování sociálního bydlení přitom **nelze striktně interpretovat jako zákaz pořizování a provozování sociálního bydlení**. Metodika poskytuje důrazné varování před vysokými riziky spojenými se segregací. **Pořízení sociálního bydlení v takových lokalitách může mít, i přes aktuálně problémovou situaci, velký význam, a to v případě významného zlepšení kvality bydlení, podpory poskytované lidem ohroženým sociálním vyloučením, nezvyšování stávající koncentrace sociálně ohrožených obyvatel, a zejména zajištění prostupnosti bydlení pro získávání standardního bydlení mimo lokalitu koncentrace a segregace**. Výstupy metodiky je nezbytné vnímat jako **podklad pro rozhodování ve formě doporučení**. Doporučení je vždy nutné vztáhnout ke specifickým cílům veřejné podpory a místním situacím.

zápornou hodnotu potřeby desegregovat. Jinými slovy, jde o místa, která aktuálně netrpí segregací, ale kde by k segregaci v případě koncentrovaného poskytnutí sociálního bydlení s velkou pravděpodobností došlo. Modul tak slouží nejen jako doporučení pro místa s dostatečnou absorpční kapacitou, ale rovněž jako doporučení nepořizovat sociální bydlení v lokalitách s mizivou kapacitou, i když aktuálně nejsou hodnocené jako segregované.

⁸ Metodika ve svém komplexním a otevřeném pojetí Na základě využití dat a kvantitativních analýz jde především o identifikaci lokalit s důvodnými riziky vzniku segregace v případě výstavby sociálního bydlení, o lokality, které sice nejsou hodnocené jako segregované, ale kde z důvodu vyšší koncentrace sociálního vyloučení existují vysoká rizika segregace, o lokality s vyšším sociálním statutem obyvatel a tím riziky začleňování do místní společnosti a s riziky vzniku sociálních konfliktů v případě pořizování sociálního bydlení. Kvalitativně založené šetření metodiku doplňují o moduly zaměřené na identifikaci lokalit spojených s významnou mírou symbolického vyloučení, a to na základě vnímání lokalit klíčovými aktéry a širokou populací a diskursivních praktik, narativů a reprezentací. V neposlední řadě pak metodika doporučuje postupy pro ověřování výsledků a detailní doplňková hodnocení prostřednictvím terénní práce v lokalitách, jež jsou nebo měly by být předmětem veřejných intervencí.

4 Vymezení cílové skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením a segregací

Cílovou skupinou populace, jíž se týkají **rizika segregace**, jsou osoby, domácnosti a sociální skupiny ohrožené **sociálním vyloučením**, které navíc čelí **prostorové exkluzi**.

Sociální vyloučení ve smyslu **mimořádného znevýhodnění v přístupu ke zdrojům a službám**, které omezuje a neumožňuje plnohodnotné zapojení do společnosti se týká mnoha oblastí každodenního života, jako je práce a zaměstnání, vzdělávání, bydlení, zdraví, doprava a mobilita, nebo přístup k finančním zdrojům a energiím. Většina studií i metod hodnocení sociálního vyloučení reflektuje tuto vícerozměrnou podstatu oblastí v nichž k sociálnímu vyloučení dochází a využívá komplexní strukturu indikátorů sociálního vyloučení (Sirovátka 2012; Lang a Matoušek 2020).

Klíčovým zdrojem sociální nerovnosti, jež v souhrnu s dalšími faktory vede k sociálnímu vyloučení, je **chudoba** a **materiální deprivace**. Takové mimořádné sociální znevýhodnění ve smyslu **materiálního vyloučení** může být a často je navíc umocněno a vzájemně provázáno se **symbolickým vyloučením** v podobě **diskriminace** a **stigmatizace**. Diskriminace a stigma nebývají spojovány jen s chudobou, ale často souvisí s předsudky vůči menšinám. V případě segregace jde zpravidla o menšiny etnické. V obou analýzách sociálně vyloučených lokalit v České republice (GAV 2006, 2015) se vnímaná přítomnost Romů stala klíčovým definujícím znakem sociálně vyloučených lokalit. **Etnizace sociálního vyloučení**, pramenící z předpojatosti vůči Romům, vedla v Česku k omezení operacionalizace prostorového sociálního vyloučení a sociálně-prostorové rezidenční segregace víceméně na menšinovou romskou populaci. Sociálním vyloučením a segregací jsou ale **ohrožené rozmanitější sociální skupiny**. Patří mezi ně rodiče samoživitelé, zdravotně hendikepovaní, senioři s nízkými důchody nebo rodiny s dětmi a nízkými příjmy. Mnohé z domácností jednotlivců i rodin přitom trpí nejen chudobou, ale rovněž bytovou nouzí, neboť bydlí na ubytovnách, v azylových domech nebo jsou bez domova. Znevýhodnění v přístupu k bydlení často vede k životu v nevyhovujícím a nedostatečném bydlení jež je ve zvýšené míře koncentrováno ve specifických geografických lokalitách. U nás se pro ně vžilo označení sociálně vyloučené lokality a na jejich existenci upozornily dvě mapování sociálně vyloučených lokalit (GAV 2006, 2015).

K **sociálně-prostorovému vyloučení** dochází zpravidla v situacích **mimořádně početné prostorové koncentrace** obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a/nebo značnou **prostorovou separací**, což se může týkat i menších populací. **Kombinací sociálního vyloučení a prostorového vyloučení dochází k extrémní marginalizaci** takové populace. Nejenže sociální exkluze často vede k prostorové koncentraci a izolaci od většinové společnosti, ale prostorová exkluze a segregace dále umocňují míru sociálního vyloučení. Vzájemně se posilující **proces sociálně-prostorové dialektiky exkluze** lze bez významnější vnější intervence jen stěží přetrnout a zastavit.

