

Institucionální analýza řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě.

Úvodem

Tato studie je zpracována jako jeden z výstupů projektu TL01000220 „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“, řešeného Centrem pro sociální a ekonomické strategie FSV UK v rámci programu ÉTA Technologické agentury ČR.

Členíme ji do čtyř kapitol. První dvě analyzují řešení těchto úloh v obecné poloze, a to nejprve na úrovni České republiky a posléze s rekapitulací možných inspirací ze zahraničí. Třetí a čtvrtá kapitola se věnují řešení těchto úloh na předmětu výzkumu, který si řešitelský tým vybral v průběhu roku 2018. Stal se jím návrat bezdomovců do bydlení. I zde samozřejmě předpokládáme, že budeme moci výsledky našich analýz zobecňovat.

1. Obecná institucionální analýza – Česká republika

Hlavním polem a od roku 1998 i institucionální základnou přípravy řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě se stala jejich strategická dimenze. Vzhledem k tomu, že řešitelské pracoviště tohoto projektu, Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (CESES), mělo na rozvíjení těchto prací velký podíl, bude rekapitulace vývoje strategického řízení podána v podobě stručného výtahu a aktualizace poznatků z prací Potůček 2004, 2007 a Ochrana 2010.

Zkušenosti uplynulých tří desetiletí ukazují, že podpora strategickému vládnutí ze strany politiků jako nutná, nikoliv ovšem dostačující podmínka jeho uplatnění v životě země zaznamenává své přílivy a odlivy. Například Rada pro sociální a ekonomickou strategii, ustavená v roce 1999, byla v roce 2003 nahrazena Radou pro udržitelný rozvoj s podstatně redukovanými správními kapacitami i kompetencemi, symbolizovanými mimo jiné i přesunem jejího sekretariátu z Úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí. Po nástupu vlády Bohuslava Sobotky v roce 2013 byl její sekretariát přesunut zpět na Úřad vlády, aby byl po nástupu vlády Andreje Babiše alokovan v roce 2018 zpět na Ministerstvo životního prostředí.

Etapizace polistopadového vývoje strategické dimenze vládnutí v České republice vychází ze složení, kompetencí a politických orientací vrcholné exekutivy v zásadě odpovídá funkčnímu období polistopadových vlád a souhrnně ji podává tabulka v Příloze 1.

První období (1989–1992) začalo erupcí občanské angažovanosti, která se odrazila v zajímavé, leč krátké etapě činnosti Programové komise Občanského fóra. Ta připravila program, s nímž šlo toto uskupení do prvních svobodných voleb v květnu 1990. Po volbách ustavená federální vláda vnímala potřebu hledat v zásadě změněné situaci koncepční řešení. Po nesnadných jednáních přijala dva dokumenty, které vdechly směr vývoji do dalších parlamentních voleb v roce 1992: Scénář ekonomické reformy a Scénář sociální reformy. Tvorba politických a správních dokumentů strategické povahy poté v roce 1992 prakticky ustala. Pokud dokumenty tohoto charakteru sporadicky vznikaly i nadále, pak až do konce roku 1997 měly v zásadě pouze deklarativní, nezávazný charakter (Potůček 1997).

Druhé období (1992–1997) lze chápat jako období „vítězství ideologie“ při hledání povahy společenských cílů: cíle byly odvozovány z apriorních ideových schémat jako nutnost, o níž nelze vést smysluplný společenský dialog. V podmínkách ČR šlo zejména o uplatnění ideologie neoliberalismu, Podobně ideologický, byť jinak konstruovaný, slovník si osvojily víceméně

všechny relevantní politické síly. Výzkumy formování a realizace veřejné politiky z té doby potvrdily přetrvávající podobu centralizovaného fungování státní správy, orientované především na ekonomické cíle s omezením prostoru pro vstup nestátních aktérů do procesu rozhodování a strategických voleb. (Potůček – Purkrábek - Háva 1995, 1996, 2000, Purkrábek 1996)

Pro třetí období (1998–2002) byla typická snaha preferovat expertní povahu tvorby strategických cílů rozvoje společnosti. V roce 1999 byla jako poradní orgán vlády ustavena Rada pro sociální a ekonomickou strategii (RASES), operující na Úřadu vlády se záměrem vytvořit pevnou organizační strukturu strategického řízení a koordinace sociálních a ekonomických procesů v celé společnosti. V roce 2000 vznikl CESES, který byl ve spolupráci s RASES pověřen vládou rozvíjet systematický výzkum budoucnosti země a formulovat vize a strategie jejího rozvoje. Výsledkem bylo zpracování řady souhrnných dokumentů. (Vize 2001, Průvodce 2002, Putování 2003, Jak jsme na tom 2005, Potůček 2011) Spolupráce s vládou se omezovala na pořádání seminářů vybraných odborníků se členy vlády na určitá témata. Několik seminářů na obdobná témata bylo uspořádáno i na půdě Parlamentu České republiky.

Čtvrté období (2002-2006) profilovalo explicitní přihlášení se ke konceptu udržitelného rozvoje. V roce 2003 byla RASES úplně zrušena a na jejím místě byla ustavena Rada vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR). I když se v jejím statutu zachovalo několik prvků, předpokládajících odpovědnost za rozvíjení strategické dimenze řízení, v praxi se její činnost omezila na přípravu jediného dokumentu – Strategie udržitelného rozvoje. To dokumentovalo odklon této vlády od záměru vlády předchozí chápat strategické řízení jako integrální součást rozhodovacích procesů. Po vzniku RVUR se ovšem začal více prosazovat participativní přístup. Jako příklad může posloužit postup zpracování zmíněné Strategie udržitelného rozvoje.

Páté období (2006-2010) bylo poznamenáno nižší politickou prioritou strategického vládnutí (což indikuje již zmíněné rozhodnutí o přesunu sekretariátu RVUR z centrální na resortní úroveň), tak i velmi křehkou vládní většinou a politickou krizí vedoucí ke konci tohoto období k ustavení úřednické vlády Jana Fischera. Na republiku dopadla v plné síle ekonomická deprese, způsobená mimo jiné i hlubokou krizí globálních finančních trhů. Vláda se rozhodla řešit tuto krizi řadou rázných restriktivních opatření přijímaných ad hoc bez fundované strategické rozvahy, která nebyla opřena o expertní poznatky a o hledání širšího společenského konsensu.

Šesté období (2010-2013) se ve vztahu k podpoře strategického vládnutí příliš nelišilo od předešlého. Výjimkou byl větší důraz na přípravu strategických dokumentů. Ten ovšem nebyl vyvolán změnami priorit českých politiků a úředníků, nýbrž nárokem na přípravu těchto dokumentů jakožto nutné podmínky čerpání evropských strukturálních fondů. Tím byly negativně ovlivněny jak kvalita přípravy těchto dokumentů jako takových, tak i stupeň jejich realizace v praxi řízení a správy země. Součástí dílčího posunu vpřed ve strategické práci byla příprava Metodiky přípravy veřejných strategií (2013), která byla v roce 2013 přijata vládním usnesením jako závazný metodický dokument pro strategickou tvorbu na úrovni centrálních orgánů státní správy i krajů.

Počátkem sedmého období (2013-2017) započaly na základě rozhodnutí vlády a pod záštitou Úřadu vlády ČR přípravy dokumentu s platností pro dlouhodobý časový horizont a nadresortní povahy. Cílem bylo formulovat celkové priority a cíle pro rozvoj České republiky do roku 2030 (**Strategický rámec Česká republika 2030**) ve všech politicky i občansky ovlivnitelných agendách (viz Příloha 2). Tyto aktivity navazovaly na Strategický rámec udržitelného rozvoje

ČR z roku 2010. Hlavní motivací nicméně byla reakce na *Cíle udržitelného rozvoje* z dílny OSN z roku 2015, pro které měl být tzv. přenosnou lokální platformou. Na dalším nadresortním podkladu pracovalo Ministerstvo vnitra (Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020 publikován roku 2014, který navázal na Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů 2010, Problémová analýza Smart Administration 2011). Ostatní agenda, zahrnující mapování a tvorbu rozvojových koncepcí, metodik a manuálů, byla povětšinou resortního charakteru bez výrazné meziinstitucionální participace. Mezi částečné výjimky věnující se průřezovým, byť monotematickým problematikám, jejichž výsledky byly zformulovány v podobě dokumentů, patřila např. Bezpečnostní strategie České republiky (vydalo MZV ČR v r. 2015), Strategie sociálního začleňování (vydalo MPSV v r. 2014), Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015–2017 (vydal ÚV ČR v r. 2014), Akční plán ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014–2016 (taktéž ÚV ČR v r. 2014).

