

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ
Katedra studií občanské společnosti

**Organizovaná občanská společnost, obec a soukromí majitelé bytů
v systému sociálního bydlení v Praze 5**

Diplomová práce

Autorka práce: Bc. Aneta Horká

Vedoucí práce: Ing., Mgr. Martin Lux, Ph.D.

Praha, 2015

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím pramenů a literatury řádně citovaných a uvedených v seznamu literatury. Práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.

Souhlasím s tím, že tato diplomová práce může být zveřejněna v elektronické knihovně FHS UK a může být využita i jako studijní text.

V Praze dne

podpis:

Poděkování:

Moc děkuji vedoucímu diplomové práce, který byl ochotný spolupracovat se mnou a to i přes velké pracovní vytížení. Společná setkání za účelem konzultací pro mě byla obohacující a přínosná i z hlediska budoucího nasměrování. Děkuji za možnost věnovat se tématu, které mě zajímá. Také tímto děkuji všem, kteří mě při psaní diplomové práce podporovali.

Obsah:

Obsah:	2
Abstrakt:.....	5
I. Teoretická část.....	6
1. Úvod.....	6
1.1. Smysl sociálního bydlení.....	7
1.2. Konkurence v sociálním bydlení	9
1.3. Sociální vyloučení	11
1.4. Akulturační strategie v kontextu sociálního vyloučení	15
2. Role občanské společnosti při zajišťování sociálního bydlení.....	18
2.1. Občanská společnost a její aktivity	19
2.2. Vztah organizované občanské společnosti a trhu	21
2.3. Vztah organizované občanské společnosti a státu	22
2.4. Role organizované občanské společnosti (OOS) při poskytování sociálního bydlení	23
3. Bydlení v kontextu České republiky	25
3. 1. Privatizace bytového fondu	27
3. 2. Sociální bydlení v České republice	28
3. 3. Diskriminace na trhu s byty	31
3. 4. Dávky státní sociální podpory a dávky v systému pomoci v hmotné nouzi ...	32
4. Sociální bydlení v evropském kontextu	34
4.1. Historický exkurz	35
4.2. Trendy v oblasti sociálního bydlení	36
4.3. Německo	40
4.4. Nizozemsko	41
II Praktická část	44
5. Metodologie a design výzkumu	44

5.1. Cíle výzkumu.....	44
5.2. Konceptuální rámec.....	44
5.3. Definice výzkumných otázek	46
5.4. Metody sběru dat	46
5.5. Analýza dat.....	47
5.6. Etika výzkumu.....	47
6. Výzkum.....	47
6.1. Polostrukturované rozhovory	47
6.2. Skupinová diskuse	49
6.3. Role a přístupy k sociálnímu bydlení v Praze 5	50
6.4. Neziskové organizace	51
6.5. Soukromí majitelé bytů	55
6.6. Městská část Praha 5	59
6.7. Shrnutí rolí a kompetencí	64
7. Závěr	65
7.1. Druh spolehlivých a druh nespolehlivých nájemců.....	67
7.2. Hledání příčiny	69
7.3. Zásluhovost sociálního bydlení	71
7.4. Výstupy ze skupinové diskuse.....	73
7.5. Závěr a shrnutí výzkumu	75
7.6. Doporučení pro městskou část Praha 5	79
8. Návrh přístupu k sociálnímu bydlení v městské části Praha 5.....	80
8.1. Účel sociálního bydlení v MČ Praha 5.....	82
8.2. Cílová skupina domácností pro sociální bydlení.....	82
8.3. Délka spolupráce neziskové organizace s domácností.....	83
8.4. Výše nájmu a typ smlouvy	83
8.5. Výběr bytů vhodných pro sociální bydlení	84

8.6. Garance placení nájmu vlastníkům bytů	84
8.7. Výběr domácnosti pro sociální bydlení	84
8.8. Návazné služby k zajištění komplexní péče o domácnost.....	85
8.9. Délka spolupráce městské části s neziskovou organizací.....	85
8.10. Kompetence městské části a neziskové organizace.....	86
9. Seznam použitých zdrojů:	88

Abstrakt:

Práce se věnuje problematice sociálního bydlení a možnostem spolupráce organizované občanské společnosti, obce a soukromých majitelů bytů na sociálním bydlení v městské části Praha 5. Zaměřila jsem se především na potenciál zapojení soukromých majitelů bytů a neziskových organizací. V rámci kvalitativního výzkumu jsem sledovala role jednotlivých aktérů v sociálním bydlení, možné paralely se sociálním podnikáním i souvislost mezi sociálním bydlením a občanskou společností. V rámci výzkumu proběhlo jedenáct polostrukturovaných rozhovorů a jedna skupinová diskuse se zástupci cílových skupin domácností pro sociální bydlení. Práce zahrnuje i popis zahraniční trendů v sociálním bydlení a blíže se zabývá přístupem využívaným v Německu a Nizozemsku. V závěru práce popisuji návrh inovativního modelu sociálního bydlení ve zmíněné městské části.

Abstract:

This paper considers the issue of social housing and possibilities of cooperation between organized civil society, the municipality, and private landlords regarding social housing in the 5th district of Prague. I focused on the potential hidden in the possible involvement of private landlords and non profit organizations in the system of social housing. In the qualitative research I dealt with the role individual actors play in social housing, as well as possible parallels with social entrepreneurship. I made eleven interviews and one focus group with representatives of the target group households. The paper includes also a description of foreign trends in social housing, and closely considers the German and Dutch cases. It brings forth an analysis of the housing situation in Prague 5, and a proposition of an innovative model of social housing in this particular district.

Klíčová slova:

Sociální bydlení, cílená garance, dostupné bydlení, sociálně nájemní agentury, neziskové organizace, soukromí majitelé bytů, obec, sociální vyloučení, segregace, registrované sociální služby.

I. Teoretická část

1. Úvod

V diplomové práci se budu zabývat rolí neziskových organizací, obce a soukromých majitelů bytů v poskytování, případně zprostředkování sociálního bydlení. Za sociální bydlení považuji takové neziskové nájemní bydlení s nižším nežli tržním nájemným, které je poskytováno domácnostem, jež si nemohou pořídit bydlení na volném trhu (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 15). Význam organizací občanské společnosti na poli bytové politiky je v českém prostředí upozaděno, i přestože s přihlédnutím k zahraničním příkladům dobré praxe, mohou tyto organizace hrát v kontextu sociálního bydlení poměrně významnou roli. V některých západních zemích (Nizozemsko, Velká Británie, Irsko, Rakousko) je dokonce trendem posilování kompetencí neziskových organizací v oblasti poskytování sociálního bydlení tyto organizace často spravují, bytový fond efektivněji než obce a zároveň jsou schopny zajistit inkluzivní charakter sociálního bydlení, dokážou předcházet sociálnímu propadu domácností a nejsou zatíženy zájmy většinového voliče (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 15). Pro ilustraci různých rolí, které neziskové organizace v oblasti poskytování a správy sociálního bydlení hrají, popíšu některé zahraniční modely využívané především v zemích západní Evropy, přičemž se zaměřím na země, které mají podobně jako Česká republika vysoký podíl bytů ve vlastnictví fyzických osob na celkovém bytovém fondu. Zároveň se ve své práci zaměřím na městskou část Praha 5 a její přístup k problematice sociálního bydlení. Konečným cílem mé práce je pak s ohledem na zahraniční zkušenosti navrhnout pro městskou část Praha 5 inovativní model sociálního bydlení počítající s působením neziskových organizací poskytujících sociální služby a s využitím bytového fondu soukromých majitelů bytů v této městské části pro účely sociálního bydlení. Tento model budu diskutovat se zástupci všech hlavních aktérů, včetně zástupců cílové skupiny domácnosti pro sociální bydlení.

Ve druhé kapitole práce popíšu možnosti zapojení organizované občanské společnosti do bytové politiky státu a její pozici ve vztahu k trhu a státu. Ve třetí kapitole se detailně zaměřím na systém bydlení v České republice, budu se věnovat např. tomu, jaké nástroje jsou využívány či jaké jsou trendy a vyhlídky v nejbližších letech. Ve čtvrté kapitole se zaměřím na nástroje sociálního bydlení v zahraničí a blíže se budu

věnovat situaci v Německu a Nizozemsku, které se liší rozsahem i systémem sociálního bydlení a jako takové poskytují zajímavé srovnání přístupů k sociálnímu bydlení.

V praktické části práce (následujících dvou kapitolách) mě bude nejvíce zajímat role jednotlivých aktérů v systému sociálního bydlení v Praze 5: neziskových organizací, obce, soukromých majitelů bytů, případně realitních agentur. Zaměřím se na část cílové skupiny domácností (nízkopříjmových domácností), která má potenciál udržet si dlouhodobé nájemní bydlení, ale z důvodu nízkých příjmů či znevýhodnění nemůže využívat nabídky bytů na volném trhu. Tyto domácnosti mohou být na trhu s byty diskriminovány, může se jednat např. o mladé, neúplné nebo vícedětné rodiny, Romy nebo migranty (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 14). Konkrétně jsem v praktické části práce hledala odpověď na otázku: Jak funguje spolupráce neziskových organizací, obce, soukromých majitelů bytů a realitních agentur působících v městské části Praha 5 na poskytování sociálního bydlení ve střednědobém plánu?

Závěr s výsledky praktické části práce čtenář nalezne v sedmé kapitole, která je rozpracovaná do šesti podkapitol. Výstupy z rozhovorů a skupinové diskuse, společně s informacemi získanými v teoretické části práce, vedly k návrhu inovativního modelu sociálního bydlení v městské části Praha 5, který jsem popsala v osmé kapitole této práce.

1.1. Smysl sociálního bydlení

Sociální bydlení je pojem zanesený řadou negativních pocitů. Veřejnost, stejně jako politici často spojuje se sociálním bydlením nežádoucí zásahy státu, odvádění peněz daňových poplatníků a vzdání se tržním mechanismům (Priemus, 1997: 1). Pro očištění tohoto pojmu od negativních konotací je vhodné mít k dispozici argumenty, proč má smysl podporovat a zabývat se sociálním bydlením. Moderní sociální bydlení může totiž vypadat úplně jinak, než jak nám podsouvá ustálená představa, kterou jsme přijali v minulosti. Hlavním argumentem pro podporu sociálního bydlení je fakt, že přispívá k tomu, aby společnost, ve které žijeme, byla zdravá a zdravě se i rozvíjela. Sociální bydlení podporuje společenskou rovnováhu a stabilitu, ekonomickou stabilitu a růst, zaměstnanost a v neposlední řadě může předcházet prostorové segregaci (Priemus, 1997: 6). Hlavním účelem sociálního bydlení sice je zajistit bydlení potřebným domácnostem, zároveň je ale možné pod tento cíl zahrnout i širší sociální cíle, kterými

je především regenerace sousedství (Oxley et al., 2010: 339). Nejedná se tedy o oblast, která by se týkala pouze menšinových skupin a jejich zájmů, týká se všech.

Sociální bydlení není snadné definovat. Napříč Evropou se totiž uplatňuje velice široká škála nejrůznějších metod, přístupů a nástrojů, a proto jsem se snažila najít co nejvíce obecnou definici, která by vystihovala samotnou podstatu sociálního bydlení. Jako velmi výstižná se mi jeví definice, jež je založena na vymezení se sociálního bydlení vůči účelu komerčního nájemního bydlení. Zatímco účelem komerčního nájemního bydlení je v první řadě zisk, a jeho účel tedy leží vně bydlení, poskytovatel sociálního bydlení vidí cíl v samotném poskytování bydlení, tedy uvnitř sféry bydlení. To nemusí nutně znamenat, že sociální bydlení negeneruje žádné příjmy, zásadní ale je, že tyto příjmy jsou reinvestovány zpět do bydlení (Priemus, 1997: 5). Blessing v tomto kontextu rozlišuje organizace na „not for profit“ a „non profit“, za vhodnější přitom považuje první termín, protože nevyklučuje možnost generování zisku těchto organizací v rámci sektoru sociálního bydlení (Blessing, 2012: 192).

Pokud chceme změnit pohled na sociální bydlení, není nutné řešit změnu jeho účelu, ale je potřeba zaměřit se spíše na změnu přístupu. Situaci by prospělo, kdyby na nízkopříjmové domácnosti bylo nahlíženo jako na kterékoli jiné domácnosti, které mají své potřeby a preference, které je potřeba respektovat, nikoli jako na domácnosti, o které se vždy starala třetí strana (např. stát) a tím nevědomě vytvářela kulturu jejich závislosti. Sociálně nájemní sektor má potenciál naučit se tržně orientovat v tom smyslu, že jím poskytované služby bude konzultovat s klienty, kteří budou tyto služby hodnotit, komentovat nebo kritizovat (Priemus, 1997: 5) a potažmo i měnit a ovlivňovat, zkrátka utvářet. Zásadní je právě aspekt vlastní aktivity a možnost svobodné volby mezi více nabídkami, které vytváří zodpovědnost za vlastní konání a jsou tolik klíčové pro současnou společnost, jež disponuje nepřehledným množstvím variant řešení a cest.

Sociální bydlení dle východisek Huga Priemuse se shoduje s konceptem sociální ekonomiky podle sítě vědeckých institucí pro studium vývoje sociální ekonomiky v Evropě (dále EMES) ve dvou ze čtyř základních principů, které vzešly z etických východisek. Těmito principy jsou:

- „Cílem je sloužit členům nebo komunitě, ne vytvářet zisk;

- nezávislost řídicích struktur organizace;
- demokratický rozhodovací proces;
- nadřazenost lidí a práce nad kapitálem a rozdělováním zisku.“ (Dohnalová, Průša et al., 2011: 32)

První a čtvrtý uvedený bod je možné aplikovat na základní definici sociálního bydlení Huga Priemuse uvedenou výše v textu. Lze nalézt i další paralely s definicí sociální ekonomiky, a to především se sociálními hledisky pracovní definice sociálního podniku dle EMES, kterými jsou:

- „Hlavním cílem sociálního podniku je prospět společnosti nebo specifické skupině lidí... Na stejné úrovni je hlavní charakteristikou sociálních podniků zájem podporovat smysl pro sociální zodpovědnost na místní úrovni.
- Sociální podniky vznikají ze skupinové iniciativy. Jsou výsledkem společné aktivity občanů, kteří sdílejí určitou potřebu nebo záměr.
- Právo rozhodovat není postaveno na výši vloženého kapitálu.
- Participativní charakter, který vychází ze zapojení všech zúčastněných aktérů vykonávané aktivity. Důležitou charakteristikou sociálních podniků je spolupráce s klienty či zákazníky, zapojení zúčastněných aktérů do rozhodovacího procesu a participativní management.
- Omezené přerozdělování zisku.“ (Dohnalová, Průša et al., 2011: 33,34)

V této pracovní definici bych chtěla zdůraznit čtvrtý uvedený bod, tedy participativní charakter, který by měl být zásadním i pro nový přístup k sociálnímu bydlení dle Priemuse. Aby bylo sociální bydlení ušito na míru cílovým skupinám domácností, je nutné zohlednit názor samotných konzumentů, tedy cílových domácností. I v dalších bodech by bylo možné inspirovat se při tvorbě definice sociálního bydlení.

1.2. Konkurence v sociálním bydlení

Jestliže je nutné, aby se sociální bydlení orientovalo tržně, předpokládá se, že by měl do hry vstoupit aspekt konkurence. Jakým způsobem, ale může konkurence fungovat v systému, který není orientován na cenu ani na poptávku na trhu (Oxley et al., 2010:

332)? Konkurence se může pozitivně projevit ve zvýšení standardu bydlení, v ceně, dostupnosti, ale hlavně poskytuje konzumentovi možnost svobodného výběru služby nebo produktu.

Teoretická východiska vzhledem k aspektu konkurence v sociálním bydlení představuje unitární a dualistický systém. Unitární systém (např. v Nizozemsku) je založený na soutěži mezi komerčním a neziskovým, sociálním sektorem, zatímco pro dualistický systém je charakteristické striktní rozdělení komerčního a neziskového, sociálního sektoru. V dualistickém pojetí je sociální sektor většinou kontrolován státem a je přísně oddělen od komerčního trhu s bydlením, stát přebírá roli ve výběru cílové skupiny domácností, podporuje poskytovatele sociálního bydlení a nese náklady spojené s pronájmem (Blessing, 2012: 191). V unitárním systému existuje konkurence, v dualistickém nikoli (Oxley et al., 2010: 333).

Ideálním stadiem vývoje systému bydlení je potom systém integrovaný, který je založený na vyrovnaném poměru nákladů a zisku z pronájmů (Blessing, 2012: 191). Takový systém funguje jako konkurence komerčnímu sektoru i bez státních zásahů a vznikne za předpokladu, že se sníží náklady unitárního systému a ten se stane nezávislým na státních dotacích, zároveň sníží své dluhy vůči státu (Oxley et al., 2010: 333).

Otázka konkurence v systému bydlení je diskutabilní. Evropská komise namítla, že konkurence nemůže být rovná, pokud jsou poskytovatelé sociálního bydlení financováni ze státního rozpočtu formou dotací (Oxley et al., 2010: 334). Za takových podmínek bude totiž konkurence vždy zkreslená.

1.2.1 Alokace

Alokace bydlení je způsob, jakým se potká poskytovatel bydlení a zákazník. Bydlení v soukromém sektoru je alokováno tržními mechanismy, tedy schopností zákazníků platit. Bydlení v sociálním sektoru je alokováno spíše politicky, za účelem naplňování veřejných politik, které určují, že určité statky by v případě tržní alokace, nebyly dostupné určitým domácnostem, a proto je nutné alokovat je jiným způsobem. V případě sociálního bydlení tedy není nástrojem alokace schopnost platit, ale potřeba bydlet (Oxley et al., 2010).