Pro identifikaci lokalit s riziky segregace je tudíž nezbytné postihnout obyvatele ohrožené sociálním vyloučením, velmi detailně je lokalizovat v území měst a obcí a **identifikovat jejich významné prostorové koncentrace**. Pro zachycení obyvatel ohrožených chudobou a materiální deprivací metodika využívá data o **příjemcích příspěvku na živobytí**. Jde o základní dávku pomoci v hmotné nouzi pro **osoby/rodiny** s nedostatečnými příjmy, které z nich nemohou zajistit základní životní potřeby. Konkrétně jde o počty **společně posuzovaných**

osob pro poskytnutí **příspěvku na živobytí** (dále SPO PNZ, nebo jen SPO). Tento indikátor cílové skupiny osob, které jsou ohroženi sociálním vyloučením, charakterizováni obtížemi při pořízení bydlení a jejichž koncentrace v prostoru měst a obcí může vést k nežádoucí segregaci, byl z několika důvodů zvolen jako nejvhodnější⁹. Jde o **jednoduchý** ukazatel, který **integrálně zachycuje stav chudoby a materiální deprivace** pro **široké spektrum obyvatel** v nerovném sociálním postavení a znevýhodnění, jako jsou nezaměstnaní, velké rodiny s dětmi, zranitelní senioři či zdravotně hendikepovaní. Je pravidelně monitorován MPSV ČR, a umožňuje tak zachytit jak **aktuální** situaci, tak **dlouhodobější** vývoj. Je plošně dostupný pro celé **Česko** a zároveň umožňuje postihnout velký **územní detail**.

Testování potvrdilo vhodnost použití informací o počtu **společně posuzovaných osob** pro poskytnutí **příspěvku na živobytí** jako komplexní ukazatele pro potřebu identifikace příjmové chudoby, sociálního vyloučení a segregace v území. Důležité je, že pro poskytnutí této základní dávky pomoci v hmotné nouzi pro osoby a rodiny s nedostatečnými příjmy se **posuzuje celá společně bydlící a hospodařící domácnost**. Veřejnou správou potvrzená a otestovaná situace příjmové chudoby zachycuje celé spektrum podmínek včetně důsledků diskriminace v práci, bydlení, vzdělávání z řady důvodů, včetně vnímané etnicity.

Mezi příjemci příspěvku na živobytí je **značný podíl romské populace**. Nemusí jít o osoby, rodiny, domácnosti, které se k romské etnicitě hlásí. Spíše jde o etnicitu, která jim je ve společnosti **připisovaná**. Připsaná etnicita romství zpravidla zahrnuje negativní předsudky, ovlivňuje diskriminaci vůči Romům a jejich stigmatizaci a tím i stav jejich materiální deprivace a chudoby. Chudoba a materiální deprivace je důsledkem mnoha faktorů, nejen předsudků a diskriminace. Předsudky a zaujatost se nicméně projevují v mnoha oblastech každodenní společenské interakce, od sousedských vztahů, vzdělávání, zdravotnictví, služby, bydlení až po trh práce. K tomu dochází zejména v situacích, kdy se připsaná romská etnicita odvozuje od vnímání Romů s ohledem na jejich prostorovou koncentraci ve specifických lokalitách (které jsou v Česku běžně nazývány sociálně vyloučené lokality, a jsou explicitně spojovány s přítomností Romů).

Pro využití v metodice lze proto předpokládat, že **početně velké prostorové koncentrace osob pobírajících příspěvek na živobytí zahrnují značný podíl populace vnímané jako Romové, kteří spolu s materiální deprivací čelí rovněž symbolickému vyloučení**. Přesto nemůžeme příspěvek na živobytí, jakožto indikátor chudoby a materiální deprivace, zároveň považovat za indikátor přítomnosti populace Romů. Indikátor byl záměrně zvolen jako **etnicky neutrální**, hodnotící stav chudoby a materiální deprivace. Musíme ale počítat s tím, že se do tohoto stavu etnicita zprostředkovaně promítá. Na základě ověření lokalit koncentrace obyvatel pobírajících příspěvek na živobytí lze konstatovat, že populace příjemců této dávky pomoci v hmotné nouzi v početně velkých prostorových koncentracích SPO PNZ je do značné míry nejen **extrémně marginalizovaná** (čelící dvojímu vyloučení – materiálnímu a prostorovému), ale v nemalé míře jde o populaci romskou, jež **čelí trojímu vyloučení, materiálnímu, prostorovému a symbolickému**.

Pro spolehlivost analýz a vyhodnocení jsou zcela zásadní údaje o **počtu obyvatel** v ZSJ. Ty jsou šetřené v rámci Sčítání lidu, domů a bytů, které se uskutečňuje jednou za deset let a údaje tudíž v některých územích velmi rychle zastarávají, respektive nemusí odpovídat aktuální situaci. Jde zpravidla o místa nové bytové výstavby, které se sociálním vyloučením

⁹ Za konzultace k výběru cílové skupiny a nejvhodnějšího indikátoru, který ji zachycuje, jsme zavázáni Marku Hojsíkovi, Romanu Matouškovi, Lucii Trlifajové a Karlu Čadovi.

nebývají spojované, ale také o místa změn bytového fondu a vysoké fluktuace obyvatel, což se často týká lokalit s koncentrací obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. Pro potřeby identifikace a hodnocení lokalit segregace byl připraven a otestován specifický **metodický postup modelování počtu obyvatel v ZSJ**, a to rozpočítáním počtu obyvatel na úrovni obcí a městských částí, za něž ČSÚ poskytuje průběžné každoroční populační bilance, do úrovně ZSJ na základě počátečního stavu obyvatel, obsazenosti, odpadu a přírůstků bytového fondu.

5 Identifikace a hodnocení lokalit segregace

Pro identifikaci lokalit koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a jejich hodnocení z hlediska segregace se využívá **počet společně posuzovaných osob pro poskytnutí příspěvku na živobytí (SPO PNZ)** ve vztahu k celkovému počtu obyvatel těchto lokalit, a to v malých územích, tzv. **základních sídelních jednotkách (ZSJ - 22,7 tisíce lokalit v Česku)**¹⁰. Indikátor SPO PNZ, který reflektuje příjmovou chudobu, je v základním modulu metodiky identifikace a hodnocení segregace využíván jako **komplexní ukazatel rozsahu a míry chudoby a materiální deprivace v lokalitách**. Příjmová chudoba a materiální deprivace jsou považovány za zásadní **faktory a důsledky sociálního vyloučení**, které odráží široké spektrum podmínek ve smyslu zdrojů nerovností (společenské postavení, postavení na trhu práce, vzdělání, gender, věk, etnicita, zdravotní omezení) a oblastí reprodukce nerovností (práce, bydlení, vzdělávání, zdravotnictví, dostupnost služeb, ad.).