Současnost

Z výše uvedeného vyplývá, že v posledních letech věnovala státní správa strategickým a obecně dlouhodobým cílům tvorby politik zvýšenou pozornost. Otázkou však zůstává, do jaké míry jsou koncepce a manuály používány v praxi. Odpověď se, díky probíhajícímu zevrubnému internímu výzkumu pod hlavičkou Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), dozvíme již brzy - a to v komplexní podobě:

V lednu 2017 byl spuštěn projekt *Mapování strategické práce v institucích veřejné správy a návrhy na její zefektivnění*. Přičemž již v zadávacím dokumentu stojí následující konstatování „...sledovat a hodnotit příspěvek Evropských fondů (ESIF) k naplňování strategií. Při stávající podobě a nízké kvalitě strategií tento požadavek ze strany Evropské unie nelze správně naplňovat...Hlavní příčinou problému jsou pak přetrvávající nedostatky v přístupu ke strategické práci ve veřejné správě, a to jak na státní, tak i na krajské úrovni. Cílem projektu je pak „...zevrubné zmapování prostředí strategické práce ve veřejné správě (rezorty a kraje), na základě kterého budou formulována podložená a v praxi realizovatelná doporučení pro její zlepšení...“.¹

Na základě konzultací s úředníky, zastřešujícími tento projekt, jehož předpokládané ukončení je plánováno na prosinec 2018, se zatím potvrzují předpokládané bariéry spolupráce veřejné správy s veřejností a nedostatečná práce s již existujícími strategickými koncepcemi a metodikami.

Výzkumu se účastní představitelé centrálních úřadů, krajů i samosprávy a celkový počet je přes tisíc respondentů, přičemž pětina z nich působí ve vedoucích funkcích. Zatím lze vycházet z pouhých konzultací, byť podloženými faktickými daty vycházejícími z již uskutečněných dotazníkových šetření a identifikovat tak dva zásadní faktické nedostatky velkého počtu dosavadních strategií:

- velká část existujících strategických plánů nemá implementační kapitulu;
- zhruba třetina strategií nezachází s finančním plánem pro navrhované úlohy.

Pokud jde o samotné využívání existujících strategických dokumentů, byla zjištěna následující alarmující zpětná vazba:

¹ [https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Strategicke-rizeni-a-planovani-ve-verejne-sprave/PSDS-\(1\)](https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Strategicke-rizeni-a-planovani-ve-verejne-sprave/PSDS-(1))

- mezi respondenty je vysoká míra neznalosti závazných strategických metodik a odkazováno je na preferenci vlastních pravidel daného úřadu;
- jako limit je uváděn nedostatek financí, což s ohledem na výše zmíněnou absenci finančního plánu u vysokého počtu strategií vytváří poptávku po dalším šetření pro nalezení příčin a následků. Jednou z hypotéz zasluhujících ověření je absence závazného víceletého financování.

Pokud jde o obecný postoj a názor na strategickou koncepční práci orientovanou na dlouhodobé cíle, došel dosavadní výzkum k negativnímu hodnocení od samotných ústředních aktérů – většina uvádí, že strategie jsou zbytečné a jejich vazbu na rozpočet nepostrádají. Úředníci, kteří zaujímají vůči strategické práci pozitivní postoj, považují za hlavní bariéry efektivní strategické práce jak časté personální změny ve vedení úřadů, tak i faktickou nezávaznost a časté změny přijatých strategických dokumentů.

S výsledky tohoto projektu hodláme pracovat ve své další práci.

Za zásadně negativní aspekt nedávného vývoje považujeme rozhodnutí nové vlády o převedení Odboru pro udržitelný rozvoj z Úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí. Tento počín politicky oslabuje agendu strategického vládnutí, technicky redukuje jeho administrativní zázemí, a také implicitně redukuje záběr tohoto vrcholného administrativního útvaru pro podporu strategického vládnutí již podruhé v historii mladé České republiky zpět k dílčí a ne příliš prioritizované problematice životního prostředí.

2. Obecná institucionální analýza – inspirace ze zahraničí

Vyjdeme z teoretických a metodických východisek tak, jak jsme je navrhli v počátcích realizace našeho projektu² (s důrazem na oddíl 5 věnovaný obecnému záměru institucionální analýzy), přičemž je hodláme podle potřeb řešení dále rozvíjet a případně modifikovat. Půjde nám především o identifikaci rolí a chování formalizovaných a neformalizovaných aktérů a institucí a procesů řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh seshora (*top down*) a zezdola (*bottom up*). Klademe si za cíl přinést průzkumem zahraničních zkušeností poznání ve třech aspektech. Za prvé určit *vhodnou formu institucionální analýzy v aplikovaném výzkumu*, tj. studovat i její metodický vývoj a konkrétní formy a podoby, za druhé získat srovnání a případnou inspiraci v detailním *metodickém přístupu* u podobně zaměřených projektů (*best practices*), a za třetí načerpat komparativní poučení o fungování institucí a aktérů z *komparativních mezinárodních analýz*.

Institucionální analýza jako metoda výzkumu

Institucionální analýza je jako samostatná sociologická disciplína doménou převážně francouzských teoretiků (např. René Lourau). Do současnosti je brána jako vzor pro multidisciplinární kritickou analýzu kombinující analýzu dat, rozhovory a přímé pozorování (Georgakakis 2010). Skrze její výběrové metody ji selektivně a povětšinou nekonceptně využívá tradičně zejména anglosaská *public policy*, a to především v rámci empirických výzkumů. Nelze zde nicméně hovořit o holistickém metodickém přístupu. Pro účely strukturované aplikace jednotlivých nástrojů institucionální analýzy se proto jako vhodný koncept jeví kritické využití příkladů nejlepší praxe z předchozích výzkumů podobného zaměření. Podnětné se ukázaly být zejména srovnávací analýzy institucionálního vývoje

² Viz Příloha 2 Teoretická a metodologická východiska a vstupní podoba vztahového rámce.

Francie s ostatními zeměmi - zejména pak Norskem - kde byly publikovány významné studie T. Christensena a P. Laegreida (2004, 2014, 2016).

Institucionální analýza je jako stěžejní metoda využívána v rozsáhlých analýzách, které operují jak v delším časovém horizontu, tak s uplatněním víceúrovňového horizontálního a vertikálního členění veřejné správy. Například při analyzování procesů centralizace / decentralizace organizačních struktur (Bezes 2013).

Do centra pozornosti institucionální analýzy se také vrací *politická soutěž* a zacílení na chování a motivaci *jednotlivých aktérů*, kteří chod institucí ovlivňují, což lze pozorovat zejména u britských autorů (např. Giddens 1999).

Pro projekt řešící rozsáhlé rozhodovací úlohy je pak institucionální analýza klíčová zejména kvůli *identifikaci bariér*, které zabraňují efektivnímu nastolení, a především pak provedení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě.

Best practices (metodika)

Z dosavadní rešerše zahraničních pramenů vyplynulo, že přes absenci univerzální metodiky lze nalézt studie, které, vedle samotného předmětu výzkumu, záměrně aspirují na konstrukci přenositelného plánu pro projekty *public policy*, které spojuje kontextově odpovídající téma. Kritérium výběru však mohou splňovat pouze studie zkoumající předmět splňující definici rozsáhlé rozhodovací úlohy. Dále je podstatný silný sociální a politický akcent výzkumného problému, jelikož převážně hospodářské nebo naopak kulturní problematiky zacházejí se zcela jiným rozložením váhy relevantních aktérů a nepodchycují proces neformální institucionalizace. Vzhledem k ambici našeho projektu zabývat se konkrétní a aktuální problematikou je rovněž prioritou nalézt dobrou praxi v rámci zemí s podobným sociálním, kulturním a přibližně i ekonomickým prostředím. V hledáčku budou tedy zejména země Evropské unie.

Výše uvedená kritéria splňuje poměrně nedávno publikovaná studie „*Institutional analysis of health promotion for older people in Europe - concept and research tool*“ (Sitko, Kowalska-Bobko, Mokrzycka 2016).³ Tato studie vyniká výjimečně kompaktním a strukturovaným zpracováním. Našemu projektu blízké jsou preferované metodické postupy (systematická literární rešerše a kvalitativní dotazníkový průzkum), sociálně politický zaměřený předmět výzkumu, nutnost mezisektorové analýzy a sledování institucionálně proklamované a reálně aplikované politiky cílené na konkrétní skupinu populace, do které přitom může potenciálně patřit kterýkoliv občan. Sdílená je i motivace autorů uvedené studie, kdy kromě vyhodnocení, které instituce a do jaké míry se do projektu zapojily, bylo také jejich samotné *zainteresování na výsledku příslušné politiky*.