Právě potřeba bydlení by měla být nejdůležitějším aspektem alokace sociálního bydlení. Jinými slovy domácnost, která má nejakutnější potřebu bydlení, by měla mít největší šanci toto bydlení získat. Šance poskytovatelů sociálního bydlení uspět by měla být přímo úměrná jejich schopnosti nabídnout co nejkvalitnější bydlení a nejlepší servis, nikoli nejnižší cenu, jako je to v případě trhu. Administrativně alokační systém by měl takové sociálního bydlení v první řadě poskytnout domácnostem, které mají akutní potřebu bydlení a zároveň vysoké preference výběru konkrétního nabízeného bytu (Oxley et al., 2010).

Podle Oxleyho je důležité rozlišovat mezi konkurencí poskytovatelů bydlení a konkurencí zákazníků, příjemců bydlení. Organizace jsou si vzájemně rivaly, proto nesou ekonomická rizika a vyskytují se mezi nimi vítězové a poražení (Oxley et al., 2010: 335). V pravém slova smyslu si ale poskytovatelé sociálního bydlení a poskytovatelé komerčního nájemního bydlení nemohou konkurovat. Produkty a služby, které poskytují, si totiž nejsou rovny, nejsou vzájemně nahraditelné. Poskytovatelé sociálního bydlení neposkytují pouze bydlení, ale i další sociální produkty, ze kterých má prospěch širší společnost mezi nejvýznamnější patří např. lepší sousedské vztahy a společenská inkluze (Oxley et al., 2010: 342).

Do konkurenčního vztahu s komerčním trhem se poskytovatelé sociálního bydlení dostanou jen, pokud budou poskytovat kvalitní bydlení minimálně průměrných standardů a zároveň bude více poskytovatelů sociálního bydlení, kteří budou udržovat laťku kvality poskytovaného bydlení na určité kvalitativní hladině nebo ji budou zvyšovat (Oxley et al., 2010). Zákazníci by tak měli možnost vybrat si ze široké nabídky kvalitního bydlení a zároveň při výběru uplatnit vlastní preference.

1.3. Sociální vyloučení

Sociální vyloučení je v současné době často skloňovaným termínem, který označuje proces sociálního propadu určité skupiny lidí připomínající vír, který stahuje vyloučené hlouběji a hlouběji a tím je vyděluje z účasti na společenství. Je to spletitý řetězec, do kterého se promítá velké množství faktorů. Cesta ze dna vyloučení je náročná, téměř nemožná, proto je žádoucí tomuto procesu bránit a věnovat se ve velké míře jeho prevenci. Je špatným předpokladem, že sociální vyloučení se týká jen úzké skupiny lidí, týká se totiž celé společnosti a jako takové je předmětem zájmu každého občana.

Z Analýzy sociálně vyloučených lokalit zpracované GAC, spol. s r. o. v roce 2015 vyplývá, že se počet sociálně vyloučených lokalit v České republice od roku 2006 zdvojnásobil, v některých regionech dokonce ztrojnásobil. Analýza uvádí předpoklad, že v sociálně vyloučených lokalitách žije nyní mezi 95 000 a 115 000 obyvatel. Není však překvapivé, že v Praze se počet sociálně vyloučených, kvůli pokračující gentrifikaci centrální oblasti města snížil (GAC, 2015: 31). Zároveň se zvyšuje počet menších lokalit (25-50 obyvatel) a ubývá větších lokalit (více než 300 obyvatel) (GAC, 2015: 37). Níže uvedené znaky sociálního vyloučení, kvůli kterým je možné ocitnout se na okraji společnosti, dostatečně vypovídají o tom, že sociálně vyloučeným se může stát dříve nebo později každý z nás.

Ztráta stabilního bydlení může být pouze jednou z mnoha příčin sociálního vyloučení. Sociální vyloučení může mít také kulturní dimenzi, kdy se vyloučené skupiny odlišují jazykem, etnickým původem, náboženstvím, životním stylem (Lux, 2010: 12), nebo jsou ostrakizovány kvůli svému pohlaví, postižení nebo věku. Jedná se o oboustranně nežádoucí proces, během kterého jsou určité skupiny osob vylučovány mimo dosah sociálních, kulturních a politických aktivit většinové společnosti a je jim odepřena možnost využívat šancí a práv, které by měly být sdíleny. Tento proces je úzce provázán s chudobou, ta však není jeho jedinou příčinou.

Neúčast na právech a nevyužití všech dostupných možností mohou být ale způsobeny i neznalostí, tvrdohlavostí nebo porušením podmínek ze strany samotných aktérů, což vede ke ztrátě nároku na nějaký benefit (např. špatné vyplnění formuláře), nebo ilegálním chováním, které může vést ke ztrátě nároku na danou službu (např. rušení pořádku a klidu v domě) (Somerville, 1998: 762). Tím se do problematiky sociálního vyloučení promítají i problémy související s nízkým nebo špatným vzděláním a nedostatkem určitých sociálních dovedností.

Sociální vyloučení nelze chápat pouze jako sociální stratifikaci na vertikální rovině, jedná se stejně tak i o stratifikaci na rovině horizontální, jde tedy o rozdíly mezi „bohatými“ a „chudými“ stejně jako mezi těmi, kteří jsou „vně“ a „uvnitř“ společnosti (Lux, 2011). Bezprostředně souvisí tento pojem s mobilitou a její nedostatek může být považován za základní důkaz sociálního vyloučení (Somerville, 1998: 763).

V řadě případů by bylo možné sociálnímu propadu jednotlivce, ale i skupin zabránit preventivními mechanismy. Avšak namísto porozumění příčinám sociálního vyloučení a jeho prevence, dochází často k povšechné generalizaci, populistickým řešením a rozlišování na osoby (skupiny), které si pomoc „zaslouží“, a na ty, které si ji „nezaslouží“, přičemž druhá ze zmíněných skupin je často označována za tu, která je sociálně vyloučená „oprávněně“ (Somerville, 1998: 762). V českém prostředí se v tomto kontextu často operuje s termíny „zaviněná“ a „nezaviněná“ chudoba. Takové názory ovšem nepřipouštějí fakt, že sociálním vyloučením určitých skupin osob trpí a chudne celá společnost.

1.3.1. Negativní dopady sociálního vyloučení

Sociální vyloučení se pojí s negativními fenomény, jakými jsou např. ztráta práce, zadlužení, rozvod, nemoc, ale i ztráta kvalitního bydlení, v důsledku kterých se může rozvíjet kriminalita, závislosti, vandalismus i špatné sousedské vztahy (Lux, 2010). Tyto doprovodné jevy jsou dokladem toho, že sociální vyloučení je pro širší společnost nežádoucím procesem, vytváří napětí a konflikty (Baršová, 2003: 6), které mohou probudit extremistické názory a populistická řešení problémů, jež mohou mít tragické důsledky, jak ukazují například evropské dějiny 20. století.

Bezdomovectví je krajním případem sociálního vyloučení, ačkoliv řada lidí tento termín se sociálním vyloučením přímo ztotožňuje. Je ale dobré mít na paměti, že na bezdomovectví lze nahlížet ze dvou směrů: bezdomovectví může být stavem, jehož řešením je bydlení, stejně jako může být bezdomovectví právě důsledkem problému s bydlením. Společným aspektem nejrůznějších kontextů toho, jakým způsobem se může stát člověk bezdomovcem, je ztráta stability v pracovním procesu (Somerville, 1998: 777). Dle typologie bezdomovectví ETHOS Evropské federace národních sdružení pracujících s bezdomovci (FEANTSA) hrají v definici domova roli tři oblasti: fyzická (mít kde bydlet), právní (mít formalizovanou jistotu bydlení) a sociální (mít možnost navazovat sociální vztahy) (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 109). Osoby žijící v podmínkách, které minimálně jednu z těchto oblastí nenaplňují, lze považovat za bezdomovce. Za bezdomovce lze tedy považovat i osoby, které mají nevyhovující, nekvalitní, nejisté nebo nouzové ubytování (Lux, 2011: 60).

Jádro problému shledávám v tom, že negativní dopady sociálního vyloučení jsou někdy mylně považovány za jeho příčiny.

1.3.2 Prostorová segregace a segregace menšin

Je logickou úvahou, že místa, ve kterých je vysoká kriminalita, lidé se v nich necítí bezpečně a panují zde konfliktní sousedské vztahy, ztrácí na své ceně a to ve smyslu peněžní ceny, stejně jako ceny lidské. Nejsou příjemným místem k žití. Předcházením prostorové segregaci můžeme ovlivnit osobní bezpečnost lidí (Priemus, 1997: 6), a vrátit tak místům jejich „lidskou“ hodnotu. V České republice však přibývá sociálně vyloučených lokalit, které nejsou vymezeny prostorově, převládá v nich tedy míra sociálního, ekonomického nebo symbolického vyloučení, hranice vyloučených lokalit tak splývají, nejsou jasně vymezeny (GAC, 2015: 39).

Proces sociálního vylučování je velice často spojován s fenoménem segregace menšin, v českém prostředí je potom tento proces spojen především se segregací Romů. *Analýza sociálně vyloučených lokalit* však informuje o tom, že v České republice přibývá sociálně vyloučených lokalit, kde žije i neromské obyvatelstvo (GAC, 2015: 38). V tomto ohledu se mi zdá vhodné zmínit typologii Andrey Baršové, která rozlišuje mezi tzv. etnickými enklávami a ghetty/slumy. Ghetta/slumy jsou městské oblasti obývané především chudými lidmi, vyznačují se značnou třídní a rasovou homogenitou a také tím, že v nich jejich obyvatelé nežijí dobrovolně. Naproti tomu etnické enklávy jsou městské oblasti obývané převážně jednou etnickou skupinou, kterou spojuje pocit sounáležitosti a komunitní cítění. Velice důležitým rozdílem oproti ghettům nebo slumům je dobrovolnost bydlení v této oblasti a diverzita společenských tříd (Baršová, 2003: 8). Baršová připouští nebezpečí přerodu etnických enkláv v ghetta a slumy. Ani v počátcích transformačních procesů v 90. letech v České republice, během kterých vznikaly nové segregované lokality, se nejednalo o etnické enklávy, ale o ghetta tzv. nová ghetta na okrajích industriálních měst, a stěhování do nich nebylo zpravidla záležitostí osobní volby (Baršová, 2003: 13), ale jedinou možností.

Na riziko rozšiřování prostorově segregovaných lokalit naráží i Priemus a upozorňuje na nebezpečí toho, že rozdělování obyvatel podle jejich příjmů stále více koresponduje s etnicitou. Toto vymezení a rozdělení městských čtvrtí, kde žijí nízkopříjmové domácnosti a čtvrtí, kde žijí domácnosti s vyšším příjmem je patrné obzvláště ve Spojených státech amerických. Rozdělení bohatých čtvrtí na předměstí a chudých

čtvrtí v centrálních oblastech měst se rozšiřuje i v Evropě a je potřeba mít se před tímto jevem na pozoru. Velice důležitou roli v prevenci prostorové segregace přitom může hrát právě sociální bydlení (Priemus, 1997: 6).

Analýza sociálně vyloučených lokalit výstižně popisuje, že sociální vyloučení nelze chápat jako čistě etnický nebo čistě sociální problém:

„Právě připisovaná etnická příslušnost a s ní spojené chování majority často multiplikuje efekty života v sociálně vyloučeném prostředí. Etnická dimenze s sebou přináší další, často subtilnější mechanismy sociálního vylučování.“ (GAC, 2015: 85).

Problém tohoto zacyklení je blíže rozepsán v následující kapitole, která navazuje na tuto citaci.

1.4. Akulturační strategie v kontextu sociálního vyloučení

Kapitolu o akulturačních strategiích Johna W. Berryho jsem se rozhodla do této práce zařadit, protože si myslím, že podobu systému sociálního bydlení v zemi, ovlivňuje společenská nálada, hodnoty uznávané veřejností i historický kontext. Všechny tyto oblasti, avšak zdaleka nejen ony, formují možnosti, které budou dostupné při sociálním začleňování, které je jako takové v přímé souvislosti se systémem sociálního bydlení.

John W. Berry se zabývá otázkou akulturace, která je zásadní v problematice exkluze ze společnosti. Berry vymezuje strategie akulturace na základě dvou škál, kterými jsou škála udržení vlastního kulturního dědictví a identity a škála denních interakcí s jinou skupinou v rámci širší společnosti a participace v širší společnosti. Základním předpokladem je přitom fakt, že každý jedinec se chová ve vztahu k druhým různými způsoby (Berry, 2011: 5). Berryho teorie akulturace je znázorněna níže, na obrázku č. 1 a 2. Obrázek 1 přistupuje ke strategiím akulturace z pohledu samotných etnokulturních skupin, obrázek 2 znázorňuje strategie širší společnosti.

Mezi akulturační strategie samotných skupin řadí Berry asimilaci, separaci, integraci a marginalizaci. O strategii asimilace je možné mluvit tam, kde je zcela potlačena kultura a identita menšinové skupiny a zároveň jsou navázány silné kontakty a denní interakce s většinovou (širší) společností. Na opačné straně spektra se objevuje separace, o které je možné hovořit v případě, že kultura a identita menšinové skupiny je silná a její

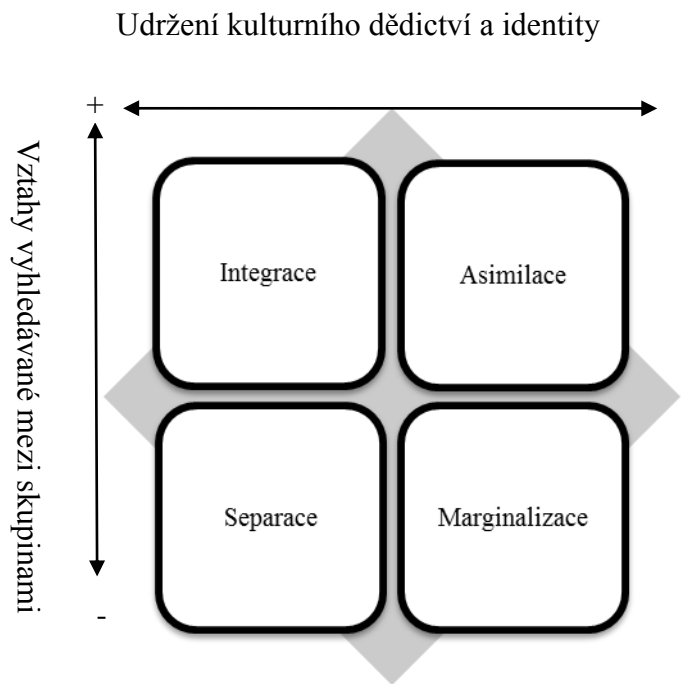
kontakty s většinovou (širší) společností jsou velice řídké. Strategie integrace se objevuje tam, kde se setkává kultura a identita menšinové skupiny se silnými interakcemi s většinovou (širší) společností. Marginalizace je naopak charakteristická řídkými kontakty (interakcemi) s širší společností a stejně tak i potlačením vlastní kultury a identity (Berry, 2011).

Akulturační strategie širší společnosti tvoří podle Berryho čtyři přístupy, kterými jsou multikulturalismus, tzv. tavicí kotel, segregace a exkluze. Zajímavý je rozdíl v pojmech segregace a exkluze. O segregaci Berry hovoří ve chvíli, kdy je širší společností řízena strategie separace, o exkluzi tehdy, kdy je většinovou společností zastávána marginalizace. Jinými slovy, pokud je zachováno kulturní dědictví a identita menšinových skupin, ale nedochází k interakcím se širší společností a k participaci v širší společnosti, jedná se o segregaci. Pokud kulturní dědictví a skupinová identita zachovány nejsou a zároveň nedochází k participaci v širší společnosti a častým interakcím, lze hovořit o exkluzi/vyloučení. Pokud je menšinovou skupinou vyhledávána strategie asimilace, hovoří Berry o tzv. tavicím kotli v kontextu širší společnosti. Pokud je základním rysem společnosti kulturní diverzita zahrnující nejrůznější etnokulturní skupiny v širší společnosti, jedná se o multikulturalismus, tedy z perspektivy menšinové skupiny o integraci (Berry, 2011: 7).

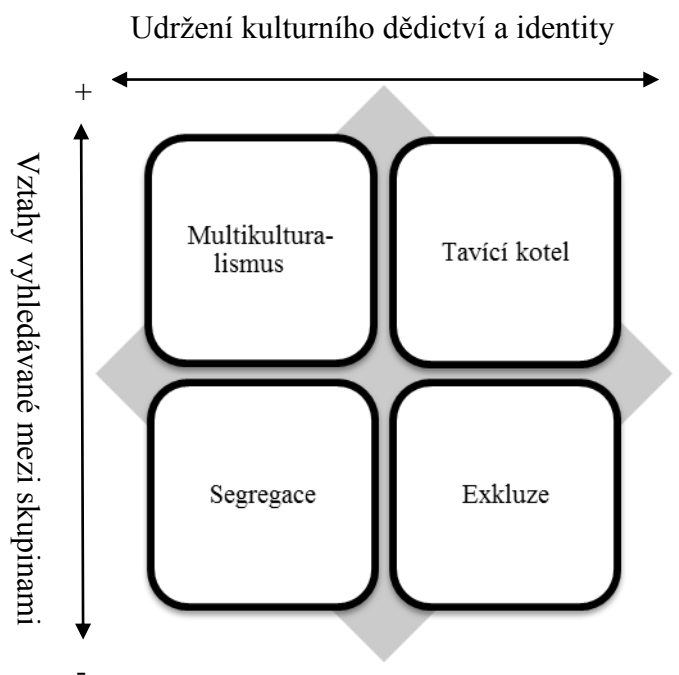
Není vždy otázkou svobodné volby, jakou strategii akulturace jedinec zvolí. Často jsou možnosti akulturace omezeny širší společností, která má velkou moc ovlivnit, jaké strategie akulturace budou menšinové skupině umožněny.

Např. strategii integrace je možné uplatnit pouze v případě, pokud je dominantní společnost otevřená kulturní diverzitě a inkluzi. To je podle Berryho cestou k tomu, jakým způsobem mohou menšinové skupiny přijmout hodnoty většinové společnosti a zároveň neztratit svou vlastní identitu (Berry, 2011). V tomto kontextu se nabízí otázka, zda je život v sociálním vyloučení (hlavně v prostorovém sociálním vyloučení) osobní volbou člověka, nebo se jedná o volbu širší společnosti.