Lokality sociálního vyloučení a segregace jsou identifikovány a **klasifikovány s ohledem na míru prostorové koncentrace příjmové chudoby a materiální deprivace** a z ní vyplývajících rizik segregace. Postup vychází z předpokladu, že rizika segregace, proces segregace a stav segregace vznikají v důsledku kombinace působení procesů **sociálního a prostorového vyloučení**, tj. v tomto případě kombinace obyvatel nacházejících se v situaci příjmové chudoby a materiální deprivace, kteří jsou zároveň koncentrováni v určitých lokalitách a tím i do jisté míry izolovaní od ostatní populace. Snoubení chudoby a prostorové koncentrace a izolace vede k **extrémní marginalizaci a segregaci** takové populace a v důsledku toho ke značnému omezení šancí pro plnohodnotnější znovuzapojení do života společnosti.

Analýza používá tři základní typy ukazatelů, které hodnotí tři odlišné formy územních koncentrací obyvatel žijících v situaci příjmové chudoby a materiální deprivace: **velikost populace, zastoupení (podíl) populace a nadprůměrný výskyt** populace (Obrázek 1). **Velikostí** populace se rozumí **počet osob**, kterým je vyplácen příspěvek na živobytí (SPO PNZ)¹¹, a mají skutečný pobyt v dané základní sídelní jednotce. **Zastoupením** populace se rozumí procentuální **podíl** SPO PNZ na celkovém počtu obyvatel v lokalitě, tj. v základní sídelní jednotce (ZSJ). **Nadprůměrný výskyt** je zjištěn použitím **lokalizačního kvocientu (LQ)**, který měří poměr mezi podílem obyvatel sociální skupiny (SPO PNZ) na populaci v lokalitě vůči podílu obyvatel sociální skupiny na celkové populaci ve vyšší územní jednotce.

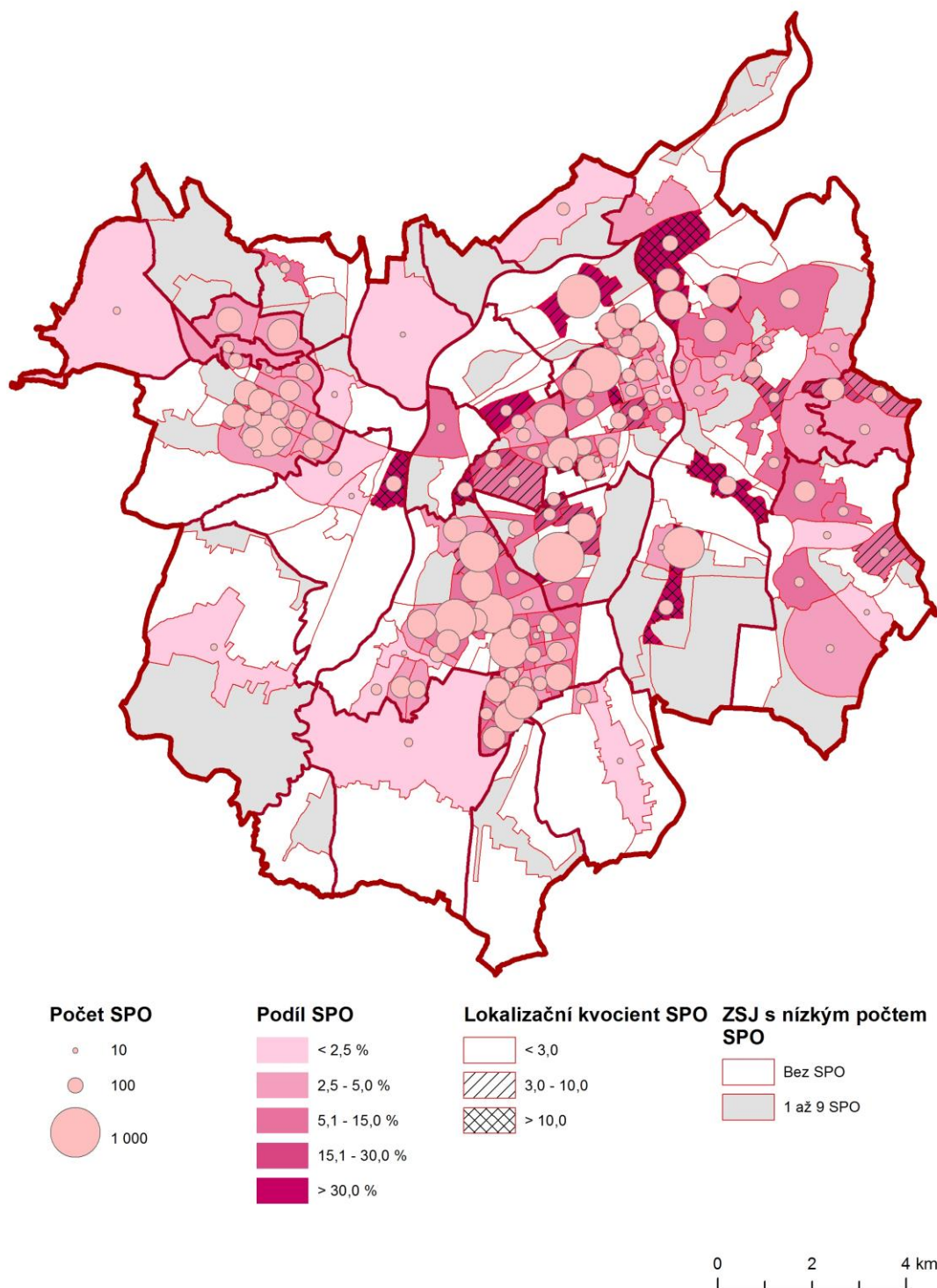
Pro sledování míry sociálního vyloučení a rizik segregace v územních jednotkách se zpravidla používá **procentuální podíl neboli zastoupení obyvatel** se sledovaným znakem, v tomto případě chudoby a materiální deprivace, na populaci celkem. Pokud je tento znak používán jako samostatný, pak jsou za lokality s riziky segregace obvykle považovány takové, v nichž má populace ohrožená vysokou sociální nerovností 30% a vyšší zastoupení. 70% zastoupení je pak považováno za extrémní segregaci ve formě ghetta. Takové hodnoty je nicméně potřeba