³ Dále jen HP4OP.

Z hlediska nástrojů se autorům osvědčil *dotazníkový průzkum vybraných expertů*⁴ a rešerše tzv. „šedé“ literatury⁵, a vlastních projektových databází. Naopak výsledky rešerše odborné literatury a medií byly obsahově silně neuspokojivé. Důvodem byl malý lokální zájem o danou problematiku, absence textů v jiném než lokálním jazyce a rovněž nekoncepční přístup existujících článků.

Z hlediska konceptu práce se jako postupy hodné následování jeví zejména užitečnost přesné *definice a klasifikace pojmů* a identifikace příležitostí pro další výzkum - z kombinace rešerše a dotazníkového šetření mohou vyplynout cílové sektory, relevantní pro daný předmět výzkumu, v rámci kterých však může být používána odlišná terminologie.

Autoři využívali *strukturovaný kategorický přístup*, kdy po určení relevantních sektorů (v tomto případě jich bylo osm)⁶ následuje vyhodnocení jejich významu na základě pěti určených faktorů⁷. Rovněž samotné instituce a aktéry autoři dělí do šesti kategorií podle jejich určujících rolí ve vztahu k předmětu výzkumu.⁸

Zajímavé je, že většina analyzovaných zahraničních studií (viz seznam použité literatury) se obrací především k různým formám důkladných dotazníkových šetření, přičemž dávají přednost kvalitě přípravy a provedení sběru informací, nad kvantitativním zastoupením respondentů a institucí. Obecně je rovněž dávána preference analýzám „šedé“ literatury, před jakoukoliv odbornou literaturou, PR a mediálními výstupy. Můžeme tedy konstatovat převládající tendence ke snaze o dosažení co možno maximálně bezprostředního poznání.

Zahraníční praxe s institucemi jako aktéry veřejně politického procesu

Z výzkumů sledujících vývoj historického institucionalismu (Immergut, Anderson 2008) i dílčích studií (např. Bezes 2013, Christensen 2004, 2014, 2016, Hoppe 1999 a další) plyne, že instituce je třeba nahlížet z pohledu jejich *přizpůsobivosti*, respektive schopnosti pohltnout změny, kterým častěji čelí spíše pasivní nezdolností, než pružnou adaptací.

Někteří analytici proto zkoumají instituce prismatickým odlišných *rovin odpovědnosti* – *administrativní, právní, profesionální a sociální*. Problémem pak je (i/především pro samotné aktéry) tyto roviny odlišit a dokázat udržet v patřičných mezích (Christensen 2014).

⁴ Dotazníky měly přitom vypovídající hodnotu pouze v kontextu literární rešerše, sami o sobě nebyly vnímány jako hodnotově postačující.

⁵ U nás je významným shromaždištěm a zároveň zdrojem šedé literatury NUŠL založený v roce 2008 v rámci projektu digitalizace vedeném MŠMT - <http://www.nusl.cz/>

⁶ Zdravotnictví, školství/tělovýchova, agentury sociální podpory, centrální vláda, lokální autority (u nás tzv. samosprávné), soukromá sféra (podnikatelé), neziskové organizace, dobrovolnické organizace, média.

⁷ 1) základní instituce, které explicitně prezentují svůj zájem o HP4OP 2) profesionálové operující v terénu 3) místo/prostředí, kde k aplikaci dochází 4) konkrétní cílová/-é skupina/-y a podskupina/-y, o které mají instituce zájem 4) konkrétní přesné akce, způsoby, a příklady podpory a propagace HP4OP.

⁸ V originále jsou to následující role, kterým byl z praktických důvodů přiřazen pracovní kód, tj. počáteční iniciála: S - setting, P - promoter, O - organizer, F - financing, E - expertise and evaluation, R - regulation, monitoring and control.

Stěžejním tématem veřejně politických studií poslední doby je především deliberativnost – v širokém smyslu komunikace, spolupráce, transparentnosti. Na poli ústředního orgánu EU, Rady Evropské Unie, byla právě *transparentnost* podrobena příkladně zevrubně, a přitom věcně pojaté, institucionální analýze nizozemských akademických expertů - *Transparency in the EU council of ministers: An institutional analysis* (Hillebrandt 2014). Tato studie je výjimečná v tom, že byly analyzovány a komparovány politiky Švédska, Nizozemí, Francie a Velké Británie jako zástupců a vzorových příkladů odlišných lokálních přístupů zemí, které vlivem střídajícího se předsednictví více či méně adaptovaly svou praxi a vizi pro významný evropský centrální úřad.

V návaznosti na výše uvedené a taktéž čistě pro srovnání procesního hlediska je pozornost řešitelského týmu věnována i v nedávné době (po roce 2004) ukončeným rozsáhlým projektům, které byly podporovány a schváleny Evropskou komisí.

Zejména následují:

- NEWGOV (New modes of governance), Project ID: 506392
- DEMOS (Research framework on innovation in democratic governance), Project ID: EVK4-CT-2001-00066
- PAGANINI (Participatory governance and institutional innovation), Project ID: 505791.

Monitorovány jsou zároveň i probíhající relevantní projekty zahraničních kolegů, zejména nizozemský *Successful Governance* (Project ID: 694266), u kterého již bylo otevřenou cestou publikováno několik podnětných článků a prezentací (např. ‘t Hart, Tindall, van Erp 2018.).

3. Institucionální analýza pro návraty lidí bez domova do bydlení – Česká republika

Právní a správní rámec

Právo na bydlení není explicitní součástí **Ústavy České republiky**. Ta ale předpokládá, že mezinárodní smlouvy přijaté Parlamentem jsou pro náš právní řád závazné. Listina základních práv a svobod, což je právě taková mezinárodní smlouva, v sobě právo mj. i na bydlení (a v případě potřeby na jeho zajištění ze strany státu) obsaženo má. Stejně tak Všeobecná deklarace lidských práv i např. Evropská sociální charta. Tento do jisté míry extenzivní výklad ostatně podporují i výroky Ústavního soudu (Loebe, 2016).

Zákonných norem ovlivňujících možnosti návratu lidí bez domova do bydlení je v ČR celá řada. Kromě **kompetenčního zákona** (č.2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) mezi ně patří zákon **102/1992 sb.**, působnost obcí při zajišťování bytové náhrady; **128/2000 sb.**, zákon o obcích; **108/2006 sb.**, zákon o sociálních službách; **117/1995 sb.**, zákon určující pravidla státní sociální podpory; **110/2006 sb.**, zákon o životním a existenčním minimu; **111/2006 sb.**, zákon stanovující pravidla pomoci v hmotné nouzi.

Pokud jde o **nepojistné dávky**, pro cílovou skupinu (tj. již lidé bez domova) je relevantní především doplatek na bydlení oproti příspěvku na bydlení, který je určen občanům ohroženým bezdomovectvím v širším smyslu. Klíčový je pak paragraf 43 zákona o sociálních službách, který jasně apeluje na význam samostatného bydlení v procesu resocializace společensky vyčleněných obyvatel.

Na **centrální úrovni řízení státu** se problematikou bezdomovství v ČR zabývá jedenáct resortů a další centrální organizace, což vyplývá z **kompetenčního zákona** (č.2/1969 Sb. ve

znění pozdějších předpisů, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Konkrétně se jedná o Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), Ministerstvo zdravotnictví (MZDR), Ministerstvo vnitra (MV), Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu, Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí a Český statistický úřad a Úřad vlády. **Těžiště odpovědnosti spočívá zejména na MPSV a MMR a také na Úřadu vlády s jeho specializovanými agenturami (zvláště potom Agentura pro sociální začleňování).** Některé z agend, v rámci těchto centrálních institucí, se dotýkají problematiky bezdomovství jen okrajově, a tudíž jde z jejich hlediska o dílčí a méně „viditelný“ problém.