Obr. 1: Strategie etnokulturních skupin (Berry, 2011: 5):



Obr. 2: Strategie širší společnosti (Berry, 2011: 5):



2. Role občanské společnosti při zajišťování sociálního bydlení

„Obecně jsme zapomněli na to, že svobodní se nerodíme. Rodíme se s dispozicí ke svobodě.“ (Prudký, Šmídová, 2010: 129)

Čím více do tématu sociálního bydlení v Praze 5 a obecně v České republice pronikám, tím si stále více uvědomuji, že je pro jeho existenci a vnímání zcela zásadní způsob bytí společnosti, občanské společnosti a možnosti participace na veřejném dění, společenství a jeho aktivitách. Hodnotová struktura současné společnosti České republiky se od roku 1989 příliš nezměnila (Prudký, Šmídová, 2010). Dle Inventury hodnot (2009) lze paradoxně za deviantní chování, chápejme chování, které se odlišuje od hlavního proudu hodnotové orientace společnosti, považovat otevřenou, tolerantní a pluralitní společnost. Za deviantní lze tedy v tomto kontextu považovat hodnotové zaměření na diferenciaci, otevřenost, skromnost, přebírání odpovědnosti za sebe sama, snahu o prosazení vlastního názoru a další podoby nonkonformity (Prudký, Šmídová, 2010:30).

Slovy vedoucího programu velké neziskové organizace, která se věnuje problematice sociálního znevýhodnění v České republice:

„Na ty švýcarské příklady nám tady chybí ti Švýcaři a na ty britské zase Britové a v tom je ta potíž, protože lidi se tady nechovají jako Švýcaři a jako Britové, takže mluvit o tom, jak to funguje jinde je hezký pro inspiraci, ale na to tady chybí ty lidi, ta kultura a způsob života, kterej je určující pro celek, např. to jak se lidi staví k majetku, k budování hodnot.“ (Mikeš 03:107).

Avšak právě tyto „deviantní“ hodnoty jsou pro zdravou společnost žádoucí a jejich rozvíjení je nezbytné pro směřování k otevřené společnosti (Prudký, Šmídová, 2010).

Opomíjení problému sociálního vyloučení může vést k vážnému ohrožení demokratické, svobodné společnosti. Je faktem, že sociálně vyloučené osoby nemají možnost participovat na kulturním, ekonomickém, politickém a sociálním životě společnosti a jako takové se stávají snadným nástrojem manipulace vládnoucích elit, držitelů moci, pro které je velice výhodné udržovat skupiny sociálně vyloučených osob právě kvůli tomu, že je tak jednoduché s nimi manipulovat, jsou totiž vyloučeni z dialogu moci a veřejnosti a jako takoví pozbývají možnost kontroly oprávněnosti a demokratičnosti užití nástrojů manipulace (Prudký, Šmídová, 2010: 127).

Jako velice nebezpečné pro demokracii a otevřenou společnost je vnímáno rozdělování společnosti na sociálně vyloučené, kteří si z perspektivy většiny svou bezútešnou situaci zavinili sami, třeba svou vlastní leností nebo snahou vyhnout se práci, zatímco ti ostatní, hlavní proud je považován za „slušné občany“, kteří se snaží. Ilustrace tomu mi byla situace z dnešního rána, kdy paní cestující se mnou v tramvaji, odmítla revizorovi ukázat platný lístek a vyžadovala, aby revizor nejprve zkontroloval „bezdomovce“, který s námi v tramvaji jel. Situace mi byla dokladem toho, že mainstreamový přístup k sociálně vyloučeným je škodlivý, zbavuje totiž tyto „slušné občany“ spoluodpovědnosti za situace, které vedly k sociálnímu vyloučení značného množství osob a také zvýrazňuje nedemokratické a protiobčanské, nehumánní tendence společnosti (Prudký, Šmídová, 2010: 129), prohlubuje nástroje manipulace, ale také podporuje xenofobii a nesnášenlivost ve společnosti, které jsou prvním krokem k radikalismu a extremismu a vedou, poučení historií, k tzv. konečnému řešení otázky (Prudký, Šmídová, 2010: 25).

V kontextu sociálního bydlení a problematiky sociálního vyloučení v České republice je rolí občanské společnosti umožnit dialog mezi mocí a veřejností, jakožto základ demokratické společnosti a možnost participace na veřejném dění širokému okruhu občanů.

V následujících podkapitolách se zaměřím především na organizovanou občanskou společnost, její vztah k trhu, státu a její postavení, role a možnosti v systému sociálního bydlení.

2.1. Občanská společnost a její aktivity

Společenskou inkluzi a regeneraci sousedství, o které jsem psala v předchozích kapitolách, nelze nařídit, přestože se jedná o nezbytné složky zdravé a fungující společnosti. Stát, obce i neziskové organizace mohou napomáhat mířit na tyto cíle, ale je nezbytné, aby snaha vycházela především ze samotných občanů. Proto považuji za důležité zařadit do práce kapitoly věnující se občanské společnosti, která je nezbytnou součástí pluralitní demokratické společnosti, svobodným místem konání, sdružování a sebeorganizace občanů působící v oblasti mezi rodinou, trhem a státem. Lze ji definovat jako oblast sdružování občanů formálního i neformálního charakteru (Skovajsa a kol., 2010: 63). Činnost organizované občanské společnosti může směřovat buď směrem dovnitř, tedy k vlastním členům, v tom případě jsou označeny za vzájemně prospěšné

organizace, jiné jsou zaměřené směrem ven a jsou označovány za veřejně prospěšné organizace. Její přínos je spatřován v tom, že může být efektivním, nezávislým doplňkem a alternativou k činnosti a službám nabízenými státem nebo trhem, může využívat jejich kladné stránky a zároveň se může vyhnout jejich selháním. Navíc se dle Anheiera organizace občanské společnosti mohou na rozdíl od státu věnovat i uspokojování menšinových zájmů (Anheier, 2005: 174). Do oblasti uspokojování menšinových zájmů spadají služby sociálního bydlení zajišťované neziskovými organizacemi. Soukromé organizace občanské společnosti jsou tvořeny vztahy, aktivitami, zájmy a majetkem jednotlivců, poskytují veřejně prospěšné služby a tím se podílejí na uskutečňování veřejného blaha (Skovajsa a kol., 2010: 79). Definice veřejné prospěšnosti je popsána v novém občanském zákoníku, podle kterého lze za veřejně prospěšné právnické osoby považovat ty, jejímž posláním je naplňování obecného blaha (Zákon č. 89/2012, § 146), avšak status veřejné prospěšnosti si může do veřejného rejstříku připsat pouze ta právnická osoba, která splní kritéria veřejné prospěšnosti, která budou definována jiným právním předpisem (Zákon č. 89/2012, § 147). Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti procházel v březnu 2015 legislativní radou vlády. Účelem tohoto zákona je zajistit jakýsi label kvality, který by mohl právnickým osobám, které budou mít připsaný tento status, umožnit čerpat různé výhody, např. daňové zvýhodnění nebo čerpání veřejné podpory.

S ohledem na typ činnosti lze rozdělit organizace na servisní, zájmové a advokační. Organizace v roli poskytovatelů, případně poskytovatelů sociálního bydlení by bylo možné zařadit k organizacím servisním, tedy těm, které poskytují služby v oblasti sociální, zdravotní nebo vzdělávací. Poskytují služby, které neposkytuje stát ani trh nebo je stát a trh poskytuje, ale v nedostatečné kvalitě nebo množství (Skovajsa a kol., 2010: 41). Vzhledem k tomu, že v mé práci se vedle popisu stavu českého neziskového sektoru ve vztahu k bydlení budu věnovat i popisu a službám zahraničních organizací, budu pro porovnání organizací organizované občanské společnosti vycházet ze strukturálně-operacionální definice dle Anheiera a Salamona, kteří se zaměřili na skutečné uspořádání a fungování organizace, díky kterému je možné srovnávat organizace v mezinárodním měřítku. Definovali tak několik základních znaků, kterých se při popisu organizované občanské společnosti budu držet. Za základní znaky považují organizovanost, soukromý charakter a nezávislost na státu, zásadu nerozdělování zisku, samosprávnost a dobrovolnost (Skovajsa, 2010: 38,39).

Organizovanost je chápána jako institucionalizace, která vyděluje organizaci z neformálních vztahů např. v rámci rodiny, jednorázového sdružování nebo dočasného hnutí. Jejich soukromý charakter je definován jako vydělení od vlády a veřejného sektoru. Zásadním odlišením neziskových organizací od soukromých firem je právě zásada nepřerozdělování zisku mezi majitele, členy nebo vedení, naopak je charakteristické investování zisku ve prospěch předmětu činnosti organizace. Samosprávnost organizací spočívá ve vlastní kontrole a správě svých aktivit. (Anheier, 2000: 2). Vstup do organizace je dobrovolný a navíc se na její činnosti často podílí dobrovolníci (Anheier, 2005: 49).

Anheier dále zmiňuje změnu v uvažování o managementu neziskových organizací, zatímco dříve bylo na management v NNO nahlíženo skrze prsty a ve spojitosti s NNO byla často zmiňována spíše slova jako soucit, dobrovolnictví a filantropie, která vystihovala jejich účel. V posledních letech se náhled na NNO vyvíjí jiným směrem, protože se mění postavení NNO ve společnosti. Stávají se totiž čím dál častěji významnými politickými hráči a ekonomickými silami (Anheier, 2000: 2). To dosvědčuje i fakt, že NNO poskytující sociální bydlení v západní Evropě jsou stále většími hráči a významnými aktéry na poli sociálního bydlení.

2.2. Vztah organizované občanské společnosti a trhu

Trh sice zajišťuje efektivní distribuci statků, ale jevy, kterými jsou např. diskriminace nebo mechanismy související se sociálním vyloučením, vedou logicky k tomu, že jsou některé skupiny osob z účasti na trhu vyloučeny nebo je jejich účast omezena, není tedy zaručena distribuční spravedlnost (Potůček, 2005: 91), což může být živnou půdou pro nárůst nerovností ve společnosti, které mohou vyústit v sociální konflikt. Oblast bydlení bych zařadila do skupiny soukromých statků, mohou být poskytovány organizacemi občanské společnosti osobám, které si nemohou dovolit zaplatit jejich tržní cenu. Užitek z konzumace některého statku může zároveň přispět k blahobytu někoho jiného (Skovajsa, 2010: 94,95), v tomto směru si myslím, že zajištěním kvalitního systému sociálního bydlení lze docílit zmírnění negativních dopadů případného sociálního vyloučení a obecně sociálního propadu domácností.

Bydlení nelze považovat za veřejný statek ve smyslu, jakým byl chápán před rokem 1989, tento přístup vedl k pasivitě a potlačil základní právo občana na osobní

vlastnictví. Ve spojitosti s diskusemi o sociálním bydlení se velice často uplatňuje argument, že bydlení je právo. Lux připomíná, že se nejedná o právo nárokové (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 10). Jinými slovy je nutné odlišovat mezi termínem právo, tedy nemožnost někomu bránit v bydlení a nárok, tedy povinnost zajistit bydlení. Efektivní nástroje bytové politiky by měly umožnit osobám, pro které není bydlení na volném trhu finančně dostupné a jsou znevýhodněny, získat kvalitní a dlouhodobé bydlení.

2.3. Vztah organizované občanské společnosti a státu

Organizovaná občanská společnost (OOS) je nezbytnou součástí sociální bytové politiky, je v poskytování služeb efektivní, se svými příjmy nakládá racionálně, využívá inovativních metod, zná problematiku a místní prostředí (Skovajsa a kol., 2010: 148). Kooperace státu s organizovanou občanskou společností (OOS) je oboustranně prospěšná, organizace mohou kompenzovat nebo doplňovat nedostatky státu a tato koexistence může vést k rozšíření, zkvalitnění a zefektivnění dostupných služeb. V tomto směru je kooperace OOS se státem mnohem přínosnější nežli rivalita. Spolupráce mezi státem a OOS se dle Salamona začala rozvíjet mimo jiné kvůli krizi sociálního státu a jeho negativním efektům, jakými je velká byrokratizace, nepružnost systému, závislost na sociálních dávkách a zbavování jednotlivců vlastní iniciativy a osobní odpovědnosti kvůli protektivnímu systému sociálních dávek apod. (Skovajsa a kol., 2010: 146).

I přestože se OOS pohybuje v oblasti mezi trhem, státem a rodinou, není toto vymezení tak jednoznačné. Stát významným způsobem zasahuje do rozvoje neziskových organizací, protože ty jsou do jisté míry závislé na státních dotacích i na krajských a obecních rozpočtech. Anheierova a Salomonova teorie sociálních počátků OOS mapuje modely vztahu státu a organizované občanské společnosti v souvislosti s historicko-sociologickými příčinami vzniku sociálního státu v různých zemích. Tito autoři vymezili čtyři základní modely vztahu mezi OOS a státem. Pro jejich teorii jsou důležité dvě základní oblasti, kterými je velikost občanské společnosti a výdaje sociálního státu. Jedná se o model liberální, sociálnědemokratický, korporativistický a etatistický (Salomon, Anheier, 1996: 18). Liberální model je typický nízkými sociálními výdaji státu a zároveň rozsáhlým občanským sektorem, tento model se prosadil zejména v zemích, ve kterých měla historický vliv střední třída a dělnická třída se v nich nikdy

příliš neprosadila. Pro sociálnědemokratický model je charakteristický široký rozsah sociálních výdajů státu, zatímco vliv občanské společnosti byl nepatrný, tento model se prosadil zejména v zemích, ve kterých měla historický vliv dělnická třída. Pro model korporativistický jsou typické poměrně vysoké sociální výdaje státu, stejně jako poměrně rozsáhlá OOS. Sociální služby jsou v zemích tohoto typu poskytovány organizacemi občanské společnosti, které jsou často financovány ze státních zdrojů. Poslední definovaný je model etatistický, který je charakteristický jak nízkými sociálními výdaji státu, tak nerozvinutou OOS, sociální služby jsou poskytovány především komerčními subjekty. Tento model se rozvinul v zemích s bezvýznamnou historickou rolí dělnické i střední třídy (Salomon, Anheier, 1996: 19). Není lehké určit, jakému vztahu situace v České republice nejbližší odpovídá, protože v průběhu historického vývoje se vztah českých zemí k poskytování sociálních služeb značně měnil a vyvíjel. Zatímco prvorepubliková tendence směřovala spíše k modelu liberálnímu, v nedemokratickém období komunistického režimu by se dle Skovajsy dal tento vztah přiřadit k nedemokratické verzi sociálnědemokratického modelu. Rakousko-uherská monarchie se svou spoluprací s církvemi jakožto charitativními organizacemi pro změnu zasadila o základy korporativistického modelu. Situace v České republice se tak v současnosti blíží smíšenému typu těchto modelů (Skovajsa a kol., 2010: 48).

2.4. Role organizované občanské společnosti (OOS) při poskytování sociálního bydlení

Již v úvodu práce zaznělo, že OOS, tedy především neziskové organizace hrají významnou roli v poskytování sociálního bydlení především v zahraničí. Nyní se ve zkratce zmíním o působení OOS v této oblasti, blíže se jednotlivým modelům budu věnovat v kapitole čtyři.

Dle *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení v období 2011- 2015* je role neziskových organizací významná obzvláště v zajištění dlouhodobého sociálního bydlení, které je třetím stupněm bydlení, na který je dle Strategie potřeba se zaměřit. Specifickým příkladem role neziskových organizací při poskytování sociálního bydlení je Program cílené garance, jejíž pilotní projekt se rozběhl v České republice v roce 2013 a v tuto chvíli se testuje v několika mimopražských lokalitách.

Cílená garance je model sociálního bydlení, ve kterém nefiguruje stavba nových bytů, ani rekonstrukce stávajícího bytového fondu, je v něm využit potenciál bytového fondu soukromých vlastníků, který obsahuje dostatečný počet bytů dle dat ze Sčítání lidu, bytů a domů (SLBD). Záměrem tohoto programu je zvýšit dostupnost nájemního bydlení domácnostem, které jsou na trhu s byty vnímány jako rizikové nebo jsou diskriminovány a zároveň nemají dostatečné finanční prostředky na tomu, aby si bydlení našly na volném trhu, ale mají dostatečnou kompetenci udržet si dlouhodobé nájemní bydlení. Cílem tzv. cílených garancí je snížit rizika pronájmu pro soukromé pronajímatele (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 118) a tím zvýšit nabídku bytů. Jde tedy o to zvýšit atraktivitu pronajímání bytu skupinám domácností, které jsou pronajímateli vnímány jako rizikové a snížit rizika spojená s neplacením nájemného nebo vznikem škod na bytě. Neziskové organizace, obce nebo stát v tomto případě po určitou dobu garantují pronajímateli placení nájemného nebo úhradu škod vzniklých užíváním bytu. Rizika spojená s neplacením nájmu tedy přechází na neziskovou organizaci nebo obec, které jsou v ideálním případě proti neplacení nájmu pojištěny komerčními subjekty nebo škody kryjí z finančních rezerv nebo garančního fondu státu. Velkou výhodou takového modelu je fakt, že nevede ke ghettoizaci příjmově slabších domácností v jedné lokalitě, nepředpokládá vysoké veřejné výdaje a neomezuje výběr bytů na často nekvalitní obecní byty (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 118). Zároveň může hrát přítomnost neziskové organizace roli ve včasném podchycení případných problémů, které mohou vést až k vystěhování nájemníka. Vzhledem k tomu, že na českém trhu není doposud pojišťovací produkt, který by mohly pro tento účel neziskové organizace nebo obce využít, byl založen garanční fond, který kryje rizika v rámci pilotního projektu Agentury pro sociální začleňování (Šimáček, 2011: 23).

Doba cílené garance by měla být časově omezená, po jejím vypršení by smluvní vztah mezi pronajímatelem a cílovou domácností pokračoval formou klasické nájemní smlouvy, která bude trvat dostatečně dlouho (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 119).