¹⁰ Základní sídelní jednotkou (ZSJ) se rozumí jednotka představující části území obce s jednoznačnými územně technickými a urbanistickými podmínkami nebo spádová území seskupení objektů obytného nebo rekreačního charakteru. ZSJ je skladebnou součástí sídelní struktury a je určena pro prostorovou identifikaci a sledování sociálně ekonomických a územně technických jevů, přímo vázaných na osídlení. Pro identifikaci ZSJ v území lze použít například Mapu základních sídelních jednotek ČSÚ <https://apl.czso.cz/irso4/mproj2.jsp?pid=2&kodcis=47>

¹¹ Data pro analytické zpracování poskytuje Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (MPSV ČR) pro měsíce červen a prosinec, a to od roku 2015. Údaje o přesných počtech SPO PNZ v ZSJ jsou poskytnuty pouze za ZSJ s minimálním počtem deseti SPO PNZ. U ZSJ s nižším počtem SPO PNZ než 10 není přesný počet uváděn, a to z důvodu anonymizace individuálních dat. Údaje byly poprvé poskytnuty pro testování v roce 2017.

vždy vztahovat k podílu subpopulace, jež je hodnocená z hlediska segregace, na celkové populaci. Podíl obyvatel jimž je poskytován příspěvek na živobytí (SPO PNZ) na populaci Česka se pohyboval mezi 2,7 % k 31.12.2015 a 1,2 % k 31.12.2019.

Obrázek 1: Ostrava: počet, podíl a lokalizační kvocient – osoby pobírající příspěvek na živobytí 2016



Na základě testování a ověřování v lokalitách měst a obcí různých velikostí, v různých regionech a s odlišným zastoupením SPO PNZ byly pro využití v hodnocení stanoveny **dvě kritické hodnoty**. Za **nízkou úroveň koncentrace** je považováno zastoupení SPO PNZ do **5 %**. **Od 5 do 15 %** jde o **střední úroveň koncentrace** a **od podílu 15 %** o **vysokou úroveň koncentrace** z hlediska zastoupení SPO PNZ na obyvatelstvu (Tabulka 1). Zde je nutné podotknout, že překročení těchto hodnot nemusí znamenat, že je lokalita hodnocena jako lokalita koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. K tomu musí splnit ještě další podmínky týkající se počtu SPO PNZ a úrovně lokalizačního kvocientu.

Pro zjištění podílu SPO PNZ v lokalitě je potřeba znát **celkový počet obyvatel**. Počet obyvatel v ZSJ je zjišťován při Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB). Sčítání se uskutečňuje jednou za deset let a údaje tudíž v některých územích velmi rychle zastarávají, respektive nemusí odpovídat aktuální situaci. Jde zpravidla o místa nové bytové výstavby, které se sociálním vyloučením nebývají spojované, ale také o místa změn bytového fondu a vysoké fluktuace obyvatel, což se často týká lokalit s koncentrací obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. Pro potřeby identifikace a hodnocení lokalit segregace byla připraven a otestován specifický **metodický postup modelování počtu obyvatel v ZSJ**, a to rozpočítáním počtu obyvatel na úrovni obcí a městských částí, za něž ČSÚ poskytuje průběžné každoroční populační bilance, do úrovně ZSJ na základě počátečního stavu obyvatel, ztrát a přírůstků bytového fondu. Údaje ze Sčítání lidu, domů a bytů slouží jednak jako východisko sledování a dále pro aktualizaci výchozích dat o počtech obyvatel.

Podíl obyvatel ohrožených sociálním vyloučením v důsledku chudoby a materiální deprivace může v některých lokalitách dosahovat extrémně vysokých hodnot, překračujících 70 %. Nemusí ale jít o situaci, kterou by bylo možné z hlediska rozvoje města a společnosti, nazvat segregací ve formě ghetta. S takovými situacemi se můžeme setkat v případě jedné izolované stavby umístěné v průmyslové oblasti bez obyvatel, kde žije například 16 obyvatel z nichž 12 pobírá příspěvek na živobytí. Podíl SPO PNZ na populaci celkem se v tomto případě rovná 75 %. Přestože se obyvatelé žijící v podmínkách kombinace chudoby a prostorové segregace individuálně nachází ve velmi nepříznivé situaci, velikost koncentrace obyvatel v situaci materiální deprivace z hlediska jejich množství v lokalitě, není dostatečně velká, aby ji bylo možné označit jako segregovanou lokalitu, která přináší značná rizika segregace z hlediska důsledků pro rozvoj města a společnosti. Proto metodika identifikace a hodnocení lokalit segregace **kombinuje ukazatele počtu a podílu SPO PNZ v lokalitách**.

Nastavit **kritéria pro počet SPO PNZ v lokalitě**, kdy lze zvažovat rizika segregace, je v případě hodnocení za velikostně velmi různorodé lokality (ZSJ), velmi nesnadné. Zatímco největší sídlištní ZSJ (např. Sídliště Máj v českých Budějovicích, Jižní Svahy II ve Zlíně, Košutka v Plzni, Vinohrady v Brně nebo Nové Letňany a Ohrada v Praze) mají populaci převyšující 10 tisíc obyvatel, populace přes 2,5 tisíce nejmenších ZSJ (ca desetina ze všech) nedosahuje ani deseti obyvatel. S ohledem na mimořádnou velikostní různorodost a s požadavkem na citlivost vůči lokalitám v malých venkovských sídlech, byla první hranice stanovena na **25 SPO PNZ**. Menší počet SPO PNZ v lokalitě je považován za **nízkou** koncentraci. Počet **25-99 SPO PNZ** v lokalitě za **střední** koncentraci a **100 a více SPO PNZ** za **vysokou** koncentraci (z hlediska počtu SPO PNZ). Hranici vysoké koncentrace překonává v Česku přes sto lokalit.

Pouhý počet SPO PNZ, respektive velikost populace obyvatel pobírajících příspěvek na živobytí v lokalitě, není sám o sobě dostatečným ukazatelem koncentrace chudoby, materiální deprivace a sociálního vyloučení v území. Jako příklad můžeme uvést sídliště kde sice žije 150 SPO PNZ, ale z celkového počtu 7500 obyvatel. Počet 150 SPO PNZ je sice vysoký,

ale podíl na populaci je jen 2%. Takovou lokalitou je například sídliště Vinice v Brně, kde z celkového počtu 11,5 tisíce obyvatel je kolem 200 příjemců příspěvku na živobytí. To je méně než 2% podíl a lokalita tak nenaplnuje ani nižší úroveň koncentrace z pohledu podílu, respektive zastoupení SPO PNZ na populaci celkem.