Kompetenční zákon sice vytváří základní rámce aktivit jednotlivých ministerstev, avšak spolupráci mezi nimi zahrnuje jen částečně. Rostoucí počet problémů a úkolů, s nimiž se musí státní instituce potýkat, se promítá do celkového nárůstu složitosti i množství činností státní správy. V této situaci se klíčovým prvkem pro dosažení efektivního výkonu státní správy stává její koordinace, a to zejména horizontální. Kvalita výstupů ústřední státní správy závisí nejen na odbornosti jednotlivých resortů, ale také na vzájemné provázanosti a komunikaci. Každé ministerstvo je na jedné straně samostatným orgánem s vlastní působností, které řídí ministr. Na druhé straně je ministr současně členem vlády jako kolektivního orgánu, který by měl zaručit jednotnost činnosti ústřední státní správy jako celku. Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky (citace z odst. 1 § 28 zákona č. 2/1969 Sb.). Efektivní fungování ústřední státní správy by mělo být založeno na principu vyváženosti poměru mezi nezbytnou samostatností ministerstev a požadavkem na koordinovanou činnost ústřední státní správy jako celku.

Pro jednotlivé resorty centrálního řízení jsou stanoveny v procesu práce s bezdomovci kompetence, které vyplývají z jejich resortního zaměření. Znamená to mj., že pro koordinaci styčných či navazujících ploch mezi jednotlivými resortně určenými oblastmi práce s bezdomovci je nezbytné buďto vytvářet účelové orgány – to se děje nejčastěji formou meziresortních komisí - nebo vést projednávání nejméně na úrovni náměstků ministrů, případně přímo ve vládě republiky. O meziresortních komisích však platí, že nemají v rámci resortů a samozřejmě i na úrovni meziresortní dostatečné kompetence. Často i v nich převažují či mohou převažovat zájmy jednotlivých resortů, které do nich vysílají své zástupce. Jde také o nástroje dočasné, a nemohou danou problematiku komplexně analyzovat a už vůbec ne řešit.

Problémem resortního řízení je mj. i to, do jaké míry uvnitř jednotlivých resortů je ve vnitřních organizačních a řídicích předpisech problematika bezdomovství vůbec rozpoznatelná. Dílčí přístupy typické pro resorty jsou patrné i v přístupech odborných útvarů uvnitř jednotlivých ministerstev. Navíc se diference v resortních přístupech promítají i do nižších úrovní – do krajských institucí, měst i útvarů dalších ORP.

Do centrální úrovně formování práce s bezdomovci ovšem vstupuje rovněž Parlament (Poslanecká sněmovna i Senát). Obě komory, jejichž jednou z hlavních činností je tvorba legislativy, se stávají místem, kde se objevují jak iniciativy zaměřené na řešení dílčích problémů či aktivit spojených s bezdomovstvím, tak snahy o prosazování uceleného přístupu k řešení této problematiky. Možnosti v tomto směru jsou nicméně využívány vlastně jen velmi zřídka, i když obě komory Parlamentu by mohly právě průřezovost a komplexnost problematiky bezdomovství reflektovat výrazněji. Platí ale také, že **zájem o tuto problematiku je velmi úzce spjat s politickým využitím této problematiky (mj. se snahou nejít proti převažujícím postojům a názorům voličů), což vzhledem k tomu, jakým způsobem se na bezdomovství**

nahlíží v české společnosti, prozatím nevede k efektivní snaze o řešení problematiky návratu lidí bez domova do bydlení.

K centrální úrovni řízení státu bývají pro oblast návratu lidí bez domova do bydlení prostřednictvím různých komisí a poradních týmů zváni i zástupci neziskových organizací, obcí (Svaz obcí a měst) či akademické obce, kteří se touto problematikou zabývají. Jde především o Armádu spásy, Naději, Charitu, Diakonie a obce, které se pokoušejí o řešení této problematiky. Významné místa mají sdružení neziskových aktivit pro tuto oblast, například Síť aktérů pro život (dřívější Sdružení azylových domů), Platforma pro sociální bydlení, Sdružení nájemníků bytových domů apod. Důležité jsou rovněž aktivity, které různé instituce vyvíjejí v rámci projektů pro analýzu a výzkum, jejichž zdroji nejčastěji bývají prostředky z Evropské unie.

V každém případě však **není** v celé úrovni centrálního řízení **naplněna první zásada úspěšného institucionálního zabezpečení pomoci lidem bez domova vrátit se do bydlení, a to jasně stanovení odpovědného pracoviště** za tuto problematiku s potřebnými kompetencemi pro výkon takové odpovědnosti. Nejsou ani k dispozici dlouhodobě funkční náhradní instituce, které by se pokoušely o komplexní přístup k této problematice. Nejbližší k němu je několik komisí při MPSV, avšak některé resorty sem své zástupce nevysílají vůbec, nebo jen formálně.

Příklad:

Dne 1. 10. 2018 zástupcům Meziresortní pracovní skupiny k prevenci a řešení bezdomovectví na pracovní schůzce na Úřadu vlády zástupce Ministerstva pro místní rozvoj sdělil, že na základě politické dohody se upouští od přípravy věcného záměru zákona o sociálním bydlení. Namísto něj bude realizován rozšířený dotační program Výstavby, a to na základě nařízení vlády. Podle tohoto sdělení by měl mít tento program finanční objem 3 miliardy Kč pro rok 2019. Realizaci programu, resp. výplatu finančních prostředků, by měl zajišťovat Státní fond rozvoje bydlení. Z programu Výstavby MMR zamýšlí financovat jednak výstavbu sociálních bytů v „sociálních domech“ a také výstavbu bytových domů, ve kterých by byly kombinovány byty sociální i byty za běžné nájemné. Co se týče cílové skupiny programu, MMR chce využívat „Metodiku identifikace tržního selhání v oblasti bydlení“. To, zda si obec zažádá o dotaci v rámci programu, bude záležet na jejím dobrovolném rozhodnutí. Stejně jako to, komu takto získané byty přidělí. Obce zde budou vycházet z vlastních potřeb. Jde o „řešení – neřešení“ návratu lidí bez domova do bydlení. Protože lze oprávněně předpokládat, že v zájmu obcí bude návrat těchto lidí do bydlení na jednom z posledních míst rozhodování o rekonstrukcích, výstavbě a přidělování obecních bytů. Nemluvě o tom, že předpokládané prostředky na tuto aktivitu přidělené obcím pravděpodobně nepokryjí ani výstavbu bytů pro ty osoby, na kterých mají obce zájem (preferovaní budou učitelé, policisté, hasiči apod.). Navíc řešení prostřednictvím „sociálních domů“ zahrnuje v sobě sociální exkluzi a zároveň zakládá možnost vzniku ghett. Zkušenosti ze zahraničí i z ČR ukazují, že soustředěné stěhování lidí bez domova do bytů v jednom objektu či jednom prostoru zhoršuje možnost jejich faktické adaptace na bydlení a soužití s ostatními obyvateli. Místo, aby centrum převzalo osvědčená řešení ze zahraničí – například přímo od sousedů z Rakouska, ale i z dalších zemí - soustředí se na okamžiková pseudo řešení. Faktické řešení vyžaduje především změnu bytové politiky, například v zahraničí běžnou a osvědčenou podmínku pro vydání stavebního povolení povinnost investorů při výstavbě bytů založit část této výstavby jako budoucí sociální byty.

Strategické a koncepční dokumenty a jejich naplňování

Zastřešujícím centrálním strategickým dokumentem, který se zabývá sociálním bydlením, a tudíž do určité míry se vztahuje k návratu lidí bez domova do bydlení, je Koncepce sociálního bydlení 2015-2025 (MPSV, 2015), zpracovaná MPSV a schválená vládou. Tématem bezdomovectví se komplexně zabývá Koncepce prevence a řešení bezdomovectví v ČR do roku 2021 (MPSV, 2013). Tento strategický dokument MPSV respektuje mezivládní dohodu o využití pojetí bezdomovectví podle organizace FEANSTA. Cílem koncepce je stanovení plánu realizací opatření pomáhajících lidem nacházejícím se v jakékoliv fázi procesu bezdomovectví a kontrola jeho naplňování, jakož i případné aktualizace na základě nových vlivů. Podstatné je, že sama Koncepce navazovala na rozsáhlou a hlubokou analýzu situace. Ukazuje se, že **bez takové analýzy – která mj. dodává argumenty v diskusích a komunikacích mezi aktéry a institucemi – nelze vytvořit užitečný základ jak pro koncepční, tak pro legislativní založení řešení dané problematiky.**

Pro kontrolu naplňování této Koncepce vytvořilo MPSV z pověření vlády ČR meziresortní expertní komisi. Ta se pravidelně věnuje míře plnění Koncepce a jejím případným změnám a dopracováváním.⁹ Zároveň slouží jako základní tým pro přípravu novely této Koncepce pro další roky.