Vzhledem k velkému zastoupení soukromého nájemního bydlení v České republice by byla cílená garance cestou, jak zapojit do sociálního bydlení i soukromé vlastníky bytů a využít efektivně tento potenciál.

Další z nástrojů bytové politiky, ve kterém se objevuje aktivní role neziskových organizací, je třístupňový model dostupného bydlení, který je zacílený na domácnosti, které nemají dostatečné kompetence k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Tento model se mezi českými organizacemi objevuje poměrně často. Skládá se ze tří dostupných stupňů bydlení- 1) krátkodobého bydlení, 2) přechodného bydlení spojeného se sociálními službami a terénní prací a 3) dlouhodobého samostatného nájemního bydlení. Domácnosti, které absolvovaly resocializaci v druhém stupni, se mohou stát cílovými domácnostmi nástroje cílené garance (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 6). Nástroj dostupného bydlení tak není rigidní v tom smyslu, že by pro domácnosti zařazené do tohoto programu bylo povinné projít všemi stupni.

Nástroj dostupného bydlení odpovídá spíše přístupu „housing ready“, který je založen na předpokladu, že domácnost by si nejprve měla osvojit základní návyky nutné pro bydlení (např. pravidelné placení nájmu). Nástroj cílené garance odpovídá spíše principu „housing first“, který je založený na myšlence, že není potřeba k bydlení získávat specifické návyky, ale je nutné začít bydlet v kvalitním a stabilním bydlení, co nejdříve. Přístup „housing first“ je v současné době velice populární napříč Evropou a zejména v západní Evropě se ukázal jako velice efektivní a úspěšný v případě pilotního programu realizovaného Evropskou komisí v pěti evropských městech (Lisabon, Budapešť, Amsterdam, Kodaň, Glasgow) v letech 2011-2013, do kterého bylo zařazeno pět set lidí z celkového počtu 4,1 milionů lidí bez domova v Evropě (Wecker, 2014). Do programu byli zařazeni i dlouhodobí bezdomovci, drogově závislí nebo mentálně postižení a jejich reintegrace byla úspěšná z 90 % ve městech Amsterdam, Glasgow a Kodaň a z 80 % byla úspěšná v Lisabonu. Pozitivně se program projevil i ve snížení množství užívaných drog (Wecker, 2014).

3. Bydlení v kontextu České republiky

Hlavním cílem bytové politiky by měla být snaha zamezit sociálnímu vylučování určitých skupin obyvatel ze společnosti. Specifickými cíli bytové politiky, tedy státních intervencí na trhu bydlení, by mělo být jednak zmírnění nedostatků vyplývajících z nedokonalosti trhu bydlení a druhá zajistění redistribuce kvalitního bydlení širokému spektru domácností (tedy i nízkopříjmovým a diskriminovaným domácnostem) (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 49). Bytová politika by vzhledem ke specifickým trhu bydlení a teoriím bytové politiky měla jít ruku v ruce s politikou sociální (Lux, Kostecký (eds.),

2011: 57), zároveň by v žádném případě neměla nahrazovat trh, měla by ale svým působením minimalizovat jeho neefektivitu.

Pro fungující bytovou politiku státu, jež je součástí politiky sociální (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 57), je důležité klást důraz nejen na efektivitu, ale i efektivnost vynakládaných nástrojů. Efektivnost v tomto případě znamená úspěšnost při dosahování cílů a efektivita „přiměřenou“ výši výdajů k očekávanému dopadu nástrojů. Pro oblast sociálního začleňování je důležitá tzv. vertikální efektivnost, která sleduje, jestli jsou nástroje bytové politiky zacílené na cílové, tedy příjmově slabší domácnosti (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 51), protože podpora příjmově slabších domácností by měla vést ke snížení sociálních rozdílů a nerovností ve společnosti. K efektivnímu využívání bytového fondu obcí je potřeba zajistit selektivní snižování nájemného, tedy snižovat ho domácnostem s těmi nejnižšími příjmy (Sunega, Jahoda, Kostecký, Lux, Bába, 2011: 32).

Regresivní charakter má taková bytová politika, která svými nástroji podporuje příjmově silnější domácnosti, což vede ke zvyšování sociálních nerovností ve společnosti, což může být dlouhodobě neudržitelné (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 57) a pro fungování společnosti jako celku destruktivní.

Bytová politika v České republice je od roku 1990 výrazně nakloněna podpoře vlastnického bydlení. Velká část nástrojů podpory vlastnického bydlení podporovala spíše příjmově silnější domácnosti, jako taková byla příjmově regresivní (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 104).

Vedle efektivity a efektivnosti nástrojů je nutná i flexibilita bytové politiky, tedy schopnost rychle reagovat na změny v oblasti trhu bydlení, ale i na ekonomické změny obecně (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 54). Bytová politika by neměla být rigidní univerzalistický systém, spíše škála přístupů, nástrojů, modelů, prostředků, ale i typů bydlení, kterých je možné v bytové politice využít (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 93).

Poměrně novými nástroji, které přispívají k otevřenosti bytové politiky v České republice, jsou nízkouročený úvěry JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) financované z Evropských strukturálních fondů, které zprostředkovává od ledna 2014 Státní fond rozvoje bydlení. Tento program je možné

využít k přestavbě sociálních bytů nebo revitalizaci společných částí bytových domů, je určen všem vlastníkům bytových domů a mohou ho využít i neziskové organizace. Částka, kterou je možné čerpat, se pohybuje mezi 1 a 120 mil. Kč a délka splatnosti úvěru je až 30 let (Státní fond, 2014). Nedostatkem programu JESSICA je fakt, že nepodporuje koupi bytů nebo pozemků. Počítá tedy pouze s přestavbou stávajícího bytového fondu obcí nebo neziskových organizací. Dle Platformy pro sociální bydlení však obce ani neziskové organizace nemají zatím zájem využít nízkouročených úvěrů k pořízení sociálních bytů (Snopek a kol., 2014: 18). Oproti roku 2010 je zde ale patrný trend přenášení odpovědnosti za bytovou politiku obce na neziskové organizace i fakt, že stále více obcí dává obecní byty do správy neziskovým organizacím, praxí je tomu tak např. v Praze 8 nebo Praze 9, kde v minulém volebním období fungovala spolupráce s Kolpingovým domem, azylovým domem pro matky s dětmi. O podobné formě spolupráce uvažují i noví zastupitelé v Praze 5. Přesto je počet takto využívaných bytů zatím nedostačující a pro proces úspěšné reintegrace domácnosti je nutné tento počet navýšit (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 49).

3.1. Privatizace bytového fondu

Česká republika je jednou ze zemí Evropské unie, která má nejvíce decentralizovanou lokální samosprávu (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 46). Vzhledem k historickému vývoji je v České republice, dostatečný počet bytů, bydlení je tedy fyzicky dostupné (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 98), avšak podobně jako v jiných post-socialistických zemích proběhla v České republice rozsáhlá privatizace bytového fondu, nřízená na úrovni obcí (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 101). Obce do konce roku 2009 zprivatizovaly okolo 2/3 svého bytového fondu, které získaly v počátcích transformačních procesů v 90. letech od státu (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 101). V současné době mají obce ve vlastnictví 1/8-1/10 bytového fondu (Sunega, Jahoda, Kostecký, Lux, Bába, 2011: 33). Data ze Sčítání lidu, domů a bytů z roku 2011 potvrdila, že bytový fond, který je v současnosti dostupný, je především ve vlastnictví soukromých majitelů a je větší než bytový fond ve vlastnictví obcí. Z celkového počtu 4 104 635 obydlených bytů v České republice, je jejich vlastníkem fyzická osoba ve 46 %, obecní a státní byty zaujímají pouze 9 % z celkového bytového fondu (Sčítání, 2011). S tímto faktem je nutné počítat i při výběru nástrojů a modelů vhodných pro bytovou politiku.

3.2. Sociální bydlení v České republice

Koncepce sociálního bydlení se v jednotlivých evropských zemích liší, v současné době existuje široká škála přístupů, nástrojů a modelů, které přinášejí flexibilitu, variabilitu, inovace a především možnost svobodné volby vybrat si bydlení dle vlastních preferencí. Využití těchto přístupů, nástrojů a modelů je zásadní pro udržitelný model sociálního bydlení. Právě možnost výběru a svobodné volby je klíčem k vlastní odpovědnosti při hledání bydlení. Mezi zahraniční trendy v problematice sociálního bydlení patří cílená sociální práce, osobní přístup, sociální začleňování, využívání zákonitostí trhu, flexibility i zapojení soukromého sektoru, tedy využití soukromého kapitálu a soukromého nájemního bydlení a zapojení organizované občanské společnosti (Šimáček, 2011:19). Lux s ohledem na rozmanitost domácností ohrožených sociálním a prostorovým vyloučením s rozdílnými potřebami a kompetencemi, zmiňuje, že je nutné navrhnout flexibilně se rozvíjející nástroje bytové politiky (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 14).

V České republice není sociální bydlení definováno na centrální úrovni, tato problematika tak spadá do kompetence obcí, jejichž postoj k příjmově nejslabším domácnostem, případně diskriminovaným domácnostem, se značně liší., protože stát obcím neukládá povinnost řešit problematiku sociálního bydlení na území obce. Zároveň poptávka a potřeba sociálního bydlení převyšuje nabídku (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 104). Sociální služby dle Zákona o sociálních službách (Zákon, 108/2006: § 34), jako jsou azylové domy a zařízení pro krizovou pomoc velice často neplní svůj účel, kterým je poskytnutí dočasného bydlení vedoucí ke stabilizaci situace domácnosti, často jsou totiž řešením trvalým (Šimáček, 2011:18). Azylové domy v současné době fungují jako alternativa k sociálnímu bydlení. K tomu, aby mohly plnit svůj účel, potřebují návaznou službu právě v podobě sociálního bydlení (Snopek a kol., 2014: 9).

V současné době se připravuje Zákon o sociálním bydlení, který by měl vejít v platnost v roce 2017, tomu předchází příprava koncepce sociálního bydlení, která v těchto dnech (duben 2015) prochází meziresortním připomínkovým řízením. Vznik Zákona o sociálním bydlení i koncepce sociálního bydlení podporuje z řad občanského sektoru např. Platforma pro sociální bydlení, která se problematice bydlení v České republice věnuje od roku 2013 a je poměrně významným aktérem z řad občanské společnosti,

který se této problematice věnuje. Ke dni 18. 7. 2014 měla tato platforma 51 členů z řad neziskových organizací, odborníků, ale i široké veřejnosti (Snopek a kol., 2014:2).

Dle Pozičního dokumentu Platformy není nutné, aby byl Zákon o sociálním bydlení podmíněn vznikem nové sociální služby, ale shoda panuje v tom, že sociální bydlení by mělo být garantováno obcemi v přenesené působnosti státní správy, přičemž stát by garantoval financování nákladů spojených s povinností obcí zodpovídat za sociální bydlení na území obce. Další z uvedených stanovisek Platformy se týká toho, že všichni poskytovatelé sociálního bydlení by měli být registrováni a měli tak plnit zákonné normy týkající se např. kvality, dostupnosti, umístění mimo vyloučené lokality apod. (Snopek a kol., 2014: 17).

Cílem sociálního bydlení v České republice by mělo být sociální začleňování a prostorová integrace cílových domácností, která je nutná pro snižování sociálních rozdílů a nerovností ve společnosti. Ruku v ruce s tímto cílem jde i šetrnost k veřejným prostředkům (Lux, Kostelecký (eds., 2011: 93), pro kterou je nezbytné přesné zacílení cílových domácností, které v rámci sociálního bydlení budou podporovány, stejně jako prevence ztráty bydlení prostřednictvím sítě kontaktních center nebo občanských poraden zajišťovaných neziskovými organizacemi. Právě otázka širšího zacílení cílové skupiny domácností a kritéria posuzování potřebnosti jsou kruciólní.

Dle Analýzy sociálně vyloučených lokalit je finančně nedostupné soukromé nájemní bydlení pronajímané za tržní cenu pro jednočlenné domácnosti seniorů, domácnosti samoživitelů na rodičovské dovolené, nízkokvalifikované pracující samoživitele, domácnosti s aspoň jedním dlouhodobě nezaměstnaným a domácnosti nízkokvalifikovaných pracujících (GAC, 2015: 69).

Vzhledem k tomu, že prvotní příčinou ztráty bydlení není nedostupnost bydlení, ale nahromadění nejrůznějších problémů v životě jednotlivce (např. ztráta zaměstnání, zadlužení, rozvod, závislost) (Prudký, Šmídová, 2010), je prevence nesmírně důležitá. Pro domácnost, která dlouhodobě nájemní bydlení již ztratila je mnohonásobně náročnější dlouhodobě nájemní bydlení znovu získat. Např. pokud rodina žije v krizovém bydlení, na ubytovně nebo na „špatné“ adrese ve městě, je pro ni mnohem těžší sehnat dlouhodobě nájemní bydlení, protože je pronajímateli vnímána jako riziková. Čím déle žije domácnost v nevyhovujících podmínkách, tím těžší je její

reintegrace do společnosti (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 110). Pracovníci neziskových organizací, kteří pracují s bezdomovci v Praze, se shodli na tom, že k reintegraci do běžné společnosti je nutná přibližně stejná doba jakou člověk bez domova žije na ulici (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 42). Znovu je tedy na místě mluvit o nutnosti a potřebě prevence a individuálního přístupu k osobám, které jsou ohrožené ztrátou bydlení.

Dle výzkumu Ústavu územního rozvoje z prosince 2012 vyplývá, že městské (tj. financované z městských rozpočtů) a komerční ubytovny jsou považovány za součást bytové a sociální politiky města a lze je využít jako jeden ze stupňů prostupného bydlení (Ústav. 2012: 24), to považuji za vysoce problematické, vzhledem k tomu, že samotné výsledky šetření připouští, že vlastníci komerčních ubytoven do budoucna přestanou ubytovny provozovat v případě, že se pro ně tato činnost stane ztrátovou (Ústav, 2012: 23). V ubytovnách často žijí lidé dlouhodobě, avšak s krátkodobými smlouvami, nemají k dispozici sociální zařízení nebo kuchyň, ubytovny jsou často ve špatném technickém stavu a nachází se na okrajích obcí (GAC, 2015: 70). Nejedná se tedy o uspokojivé a dlouhodobé řešení sociální a bytové politiky obce. Analýza sociálně vyloučených lokalit informuje o výrazném nárůstu počtu lidí žijících na ubytovnách i o tom, že v případě soukromých pronajímatelů přibývá vedle provozování ubytoven i bydlení v substandardních formách bydlení, nelze tedy problematiku bydlení sociálně vyloučených zúžit pouze na bydlení na ubytovnách (GAC. 2015: 40), v méně jak jedné pětině případů vlastní ubytovnu obec, ve všech ostatních případech je ubytovna vlastnictvím soukromých osob (GAC, 2015:70).

3.2.2 Cílové domácnosti pro sociální bydlení

Z důvodu potřeby zacílení nástrojů sociálního bydlení je nutné správně definovat cílovou skupinu. Za tzv. „cílové“ domácnosti, kterým by mělo být sociální bydlení určeno, jsou považovány domácnosti, pro které je tržní nájemní bydlení finančně nedostupné a zároveň jsou tyto domácnosti ze sociálních, zdravotních, etnických, rodinných nebo finančních důvodů na trhu s bydlením znevýhodněny a tím přímo ohroženy sociálním vyloučením (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 105).

Domácnosti můžeme rozdělit na dvě kategorie, tedy na ty, které mají dostatečné kompetence udržet si dlouhodobé nájemní bydlení a ty domácnosti, které nemají dostatečné kompetence udržet si dlouhodobé nájemní bydlení (Lux, Kostelecký (eds.),

2011: 106). Pro první typ domácností se v České republice častěji uvádí jako vhodný model cílené garance, tedy prostřednictví a koncepce „housing first“. Pro druhý typ domácností se v kontextu situace v České republice uvádí jako vhodná spíše koncepce „housing ready“ a model prostupného bydlení, avšak s jakou jistotou jsme schopni říct, že daná domácnost nemá kompetence k udržení dlouhodobého nájemního bydlení? V rámci pilotního, zahraničního projektu zaměřeného na koncept „housing first“, došlo ke zjištění, že tento koncept je vysoce úspěšný při integraci osob bez domova s dalším znevýhodněním (např. závislost na drogách, psychické postižení apod.) (Wecker, 2014).

3.3. Diskriminace na trhu s byty

K pochopení toho, proč na trhu s byty dochází k diskriminaci, může posloužit přístup behaviorální ekonomie, která shledává souvislost mezi velikostí subjektu a mírou averze k riziku. Tedy čím větší je subjekt, tím menší je averze k riziku, naopak čím menší je subjekt, tím větší je averze k riziku. V situaci, kdy většina bytového fondu patří soukromým vlastníkům, je ekonomicky pochopitelné, že tito vlastníci nebudou ochotni postupovat riziko, protože by se jich případný neúspěch znatelně dotknul, ne-li existenciálně ohrozil. Lux upozorňuje, že obdobná situace se týká menších obcí, které neposkytují pomoc rizikovým domácnostem (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 112), ale naopak je odsouvají mimo pole svého zájmu.

Některé domácnosti pronajímatelé vnímají jako „rizikové“. Tato rizika jsou často výplodem stereotypního nahlížení na určité skupiny obyvatel ze strany pronajímatelů. Mezi tzv. cílové domácnosti sociálního bydlení, které jsou pronajímateli vnímány jako rizikové a jsou diskriminovány, patří vícedětné, neúplné nebo mladé rodiny, migranti a Romové (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 52).

V problematice diskriminace na trhu s byty mohou hrát velkou roli neziskové organizace, které stojí mezi cílovými domácnostmi a poskytovateli bydlení, zajišťují komplexní služby, které přispívají k prevenci ztráty domova a pomáhají s případnou reintegrací klientů do běžného života. Pro soukromé pronajímatele mohou NNO poskytovat jakousi „záruku spolehlivosti“ u domácností, které vnímají jako „rizikové“ nájemníky. Je potřeba zmínit, že i koncepce „housing first“ počítá v prvních měsících po zapojení domácnosti do programu s rozsáhlou a velice intenzivní sociální prací

poskytující poradenství, asistenci a především podporu tak, aby domácnost z bydlení opětovně nevypadla. Není právě tato podpora příčinou úspěchu reintegrace?