Kromě počtu SPO PNZ v lokalitě a podílu SPO PNZ na obyvatelstvu lokality využívá metodika ještě třetí ukazatel míry koncentrace, kterým je **lokalizační kvocient (LQ)**. Lokalizační kvocient ukazuje, kolikrát se situace v lokalitě (z hlediska podílu SPO PNZ na populaci) horší nebo lepší, než je průměrná situace v regionu nebo celém Česku. **Lokalizační kvocient** měří poměr mezi podílem obyvatel sociální skupiny (SPO PNZ) na populaci v lokalitě vůči podílu obyvatel sociální skupiny na celkové populaci ve vyšší územní jednotce. Metodikou používaný výpočet LQ zohledňuje **postavení lokality (ZSJ) v Česku** a zároveň **místně specifickou situaci** ve správním obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP), který přibližně odpovídá místním trhům práce a bydlení. Zastoupení SPO PNZ v SO ORP v Česku se velmi liší. Regionální odlišnosti jsou mimořádné. Zatímco se podíl obyvatel, jimž je poskytován příspěvek na živobytí (SPO PNZ) na populaci SO ORP Most se pohyboval mezi 9,8 % k 31.12.2015 a 5,4 % k 31.12.2019, v SO ORP Hustopeče a Říčany nedosahoval k 31.12.2020 podíl SPO PNZ na populaci ani 0,1 %. Jinými slovy v SO ORP Most byla koncentrace SPO PNZ v populaci více než padesátkrát vyšší než v SO ORP Hustopeče či Říčany. Lokalizační kvocient (LQ) porovnávající SO ORP Most s průměrnou situací v Česku se ve výše popsáném období pohyboval mezi 3,7 k 31.12.2015 a 4,5 % k 31.12.2019, což ukazuje, že se situace v SO ORP Most oproti situaci v celém Česku zhoršovala.

V hodnocení použitý ukazatel LQ je **průměrem lokalizačního kvocientu** počítaného pro danou **ZSJ vůči Česku a lokalizačního kvocientu poměřujícího lokalitu (ZSJ) vůči průměru** v rámci **správního obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP)**. Takto konstruovaný lokalizační kvocient zohledňuje **obecnou situaci v Česku** a zároveň umožňuje **citlivost metodiky vůči lokálnímu kontextu v daném SO ORP**, které představují vhodné územní jednotky zohledňující místní trhy práce a bydlení do jisté míry propojené denní dojížděkou za prací, službami a do škol. Zatímco tento postup zmírňuje kritérium LQ v regionech s vysokým zastoupením SPO PNZ na populaci, v případě měst s nižším, než průměrným zastoupením SPO PNZ působí spíše ke zpřísnění, tj. zahrnutí i takových lokalit, které by se ve městech s vyšším, než průměrným zastoupením SPO PNZ nemusely mezi lokality se zvýšenou koncentrací vůbec zařadit.

Metodika se zaměřuje na lokality s **nadprůměrným výskytem** populace ohrožené sociálním vyloučením z hlediska chudoby a materiální deprivace, tj. příjemců příspěvku na živobytí (SPO PNZ). Pokud není situace vůči průměru Česka a zároveň SO ORP třikrát horší, metodika ji vyhodnocuje jako **nízkou** koncentraci. Rozmezí **lokalizačního kvocientu od 3 do 10** pak považuje za koncentraci **střední**. V případě **desetinásobně horší situace** při společném porovnání vůči průměrné situaci v Česku a průměru SO ORP je koncentrace SPO PNZ považovaná za **vysokou**.

Každý typ ukazatele hodnotící formy územních koncentrací, **velikost populace, zastoupení (podíl) populace a nadprůměrný výskyt**, rozlišuje tři úrovně koncentrace: vysokou, střední a nízkou. Nastavení výše diskutovaných **hodnot pro stanovení střední a vysoké úrovně koncentrace** (Tabulka 1) bylo testováno ve vzorku vybraných měst v rámci projektu MPSV ČR „Pilotní ověření Metodiky identifikace lokalit rezidenční segregace v obcích ČR“ (Sýkora 2018) a ověřeno aplikací na celé území Česka a detailním ověřováním na úrovni měst a sídel

Aby územní jednotka byla považována za **lokalitu koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením**, musí pro všechny tři ukazatele splňovat vysokou nebo střední úroveň koncentrace (Obrázek 2). Lokality, které byť v jednom aspektu alespoň střední úroveň koncentrace nesplňují, nejsou považovány za lokalitu koncentrace. Na základě kombinace tří ukazatelů jsou územní jednotky (ZSJ) rozděleny na lokality s **extrémní, vysokou, střední** a nízkou koncentrací.

The diagram shows a 3D cube representing the relationship between three variables: **Počet** (Count), **Podíl** (Share), and **Lokalizační kvocient** (Localization Coefficient). The cube is divided into a 3x3x3 grid. The front face shows three colored cubes: A (red), B (orange), and C (yellow). The side face shows the **Podíl** axis with values 5%, 15%, and 15%. The top face shows the **Lokalizační kvocient** axis with values 3, 10, and max. The bottom face shows the **Počet** axis with values 25, 100, and max.

- Zdroj: Upraveno ze Sýkora a kol. (2015)

Úroveň koncentrace	Nízká	Střední	Vysoká
Nadprůměrný výskyt	< 3	≥ 3	≥ 10
Podíl obyvatel	< 5 %	≥ 15%	≥ 15 %
Počet obyvatel	< 25	≥ 25	≥ 100

20

Lokality s extrémní koncentrací obyvatel ohrožených sociálním vyloučením dosahují **vysoké úrovně koncentrace ve všech třech kritériích**, tj. z hlediska počtu, podílu i vysoce nadprůměrného zastoupení SPO PNZ. Vzhledem k mimořádným hodnotám takových prostorových koncentrací obyvatelstva žijícího v chudobě a materiální deprivaci, lze takové lokality **považovat za segregované nebo s mimořádně vysokými riziky segregace**. V letech 2015-2020 se počet takových lokalit v Česku pohyboval kolem 40-45. Jde o lokality, které vyžadují zcela **zásadní intervence cílící na sociální začleňování a desegregaci**.

