

Institucionální analýza veřejně politického procesu návratu lidí bez domova do bydlení

Pro základní deskripci celého procesu vycházíme z osvědčeného Lasswellova *modelu¹ veřejně politického cyklu*, který je vhodným nástrojem i pro vytvoření poznávací báze navazující analýzy jednotlivých aktérů, která je součástí předkládaného textu. V minulých dekádách sloužil tento model jako výchozí platforma analýzy veřejně politických procesů, od které se odborníci odráželi k dalším inovacím anebo alespoň ji konstruktivně kritizovali.² Přes zájem mnoha kapacit *public policy* se vůči tomuto dnes již klasickému konceptu vymezovat, máme za to, že se jedná o model *ideálního* průběhu politického procesu. Považujeme ho tedy za svého druhu ukazatel oscilace mezi ideálem a realitou vývoje politických projektů. Model nám tak slouží především jako východisko pro srovnání teoretické koncepce s realitou konkrétního řešení rozsáhlé rozhodovací úlohy.

Z výzkumu vyplynulo poznání, že fáze se na centrální úrovni navzájem nestandardně prolínají a dynamickým aktérem jsou pak především decentralizované instituce (ať již veřejně správní nebo občanské). Vzhledem k bohatým společensky symptomatickým efektům zkoumané politiky se tak nevyhneme hodnocení jednotlivých aktérů. Většinu prostoru tedy budeme věnovat páté fázi Laswellova modelu, která je pro analýzu aktéru nejdůležitější.

Institucionální řešerše a podpora (I. a II. fáze)

Problematika lidí bez domova je monitorována a zkoumána na pravidelné bázi jak centrálními orgány, tak samosprávou a místními charitativními organizacemi.³ Relevantní instituce (zejména MPSV, MMR, poskytovatelé sociálních služeb) pak mají vyčleněné speciální projektové pověřence na mapování a sdílení relevantních informací a praktických zkušeností. Pod centrálním úřadem vlády tak funguje Agentura pro sociální začleňování, MPSV disponuje specializovaným oborem sociálního bydlení, v rámci, kterého je vydělen projektový tým Podpory sociálního bydlení a MMR spravuje Státní fond rozvoje bydlení, který je však omezen na pouhý nástroj realizace politického rozhodnutí (viz níže). Vzhledem k nedostatku informací je obtížně vyhodnotitelná role „Pracovní skupiny pro problematiku sociálního začleňování“ zřízená v rámci Svazu měst a obcí. Z institucí je to tak především MPSV a některá jednotlivá samosprávná střediska, kdo vykazuje poměrně významnou snahu o *podporu nastolení agendy* na nejvyšší centrální úrovni. Do médií částečně prosakuje i dynamicky budovaná společenská osvěta jednotlivých aplikačních metod řešení tohoto problému.⁴ Zde je třeba jmenovat neziskovou organizaci „Platforma pro sociální bydlení“, která sice své projekty realizuje pouze na výběrové lokální úrovni, tj. tam, kde byla dobrá vůle samosprávy, ale její propagace dosahuje celostátní úrovně.

Na základě vyhodnocení a strukturace faktů vyplývá, že proces *návratu do bydlení* není vládou ČR dlouhodobě jasně vymezen a ukotven a má sklon sublimovat v obecných fenoménech,

¹ LASSWELL, Harold D. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press, 1956

² KARSTEN, R. and PORTER, T. Harold D. *Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*

³ Převážně se však jedná o prostou kvantitativní statistiku z provenience Ministerstva vnitra. Celorepublikový census, který by měl umožnit i fundamentální analýzu konkrétních příčin bezdomovectví a detailní informace o jednotlivých případech, byl během roku 2019 proveden Ministerstvem pro práci a sociální věci. Nejpozději počátkem čtvrtého kvartálu téhož roku by měly být zveřejněny jeho výsledky.

⁴ Zejména tzv. *housing first* inspirovaný příklady z Finska či USA. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, 2015.

kteřé spolu navzájem souvisí spíše ekonomicky a v rámci politického marketingu (např.: zaměstnávání cizinců, výstavby bytů v dotačních programech nebo integrace etnických menšin). Toto poznání nevychází pouze z mediálních výstupů a analýzy šedé literatury, ale i z provedeného empirického výzkumu, závěrů z uspořádaných focus groups a z individuálních rozhovorů s odborníky.