3.4. Dávky státní sociální podpory a dávky v systému pomoci v hmotné nouzi

3.4.1. Příspěvek na bydlení

Podpora bytové politiky ve prospěch příspěvku na bydlení je také označovaná za tzv. podporu na hlavu nebo podporu poptávky, která byla důsledkem snahy snižovat zatížení veřejných rozpočtů a zajistit efektivitu (Lux, 2002: 73), podpora bytové výstavby státu je označovaná jako tzv. podpora na cihlu nebo podpora nabídky. Příspěvky na bydlení jsou zásadní pro to, aby bylo kvalitní bydlení dostupné i nízkopříjmovým domácnostem. V posledních letech existence tohoto příspěvku ho pobíralo 7 % českých domácností (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 114).

Současná podoba přidělování příspěvku na bydlení řeší problém finanční dostupnosti bydlení, ale již neřeší výše uvedený problém diskriminace na trhu s byty (Lux, Kostecký (eds.), 2011: 94). Problém, který se pojí s vyplacením příspěvku na bydlení je nutnost mít nájemní smlouvu a přihlásit se k trvalému bydlišti v pronajímaném bytě, to je pro znevýhodněné osoby na trhu s byty, diskriminované domácnosti nebo pro ty, kteří už nájemní bydlení ztratili, většinou velice obtížné (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 43). Tím se tento nástroj jeví jako poměrně vysokoprahový, tedy možnost čerpání tohoto příspěvku je možná až po dosažení určité mety, kterou je v tomto případě získání standardní nájemní smlouvy, i přestože je zacílený široce, tedy zasahuje velké množství domácností.

Dle návrhu Reformy bytové politiky z roku 2011 by měl být příspěvek na bydlení lépe zacílen a měl by brát v úvahu regionální rozdíly. Konkrétně by nemusel být vůbec určen vlastníkům bytů a také by nemusel být vázán pouze na nájemní smlouvu, pro jeho čerpání by mohla stačit smlouva podnájemní (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 59). V případě, že by příspěvek na bydlení pobírala většina domácností, která má na něj dle vymezení MPSV nárok, pravděpodobně by se jeho vyplácení výrazně prodražilo.

3.4.2. Doplatek na bydlení

Další problém tkví ve vyplácení doplatku na bydlení (dávka systému pomoci v hmotné nouzi), který je určen nízkopříjmovým domácnostem a často pokrývá náklady spojené s bydlením v plné výši, i přestože kvalita bydlení neodpovídá jeho ceně (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 42). Příkladem může být problematika ubytoven v České republice, které svou kvalitou mnohdy nenaplnují charakter domova dle Typologie bezdomovectví ETHOS, ale nájemné je srovnatelné s výší nájemného ve standardním bytě. Proto by při vyplácení doplatku na bydlení měly hrát roli kvalitativní parametry bytu (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 59). Tento předpoklad se naplnil v Zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který nabyl účinnosti 1. 1. 2015. Jedním z cílů tohoto zákona je omezit zneužívání dávky systému pomoci v hmotné nouzi- doplatku na bydlení, kterého bylo zneužíváno především v případě ubytoven. Toho by měl zákon dosáhnout nastavením hygienických standardů kvality bytu, jiného než obytného prostoru a ubytovacího zařízení, stavby pro individuální nebo rodinnou rekreaci (Zákon 111/2006, §33a, §33b) a jejich kontrolou. Výše dávky se bude odvíjet od počtu osob obývajících byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, které budou počítány jako osoby společně posuzované bez ohledu na to, jestli o dávku žádají nebo nežadají (Zákon 111/2006, §8).

Teoreticky by tak měl zákon zabránit tomu, aby se nadále neodvíjela výše doplatku na bydlení od počtu osob nahlášených v ubytovacím zařízení, bez ohledu na dostupný prostor a kvalitu obývaného prostoru.

Problematickou se jeví část, která stanovuje obcím právo udělovat souhlasy s přidělením této dávky konkrétním ubytovnám tedy ubytovacím zařízením. Jinými slovy, pokud nebude obec souhlasit s existencí té které ubytovny, nedosáhnou její obyvatelé na doplatek, protože bez souhlasu obce, nebude moci Úřad práce doplatek vyplatit. Svou nevoli s touto formulací vyjádřila veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová, která takovou změnu označila za „nesystémovou“ (Šabatová, 2014). V tuto chvíli (duben 2015) se v jednotlivých krajích řeší, jakým způsobem bude způsobilost místa k ubytování posuzována.

Toto opatření vzniklo s cílem zabránit dosud častému zneužívání dávkového systému soukromými pronajímateli, kteří se znalostí toho, že vzácný statek stoupá na ceně (a

z hlediska diskriminovaných domácností je bydlení vzácným statkem), pronajímali za neadekvátně vysoké ceny prostory často neodpovídající kvality.

Vstup příspěvků a doplatků na bydlení na trh, vede k nárůstu ceny bydlení a tím i ke ztrátě reálné hodnoty těchto dávek. Navíc příjem z pronájmů takoví soukromí majitelé s větší pravděpodobností nevyužijí k vylepšení bydlení (Priemus, 1997: 4).

Jako ilustrující uvádím citaci Ráchel, která bydlí v Praze 5 skoro celý život, nyní bydlí v bytovém domě soukromého majitele. Tento dům je ve velice špatném technickém stavu, bydlí v něm řada dalších nízkopříjmových domácností. Standardní nájemné v domě je vyšší než průměrné nájemné v lokalitě a zcela jistě neodpovídá kvalitě bydlení. Přesto se dle slov Ráchel ostatní nájemníci, sousedé bojí, že by mohli skončit bez přístřeší, pokud by kritizovali poměry v domě, a proto raději nekritizují a platí.

„No mám čtyři děti, že jo. Bydlím v 1+1, to je pro nás za prvé malý, pak tam mám plíseň, donedávna jsem tam bydlela se samotným betonem na zemi.“

(Ráchel 05:14)

„Já jsem od něj chtěla tři roky lino a nedostala jsem, já jsem si teda po třech letech koupila za vlastní náklady lino, za který jsem dala 5000, což mě to hodně vytrhlo z kapsy, protože já vlastně беру úplně nulu skoro, že máš životní minimum a co z té hmotný nouze dokážeš, nic, to máš tak akorát na jídlo, na svačiny dětem a je to.“

(Ráchel 05:48)

4. Sociální bydlení v evropském kontextu

Podle Harloe je sociální bydlení pouhým přechodem mezi vlastnictvím a soukromým pronajímáním. Vzniklo v relativně krátké době, po Druhé světové válce, tedy v období, kdy byly možnosti soukromého sektoru značně omezeny. Jestliže je tato domněnka pravdivá, je sociální bydlení, stejně tak jako soukromé nájemní bydlení odsouzeno ke svému zániku (Priemus, 1997: 1). Podle Harloe je zásadní na bydlení nahlížet spíše jako na klíčovou komoditu a ekonomického tahouna, než jako na pilíř sociálního státu. Sociální bydlení má být spíše doplněk nikoli náhrada komerčního trhu s bydlením (Blessing, 2012: 191). „Masový model“ sociálního bydlení je tak chápán jako

přechodná ekonomická strategie, nikoli jako udržitelný model sociální péče (Blessing, 2012: 191).

V tuto chvíli je ale v zemích Evropy nezbytné a bude klíčové pro budoucí vývoj v otázkách sociálního vyloučení.

4.1. Historický exkurz

K segregaci příjmově nejslabších domácností a s tím rostoucí sociální vyloučení je celoevropský fenomén, který byl v mnoha zemích ovlivněn masovou poválečnou výstavbou bytů. Poválečná výstavba bytů měla své neblahé efekty především kvůli tomu, že vznikaly často nekvalitní, narychlo postavené vysokopodlažní domy, které koncentrovaly příjmově nejslabší domácnosti v jedné lokalitě. V současné době tvoří tyto byty obývané často nízkopříjmovými domácnostmi největší problém bydlení v západní a stále častěji i ve východní Evropě (Priemus, 1997: 2). Spolu s centralizací a nadměrnou byrokracií spojenou se správou bytů docházelo ke vzniku sociálně vyloučených lokalit. Příkladem může být velká výstavba nekvalitních obecních bytů v 60. a 70. letech ve Švédsku, jejichž systém sociálního bydlení je charakteristický svou vysokou mírou marginalizace a sociální segregace příjmově nejslabších domácností. Systém tzv. univerzální bytové politiky, který umožňoval de facto komukoli žádat o sociální byt, měl své účinky projevit právě v desegregaci sociálních bytů, účinek to mělo opačný a neblahé dopady sociálního vyloučení a zvyšující se segregace, vedou nyní k poměrně radikálnímu řešení situace, kterým je zbourat nekvalitní domy a nahradit je kvalitnější bytovou výstavbou (Lux, 2002: 77) s cílem nekoncentrovat příjmově slabší domácnosti na jednom místě.

V 80. a 90. letech se stavba sociálních bytů ve většině evropských zemí výrazně snížila, právě kvůli výše jmenovaným problémům spojených se segregací a sociálním vyloučením, stejně tak jako kvůli vysoké zátěži veřejných rozpočtů a také kvůli tomu, že iniciativu ve stavbě nových bytů byli ochotni převzít i další účastníci na trhu (Priemus, 1997: 2). Nejprudčeji k poklesu výstavby došlo ve Velké Británii a Nizozemsku, které jsou z dat vyplývajících z European Observation Unit for Social Housing z roku 1996 zeměmi, ve kterých je sociální bydlení procentuálně nejvíce zastoupené. V Nizozemsku tvoří sociální bydlení od 36 do 40 % k celkovému bytovému fondu, ve Velké Británii přibližně 24 % (Lux, 2002: 79).

Při promýšlení systému sociálního bydlení je nutné mít na paměti, že za každou cenu musí být docíleno socioekonomického promísení obyvatel. Sociální bydlení navrhované pro sociálně slabé, tedy nízkopříjmové domácnosti, by bylo totiž chudé záměrně a to není jeho cílem. Jádrem problému je, že marginalizovaný sektor by tímto způsobem jen prohluboval sociální stigma a rozšiřovat tak fenomén prostorové segregace určité skupiny obyvatel. V tomto ohledu jde přeci o to navrhnout systém bydlení, nikoli explicitně systém sociálního bydlení, i přestože takový systém bude mít řadu specifických cílových skupin. Jedním z řešení by mohlo být to, že se provozovatelé sociálního bydlení zaměří na skupinu cílových domácností, která bude mít prioritu při získávání bydlení, ale ve stejnou chvíli se pokusí oslovit širší základnu středně příjmových domácností, tak aby bylo docíleno socioekonomického mixu bytového fondu (Priemus, 1997: 6). Mělo by tedy jít o to mít jasné zacílení, ale zároveň tímto zacílením nestigmatizovat určitou skupinu domácností. Je otázkou, zda je takové oslovení širší základny a tím pádem široké zacílení, resp. nezacílení sociálního bydlení udržitelné a finančně dostupné, zdali to spíše nepovede k tomu, že se na skupiny obyvatel nejvíce ohrožené sociálním vyloučením zapomene a jejich problém se odsune opět o několik let, možná desítek let dál.

4.2. Trendy v oblasti sociálního bydlení

Celoevropským trendem je snižování vlivu státu a omezování státních výdajů v oblasti sociálního bydlení (Lux, 2002: 152). Role vlády, ať už centrální nebo místní se posouvá ze směru poskytovatel sociálního bydlení do směru facilitátor, přičemž by vláda měla vypracovat pravidla, kterými se budou řídit poskytovatelé sociálního bydlení (Priemus, 1997: 2). K zodpovědnosti státu by měla dále patřit kontrola toho, že jsou vládní dotace využity efektivně ke svému účelu a zajišťují, že nízkopříjmové domácnosti skutečně dostávají kvalitní a odpovídající bydlení (Priemus, 1997: 4).

V současné době je možné rozdělit tři základní přístupy státu, obce k sociálnímu bydlení. První z nich je charakteristický centralizací, poskytovatelé sociálního bydlení se musí řídit jasně definovanými kritérii na národní nebo regionální úrovni při přidělování a nárokování sociálního bydlení. V těchto zemích jsou cílové domácnosti, kterým je sociální bydlení určeno, definovány maximální výší příjmu. V případě druhého aplikovaného přístupu nejsou kritéria přidělení bytu upravena na centrální úrovni a obcím je ponechána relativní svoboda při přidělování a nárokování sociálních

bytů. Musí však zajistit sociální efektivnost, která podléhá kontrole kontrolního veřejného orgánu. Třetí přístup je ojedinělý a týká se především Nizozemska, ve kterém došlo k výraznému osamostatnění provozovatelů sociálního bydlení. Přidělování bytů řeší buď samotné bytové asociace, nebo probíhá jednání ve spolupráci s obcemi. Asociace musí zajistit kvalitu bydlení, pravidelné konzultace nájemníků a poskytovatelů bydlení a podporu cílovým domácnostem, které jsou v Nizozemsku definovány jako ty, které mají nižší příjem než je průměrný holandský příjem (Lux, 2002: 83).

Současná podoba a návrhy zmiňované v Koncepti sociálního bydlení spadají nejspíše do první definované charakteristiky, pro kterou je typická vysoká míra centralizace.

V řadě evropských zemí (např. v Nizozemsku, Velké Británii, Německu) postupně přebírají do vlastních rukou správu i provoz sociálního bydlení nezávislé, soukromé organizace, tzv. bytové asociace, které vykazují oproti správě obcí nebo státu vyšší efektivitu, pravděpodobně i díky tomu, že jsou vystavené tržním rizikům (Lux, 2002: 77). Napříč evropskými zeměmi je stále více obhajován prodej sociálních nájemních bytů a výstavbě nových sociálních bytů se země snaží vyhnout, jak jen je to možné (Priemus, 1997: 1). V zemích, ve kterých mají výsadní postavení bytové asociace nebo jiné nezávislé subjekty poskytující sociální bydlení, má však obec právo rezervovat si předem určený počet sociálních bytů (ve Velké Británii je to až 50 % sociálních bytů) pro vlastní účely (Lux, 2002: 84). V Konceptu sociálního bydlení ČR se s neziskovými organizacemi počítá spíše v roli doplňku, se kterým může obec uzavřít rámcovou smlouvu o zajištění sociálního bydlení a dohodnout se tak na tom, že nezisková organizace bude zajišťovat určitou část sociálního bydlení v obci, neziskové organizace by tak tedy byly v podobné pozici jako soukromí majitelé bytového fondu, kteří by sociální bydlení na území obce na základě rámcové smlouvy mohli také zajišťovat (MPSV, 2015).

Velice zajímavým modelem často užívaným v anglosaských zemích, který do problematiky sociálního bydlení vtahuje komerční sektor, je motivace nebo povinnost pro developery stavět určitý podíl sociálních bytů a tuto možnost zmiňuje i Koncept sociálního bydlení ČR v souvislosti se situací, kdy obec nemá dostatečně široký bytový fond, tak aby splnila případným Zákonem o sociálním bydlení stanovené množství sociálních bytů. Tímto způsobem může být docíleno sociální inkluze „rizikových“ domácností, zároveň tento model představuje minimální zásahy a výdaje státu.

Developeři by mohli být motivováni sníženou sazbou DPH na novou bytovou výstavbu nebo poskytnutím obecního pozemku (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 58).

Způsoby veřejné podpory sociálního bydlení se v jednotlivých zemích liší a poskytují poměrně velkou variabilitu, jedná se např. o přímé nevratné dotace, nízkouročené úvěry, zajištění státní garance, která snižuje komerční úrokovou sazbu stavebních půjček (Lux, 2002: 81). Obecným trendem je nahradit státní půjčky, půjčkami poskytovanými komerčními subjekty (Priemus, 1997: 2).

Sociálně nájemní agentury jsou prostředníky mezi soukromými majiteli bytů a cílovými domácnostmi pro sociální bydlení, působí především v Belgii. Agentury byty nevlastní a na trhu s bydlením se pohybují jako standardní nájemci. Tyto agentury poskytují bydlení pod tržní cenou, garantují placení nájemného pronajímateli a zajišťují mu kompletní servis (od údržbářských činností po administrativu spojenou s pronájmem). Byty jsou zájemcům o bydlení přidělovány na základě bodovacího systému, ve kterém se hodnotí čtyři povinné základních kategorií, těmi jsou: bytová nouze, čistý disponibilní příjem, vyživované dítě a přesun do jiného bytu Sociálně nájemní agentury. Mezi nepovinné kategorie patří: počet let na čekací listině a místní vazba (FEANTSA, 2012).

Cílová skupina sociálního bydlení

Je velice obtížné definovat cílovou skupinu pro sociální bydlení, respektive je velice náročné dohodnout se na nějakém konsenzu, jedná se o jednu z nejdůležitějších kategorií při budování systému sociálního bydlení. Dle Priemuse je nutné mít na paměti fakt, že cílovou skupinu je nutné definovat široce, např. podle toho, jestli je příjem domácnosti nižší než průměrný příjem. Cílem tohoto opatření by potom mělo být to, aby cílové skupině domácností definované sociální bytovou politikou státu bylo k dispozici dostatečné množství dostupných bytů (Priemus, 1997: 4). Pro poskytovatele sociálního bydlení je stále větší nutností zahrnout do sociálního bydlení i domácnosti ze střední třídy (Blessing, 2012: 204). Ale k tomu mě opět napadá otázka a lehké zpochybnění, kolik bytů by muselo být k dispozici a kolik financí by muselo být vynaloženo, tak aby sociální bydlení zasáhlo domácnosti ze střední třídy a přesto uspokojilo bytovou potřebu i těch nejpotřebnějších a sociálním vyloučením nejvíce ohrožených domácností?