Lokality, které splňují **dvě z kritérií vysoké koncentrace**, zatímco u třetího dosahují pouze střední koncentrace, jsou považovány za **lokality s vysokou koncentrací** obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. Často jde o lokality početně malé, a tudíž i s menším počtem SPO PNZ než 100, přestože zastoupení SPO PNZ může být vysoké. Takové lokality naplňují vůči svým obyvatelům znaky a rizika segregace. Vzhledem k rozvoji měst, sídel, regionů a společnosti jako celku však (zatím) nepředstavují taková rizika, jako koncentrace s vysokým počtem osob žijících v chudobě a materiální deprivaci. Mezi takové lokality se řadí i početně velká sídliště s vysokým počtem SPO PNZ, ale jejich relativně nižším podílem na celkové populaci. Metodika bohužel nerozlišuje, zda jsou v rámci takové populačně velké lokality SPO PNZ koncentrovány ve specifických obydlených nebo zónách, kde v mikro-lokalitě dochází k extrémní koncentraci. Metodika takové situace vyhodnocuje jako lokality, kde vzhledem k menšímu podílu SPO PNZ na populaci celkem lze předpokládat sociální interakci, která sice může odrážet výraznou nerovnost v sociálním postavení, ale zároveň není situací zásadní izolace. Přestože zde s velkou pravděpodobností budou existovat rizika segregace, jejich působení nebude tak zásadní jako u lokalit s extrémní prostorovou koncentrací SPO PNZ. **Z hlediska politik sociálního začleňování a prevence segregace nicméně tyto lokality vyžadují mimořádnou pozornost.**

Lokality, které splňují pouze **jedno nebo žádné z kritérií vysoké koncentrace**, přičemž u všech dosahují minimálně střední koncentrace, jsou považovány za **lokality se střední koncentrací** obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. U těchto lokalit nelze vyloučit existenci rizik segregace. Naopak, hodnocení poukazuje na podmínky příznivé pro existenci nebo rozvoj rizik segregace. Zároveň hrozí nebezpečí posunu těchto lokalit mezi lokality vysoké a potažmo extrémní koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením. Některé z těchto lokalit se pohybují na hraně stanovených kritérií a drobné zhoršení situace může změnit jejich hodnocení na nepříznivější. I tyto lokality vyžadují pozornost z hlediska **sociálního začleňování a prevence segregace**.

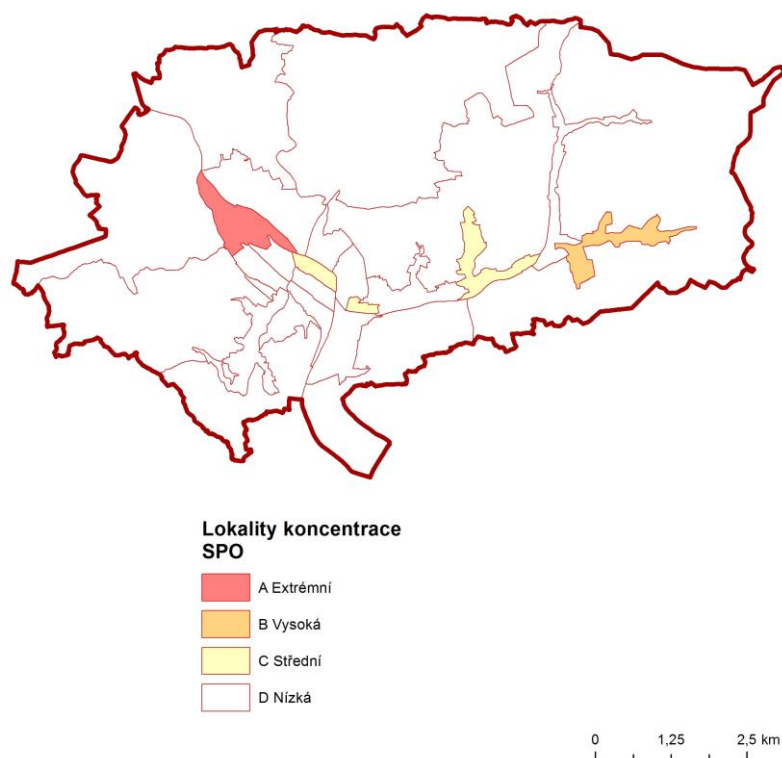
Rozčlenění lokalit koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a segregace podle extrémní, vysoké a střední koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením umožňuje rozlišit lokality z hlediska míry segregace a rizik segregace, přičemž všechny jsou segregací v různé míře ohrožené a vyžadují zacílení politik a podpůrných opatření zaměřených na sociální začleňování, prevenci segregace a desegregaci.

Metodika využívá údaj o **průměrném počtu SPO PNZ** za poslední dva roky, respektive čtyři časové horizonty, a zároveň údaj k **poslednímu známému datu**.

Hodnocení je provedeno za **průměr posledních dvou let a zároveň poslední známý stav**. Každé lokalitě je přiřazena vyšší dosažená hodnota.

Z hlediska hodnocení lokalit pro plánování a realizaci sociálního bydlení jsou všechna území ZSJ, které byly identifikované jako lokality koncentrace extrémní, vysoké a střední úrovně, považovány za **lokality koncentrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením**, a tudíž identifikovány jako lokality **nevhodné pro pořizování sociálního bydlení** (Obrázek 3).

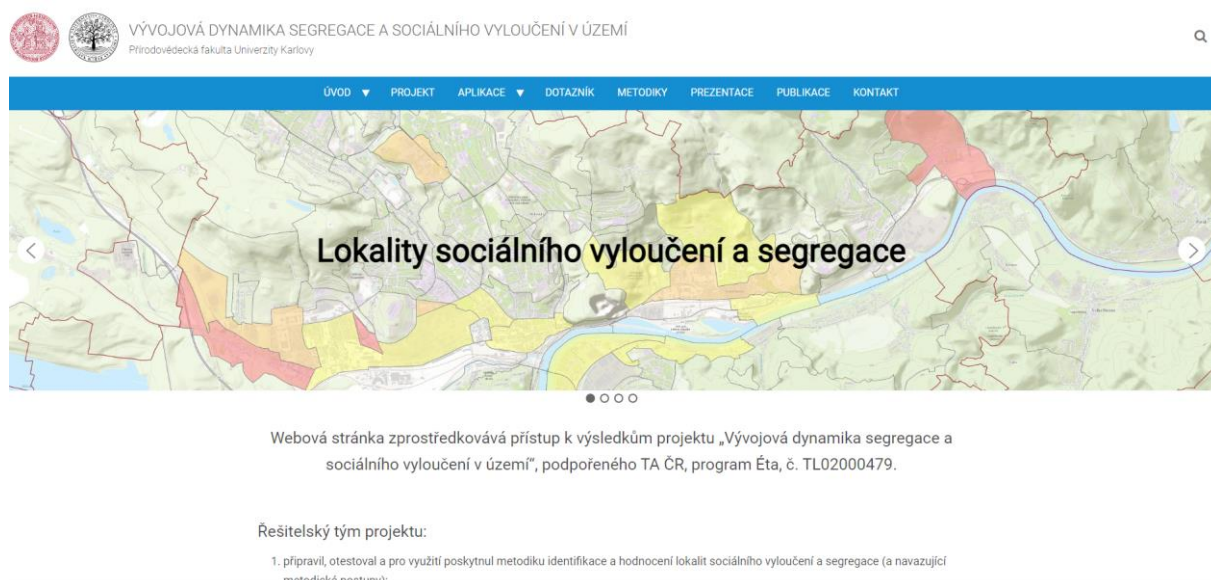
Obrázek 3: Vsetín: lokality koncentrace osob pobírajících příspěvek na živobytí 2016