Fáze výběru konkrétních řešení (III. fáze)

Již ve třetí fázi politického cyklu (rozhodnutí o způsobech řešení) se celý proces štěpí do několika dílčích nástrojů (podpora dostupného bydlení, redistribuce nepojistných dávek, dotační programy pro obce, podpora a kontrola a regulace koncových ubytovatelů), které jsou zarámovány povětšinou jinou problematikou, která má u politických aktérů větší váhu – např. politika dostupnosti bydlení pro sociálně slabé rodiny, politika péče o seniory, inkluze etnických menšin, redistribuce sociálních dávek a další. Řešení návratu lidí bez domova do bydlení je tak vládou řešeno vlastně jen jako možný vedlejší produkt realizace jiných politik majících širší ekonomický a populační dopad a zároveň také komplikovanější rozhodovací a administrativní agendu. Převážně pouze informačně propagační ráz má na centrální vládní úrovni podpora konkrétního nástroje *housing first*. Tento mezinárodně respektovaný a úspěšný nástroj je některými spatřován jako zástupný důvod pro experimenty inkluze minorit do většinové společnosti. Aplikace tohoto nástroje tak někdy inklinuje v nepřímý souboj o dobrou pověst realizátorů a podporu vybraných socioekonomických skupin.⁵

Realizace vybraných řešení (IV. fáze)

Naneštěstí se tak celý proces zastavuje na pomezí fáze nastolení agendy klíčovými institucemi a praktickou realizací. Přes explicitní zakotvení v ustanovujícím vládním programovém prohlášení a v koncepčních dokumentech MPSV se již dvěma vládám nepodařilo naplnit čtvrtou fázi cyklu, tj. realizaci vybraných opatření. Je to dáno předně tím, že u některých stěžejních aktérů dochází k rozmělnění snahy mezi fází podpory řešení problému a stanovením plánu pro komplexní přístup. Jelikož neexistuje žádný právní předpis, který by zavazoval jakoukoliv vládní či občanskou instituci k systematickému řešení, dochází při aplikační fázi k doprovodným nezáměrným externalitám. Zejména pak ke sporům jednotlivých institucí o dělbě administrativně zatěžující implementace a nejasné identifikaci tzv. „vlastníka problému“. Svou roli hraje i interpretace zvolených nástrojů, která je některými aktéry spatřována jako společensky provokující - aktuálně například poskytování přednostního ubytování v době celostátní krize v oblasti dostupnosti bydlení. Politicky nepřiliš vděčná je samozřejmě v obecné rovině často odmítaná podpora sociálně vyčleněných občanů ze státních prostředků.

Identifikace a interpretace bariér naplnění politického cyklu (V. fáze - aplikace)

⁵ Na konkrétním příkladu Brna z veřejných celostátních médií:

<https://radiozurnal.rozhlas.cz/novy-zacatek-7295630/5>

https://www.idnes.cz/brno/zpravy/robert-kerndl-namestek-socialni-oblast-brno-bydleni-bezdomovci-handicapovani-seniori.A190403_468084_brno-zpravy_krut

<https://www.respekt.cz/politika/kolacny-nechci-projekt-housing-first-rusit-jen-potrebuji-vedet-kolik-stoji>

Z faktické neuzavřenosti politického cyklu a zároveň soustavných snah klíčových institucí jednou již nastolenou agendu neustále propagovat, lze učinit závěr, že je třeba analyzovat více než jen samotný technický proces řešení problému. Kolísání významu návratu lidí bez domova do bydlení jako společensky akceptované hodnoty je třeba vnímat v kontextu s komplikovanými průvodními jevy, které se projevují zejména v aplikační fázi. Pro některé instituce (zejména obce) to často znamená zaujetí indiferentního nebo dokonce negativního postoje. Je třeba tedy analyzovat *rozhodnutí a motivace aktérů*, kteří se na cyklu rozhodujícím způsobem podílí. Jako vypovídající nástroj k tomuto se osvědčila *identifikace a interpretace bariér*, které zabrání efektivnímu řešení zvolených nástrojů.

Jako jednu z implicitních bariér jsme identifikovali konflikt solidárního a zásluhového přístupu. Z podstaty si sebou většina lidí bez domova nese další atributy, které mohou a nemusí souviset s jejich vztahem k bydlení, ale které je společensky kategorizují. Je to právě poměrně snadná identifikace těchto atributů, která umožňuje politický *posun diskursu* např. k politice pracovního trhu, drogové prevence, romské inkluzi, psychiatrické léčbě atd. A paradoxně jsou to dílčí, byť významné, úspěchy neziskových organizací, které nesou břímě na svých bedrech společně s kooperujícími představiteli lokální samosprávy, a kterým se dostává smíšených reakcí veřejnosti a nevýrazného uznání ze strany centrální vlády. Z mediální analýzy i rozhovorů s odborníky pak vyplývá, že náznaky doprovodných aplikačních komplikací v komunikaci s veřejností demotivují velkou část aktérů k aplikaci nařízené centrální vládou.