Jádro práce v této komisi realizují příslušné útvary MPSV. Jde o jednu z mála vládou přijatých koncepcí či strategií, která je průběžně kontrolována, vyhodnocována a doplňována. To představuje jednu ze základních institucionálních garancí napomáhajících návratu lidí bez domova do bydlení. Přes všechny nedostatky, které i tato Koncepce má, jde o jeden z nástrojů, které suplují neexistující vládní koordinaci řešení tohoto složitého strategického rozhodovacího procesu. Limitem je tu skutečnost, že ani naplňování této Koncepce, ani práce meziresortní expertní komise pro kontrolu jejího naplňování nejsou zahrnuty mezi rozhodovací nástroje na úrovni resortů a vlády.

Stěžejními strategickými dokumenty na úrovni krajů jsou střednědobé plány rozvoje sociálních služeb. Měly by být zpracovávány ve spolupráci s obcemi. Jejich podoba je mezi kraji velmi odlišná. Ne snad ani pro odlišné situace v krajích v předmětu jejich zájmu, jako spíše v přístupu či míře věcnosti, kterou jednotlivé kraje této problematice věnují. Často jde o proklamativní materiály. Příznačné je, že jsou jen výjimečně zpracovány ve vztahu k ostatním koncepčním krajským materiálům. I v tomto směru kopírují centrální situaci. Zvláště je to významné při nepropojení těchto plánů s konceptem bytové politiky kraje, pokud existuje. Mezi nástroji, které by měly být v souladu se střednědobými plány sociálních služeb, by měly být i další strategické dokumenty krajů, především strategie boje proti sociální exkluzi. Kraje i obce jsou sice ze zákona povinny zajišťovat potřeby místních obyvatel, nicméně vnitřní nesourodost jednotlivých strategií o tom často nesvědčí.

Zdá se tedy, jakoby aktéři měli k dispozici dostatečné legislativní pokrytí dané problematiky. Problémů s použitím uvedených zákonů přímo pro pomoc lidí bez domova je však v praxi řada. Hlavně je to rozpor mezi požadavky vyplývajícími z obsahu řešení dané problematiky a jejím legislativním pokrytím. Jedná se především o rozpor metodický: návrat lidí bez domova do bydlení je většinou složitý, komplexní a dlouhodobější proces, který nelze plně zařadit do taxativních vymezení například v zákonu o sociálních službách, nebo v zákonu o státní sociální podpoře i v dalších zákonných normách. Srovnání skutečné potřeby podpory návratu lidí bez domova do bydlení a znění zákonných norem (včetně proklamací, jakou je např. uvedený

⁹ Např. Zpráva o plnění koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020 za rok 2017 (MPSV 2018).

paragraf 43 zákona o sociálních službách) ukazuje, že v dosavadních zákonných předpisech nejsou tyto potřeby zahrnuty. Jejich naplňování vyžaduje od aktérů pohyb na hraně legitimacy a často hledání cest, jak zákonné normy využít, avšak také obejít tak, aby nedošlo k porušení zákona. Rovnováha mezi těmito dimenzemi se hledá jen velmi obtížně a představuje jednu z nejvýraznějších překážek pro naplňování možností návratu lidí bez domova do bydlení.

Nejčastějším řešením je opření se o jiný legislativní základ, než jaký umožňují současné české zákony, především o schválené postupy projektů vázaných hlavně na zdroje z EU. Schválený projekt považují aktéři za dostatečný základ pro realizaci legálního postupu. Avšak i u těchto přístupů je nezbytné následně hledat cesty pro shodu s českou legislativou. V podstatě záleží na „přísnosti“ a znalostech kontrolorů (především z úrovně krajů či centra), zda jsou či nejsou věcně zdůvodněné procesy aktivit sloužících k návratu lidí bez domova do bydlení přijatelné z hlediska platné legislativy.

Diference v rozsahu, hloubce a podobě této problematiky samozřejmě vyžaduje i diferenciaci v institucionálním zabezpečení práce s lidmi bez domova a možnostmi jejich návratu do bydlení. V tomto směru ale nejsou potřebné rozdíly na celostátní, krajské, ani na obecní úrovni dostatečně respektovány. **Existuje výrazná tendence zbavovat se této problematiky. Je to patrné především ze skutečnosti, že souhrnné provádění služeb pro bezdomovce je z podstatné části dlouhodobě převáděno na neziskové organizace a jejich sdružení.** Je zřetelný trend zbavování se odpovědnosti za tuto problematiku na centrální úrovni, ale i na úrovni krajů. **Z institucionálního hlediska je zásadní fakt, že tak dochází k oddělení řídicí, financující, metodické a dozorové funkce od funkce výkonné.**

Nedostatečnost institucionálního zabezpečení aktivit spojených s návraty lidí bez domova do bydlení je často suplována prostřednictvím ad hoc cílených projektů. MPSV vyvíjí aktivity v podobných projektech, např. v přímé spolupráci s obcemi, které se k této činnosti hlásí a podporují ji. Z uvedených aktivit lze prezentovat a rozšiřovat příklady dobré praxe. Ty mohou sloužit jako institucionální základ pro aktivity na nejrůznějších úrovních a zároveň by měly vyústit v rozvoj legislativních podmínek tak, aby co nejlépe napomáhaly procesu návratu lidí bez domova do bydlení. Základní funkce zde přináležejí obcím, neziskovým organizacím a těm částem státní správy, které přes všechny překážky nedávají přednost formálnímu a preferují obsahové a věcné řešení této problematiky.

Příklad:

Zaměření na přímou pomoc lidem, kteří se stali bezdomovci v nedávné době, je vlastní mj. jedné soukromé instituci v Praze. Její efektivita je vysoká a náklady na návrat těchto lidí do domova jsou proti nákladům na jejich existenci v nejrůznějších sociálních zařízeních na úrovni jednotek procent. Přesto stát ani obec nenachází zdroje, které by tuto aktivitu podporovaly. Zkušenosti některých dalších iniciativ ukazují, že je možné s velkým úspěchem zabezpečovat bydlení pro lidi bez domova i pro ty z nich, kteří jsou v této situaci dlouhodobě. I tato činnost je jednak vysoce úspěšná, pokud jde o samotné návraty lidí bez domova do bydlení a také je radikálně levnější než dlouhodobá, opakovaná, udržovací sociální péče v ubytovacích zařízeních pro bezdomovce. Aktivity „housing first“, spojené především s působením Platformy pro sociální bydlení a některými městy, přinášejí pozitivní výsledky, které do značné míry potvrzují zkušenosti ze zahraničí, z nichž především vychází.

4. Institucionální analýza návratu bezdomovců do bydlení – inspirace ze zahraničí

V našem projektu je primární najít a prezentovat metodologické inovace a aktivně reflektovat různé inspirativní či naopak problematické přístupy při řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh. Pro tuto analýzu bude hlavním východiskem téma navracení lidí bez domova do bydlení. Metodologická reflexe proto bude vycházet m. j. ze zkušeností v rámci této oblasti.

Vyjdeme zejména z toho, že se v posledních letech v mezinárodním kontextu přístup k „návratu lidí bez domova do bydlení“ Housing first uplatňuje více než Housing ready/readiness („bydlení především“ nad „prostupným bydlením“).

Kromě národních úrovní v oblasti řešení problému bezdomovství (včetně bydlení) se již relativně dlouho vyskytují i evropsky případně celosvětově působící instituce.

FEANTSA je Evropská federace národních organizací pracujících s bezdomovci založená roku 1989. Je to de facto **jediná evropská nevládní organizace zaměřená výhradně na boj proti bezdomovectví**. Celkově sdružuje přes 130 organizací ze 30 evropských států. Jejím ambiciózním konečným cílem je ukončení bezdomovectví v Evropě.

WHEN (Women's Homelessness in Europe Network, 2012) je network pro výzkumníky, tvůrce politik a odborníky na služby, kteří se zajímají o bezdomovství žen. Členové WHEN přispívají k diskusi a debatě o bezdomovectví žen v celé Evropě i mimo ni. Sdílejí znalosti a informace a mají příležitosti k vytváření diskusí o otázkách, které mohou mít přímý dopad na politiku a praxi.