6 Výstupy metodiky ve formě webových mapových a datových aplikací

Výsledky a hodnocení zpracované na základě „Metodiky identifikace a hodnocení lokalit segregace“ nebo k nimž metodika alespoň částečně přispěla jsou prezentované ve formě online dostupných interaktivních webových mapových a datových aplikací. Aplikace je dostupná prostřednictvím www.segregace.cz, kde jsou dostupné i návody k používání aplikací.

Obrázek 4: Webová stránka segregace.cz nabízí mapové a datové aplikace, metodické postupy a doporučení



Segregace a sociální vyloučení: interaktivní online webové mapové a datové aplikace

Inovativní geoinformační nástroje firmy ESRI Story Map nabízí zastřešující aplikaci „Segregace a sociální vyloučení: interaktivní online webové mapové a datové aplikace“, jež zahrnuje představení tematiky, základní koncepty, klíčové aspekty metodik, vybrané výsledky, a umožňuje přímý vstup do jednotlivých aplikací. Nástroj v komplexní podobě shrnuje a provazuje hlavní výsledky a výstupy hodnocení segregace.

Přímý odkaz na Story Map: <https://lokality.page.link/StoryMapSegregace>.

Lokality sociálního vyloučení a segregace

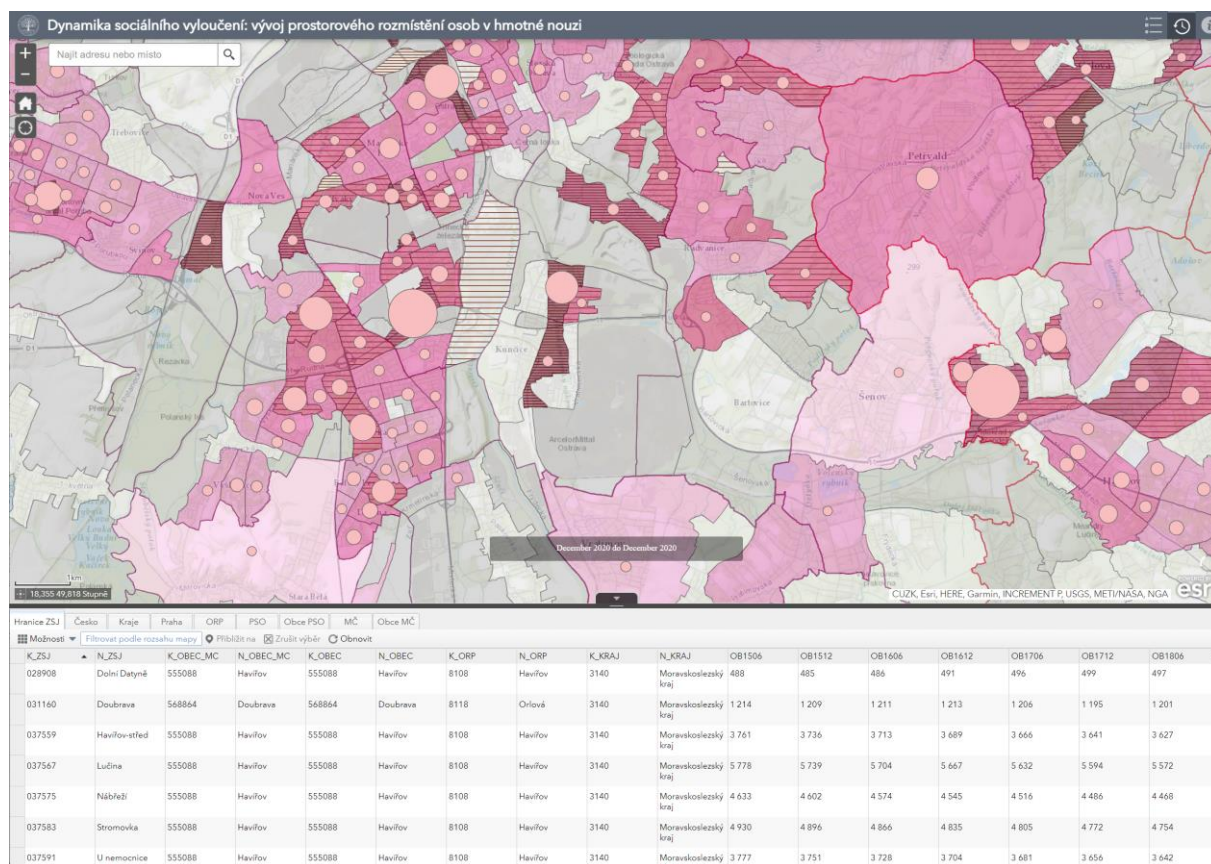
Interaktivní online mapová a datová aplikace „Lokality sociálního vyloučení a segregace“ zobrazuje lokality rezidenční segregace, jež jsou specifická území dotčená podmínkami operačních programů OPZ+ a IROP v období 2021-2027. Lokality rezidenční segregace byly identifikované na základě „Metodiky identifikace a hodnocení lokalit segregace“. Aplikace umožňuje volitelné zobrazení několika map (tematických vrstev) seskupených do tří skupin: Hodnocení segregace, Absorpční kapacita a Analýza segregace. Data jsou pro uživatele dostupná prostřednictvím vyskakovacích oken zahrnujících i zobrazení v grafech a v atributové tabulce.