Systém přidělování sociálního bydlení

Ve většině evropských zemí je zásadním kritériem pro přidělení sociálního bytu aktuální bytová nouze, tedy akutní důvod hledání nového bydlení (Lux, 2002: 83), toto kritérium výrazně akcentuje i Platforma pro sociální bydlení a je zmíněno i v Koncepti sociálního bydlení, kde zaujímá vedle příjmu domácnosti zásadní místo. Jakým způsobem, ale hodnotit aktuální bytovou nouzi domácnosti, aby nebyl výběr domácnosti zavádějící? Koncepte sociálního bydlení ČR v této otázce odkazuje na Evropskou typologii bezdomovectví (ETHOS), která definuje, koho lze považovat za osobu v bytové nouzi (MPSV, 2015). Toto vymezení je ale dle koncepte příliš úzké a nezahrnuje všechny domácnosti, kterým by sociální bydlení v České republice mělo být určeno, a proto je druhým kritériem přidělení bydlení příjem domácnosti, tedy na sociální bydlení budou mít nárok i domácnosti, jejichž náklady spojené s bydlením přesahují 40% disponibilních příjmů. Myslím, že není troufalé napsat, že se jedná o velice široké vymezení cílové skupiny pro sociální bydlení, ale samozřejmě bude záviset na tom, jak vysoko bude hranice celkových příjmu rozhodných pro uplatnění druhého kritéria zákonem stanovena.

Výběr nájemníka by měl probíhat na základě objektivních kritérií tak aby možnost zhodnotit situaci individuálně a tedy zaujatě byla upozaděna a možnost zvýhodnit některé typy domácností dle subjektivního hodnocení pracovníka, tak byla eliminována. V Koncepti sociálního bydlení ČR se přesouvá odpovědnost za výběr nájemníka sociálního bydlení na Úřad práce na úrovni obce s rozšířenou působností, který by dle koncepte vydával osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení, na základě jehož by nárokovala domácnost bydlení u obce (MPSV, 2015). V takovém případě netřeba se obávat o nedostatek objektivních kritérií jako spíše o nedostatek individuálního zhodnocení.

Délka podpory domácnosti

Důležitý aspekt pro jistotu a opravdovou stabilizaci situace je v některých evropských zemích zajištěn uzavřením nájemní smlouvy v sociálních bytech na dobu neurčitou, výjimkou je Velká Británie, Německo a Francie (Lux, 2002: 154). K zajištění sociální efektivnosti využívaných sociálních bytů pak existují různé nástroje, které jsou vesměs navázány na příjmy domácnosti. Např. ve Francii a Německu je možné, aby pronajímatel jednostranně zvýšil nájem, pokud se zvýší příjmy domácnosti, v Belgii je

možné uplatnit speciální daň, pokud domácnost nadužívá sociální byt zbytečně vzhledem k příjmu, počtu členů domácnosti apod. (Lux, 2002: 85). V případě České republiky se počítá s ověřováním majetkové a příjmové situace domácnosti v minimální frekvenci jednou za rok, přičemž základní doma nájmu v sociální (resp. dostupném) bytě je stanovena na dva roky, po této době je k dispozici několik scénářů, které zajímavě počítají i s variantou, že byt přestane být sociálním (resp. dostupným) a přejde do režimu běžného nájemního vztahu s odpovídající navýšenou výší nájemného (MPSV, 2015)., tak aby domácnost i potom, co se její příjmy zvýší, mohla setrvat ve stávajícím bytě.

Dále se budu věnovat modelům a přístupům k sociálnímu bydlení v různých zemích Evropy. Sociálně nájemní bydlení tvoří přibližně 18 % z celkového počtu bytových jednotek v Evropě. Až 56 % bytů v Evropě je v osobním vlastnictví a lze očekávat nárůst tohoto počtu, soukromě nájemního bydlení tvoří pouze 21 % a lze očekávat jeho snižování. Zbývajících 5 % je definováno jako „další“ forma bydlení. V celkovém měřítku je sociálně nájemní bydlení nejvíce zastoupeno ve Velké Británii, Nizozemsku, Rakousku, Švédsku, Dánsku, a Francii, zatímco jeho podíl je marginální v Řecku, Španělsku, Belgii a Lucembursku (Priemus, 1997: 2).

4.3. Německo

V Německu sociální bydlení poskytují soukromí pronajímatelé, neziskové organizace a společnosti s ručením omezeným. Neziskové subjekty nejsou daňově zvýhodněny na rozdíl od soukromých pronajímatelů. Oba subjekty, ale mohou dosáhnout na státní dotace (Oxley, Smith, 1993). V oblasti bytové politiky je zajímavým řešením případné marginalizace a sociální exkluze příklad německého modelu stále se stěhujícího sociálního bydlení. Jedná se o model, pro který je typické, že sociální byt je sociálním bytem pouze po určitou dobu, postupně je nájemné zvyšované až se stane srovnatelné s tržním nájmem, sociální nájemní byt přejde tak plynule do režimu standardního nájemního bydlení. Sociální byty se tak neustále přesouvají a logicky díky tomu nevytvářejí sociálně vyloučené lokality (Lux, 2002: 86). Inspirativní na německém modelu je i fakt, že do role poskytovatelů sociálního bydlení se podařilo zařadit širokou škálu subjektů a to veřejných i soukromých. Zajímavým v boji proti sociální exkluzi je i spolupráce se soukromými developery, kteří v bytových komplexech umožnili zřídit jeden nebo dva sociální byty, ve kterých se platí nižší než tržní nájemné.

Tzv. kuponový systém umožňuje zájemcům o sociální bydlení žádat o sociální byt v kterékoli spolkové zemi. Nezávislí soukromí provozovatelé sociálního bydlení byli v roce 1990 vyřazeni z oblasti neziskového sektoru a mohou od té doby vykazovat zisk, avšak už se na ně nevážou zákonem daná zvýhodnění pro neziskové organizace (Lux, 2002: 90).

4.4. Nizozemsko

Sektor sociálního bydlení v Nizozemsku narostl z 12 % v roce 1945, na 41 % v roce 1975. Zásadní proměna sociálního bydlení přišla v roce 1990, kdy proběhlo Memorandum o bydlení, jehož výsledek přinesl orientaci země na decentralizaci, deregulaci, soběstačnost, samostatnost bytových asociací a přenesení odpovědnosti ze státu na místní autority (Boelhouwer, 2011: 6). V roce 1993 vešel v platnost řád vedení sociálního bydlení, který je závazným pro všechny bytové asociace. Mezi základní kritéria, která musí asociace plnit, patří např. poskytování bydlení konkrétní cílové skupině, aktivita výhradně v oblasti bydlení, zajištění kvality bydlení, komunikace s nájemníky a zajištění udržitelnosti (Priemus, 1995: 148).

System sociálního bydlení v Nizozemsku je inspirativní v mnoha ohledech. Přinesl velkou úlevu od administrativně byrokratické zátěže a pročistil veřejné rozpočty. Poskytovatelé sociálního bydlení jsou v menším měřítku (6 % z celkového bytového fondu) obce a ve větším měřítku nezávislé neziskové bytové asociace (30 % z celkového bytového fondu), většina stávajících obecních bytů bude převedena do vlastnictví a správy bytových asociací. Nezávislost umožňuje bytovým asociacím proměnit trh s bydlením ve flexibilní a tržně orientovaný systém. Holandská vláda usměrnila oblast sociálního bydlení podmínkou, že nesmí být jeho účelem pouze maximalizace zisku, naopak případný zisk musí být rozdělen ve prospěch aktivit sektoru sociálního bydlení. Zároveň musí být bydlení poskytováno především sociálně znevýhodněným domácnostem (Boelhouwer, 2011: 7). Vláda z oblasti sociálního bydlení nevystoupila zcela, stále se aktivně věnuje kvalitě, dostupnosti, počtu a umístění sociálního bydlení. Přešla tedy z role obecné k roli specifické (Priemus, 1995: 154). Většina z asociací (730) je sdružena ve Federaci organizací sociálního bydlení Aedes (Lux, 2002: 104). Příspěvky a dotace státu na stavbu sociálních bytů jsou minimální. V období 2002- 2007 bylo postaveno minimum sociálních bytů, byl tak maximálně

využit potenciál trhu (Boelhouwer, 2011: 7) Asociace jsou nyní zcela autonomní, nesou všechna ekonomická rizika spojená s provozováním, správou i přidělováním sociálních bytů (Lux, 2002: 103). Mohou podnikat nebo se podílet na komerčních aktivitách, k těmto aktivitám však nesmí využívat veřejné financování (Boelhouwer, 2011: 8). Nabízí se otázka, zda nájemné v sociálních bytech bez dohledu státu nenarostlo, ale není tomu tak, průměrná výše nájemného v sociálních bytech je vysoká 70-80 % z maximální přípustné výše nájemného, která je daná bodovacím systémem (Lux, 2002: 103). Nájemné v sociálních bytech je v průměru o 15 % levnější než nájemné v komerčním sektoru (Priemus, 1995: 147). Byty jsou obsazené a zvyšuje se po nich poptávka (Boelhouwer, 2011: 7).

Co se týká garance, v případě finančních problémů mají bytové asociace povinnost přihlásit se do Ústředního fondu sociálního bydlení (CFV), což je fond který založila vláda a je veřejnoprávní korporací. Všechny bytové asociace do fondu musí přispívat, přičemž je jim poskytnuta podpora v případě finančních problémů, např. bezúročná půjčka. Tento fond zároveň plní funkci finančního supervizora, kontroluje a monitoruje činnost jednotlivých bytových asociací (Boelhouwer, 2011: 9). Kromě CFV existuje i soukromý fond- Fond pro garanci sociálního bydlení (WSW), který založily samotné asociace. Nyní je v něm zapsáno 90 % všech bytových asociací. Tento fond poskytuje asociacím garanci při snaze získat komerční úvěr. Je financován z příspěvku členských asociací a poplatků za poskytnutí garance (Lux, 2002: 104). Proto, aby garanci asociace získaly, musí splnit určité podmínky.

Asociace musí sociální byty nejprve poskytovat nízkopříjmovým rizikovým domácnostem, které definuje Zákon o bydlení. Lze ale shrnout, že neexistuje žádná strukturální pobídka, která by asociace nutila dělat sociálně odpovědné investice, v reálu je ale dělají (Boelhouwer, 2011: 7). Co se týká přidělování sociálních bytů, v Nizozemsku uplatňují tzv. delftský model alokace sociálních bytů, který spočívá v tom, že sociální byty jsou nabízeny v inzerci specializovaných novin, ve kterých je vedle popisu bytu i charakteristika žadatele, pro kterého je byt určen (Lux, 2002: 85). Tento přístup se ukázal jako vysoce efektivní a o jeho využití začínají uvažovat i jiné země, např. Velká Británie. Vedle toho, že je transparentní, efektivní, přináší zájemcům o sociální byt možnost svobodně se rozhodnout, v jakém bytě chtějí bydlet.

Některé inzeráty jsou označeny tzv. „prioritním statusem“, který znamená, že je určen pro domácnosti v akutní bytové nouzi (Lux, 2002: 106).

Díky tomu, že v Holandsku mají několikaleté zkušenosti s neziskovými organizacemi v roli zásadních aktérů na poli sociálního bydlení, mají zároveň i znalosti rizik, negativ a problémů, které toto postavení přináší. To, co se v případě některých zemích může zdát jako zázračný lék pro pochroumaný systém sociálního bydlení, můžeme nyní v kontextu s holandským příkladem nahlížet s rezervou. V roce 2009 došlo např. k paradoxní situaci, kdy Australská federální vláda přijala reformy vedoucí k uvedení neziskových organizací na trh s bydlením a tento vstup byl označen jako nadějný počátek transformace systému sociálního bydlení, ve stejném roce holandský ministr bydlení prohlásil, že je působnost neziskových organizací na poli sociálního bydlení Achillovou patou holandského systému, který neumožňuje interní kontrolu a je potřeba tento stav změnit (Blessing, 2012: 198).

Nizozemský model byl kritizován za svou širokou působnost a nedostatečné zacílení. Na jednu stranu to svědčí o dostatečné atraktivitě sociálního bydlení pro domácnosti s vyšším příjmem, na druhou stranu bylo tomuto systému vytýkáno, že neefektivně cílí na opravdu potřebné domácnosti (Priemus, 1995: 146). Tato obava byla zažehnána v novém Zákonu o bydlení, který se řídí politikou svobody a odpovědnosti. Jsou v něm stanoveny dvě základní podmínky, které musí sociální bydlení naplňovat: cílová skupina domácností je vymezena výší příjmu (33 614 Euro, v roce 2011 mělo nižší příjem cca 39 % všech domácností) a 10 % bytů za rok může být přiděleno domácnostem s větším příjmem. Domácnosti, kterým se zvýší příjem, nejsou povinny sociální byt opustit do té doby, než se najde odpovídající náhrada (Boelhouwer, 2011: 8).

Důvodem proč hybridní holandský systém kritizovala i Evropská komise je neférová soutěž, kterou neziskový poskytovatelé sociálního bydlení hrají s komerčními subjekty na trhu s bydlením. Jsou účastni komerčního trhu a zároveň jsou financováni prostřednictvím státních dotací, tomu chce Evropská komise utřít přítrž a stanovit jasná pravidla a rámec, v kterých se neziskový poskytovatelé sociálního bydlení budou pohybovat. Zatímco se holandský systém sociálního bydlení zrodil jako unitární systém dle Kemenyho, musí se nyní transformovat do modelu dualistického (Blessing, 2012:

204). Tato transformace přináší přijetí řady kompromisů, balancování a hledání hranic mezi veřejným, sociálním a tržním zájmem (Blessing, 2012: 205).

II Praktická část

5. Metodologie a design výzkumu

5.1. Cíle výzkumu

Relevance cíle je vztažena k samotným aktérům studovaných procesů, proto se jedná o výzkum aplikovaný, cílem výzkumu je ukázat možná řešení v případě poskytování sociálního bydlení v městské části Praha 5, přičemž je snahou poskytnout možná vodítka ke změně stávajícího stavu při poskytování sociálního bydlení ve zmíněné městské části ve střednědobém plánu.

I přestože je výzkum orientován především na aplikaci do praxe a převažuje v něm výrazně cíl praktický dle Maxwellovy definice (Šedřová, Švaříček. 2014: 63), má přesah i do oblasti cílů intelektuálních a personálních.

Bude se jednat o výzkum kvalitativní.

5.2. Konceptuální rámec

Ve výzkumu půjde o návrh spolupráce na sociálním bydlení mezi soukromým, veřejným a neziskovým sektorem v městské části Praha 5 (MČ Praha 5) ve střednědobém plánu. Jedná se tedy o hledání průniku podmínek a možností obce, neziskových organizací, soukromých majitelů bytů, případně realitních agentur při poskytování sociálního bydlení v MČ Praha 5. Zvláštní pozornost bude věnována roli neziskových organizací v procesu zajištění sociálního bydlení v MČ Praha 5. Dosud výzkum podobného zaměření na tomto místě nebyl realizován a především zapojení soukromých majitelů bytů, případně realitních agentur působících v MČ Praha 5 je inovativní. Vzhledem k tomu, že většinu majitelů bytů v MČ Praha 5 tvoří soukromníci a MČ Praha 5 má k dispozici minimum bytů pro sociální účely, je zapojení soukromého sektoru nevyhnutelné. Obydlené domy ve vlastnictví obce tvoří přibližně 6 % z celkového bytového (obydleného) fondu v MČ Praha 5, zatímco obydlené domy ve

vlastnictví fyzických osob tvoří přibližně 65 % z celkového bytového (obydleného) fondu (Sčítání, 2011). Z těchto dat budu ve výzkumu vycházet.

K cílovým domácnostem budu ve výzkumu řadit domácnosti, které mají kompetence udržet si dlouhodobé nájemní bydlení, avšak z důvodu nízkých příjmů je pro ně obtížné sehnat kvalitní nájemní bydlení na volném trhu, zároveň mohou být tyto domácnosti na trhu s byty diskriminovány a to může být důvodem, proč je pro ně obtížné sehnat kvalitní nájemní bydlení (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 106). Tyto domácnosti mohou být pronajímateli vnímány jako rizikovní nájemci a z tohoto hlediska mohou být nejvíce ohrožené sociálním vyloučením, protože jejich možnosti sehnat si bydlení na volném trhu jsou omezené.

V případě zapojení soukromých pronajímatelů, resp. neziskových organizací do sociálního bydlení v MČ Praha 5 lze uvažovat o systému garantovaného bydlení, který je založen na možnosti poskytnutí finanční kompenzace soukromým majitelům bytů užívaných pro sociální účely, v případě vzniku škody v užívaných bytech (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 118). Vycházím z předpokladu, že v současné době v MČ Praha 5 se bez zaručení garancí v případě poškození užívaného bytu, systém sociálního bydlení neobejde, zvláště v případě domácností, které jsou pronajímateli vnímány jako rizikové. Tento fakt nahlížím z perspektivy zaměstnance neziskové organizace, která pracuje s lidmi ohroženými sociálním vyloučením v Praze 5.

Dle teoretických východisek behaviorální ekonomie je mým dalším předpokladem fakt, že do systému sociálního bydlení bude obtížné zapojit majitele, kteří vlastní menší počet bytů protože tito majitelé mají větší averzi k riziku, na rozdíl od větších majitelů, jejichž averze k riziku je nižší (Lux, Kostelecký (eds.), 2011: 112).

Cílová skupina, pro kterou by mělo být sociální bydlení v MČ Praha 5 určeno, by měla být přesně definovaná a úzce vymezená, tak aby sloužilo sociální bydlení skutečně těm nejohroženějším domácnostem a bránilo tak efektivně sociálnímu vyloučení určitých skupin obyvatel ze společnosti, redistribuce bohatství by tak měla být jednoznačně zacílena na ty, kteří jsou sociálním vyloučením nejvíce ohroženi (Lux ed., 2011: 132).

5.3. Definice výzkumných otázek

Moji hlavní výzkumnou otázkou je:

Jak funguje spolupráce neziskových organizací, obce, soukromých majitelů bytů a realitních agentur působících v městské části Praha 5 v poskytování sociálního bydlení ve střednědobém plánu?

Mezi vedlejší výzkumné otázky patří:

Jaký je potenciál inovativního modelu sociálního bydlení v městské části Praha 5 ve střednědobém plánu?