V textu vycházíme především z Evropské příručky „Bydlení především“ (2017), založené na expertním výzkumu ve 14 členských státech Evropské unie (Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Německo, Maďarsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie). „**Vignette**“ **analýza** dotazníků velmi dobře komparuje reálné rozdíly na konkrétních přesně vyspecifikovaných, hypotetických modelech rodin s popisem věku členů rodiny a příčin upadnutí do bezdomovectví. Na pěti modelových rodinách bylo hodnoceno jejich hrubé statistické zastoupení, možnosti prevence, možnosti přístupu k sociálnímu bydlení atd. Podrobněji viz Příloha 3.

ČR není ojedinělým případem plošně neexistující evidence a práce s daty o bezdomovectví. Jedinými zeměmi systematicky shromažďujícími k této problematice relevantní data jsou Irsko, Velká Británie a díky regionálním statistikám i Německo.

Obecným metodologickým problémem při evidenci je přitom tzv. **skryté bezdomovectví**, týkající se např. rodin, které nejsou aktivní směrem k neziskovým charitativním organizacím, a tím pádem nejsou zaznamenatelní ani prostřednictvím lokální evidence. Jedná se přitom často o děti nebo o matky samoživitelky **bydlící v nevhodných, těžko udržitelných podmínkách** nebo ženy s dětmi, které jsou odkázány na přechodné bydlení u známých či příbuzných.

Hlavním cílem příručky bylo zmapování samotného vzniku bezdomovectví rodin. Jako nejčastější spouštěč bylo domácí násilí, na které většinou navazuje výše uvedené skryté bezdomovectví. Až na Rumunsko a Belgii (imigranti) nebyly evidovány případy pouličního bezdomovectví celých rodin. Specifické je, že bezdomovectví rodin je zapříčiněno prostou chudobou a duševní choroby se oproti osamělým bezdomovcům vyskytují jen zanedbatelně. V zemích jako Švédsko, Francie a Velká Británie byl evidován velký nárůst bezdomovectví, přičemž v některých městech má více než třetina bezdomovců na sobě závislé nezletilé děti.

Zajímavostí je, že studie vyzdvihuje blízkou **Bratislavu jako ojedinělý případ města, která nabízí alespoň přechodné ubytování pro rodiny bez domova** - respektive pro potřeby rodin uzpůsobené.

Kromě této analyticko-komparativní složky jsou dále v textu prezentovány zahraniční zkušenosti z aplikace „bydlení především“ ve vybraných evropských státech. Základní rozdělení zkušeností s uplatňováním housing first lze provést na dvou úrovních:

- housing first je přijatým konceptem na národní úrovni (např. v rámci národních strategií nebo legislativní a národní institucionální i finanční podpora, tato situace je např. ve Finsku a Dánsku)

- housing first je „pilot“ pro určitá vybraná města (a také konkrétní kategorie lidí bez domova – úžeji vymezené podle potřeby dané lokality), ale i ty jsou zpravidla koordinované národně a s tím, že po ověření jejich úspěšnosti a efektivity budou dále rozšiřovány. (To je typické pro většinu příkladů uvedených v publikaci).

Jedním ze základních poznatků publikace je, že většina zkušeností ukazuje na dobrou možnost aplikovat přístup „bydlení především“ zdola (tj. na obecní/lokální úrovni). Ale v daném okamžiku platí, že **nejúspěšnější je mezi zúčastněnými zeměmi Finsko**, které „bydlení především“ přijalo jako hlavní princip pro národní strategii boje s bezdomovectvím, a tuto strategii dlouhodobě implementuje. **Evidence z Velké Británie je méně následováníhodná, nicméně také poučná**. Oba vybrané příklady rozebereme dále podrobněji.

Příklad:

Finsko je jediná ze sledovaných zemí v Evropě, kde se povedlo bezdomovectví redukovat, a to na základě přístupu Housing First, který byl přijat jako celonárodní princip pro ukončování bezdomovectví. Hlavním zdrojem informací je „**Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019**“ (schválený finskou vládou), což je sám o sobě inspirativní dokument usnadňující převedení zvoleného strategického přístupu do praxe. Vychází z uplatňování následujících principů:

1) **DEKLAROVANÁ NÁVAZNOST** na předchozí dokument a soustavnou expertní práci: Navazuje na předchozí plán¹⁰, který se přihlásil k bydlení, a jehož cílem byla redukce dlouhodobého bezdomovectví. Kromě toho akční plán vznikl na základě doporučení práce pracovních expertních skupin. Možná je zajímavé i to, že v záhlaví je uvedeno Ministerstvo životního prostředí Finska (že by inovace i pro nás?) jako hlavní zodpovídající instituce.

2) **SDÍLENÁ ZODPOVĚDNOST PŘI PŘÍPRAVĚ I IMPLEMENTACI: Žádná jednotlivá instituce/jedinec problém bezdomovectví nevyřeší sám/a:** je potřeba, aby byla podporována spolupráce – stojí na uvědomění si faktu, že kompetence a organizace zdravotních, zaměstnaneckých i spojených s bydlením je oddělená, což nepodporuje včasnou identifikaci a prevenci bezdomovectví naopak k ní dokonce vede!

3) v pozadí problému bezdomovectví stojí **NEDOSTATEK DOSTUPNÝCH BYTŮ** a s tím spojené služby a (nízkoprahovost) - Pokud nejsou dostupné byty, nelze nikoho vracet do bydlení....

4) **VÁŽNĚ MÍNĚNÁ SPOLUPRÁCE MEZI VLÁDOU A EXPERTY:** VLÁDA a tři pracovní skupiny (experti z veřejného, soukromého a třetího sektoru) na tři témata.

5) **TRANSPARENTNOST PROCESU:** velké veřejné slyšení.

¹⁰ Naplňování tohoto plánu je zhodnoceno v dokumentu „A Home of your own“ (Y Foundation, 2017).

6) **VYČÍSLENÉ NÁKLADY V SOUVISLOSTECH** (zahrnují výstavbu a údržbu bytů, služby spojené s housing first i koordinaci) a z vícera zdrojů (včetně výnosů z národní organizace pro výherní přístroje a příspěvků měst).

6) **AMBICE a CÍLE:** Čeho chce Finsko dosáhnout? Redukovat bezdomovectví + reformovat přístup (změnou Social Welfare Act¹¹ na národní úrovni a podporovat akci lokálně) + dosáhnout finančních úspor.

7) **PODPORA TVORBY MĚSTSKÝCH STRATEGIÍ** pro redukcí bezdomovectví (je zde specifikován rok, do kdy obce/města mají strategie implementovat), tyto městské strategie jsou součástí smlouvy mezi vládou a městem.

8) **KONKRÉTNÍ DEFINICE ÚKOLŮ A VYMEZENÍ ZODPOVĚDNOSTÍ** (finanční, prováděcí), je patrné, že velkou zodpovědnost mají města i konkrétní organizace. Ne-hierarchický přístup. Pokud nejsou dostupné byty, nelze nikoho vracet do bydlení....

9) **EXPERTNÍ VĚDĚNÍ JE BRÁNO VÁŽNĚ** (např. Hledání nových metod a inovací, jak zabránit opakovanému propadu do bezdomovství).

10) v souladu s principy housing first je dokonce explicitně zmíněna možnost užívání drog (kontrolovaného) pro ty, co bydlí v podporovaném bydlení.

11) **NUTNOST KOORDINACE MNOHA AKTÉRŮ A JEJICH VZÁJEMNÁ INFORMOVANOST A NEIZOLOVANOST** a návaznost na financování a zodpovědnost za financování.

12) dokument se naproti tomu vůbec nezabývá veřejným informováním či strategií takového informování. Zde se ale nabízí otázka, zda to znamená, že finská veřejnost je s cílem a způsobem redukce bezdomovectví srozuměna a vzala ho za svůj.

Příklad:

Velká Británie je zemí, kde se problém bezdomovectví v posledních letech dramaticky zvětšuje (podle oficiálních údajů¹²) a zároveň země, v níž dochází ke snižování veřejných zdrojů a klade se velký důraz na finanční efektivitu (silné neoliberalní tendence). Současně i zde se do značné míry uplatňuje tradičně princip zásluhovosti (podobně jako v ČR). „Bydlení především“ zde funguje jako pilotní verze v několika velkých městech a za různé podpory vlád jednotlivých součástí vlád Anglie, Skotska, Walesu a Severního Irska, které přistupují k problému diferencovaně. „Bydlení především“ tedy nepatří jako přístup do národní strategie.¹³ Přitom Velká Británie má od 90. let 20. století zákon o bydlení, který se zabývá i prevencí a asistencí lidem upadlým do bezdomovství i těm ohroženým. A v roce 2017 byl schválen **Homelessness Reduction Act**, který nicméně podle mnoha názorů situaci nijak neovlivní - i když sám o sobě je experty spíše vítán¹⁴, protože jiné kroky vlády směřují spíše k omezování veřejných prostředků podpory bydlení a dostupnosti bytů. Velká Británie může sloužit jako příklad nekoordinovanosti legislativní aktivity a odděleného fungování jednotlivých dílčích projektů „bydlení především“.