Další bariérou je pak nevyhraněnost kompetencí pro jednotlivé aplikační úlohy politického řešení. Zejména ve vztahu vlády a samosprávy, kdy jednotliví představitelé obcí odmítají z jejich pohledu administrativně a ekonomicky neudržitelné závazky, které jsou na ně v návrzích právních nařízení kladeny. Jako aktéři jsou velmi úspěšní v resistenci vůči hrozbě penalizačního řízení z centra, který by v případě přijetí legislativní povinnosti sociálního bydlení, ohrožovalo jejich rozpočet. Druhým zaznamenaným kompetenčním sporem je potenciální „souboj“ o roli garanta realizace vybraných řešení mezi MPSV a MMR. MPSV prosazuje realizaci takových nástrojů, které jsou dlouhodobé a preventivní – především tedy provázání návratu do bydlení se sociální prací. Důraz klade také na maximální individualizaci přístupu pro konkrétní aplikaci, ideálně na jednotlivé případy. De facto jediným relevantním aktérem na MMR je pak Státní fond rozvoje bydlení řízený předsedou výboru, kterým je současná ministryně místního rozvoje. Mezi členy výboru dále patří zástupci Ministerstva financí, Ministerstva průmyslu a obchodu a nezávislí odborníci. Zástupce MPSV zde chybí, což je zjevně ke škodě pro lepší úzkou meziřesortní komunikaci. Doposud však MMR přenechávalo rozhodnutí o aplikaci na samosprávě a vystupuje jen jako správce a kontrolor čerpání nabízených prostředků, což jsou prakticky dlouhodobé dotační tituly. Smutným jevem doprovázejícím podobné dotační programy je bohužel zneužívání státem poskytnutých finančních prostředků pro komerční účely či dokonce čistou tržní spekulaci a podvodné jednání.⁶ Pochopitelná medializace takových případů pak nevytváří dobrý dojem o samotném nástroji dotace jako řešení daného problému a stigmatizuje celou problematiku jako takovou.

⁶ viz např.: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/na-byt-za-milion-stacilo-50-tisic-tahle-dotace-vyhovovala-spis-spekulantum-rika-expert-na-vyloucene-lokality-71621?dop-ab-variant=16&seq-no=1&source=hp>

a dále:

<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vraceni-dotace-a-stopocentni-penale-ministryne-popsala-co-hrozi-spekulantum-se-socialnimi-byty-75689>

Samostatnou kapitolou konkrétního nástroje řešení problematiky návratu do bydlení je pak historie přijetí, respektive nepřijetí, *zákona o sociálním bydlení*. Jedná se přitom o stěžejní právní rámec pro celou aplikační fázi politického cyklu. Za neúspěšným prosazením tohoto zásadního politického nástroje spatřujeme obě výše uvedené bariéry. MPSV definovala přípravu a prosazení zákona jako svou prioritu již v roce 2014. Nicméně ani za jednoho ze čtyř ministrů se tento zákon do července 2019 nepodařilo prosadit. Jako hlavní odpůrci byli označeni zastupitelé jednotlivých obcí, tj. aktivní představitelé samosprávy. Díky vlivu některých zástupců samosprávy byl vládou schválený zákon stažen ze schvalovacího procesu a namísto něj bylo Ministerstvu pro místní rozvoj uloženo skrze Státní fond rozvoje bydlení nabízet dotace na opravy a zejména výstavby nemovitostí, určených přednostně pro sociální účely („program výstavba“). To znamená namísto holistického nástroje, po kterém volali, jak neziskové organizace, tak i někteří zástupci Svazu měst a obcí, došlo na pasivní a ze své podstaty parciální řešení tohoto rozsáhlého veřejně politického problému. Významní zástupci MPSV navíc dotační program ve stávající podobě hodnotí jako dlouhodobě apriori neudržitelný pro značnou část nejohroženější cílové skupiny.⁷ Mezi cílové skupiny navíc spadají i obyvatelé, kteří nejsou ztrátou bydlení vyloženě ohroženi - např. profesní odborníci, kterých je nedostatek na trhu práce a obce se je snaží motivovat k relokaci.

Období kolem počátků příprav zákona (2014) a neúspěšných pokusů o jeho prosazení (2017, 2018) bylo doprovázeno zvýšeným zájmem aktérů reprezentovat své názory. A v některých případech nabylo docela výrazné podoby s jasně artikulovanými názory. Konaly se například demonstrace před MPSV a docházelo i na jinak poměrně vzácně veřejně prezentované zájmové konflikty významných aktérů s konkrétními institucemi (např. silně rezervovaný postoj deklarovaný předsedou Pracovní skupiny pro problematiku sociálního začleňování vůči Agentuře pro sociální začleňování)⁸.

Ve výsledku je tedy namísto zákona o sociálním bydlení stále jediným centrálním strategickým dokumentem, který se vztahuje k řešení návratu lidí bez domova do bydlení, *Koncepce sociálního bydlení 2015-2025* zpracovaná MPSV a schválená vládou ČR v roce 2015.

⁷ Hlavní faktická výtka je absence zabezpečení sociální práce, která v je v určitých případech nevyhnutelně nutným předpokladem pro udržení sociálních návyků nastěhovaného bezdomovce.

⁸ <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-zaclenovani/je-skutecne-treba-rychle-schvalit-zakon-o-socialnim-bydleni.aspx>