Jak se liší vymezení cílových skupin pro sociální bydlení jednotlivými aktéry (MČ, NNO, soukromí majitelé bytů)?

Jaká je role jednotlivých aktérů (MČ, NNO a soukromých majitelů bytů) při poskytování sociálního bydlení ve střednědobém plánu v MČ Praha 5?

5.4. Metody sběru dat

Provedla jsem celkem devět polostrukturovaných rozhovorů se zástupci neziskových organizací poskytujících sociální služby v městské části Praha 5, s obecními zastupiteli a úředníky městské části, kteří se věnují otázce sociálního bydlení, soukromými majiteli bytů v Praze 5, s majitelkou realitní agentury působící ve zmiňované městské části a také se zástupkyní cílové domácnosti pro sociální bydlení. Pro podrobnou analýzu bytové situace v Praze 5 jsem využila veřejně dostupné dokumenty městské části a data ze Sčítání lidu, bytů a domů v roce 2011. V rámci praktické části proběhla i skupinová diskuse (focus group) se zmíněnou skupinou cílových domácností, jeden polostrukturovaný rozhovor se zástupcem vládního úřadu- odboru pro sociální začleňování a jeden polostrukturovaný rozhovor se zástupcem iniciativy věnující se problematice sociálního bydlení v České republice. Celkem tedy proběhlo jedenáct polostrukturovaných rozhovorů a jedna skupinová diskuse s šesti zástupci cílových domácností. Díky využití vícera metod sběru dat byla zajištěna triangulace metod, zároveň byla díky zapojení vícera aktérů (MČ, NNO, soukromníci, vládní úřad a občanská iniciativa), se kterými byly vedeny rozhovory, zajištěna triangulace zdrojů dat.

Co se týká způsobu výběru výzkumného vzorku, jednalo se o účelový výběr, který byl ovlivněný mojí pozicí v terénu, kterou lze označit za zasvěcenou, protože šestým rokem pracuji v neziskové organizaci věnující se problematice sociálního vyloučení a jeho prevenci v městské části Praha 5.

5.5. Analýza dat

Všechny rozhovory byly nahrány na diktafon (včetně skupinové diskuse) a poté doslovně přepsány v celé své délce, řádky byly opatřeny čísly, které jsou uvedené v citacích rozhovorů níže. Následně jsem text analyzovala technikou otevřeného kódování, kdy byly jednotlivé výpovědi opatřeny kódy, které jsem dále shlukovala do tematických celků. Dále jsem využila techniku kontrastování a techniku „vyložení karet“.

5.6. Etika výzkumu

Účastníci výzkumu byli ujistěni o tom, že všechna data budou anonymizovaná a jejich výpovědi budou označeny pseudonymy. V případě, že účastníci výzkumu zastupovali nějakou organizaci, byla anonymizovaná i ona.

Dále jsem od všech účastníků výzkumu získala jejich poučený souhlas s účastí na výzkumu, který jsem nahrála na diktafon a všechny účastníky jsem informovala o tématu i účelu výzkumu. Všichni účastníci dobrovolně souhlasili s účastí na výzkumu.

6. Výzkum

6.1. Polostrukturované rozhovory

Provedla jsem celkem jedenáct rozhovorů dlouhých třicet až devadesát minut. Nyní představím na následujících řádcích anonymizované údaje respondentů, které jsou pro větší přehled sumarizované i v tabulce níže.

Proběhly dva rozhovory se zástupci soukromých majitelů bytových domů v Praze. První rozhovor jsem vedla s Mikulášem, který v Praze vlastní několik bytových domů, v Praze 5 je v jeho vlastnictví celkem jeden bytový dům a Maxem, který je ředitelem firmy zabývající se investicemi v oblasti bydlení, v Praze 5 vlastní jeho firma jeden bytový dům. Z oblasti soukromého sektoru proběhl i rozhovor s Jolanou, majitelkou

realitní kanceláře působící v Praze a ve středních Čechách, v Praze 5 má její firma ve správě několik bytových domů.

Dále jsem vedla čtyři rozhovory s představiteli neziskových organizací působících v Praze 5, které se věnují problematice sociální integrace. Proběhl rozhovor s Hugem, oblastním ředitelem neziskové organizace věnující se přímé práci s lidmi bez domova. V době psaní práce jednala jeho organizace o možnostech spolupráce na sociálním bydlení s městskou částí Praha 5. Dále proběhl rozhovor s Mikešem, vedoucím programu neziskové organizace, která se věnuje problematice sociálního znevýhodnění v České republice, v Praze 5 má tato organizace pobočku, která uvažuje o možnosti zapojení do oblasti sociálního bydlení. Proběhl rozhovor s Emou, která je zaměstnaná jako koordinátorka programu sociálního bydlení v neziskové organizaci, která se v Praze věnuje podpoře samoživitelů, v Praze 5 má tato organizace ve správě za účelem sociálního bydlení jeden bytový dům. Proběhl rozhovor s Aramem, zástupcem iniciativy věnující se problematice sociálního bydlení v České republice.

Za městskou část Praha 5 se mi podařilo setkat za účelem rozhovoru s Emanem, který je odpovědný za bytovou a majetkovou politiku městské části Praha 5 a Květou, která má ve zmiňované městské části na starosti politiku sociální.

Setkala jsem se i se zástupcem vládního úřadu Jorisem, specialistou na oblast bydlení odboru pro sociální začleňování.

Uskutečnil se jeden rozhovor se zástupkyní cílové domácnosti pro sociální bydlení Ráchel, která bydlí dlouhodobě v Praze 5, má čtyři děti a v současné době bydlí se svou rodinou v bytě 1+1, v minulosti prošla azylovým bydlením.

Tabulka: Sumarizované údaje respondentů

	Role	oblast	jméno
1	Majitelka realitní kanceláře působící v Praze a ve středních Čechách	soukromníci	Jolana
2	Oblastní ředitel NNO věnující se přímé práci s lidmi bez domova	NNO	Hugo
3	Vedoucí programu neziskové organizace věnující se problematice sociálního znevýhodnění v ČR	NNO	Mikeš

4	Koordinátorka programu sociálního bydlení v NNO zaměřené na samoživitele	NNO	Ema
5	Občanka Prahy 5	Klientka sociálních služeb	Ráchel
6	Specialista na oblast bydlení odboru pro sociální začleňování	Stát	Joris
7	Ředitel firmy zabývající se investicemi v oblasti bydlení	soukromníci	Max
8	Majitel bytových domů v Praze	soukromníci	Mikuláš
9	Zaměstnanec MČ Praha 5 odpovědný za bytovou politiku obce	MČ Praha 5	Eman
10	Zástupce iniciativy věnující se sociálnímu bydlení	NNO	Aram
11	Zaměstnankyně MČ Praha 5 odpovědná za sociální politiku obce	MČ Praha 5	Květa

6.2. Skupinová diskuse

Skupinová diskuse proběhla za účasti šesti žen, které v současné době bydlí nebo v minulosti bydlely v městské části Praha 5, přičemž každá z nich v minulosti řešila problémy s bydlením, a to především z důvodu nízkých příjmů nebo diskriminace na trhu s bydlením. Skupinová diskuse se skládala z několika aktivit, které jsou ve stručnosti popsány níže:

1) Moderovaná diskuse na témata:

- Na koho se účastníci v případě bytové nouze obrátili nejdříve, co byla naopak poslední možnost?
- Jaké bydlení sháněli?
- Co bylo největší překážkou při snaze získat kvalitní bydlení?

2) Jaká je životní cesta, trajektorie účastníků diskuse?

Popis: Každý z účastníků nakreslil na papír svou životní cestu v posledních deseti letech a nadepsal významné momenty v kontextu bydlení.

- Jaké životní situace tento vývoj ovlivnily?

3) Brainstorming na témata:

- Co pro účastníky diskuse znamená domov?
- Co si účastníci představí, když se řekne: „bydlení v obecním bytě“, „bydlení u soukromého majitele“, „nájemní smlouva na dobu určitou“ apod.?

6.3. Role a přístupy k sociálnímu bydlení v Praze 5

V této kapitole chci shrnout vymezení rolí a přístupů jednotlivých aktérů v sociálním bydlení v Praze 5. Jedná se o roli neziskových organizací, městské části Praha 5 a soukromých majitelů bytů. Sledovala jsem rozdílnosti a podobnosti v těchto kategoriích: cíle sociálního bydlení, cílová skupina sociálního bydlení, umístění sociálního bydlení, zásluhovost sociálního bydlení (respondenti operují s termínem „zaviněná“ a „nezaviněná“ chudoba), dispozice sociálního bydlení, vlastnictví, odpovědnost za sociální bydlení, model bydlení (prostupné, cílená garance), dlouhodobost, jakou roli přisuzují sami sobě, jaká role je jim přisuzována okolím, role a kompetence a financování.

V následující tabulce jsem popsal role a přístupy jednotlivých aktérů k sociálnímu bydlení v Praze 5. V podkapitolách níže se pokusím detailněji zachytit nejvýznamnější rozpory a kontrasty i soulad výpovědí, které z rozhovorů s aktéry vyplynuly.

Tabulka: Role a přístupy k sociálnímu bydlení v Praze 5

Kategorie	NNO	Městská část Praha 5	Soukromí majitelé bytů
cíle sociálního bydlení	nesegregovat, vyrovnávat sociální nerovnosti, řešit tíživou situaci	Zajistit sociální mix obyvatel MČ	otevřená společnost, úleva od odpovědnosti majitelů za nájemce
cílová skupina sociálního bydlení	tíživá situace, nedostatek financí, ztráta bydlení	všichni občané Prahy 5	senioři, samoživitelky, tělesně postižení, tíživá situace,
zásluhovost	ne	ne	ano
dispozice sociálního bydlení	standardní byt	standardní byt	standardní byt

umístění sociálního bydlení	rozptýlené	rozptýlené/shlukované v nízkoenergetických domech	rozptýlené
vlastnictví bydlení	částečné prostřednictvím	majetek obce	osobní vlastnictví
odpovědnost za sociální bydlení	má obec	má sociální odbor obce	má stát, obec
model bydlení	prostupné	prostupné	cílená garance
dlouhodobost	krátkodobé	krátkodobé	dlouhodobé
role připisované okolím	dodává podpůrné služby	má odpovědnost za sociální bydlení v obci	nemají se sociálním bydlením nic společného, jsou neféroví
role připisovaná sebou	sociální práce-podpůrné služby, individuální přístup, prevence propadu	má odpovědnost za sociální bydlení v obci	nemají se sociálním bydlením nic společného
role a kompetence	míchání rolí	rozdělení rolí	rozdělení rolí
financování	spoléhání se na granty a dotace	chtějí dělat business, ale jsou ztrátoví	dělají business

6.4. Neziskové organizace

Sociální bydlení je zástupci neziskových organizací chápáno jako standardní, kvalitní bydlení, které je rozptýlené, nikoli shlukované v jedné lokalitě. Jeho cílem je tedy nesegregovat a docílit v ideálním případě sociálního mixu obyvatel. Přístup neziskových organizací k poskytování sociálního bydlení bych charakterizovala jako opatrný, souvisí to s nestabilní finanční situací a závislostí na státních dotacích nebo grantových příležitostech, proto je preferovanou rolí v systému sociálního bydlení role prostředníka na půl cesty mezi majitelem bytového fondu a klientem/domácností, tzv. model částečného prostřednictvím, které na jednu stranu poskytuje relativní jistotu, stabilitu a minimální rizika, na druhou stranu neziskové organizace staví do jakési podřazené role těch, kteří si nediktují podmínky, ale smíří se s tím, co jim je přiděleno. Neziskové organizace neuvažují o koupi bytů v Praze, důvodem je finanční nedostupnost. Slovy Huga, když došlo na otázku, zda si nezisková organizace může vybírat, které byty a v jakých lokalitách od Magistrátu hlavního města Prahy preferuje:

„My jsme dali spíš požadavek na velikost bytu, preferujeme malometrážní byty, aby to bylo pro jednu, max. dvě osoby, ale jsme spíš závislí na tom, kde ty byty vyčlení.“

(Hugo 02: 235).

V podobném duchu odpovídá na otázku, jakým způsobem NNO zajišťuje, aby se nejednalo o byty segregované, ale rozptýlené, i Ema, jejíž nezisková organizace spolupracuje se soukromými majiteli bytů.:

„Chtěli jsme, aby v jednom domě byly maximálně tři byty, ale nemůžeme si úplně vybírat a zrovna když padnou vhodné byty...“ (Ema 04: 417).

Vymezení cílové skupiny pro sociální bydlení je ovlivněné tím s jakými klienty oslovené neziskové organizace spolupracují. Lze ale charakterizovat shodné kategorie, kterými je tíživá situace a špatná finanční situace spojená se ztrátou bydlení. Cílová skupina pro sociální bydlení je tedy vymezena z hlediska NNO poměrně široce a obecně.

Shoda mezi oslovenými organizacemi panuje v tom, že největším přínosem pro úspěšnou reintegraci domácností je zajištění dlouhodobého a stabilního bydlení, které poskytuje domácnosti jistotu, avšak situace a postavení neziskových organizací v České republice v tuto chvíli neumožňuje poskytovat bydlení tohoto typu, shodně tak přesunují odpovědnost za takové sociální bydlení na obec.

Krátkodobé sociální bydlení je v České republice zajištěno pobytovými registrovanými sociálními službami, jejichž přínos Ema i Hugo kvitují, avšak otázkou zůstává: Pro jakou cílovou skupinu jsou tyto krátkodobé pobytové sociální služby vhodné, jinými slovy jakým cílovým skupinám skutečně pomáhají vyřešit bytovou situaci? Hugo i Ema zmiňují, že samostatné bydlení by pro některé skupiny osob bylo špatným řešením nebo minimálně velkým šokem a obhajují tím existenci a smysl těchto služeb. Oba se shodují na tom, že bydlení komunitního typu, jakými je podle nich např. azylové bydlení, je vhodné (a vždycky bude) pro osoby, které potřebují vedení, terapeutickou nebo pravidelnou podporu. Podobnými slovy se vymezuje vůči těmto službám i Mikeš, který tréninkové bydlení charakterizoval jako to, do kterého zasahují cizí osoby. Jsou to mírnější slova pro dohled a kontrolu nad životní situací jednotlivce sociálními pracovníky, o které naplno mluví Ráchel, která v azylovém domě bydlela tři měsíce, a

kvůli zmíněné charakteristice, se snažila azylový dům co nejdříve opustit a najít si samostatné bydlení.

Problémem je, že pro většinu domácností nejsou pobytové sociální služby odrazovým můstkem do standardního bydlení, naopak shoda panuje v kritice nenaplňování tohoto cíle, tedy, že tyto služby ve velké míře konzervují krizovou situaci domácností a neposkytují dlouhodobá řešení. Níže situaci shrnuje Mikeš:

„Potíž je zároveň v tom, že v tom krizovém bydlení bydlí v Čechách lidi trvale, že vlastně je to o takový stupeň níž, ty krizové centra, noclehárny zejména některý ty zařízení, azylové domy vlastně slouží k trvalému bydlení.“ (Mikeš 03: 22).

Zdá se tedy, že v České republice je vytvořena poměrně kvalitní síť služeb poskytující tzv. první stupeň prostupného bydlení, avšak není prostupným bydlení v pravém slova smyslu, protože není, kam by mohly domácnosti z toho stupně prostoupit. Problém nezajištění návaznosti na azylové bydlení vystihuje Ema v následující výpovědi:

„My přece potřebujeme následnou péči po těch azylových domech, protože ty ženy, které vidíme, ty uživatelky azylových domů, stejně řeší, kam půjdou dál a mnohdy je to jiný azylový dům. Není tady přemostění mezi tím sociálním a komerčním bydlením. Oni nemají možnost volby.“ (Ema 04:61).

Ema problém popsala slovem přemostění, vidí nevyužití potenciálu soukromého sektoru bydlení.

Role neziskových organizací, které si samy připisují, odpovídají ve velké míře rolím, které jim jsou připisovány okolím. Jejich činnost se váže k sociální práci, podpůrné činnosti, která je charakterizována individuálním přístupem ke klientům, sadou těchto měkkých služeb působí preventivně proti sociálnímu propadu a možnému vyloučení osob ze společnosti. Neziskové organizace jsou vnímány jako prostředníci rozkročení mezi majiteli bytů a klienty, pomáhají a jsou daleko od businessu, tedy od primární motivace maximalizovat zisk.

V poskytování sociálního bydlení se v případě NNO může stát, že jsou zaměstnanci zároveň poradci, sociálními pracovníky, správci bytů i výběřčími nájmů, dochází tedy k výraznému míchání rolí a kompetencí, které sami vnímají jako negativum, které je dané nedostatečnými finančními prostředky na mzdové náklady. Míchání těchto rolí je nepřehledné a to nejen pro zaměstnance, ale i pro klienty jejich služeb. Citace Emy, Huga i Arama níže vystihují podstatu míchání rolí v poskytování sociálního bydlení neziskovými organizacemi a vznáší otázku spojenou se střetem zájmů.