Prameny:

¹¹ Přehled zákonů, které se dotýkají tematiky bezdomovectví ve finské legislativě, je dostupný na: <http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2018/04/Quality-Recommendations-FinlandEN.pdf>

¹² Data o bezdomovcích zveřejňuje National Audit Office.

¹³ O aplikaci principu bydlení především v jednotlivých částech Velké Británie informuje např. Housing first in the UK and Ireland (nedatováno).

¹⁴ Více o reflexi zákona je v Homelessness Monitor England 2018 (Fitzpatrick et al., 2018).

- Agentura Pro vás. 2018. „Nejdřív střecha“, výroční zpráva za rok 2017. Praha. MPSV.
- Kocman D. & Klepal J. 2016. Prostupné bydlení: Evaluace. Praha: Úřad vlády ČR – Agentura pro sociální začleňování.
- Baptista I., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V., Pleace N., 2017. Family Homelessness in Europe. European Observatory on Homelessness - Comparative Studies on Homelessness. Brusel.
- Barzelay, M. & Gallego, R., 2010. The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction. *Governance*, 23, s. 209-223.
- Bezes, P., Fimreite A. L., Laegreid, P. & Le Lidec, P. 2013. Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance - an International Journal of Policy Administration and Institutions* . 26 (1), s. 147-175.
- Blekesaune, M. & Quadagno, J. 2003. Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations. *European Sociological Review*. 19(5), s. 415-427.
- Diamond, P. Governing as New Labour: An Inside Account of the Blair and Brown Years. *Political Studies Review*. 9(2), s. 145-162.
- Dizdarevič, S.M. & Smith, J. Young Homeless People in the Czech Republic: A Comparative Perspective. *European Journal of Homelessness* _ vol. 5 (1).
- Dunsire, A. 1990. Holistic Governance. *Public Policy and Administration*. 5(1), s. 4-19.
- Georgakakis, D. 2010. French historical and political sociology of the EU: Some theoretical and methodological challenges for institutional analysis. *French Politics*. 8(2), s. 111-115.
- Giddens, A. Risk and Responsibility. 1999. *The Modern Law Review*. 62(1), s. 1-10.
- Hillebrandt, M. Z., Curtin, D. & A. Meijer, A. 2014. Transparency in the EU council of ministers: An institutional analysis. *European Law Journal*. 20(1), s. 1-20.
- Hoppe, R. 1999. Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and public policy*, 26(3), s. 201-221.
- Christensen, T. & Per Laegreid, P. 2004. Public Administration Research in Norway: Organization theory, institutionalism and empirical studies in a democratic context. *Public Administration*, 82(3), s. 679-690.
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Laegreid, P. & Rykkja, L. H. 2016. Comparing Coordination Structures For Crisis Management In Six Countries. *Public Administration*, 94(2), s. 316-332.
- Christensen, T., Fimreite, A. & Laegreid, P. 2014. Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), s. 439-457.
- Immergut, E. M. & Karen M. Anderson, K. M. 2008. Historical institutionalism and west European politics. *West European Politics*, 31(1-2), s. 345-369.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S., Watts, B. & Wood, J. 2018. The Homelessness Monitor: England 2018. Institute for Social Policy, Environment and Real Estate (I-SPHERE), Heriot-Watt University; City Futures Research Centre, University of New South Wales.
- Dostupné na: https://www.crisis.org.uk/media/238700/homelessness_monitor_england_2018.pdf.

- Chartered Institute of Housing. Nedatováno. Housing first in the UK and Ireland. Dostupné na:
http://www.cih.org/resources/PDF/Scotland%20Policy%20Pdfs/Housing%20First/CIH0220-PDF-B_Housing%20First_RV_13112017%20FINAL.pdf
- Immergut, E. M. 1998. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics*, 26 (1), 5-34.
- Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky. 2005. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Jessop, B. 2001. Institutional re(turns) and the strategic - Relational approach. *Environment and Planning A*, 33(7), s. 1213-1235.
- Kárníková, A. (ed.) 2017. Strategický rámec Česká republika 2030. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj.
- Loebe, L. 2016. Bydlení chudých aneb právo na přiměřenou životní úroveň. *Sociální práce*, 3. Dostupné na: http://www.socialniprace.cz/zpravy.php?oblast=2&clanek=863#_ftn6
- Metodika přípravy veřejných strategií. 2013. Praha: Ministerstvo financí ČR. Dostupné na <https://www.mmr.cz/getmedia/67137477-36e1-4771-9549-a9be497c5265/Methodika-pripravy-verejnych-strategii.pdf>
- MPSV. 2013. Koncepce prevence a řešení bezdomovectví v ČR do roku 2021. Praha: MPSV. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-prevence-a-reseni-problematiky-bezdomovectvi-v-CR-do-roku-2020.pdf>
- MPSV. 2015. Koncepce sociálního bydlení 2015-2025. Praha: MPSV. Dostupné na: https://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf
- MPSV. 2018. Zpráva o plnění koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v české republice do roku 2020 za rok 2017. Praha: MPSV.
- Ochrana, F. - Drhová, Z. - Frič, P. – Nekola, M. - Novotný, V. - Potůček, M. - Rašek, A. – Simonová, J. - Veselý, A. 2010. Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. Praha: Matfyzpress, 193 s.
- Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, Princeton University Press.
- Pázlerová H. (ed.) 2018. *Sociální práce v sociálním bydlení. (Metodický materiál)*. Praha: MPSV.
- Peters, B. G & Pierre, J. 2015. Governance and policy problems: instruments as unitary and mixed modes of policy intervention. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(4), s. 224-235.
- Pleace, N. 2017. *Evropská příručka bydlení především*. Praha: Úřad Vlády, Agentura pro sociální začleňování. Dostupné na: <http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/05/housing-first-guide-czech.pdf>.
- Potůček, M. - Mašková, M. (eds.) 2009. *Česká republika - trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Karolinum.
- Potůček, M. - Purkrábek, M. - Háva, P. 1995. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha: ISS FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 2.
- Potůček, M. - Purkrábek, M. - Háva, P. 1996. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. I. díl. Praha: ISS FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 3.

Potůček, M. - Purkrábek, M. - Háva, P. 2000. Kvalita centrálního rozhodování - klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti. In: Purkrábek, M. (ed.) Centrální politické rozhodování v České republice. Díl 2. Druhá část souboru expertních studií k 2. etapě analýzy veřejné politiky v období let 1997-1999. Praha: Praha: ISS FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 10, s. 5-48.

Potůček, M. a kol. 2007. Strategické vládnutí a Česká republika. Praha: Grada, 360 s.

Potůček, M. a kol. 2011. Poznávání budoucnosti jako výzva. Praha: Karolinum.

Potůček, M. Deficity a možnosti strategického řízení v ČR. 2004. In: Kabele, Jiří, et al. (ed.) Rozvoj české společnosti v Evropské unii. I, Sociologie, Prognostika a správa. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, s. 307-321.

Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. 2002. Praha: Gutenberg.

Purkrábek, M. (ed.) Veřejná politika a její aktéři. 1996. Praha, ISS FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 4, s. 81-87.

Putování českou budoucností. 2003. Praha: Gutenberg.

Sitko S.J., Kowalska-Bobko I., Mokrzycka A., 2016. et al. Institutional analysis of health promotion for older people in Europe - concept and research tool. BMC Health Services Research, 16 Suppl 5, s.327-342.

Tindall, K. & 'T Hart, P. 2011. Evaluating government performance during consular emergencies: Toward an analytical framework, Policy and Society, 30(2), s. 137-149.

van Erp J., Wallenburg I., Bal R. 2018. Performance regulation in a networked healthcare system: From cosmetic to institutionalized compliance. Public Admin. s. 1-16.

Vize rozvoje České republiky do roku 2015. 2001. Praha: Gutenberg.