Jde o výsledek / výstup, který je využíván MPSV ČR a MMR ČR v rámci výzev operačních programů OPZ+ a IROP a žadateli v těchto výzvách. Aplikace byla zveřejněna k 30.6.2022 v souvislosti s vyhlášením výzvy OPZ+ a od září 2022 je používána v souvislosti s výzvou IROP. Předpokládá se využití po celé programovací období 2021-2027.

Aplikace je dostupná prostřednictvím krátké URL adresy https://lokalita.page.link/segregace_op (jde o adresu zveřejněnou ve výzvách OP).

Podrobný popis aplikace a návod k používání je dostupný na <https://web.natur.cuni.cz/segregace/aplikace/lokalita/>.

Obrázek 5: Příklad zobrazení z aplikace Lokality sociálního vyloučení a segregace



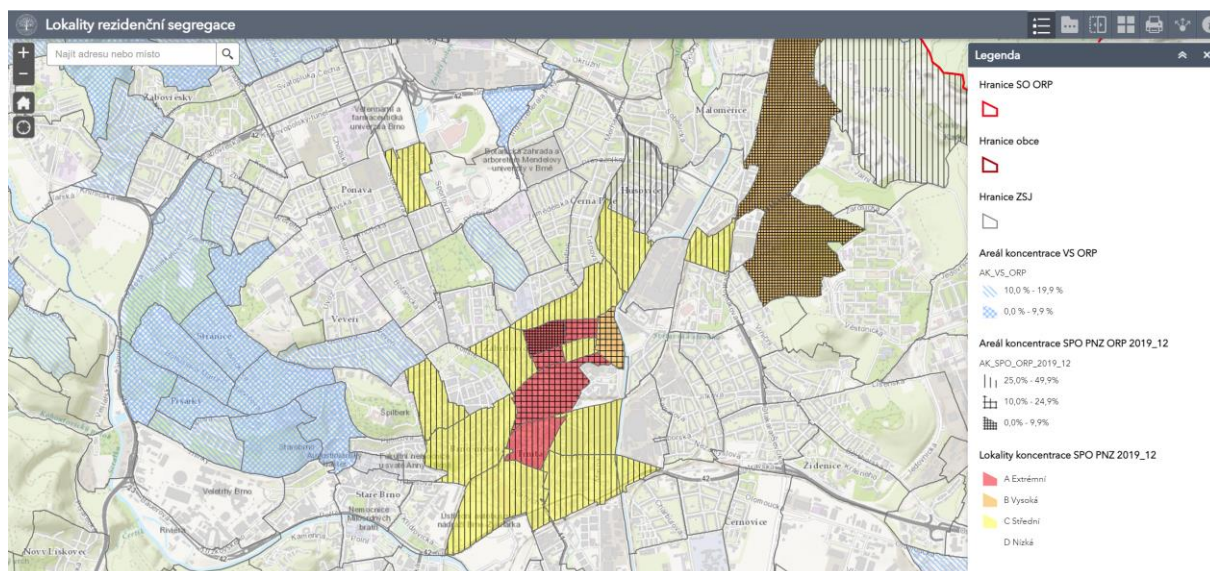
Lokality rezidenční segregace

Hlavním cílem interaktivní online mapové a datové aplikace „Lokality rezidenční segregace“ je prezentovat hodnocení lokalit (základních sídelních jednotek – ZSJ) na celém území Česka z hlediska jejich vhodnosti pro plánování a pořizování sociálního bydlení. Aplikace využívá „Metodiku identifikace a hodnocení lokalit segregace“. Aplikace zobrazuje typologii území (ZSJ) z hlediska jejich vhodnosti pro plánování a pořizování sociálního bydlení, a to vzhledem k míře rizika segregace. Volitelně pak ve skupinách tematických vrstev umožňuje zobrazit vstupní data a hodnocení, na jejichž základě byla typologie vytvořena. Tematické vrstvy jsou seskupené do čtyř skupin: Typologie, Predikce, Hodnocení a Analýzy, které může uživatel volitelně zobrazovat samostatně pro jednotlivé roky od 2015 do 2019.

Aplikace je dostupná prostřednictvím krátké URL adresy <https://lokality.page.link/segregace>

Podrobný popis aplikace a návod k používání je dostupný na <https://web.natur.cuni.cz/segregace/aplikace/segregace/>

Obrázek 6: Příklad zobrazení z aplikace Lokality rezidenční segregace



7 Literatura

- GAC (2006) Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. GAC, Praha, 117 pp.
- GAC (2015) Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR. GAC, Praha, 116 s.
- Lang, P., Matoušek, R. (2020) Metodika pro posouzení míry a rozsahu sociálního vyloučení v území. Agentura pro sociální začleňování. 20 s.
- Mareš, P., Sirovátka, T. (2008) Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda. Sociologický časopis/Czech Sociological Review 44, 2, s. 271–294.
- MPSV (2015) Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. 155 s.
- Sýkora, L., ed. (2010) Rezidenční segregace. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta a Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 144 s.
- Sýkora, L., Matoušek, R., Brabcová, Š., Čaněk, M., Fiedlerová, K., Procházková, A., Trlifajová, L. (2015) Metodika identifikace lokalit rezidenční segregace. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů a Multikulturní centrum Praha, 52 s. ISBN 978-80-7444-041-0 (UK PŘF), 978-80-87615-53-9 (MKC). Dostupné online: http://migraceonline.cz/doc/metodika_identifikace_lokalit_segregace_dvoustrany.pdf [certifikovaná metodika, Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, 2016].
- Sýkora, L., Ignatyeva, E., Brabec, T. (2017) Analýza prostorové segregace na území města Plzně. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 80 s.
- Sýkora, L., Ignatyeva, E., Brabec, T. (2018a) Pilotní ověření Metodiky identifikace lokalit rezidenční segregace v obcích ČR. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 168 s.
- Sýkora, L., Ignatyeva, E., Brabec, T. (2018b) Analýza prostorové segregace v Brně (na základě certifikované metodiky MPSV). Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 84 s (krácená verze 65 s).
- Sirovátka, T., Rákoczyová, M., Šimíková, I., Trbola, R. (2013) Indikátory strategie potlačování chudoby a sociálního vyloučení v České republice. Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Vališová, H. (2018) Typologie lokalit, ve kterých žijí sociálně vyloučení. Agentura pro sociální začleňování. 40 s.