Y Foundation 2017. A Home of your own. Dostupné na: https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf

Příloha 1: Vývoj podmínek strategického vládnutí v České republice

Období Premiéři → Kritérium ↓	1990–1992 P. Pithart	1992–1997 V. Klaus	1998–2002 M. Zeman	2002–2006 V. Špidla, S. Gross, J. Paroubek	2006-2010 Mirek Topolánek, Jan Fischer	2010-2013 Petr Nečas	2013-2017 Bohuslav Sobotka
Politická podpora strategickému řízení.	Průměrná.	Žádná.	Nadprůměrná.	Průměrná.	Podprůměrná.	Průměrná.	Nadprůměrná.
Silná a stabilní vláda, nepřetížena řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou schopnou účinně realizovat strategická rozhodnutí.	Vypracovány scénáře ekonomické a sociální reformy. Tlak operativy mimořádný.	Stabilní vláda odmítající strategické řízení. V činnosti vlády převažuje operativa.	Politická vůle rehabilitovat strategické řízení vysoká. Naráží však na nízkou kompetenci a nepřipravenost centrální státní správy. Operativa stále dominuje.	Podpora tvorby vizí a strategií oslabena nutností dosáhnout kompromisu v rámci koalice. Minimální parlamentní většina činí vládu slabou. Operativa stále dominuje.	Slabá vláda s minimální většinou. Operativní charakter rozhodování potvrzený ekonomickou krizí přetrvává.	Vláda pokračuje v realizaci nedostatečně fundovaných a prodiskutovaných reforem v kontextu pomalého zotavování se české ekonomiky. Větší důraz je kladen na metodickou koordinaci přípravy veřejných strategií.	Ambiciózní vláda opírající se o konsolidovanou většinu v dolní sněmovně a vycházející z prosperující ekonomiky. Politická kontinuita a prostor pro dlouhodobou přípravu strategií.
Existence poznávacích kapacit orientovaných na zkoumání budoucnosti.	Využíváno potenciálu prognostických zkušeností získaných ve Státním programu ekonomického výzkumu a v ČSAV (Prognostický ústav).	Dědictví prognostické kultury přežívá především v činnostech Občanské futurologické společnosti.	Založeno CESES. Postupně se obnovují práce na různých řídicích dokumentech strategické povahy.	Poznávací báze se dále rozvíjí pod tlakem nutnosti zpracovávat koncepční dokumenty v přípravě na vstup a následné členství v EU.	Po vstupu do EU se práce na strategiích realizují nekoordinovaně na úrovni centrálních orgánů státní správy, krajů a ad hoc ustavovaných expertních útvarů.	K přípravě strategičtějších rozhodnutí si vláda ustavuje expertní týmy, nicméně politicky motivovaná rozhodnutí nakonec převáží.	Snaha o deideologizaci a konsensuální přístup politických rozhodnutí.
Uvědomělá účast občanské i odborné veřejnosti na strategickém řízení.	Neformální prostor pro ovlivnění strategických rozhodnutí vlády ze strany části odborné veřejnosti vysoký.	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolčené.	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení rozpolčené.	V občanské veřejnosti roste zájem o účast. Intelektuální elity ve věci významu strategického řízení stále rozpolčené.	Pokusy vlády vypořádat se s výzvami doby zásadními rozhodnutími bez nalezení širšího společenského konsensu. Veřejná kritika její činnosti sílí.	Pracují poznávací komunity (<i>epistemic communities</i>) zabývající se různými tématy, ale jejich vliv na rozhodování je zanedbatelný.	Intenzivnější spolupráce s think-tanks i jednotlivými odborníky na poradenské bázi, ovšem bez závazného koncepčního zakotvení.

Zdroj: Potůček a kol. (2007: 133). Aktualizováno, upraveno 2018.

Příloha 2: Strategický rámec Česká republika 2030

Dokument byl jako celek schválen vládou ČR v dubnu 2017, po zbytek roku pak byl připravován implementační plán. V březnu 2018 byl dokument, společně s doprovodnými přednáškami, prezentován užší odborné veřejnosti a médiím.

Konkrétní opatření k naplnění strategických cílů jsou v gesci příslušných resortů či Úřadu vlády dle aktuálních kompetencí. Úřad vlády, respektive Odbor pro udržitelný rozvoj a RVUR, které jsou odpovědné za tvorbu implementačního dokumentu a průběžné zpracovávání hodnotících zpráv, budou mít v samotném procesu naplňování ČR 2030 pouze roli „koordinátora a podpůrné expertní sítě.“ Nicméně dle zadání má *Strategický rámec Česká republika 2030* fungovat jako rámec pro dokumenty jak na národní, tak i na krajské úrovni.

Strategický rámec Česká republika 2030 je formulací dlouhodobých procesů a progresivními aktéry podporovanou tendencí k *deliberativnímu* a *participativnímu* fungování veřejné správy. Jedná se o dokument holistické povahy, který identifikuje slabé stránky dosavadního vládnutí a analyzuje **bariéry zlepšování kvality rozhodovacích procesů** veřejné správy. Mezi **identifikované slabé stránky současného vládnutí** bylo po meziresortních analýzách patří:

- 1) slabá nebo klesající míra politické participace prostřednictvím tradičních kanálů reprezentace (politické strany a volby) a oslabená důvěra v tyto nástroje
- 2) rostoucí negativní vliv sociálních, popř. strukturálních sociálních nerovností na míru politické participace a reprezentace
- 3) slabá schopnost horizontální koordinace veřejné správy, v důsledku toho problém se soudržností veřejných politik (zejména u průřezových témat)
- 4) slabý důraz na dlouhodobou perspektivu a odhad dopadů ve středním a delším časovém horizontu
- 5) slabé sepětí s aktuální zahraniční a odbornou debatou o tvorbě veřejné politiky a fungování veřejné správy (konstruktivismus, překonání NPM a syntéza přístupů, systémové myšlení, odolnost), v důsledku toho koncepční zaostávání
- 6) obecný problém s inovacemi v tvorbě veřejných politik

Dokumentem se prolíná především výzva k větší spolupráci státu s komunitami na místní úrovni a k respektování *principu subsidiarity*. Jinak řečeno vize horizontální good governance. **Strategický rámec** patří mezi ty nejvíce sebekritické vládou podpořené dokumenty, viz citace níže:

„... *problémem je, že operativní činnosti výrazně dominují nad strategickými... Pro strategické uvažování a rozhodování nemá veřejná správa dostatečně velkou kapacitu (personální, odbornou, finanční) nebo ji nedokáže dostatečně využívat. Strategickou kapacitu snižuje též tlak ze strany politických představitelů a představitelk, kteří od veřejné správy očekávají spíše orientaci na krátkodobé důsledky rozhodnutí.*“ (citace z kapitoly Příloha č. 2: Analýza rozvoje, s. 330)

Příloha 3: Srovnání evropských zemí uplatňujících politiku „housing first“.

		Spolupráce koordinace	Pilot/ strategie	Poznámka
Belgie	5 měst	vláda, obce a NNO	Pilot (experiment)	
Dánsko	17 obcí	Vláda	Národní strategie	Příprava národní příručky pro model podpory (do prosince 2019)
Finsko			Národní strategie je Housing first	Finsko úspěšně snižuje počty lidí bez domova (ukončování bezdomovectví)
Francie	4 města		Pilot. Na národní úrovni jde o projekt DiHa1 , což je meziresortní subjekt zodpovědným za národní strategii řešení bezdomovectví.	Bude rozšířeno na 15 měst
Irsko	Dublin	Nevládní organizace	Pilot	Obce, neziskové organizace
Itálie	Bologna	Sdružení (kooperativa) nevládních organizací i jednotlivé NNO	Pilot	Bydlení poskytují soukromí pronajímatelé především
Nizozemsko	Amsterdam	Nevládní organizace plně financované vládou	Pilot	Nejstarší služba v Evropě
Norsko		NNO, Obce	Pilot	Právo na bydlení je základní právo v Norsku, cílem je rychlá akce (nikoliv zásluhovost) Stejně jako Dánsko a Finsko má také Norsko rozsáhlý sociální systém podporující domácnosti s nízkým příjmem tím, že za ně hradí nájemné a řeší jejich náklady na živobytí.
Portugalsko	Lisabon	NNO	Pilot	
Rakousko	Vídeň		Pilot	Snaha ověřit/přehodnotit housing first ve vztahu prostupnému bydlení
Skotsko	Glasgow	město, policie, vláda, Národní zdravotní služba. Sociální pronajímatelé	Pilot	Specificky napojené na nárůst uživatelů drog bez domova
Švédsko			Pilot	Místní strategie (lokální)
Španělsko	3 města		Pilot	
Anglie	Camden, Newcastle	Obce	Pilot	Nízkonákladová implementace v lokalitě Camden