„Chybí nám člověk, který by řešil technický stav toho bytu, protože my se chceme soustředit na individuální práci s klientkami, ale na druhou stranu musíte být nápomocná, když se v tom bytě něco děje. Řešíte projekt a zároveň vyteklou pračku.“
(Ema 04: 377)

„Jednoměsíční kontakt je tam vždycky, jednak je to spojený vždy s placením nájmu a taky jednou měsíčně odečítáme energie v bytech.“ (Hugo 02: 221)

„Dochází ke střetu zájmů, kdy ta nezisková organizace je jednak v roli sociálního pracovníka- pomáhá, byť i sociální práce v sobě nějakou větší složku sociální kontroly, ale zároveň je tam tím, kdo vybírá nájemné a dohlíží na to, že to nějak plní všechny ty závazky vyplývající z toho nájemního vztahu.“ (Aram 10: 422)

Z výpovědí zástupců neziskového sektoru plyne, že služba sociálního bydlení není personálně dostatečně pokryta. Dochází tak často k míchání rolí, tedy míchání pracovních náplní, které nemusí být samo o sobě na úkor kvality poskytovaných služeb, avšak může působit nepřehledně, jak pro klienty služeb, tak může docházet k nadměrnému zatížení pracovníků. Navíc to po zaměstnancích organizace vyžaduje značnou flexibilitu a rozhled. Domnívám se, že pokud by k takovému míchání rolí, na úrovni zaměstnanců nikoli organizace, nedocházelo, NNO by měly možnost působit profesionálněji

Činnosti neziskových organizací jsou vnímány jako preventivní a podpůrné, jako takové dokáží lépe reagovat na náhlé krizové situace, spíše než na dlouhodobé problémy domácností. Opakuje se stejný princip práce, který je založený na stálém počtu bytů v bytovém fondu určeném k sociálnímu bydlení, ve kterém se střídají stále noví a noví

klienti, přičemž někteří nevyužijí maximální možnou délku pobytu, ale řada z nich ve službě setrvá, dokud je to možné. Odpovědnost za řešení dlouhodobých problémů by dle zástupců neziskových organizací měly nést obce, resp. městské části, které mají povinnost starat se o své občany.

Zástupci neziskových organizací si uvědomují problémy, které vyplývají z krátkodobosti služeb sociálního bydlení, stejně jako fakt, že dostupné bydlení může být dostupné oběma směry, tedy fakt že životní dráha domácnosti může být lineárně vzestupná, stejně jako lineárně sestupná nebo nemusí být vůbec lineární. Nijak nepřekvapuje, že přáním sociálních pracovníků NNO je, aby dráha jejich klientů měla vzestupnou tendenci, tomu se snaží napomáhat výběrem klientů, kterým doporučí zařazení do jejich programu sociálního bydlení. Tzn. i v případě neziskových organizací funguje jakási idea zásluhovosti sociálního bydlení, kdy jsou zájemci o službu sociálního bydlení hodnoceni na bodové škále a podle té je posuzováno, zda jsou způsobilí pro samostatné bydlení nebo je pro ně vhodnější forma „komunitního“ bydlení, jak azylové bydlení nazvali dva zástupci oslovených neziskových organizací. Avšak tato zásluhovost není vnímána ve stejném smyslu, v jakém o ní hovoří zástupci města a soukromých majitelů bytů, kteří ji odvozují od toho, zda si domácnost situaci, do které se dostala, zavinila sama nebo nikoli, jinými slovy, jestli se jedná o „zaviněnou“ nebo „nezaviněnou“ chudobu.

6.5. Soukromí majitelé bytů

Stejně jako zástupci neziskových organizací soukromí majitelé shrnují, že sociální bydlení by mělo být poskytováno ve standardních bytech, které jsou volně rozptýlené po městě.

Z hlediska vymezení cílové skupiny jsou konkrétní. Sociální bydlení by dle jejich výpovědí mělo být určeno seniorům, samoživitelům a tělesně postiženým, pracovně jsem nazvala tyto skupiny jako „populární skupiny“ domácností pro sociální bydlení. Pravděpodobně majitelé bytů vztahovali cílové skupiny ke své vlastní situaci, tedy k tomu, jaké skupiny domácností by jim nedělalo problém ubytovat ve svých bytech. Proti tzv. „nepopulárním skupinám“ pro sociální bydlení (např. diskriminované domácnosti, bezdomovci) se vymezují poměrně předsudečně, aniž by s takovými domácnostmi měli osobní zkušenost, protožev případě neplacení nájemného nebo jiných škod vznikajících na jejich bytech se zmiňují jen ve spojitosti s domácnostmi,

kteří na první dojem považovali za bezproblémové, problémy s nimi spojené se tedy nedaly předvídat.

Max poměrně ostře vymezuje cílovou skupinu pro sociální bydlení z hlediska zásluhovosti. Sociální bydlení by nemělo být dle jeho názoru v prvním plánu určeno lidem, kteří „opakovaně zklamali“ tento názor dokládá citace níže v textu:

„Na druhou stranu si vůbec nemyslím, že by sociální bydlení mělo být, s prominutím pro lumpy, že mělo by být pro ty lidi, kteří jak teď čtu návrh zákona o sociálním bydlení, kteří už třeba už v životě opakovaně zklamali s tím bydlením, nevím proč by takový lidi, možná ano, když by na ně ty byty zbyly, ale z mého pohledu budou až dvacátý v řadě a před nimi by jednoznačně měli dostat přednost všichni ostatní, kteří si to zaslouží.“
(Max 07: 45).

Tuto zásluhovost provazuje s termínem nezaviněná chudoba. Podle něj je tedy zásluhovost sociálního bydlení bezpodmínečně provázaná s tíživou situací, kterou si však domácnost sama nezavinila. Nabízí se ale otázka, kde se nachází hranice toho, co si domácnost zavinila sama a kdo to dokáže posoudit. Otázku zásluhovosti sociálního bydlení ještě blíže rozvedu v kapitole 7.3. Zásluhovost sociálního bydlení.

Mezi soukromými majiteli bytů panuje shoda na tom, že za ideální považují spolupráci s dlouhodobými nájemci. Smlouvu na dobu neurčitou považují z hlediska české legislativy víceméně za vlastnictví bytu, proto tento druh smlouvy využívají jen zřídka, ale nemají problém s uzavíráním smluv na pět až deset let. Realitní kancelář a její majitelka Jolana trvá na ročních smlouvách mezi nájemci a pronajímateli, ale zároveň přiznává, že majitelé bytů stojí o dlouhodobé nájemní vztahy, které trvají více jak dva roky.

Odpovědnost za sociální bydlení nese dle názoru vlastníků bytů stát a obec. Majitelé necítí potřebu zapojovat se do systému sociálního bydlení, jejich cílem je maximalizovat zisk, nikoli uspokojovat společenské problémy. Avšak po následných otázkách dochází k závěru Mikuláš i Max, že spolupráce na sociálním bydlení by mohla být oboustranně prospěšná. V případě, že by nějaká autorita garantovala pokrytí nákladů spojených s neplacením nájemného nebo se vznikajícími škodami na bytě, omezilo by to počáteční předsudky majitelů bytů pronajmout svůj byt určitým „nepopulárním skupinám domácností“. Pokud by převzal nějaký další subjekt odpovědnost za výběr

domácností do sociálního bydlení a zároveň by se postaral o to, aby znevýhodněné domácnosti mohly využívat poradenské a sociální služby (v případě potřeby), mohla by majitelům bytů zmizet řada starostí, které v současné situaci musí řešit sami. Dokládá to následující citace, ve které Max popisuje morální problém vyplývající z odpovědnosti, kterou pociťuje ve vztahu k lidem, kteří bydlí v jeho bytech. Sám sebe považuje za slušného majitele, který má určité morální závazky a odpovědnost.

„Teď jsem neustále konfrontován s tím, jestli se chovat tržně a chovat se tak, že hájím zájmy svoje a svojí firmy a nebo pomohu někomu a to je špatně, tohle se mi nelíbí, to mi přijde jako vydírání těch slušných lidí, ti neslušní majitelé si s tím hlavu nedělají a ti malinko slušní si s tím hlavu dělat musí a tohle není v pořádku.“ (Max 07: 334)

Pokud by se podařilo implementovat systém garancí do sociálního bydlení, mohlo by v ideálním případě dojít k tomu, že majitelé budou mít zaplněné byty, ponесou minimální rizika spojená s neplacením nájemného nebo se vznikajícími škodami na bytě, získají dlouhodobé nájemce a řešení sociálních problémů nájemců bude mít na starosti jiný subjekt, nikoli oni samotní, majitelé bytů. Jolana tuto představu nesdílela a průnik mezi činnostmi realitní kanceláře a systémem sociálního bydlení nevidí.

Vzhledem k tomu, že oslovení majitelé bytů mají zájem sehnat dlouhodobé nájemce, byty jsou v jejich osobním vlastnictví a vlastní po celé Praze desítky bytových domů, mohli by zajistit kýženou návaznost k bytům spravovaným neziskovými organizacemi nebo obcemi. Také by mohli být skvělými poskytovateli přímého bydlení, tedy bez nutnosti nejprve projít několika nižšími stupni dostupného bydlení.

Je zajímavé uvědomit si, tedy verbalizovat, že soukromým vlastníkům nejde o to vykázat, co nejvíce „klientů“ a vyvíjet soustavnou činnost, ale naopak čím méně činností spojených s jejich byty budou vykonávat, tím to pro ně bude výhodnější. Čím méně se budou „klienti“ v jejich bytech střídat, tím to bude pro ně lepší. V tom vnímám velký rozdíl oproti přístupu neziskových organizací, ale i městské části.

Soukromí vlastníci v rámci svého podnikání udržují přesné rozdělení rolí a kompetencí. Dalo by se říci, že šetří svůj čas a mohou si to dovolit, avšak vnímám to jako záruku profesionality a jasně vymezených kompetencí ve vztahu k nájemci. To může přispívat k transparentnosti celého procesu. Mikuláš např. spolupracuje s realitní kanceláří, která řeší administrativu a procesy spojené s vyhledáním vhodného nájemce, dále

spolupracuje se správcovskou firmou, která se stará o všechno od úklidu domu po rozpis vyúčtování a pojištění domu a Mikulášova role spočívá pouze v tom, že provádí zájemce o bydlení v jeho bytech.

Oba majitelé bytů, se kterými jsem se setkala, se stylizují do role slušných majitelů, kteří se zajímají o své nájemce, zajímají se o technický stav bytových domů, které vlastní a individuálně posuzují situaci nájemců, jsou směrem k nim ochotni dělat kompromisy, vycházejí jim vstříc. Oba se vymezují vůči majitelům, kteří jsou z jejich perspektivy neslušní, a kteří v systému bydlení pro znevýhodněné domácnosti už figurují, záměrně nepíší v systému sociálního bydlení, protože služby, které poskytují tito majitelé, nemají s charakteristikou sociálního bydlení mnoho společného, naopak vytváří sociálně vyloučené lokality. Jsou to majitelé bytů především v deprivovaných krajích na severu, severozápadě nebo západě Čech, vlastní často velká sídliště ve velice špatném technickém stavu a vědí o poměrně početné skupině osob, která je na trhu s bydlením diskriminována a tím pádem má velice malou možnost výběru mezi konkurujícími si poskytovateli bydlení. Takoví majitelé jsou potom ve velice výhodném postavení, protože nejsou konkurencí nuceni zvyšovat standard bydlení v jejich domech a mají relativní jistotu, že jejich byty budou zaplněné, protože je po bydlení poptávka. Díky sociálním transferům, které tvoří často většinu příjmu některých znevýhodněných domácností, mají majitelé bytů jistotu placení nájemného, je to tedy poměrně výhodný zdroj příjmu pro podnikání. Mikeš shrnuje podstatu takového podnikání s chudobou a přítomnost soukromníků v sektoru bydlení následujícími slovy:

„Jakoby to je realita v tom modelu sociálních transferů, oni tam jsou (soukromí vlastníci, pozn. autorky), protože je to jedna z nejprofitabilnějších segmentů toho bydlení, za nějakou malou strašnou kůču dostaneš randál peněz.“ (Mikeš 03: 110)

V Praze 5 není přítomnost takových majitelů bytů tak výrazná, ale Ráchel má s takovým způsobem podnikání osobní zkušenost. Bydlí totiž v domě, který lze považovat za sociálně vyloučený, je ve velice špatném technickém stavu, majitel domu do něj neinvestuje, Ráchel má nájemní smlouvu na tři měsíce, přestože v domě žije již čtvrtým rokem, platí nájemné vyšší než je tržní cena bytu 1+1v lokalitě a většina Rácheliniých sousedů patří ke znevýhodněným domácnostem s nízkými příjmy stejně jako ona. Ráchel a její rodina je zahnaná do kouta, tento stav blíže popisuje v následující citaci.:

„Mezi náma sousedi si to říkáme, ale každý se bojí jít stěžovat, aby nás ten majitel nevyhodil a nebyli jsme na ulici. Že hele my tam máme výtah, platíme za výtah, který není funkční, to ho platíme už čtvrtý rok, když jsme mu to řekli, tak řekl prosím, dveře máte otevřené, tak můžete jít.“ (Ráchel 05: 123)

Otázkou v sociálním bydlení tedy zůstává, jak poznat a motivovat pro vstup do systému slušné majitele bytů, kteří budou sdílet představu o sociálním bydlení, o kterém mluvil Mikuláš i Max, tedy jako o bydlení rozptýleném, kvalitním a splňujícím standardy bydlení, které nevytváří vyloučené lokality, ale které dosahuje sociálního mixu obyvatel.

6.6. Městská část Praha 5

6.6.1. Analýza bytové situace v Praze 5

Převod státního bytového fondu do majetku obcí probíhal roztržštěně i v Praze, která byla rozdělena na 22 obvodů a 57 městských částí, přičemž každá městská část spravuje svůj bytový fond nezávisle a vlastním způsobem. Magistrát hl. m. Prahy povinnost vést přehled o bytovém fondu městským částem nenařídil (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010: 35).

Městská část Praha 5 má 81 161 obyvatel. Rozloha městské části je 2750, 38 ha. Zahrnuje katastrální území Břevnov, Malá Strana, Motol, Radlice, Hlubočepy, Jinonice, Košíře a Smíchov, rozkládá se na levém břehu Vltavy. Nachází se v centrální části města.

Na začátku 90. let bylo do správy městské části Praha 5 vloženo 18 450 bytových jednotek, v důsledku restitucí a rozsáhlé privatizace bytového fondu měla ke konci roku 2011 městská část (MČ) ve správě pouze 2 212, tedy 12 % původního rozsahu bytového fondu. Návrh Koncepce hospodaření s bytovým fondem MČ Praha 5, který přijala Rada městské části na konci roku 2011, předpokládal další privatizaci a to do počtu 700 bytů spravovaných městskou částí (Městská, 2013). V Zásadách bytové politiky MČ Praha 5 na období 2013 – 2014 se však už počítá jen s 321 byty ve 13 bytových domech spravovaných městskou částí (Městská, 2013: 5). Pro srovnání je zajímavou informací, že v roce 2013 měla městská část k dispozici přibližně 160 volných bytů (Městská, 2013: 2).

Několik let starým trendem byl odkup bytových domů v okolí spodní části Plzeňské ulice na Smíchově firmám napojeným na zahraniční, často italské podnikatele a investory (Katastr, 2015), které domy využívají pravděpodobně jako spekulace. Vzhledem k tomu, že se rozšiřuje komerční prostor nového Smíchova, stoupají tyto pozemky velice rychle na ceně a jsou tedy výhodnou investicí. Domy jsou pod ochranou památkové péče, ale jsou neobydlené a chátrají, některé z nich už byly zbourány kvůli velice špatnému technickému stavu. Bližší informace o vlastnictví neobydlených domů na území MČ Praha 5 nebo historii vlastnictví se bohužel nedají dohledat. Dostupná jsou pouze data z e Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011, která informují o počtech takových domů.

Co se týká domovního fondu, je v Praze 5 celkem 7 509 domů, z toho 7001 z nich je obydlých, 508 domů je neobydlých. Bytových domů je na území Prahy 5 celkem 2 912, z toho 2 865 z nich je obydlých, neobydlých je tedy 47. Bytové domy tvoří 38,8 % bytového fondu, větší část bytového fondu je tvořena rodinnými domy a nepatrným počtem ostatních budov (Sčítání, 2011).

Ve vlastnictví fyzických osob je 4 539 obydlých domů, tvoří tedy 64,8% celkového bytového fondu (obydlého). Dle dat z e Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011 bylo v obecním vlastnictví 428 obydlých domů, tvořily tedy 6,1% na celkovém bytovém fondu (obydlém). V družstevním vlastnictví bylo 316 obydlých domů, odpovídalo to tedy 4,5% obydlého bytového fondu (Sčítání, 2011).

Obydlých bytů je v Praze 5 celkem 36 944, z toho 31 283 se nachází v bytových domech, 5 271 v rodinných domech a 390 v ostatních budovách. Dle právního důvodu užívání bytu je 14 217 nájemních, 2496 družstevních, 9 740 v osobním vlastnictví a 4366 ve vlastním domě. Nájemní bydlení tvoří tedy 38,5% z celkového počtu obydlých bytů v Praze 5 (Sčítání, 2011).

Výnosy z nájemného v bytech spravovaných městskou částí v roce 2011 činily 128,4 mil. Kč. Náklady na správu a opravy bytů v roce 2011 činily 71 mil Kč, což je přibližně 55% z výnosů (Městská, 2013).

Mezi organizace občanské společnosti, které na území městské části zajišťují sociální služby, věnují se prevenci sociálního vyloučení a v MČ sídlí jejich pobočka, patří: Armáda spásy, Člověk v tísni o.p.s., Sananim z.ú. a Progressive o.p.s.. Dvě poslední

zmíněné organizace se věnují drogové prevenci a na území MČ Praha 5 mají svá kontaktní centra pro uživatele nealkoholových drog. Armáda spásy na Smíchově provozuje komunitní centrum pro seniory a rodiny s dětmi, své služby poskytuje i v terénu, věnuje se i poradenským službám. Člověk v tísní má své kontaktní místo v Košířích, zároveň působí i terénně, poskytuje dluhové a sociální poradenství a vzdělávací služby pro děti.

Významné postavení v poskytování sociálních služeb v Praze 5 má Centrum sociální a ošetřovatelské pomoci, které je příspěvkovou organizací, jeho zřizovatelem je městská část Praha 5. Toto Centrum poskytuje terénní pečovatelskou službu, internet pro seniory, domácí ošetřovatelskou službu, Dům s pečovatelskou službou, střediska osobní hygieny, informační linku, byty s pečovatelskou službou, Dům sociálních služeb s odlehčovacím pobytovým zařízením, Nízkoprahové zařízení pro děti a mládež a provozuje Komunitní centrum. Činnost Centra je z velké části zaměřena na seniory a osoby se sníženou soběstačností. Neposkytuje žádné poradenské služby, ani služby zaměřené na prevenci sociálního propadu domácností.

Městská část reflektuje potřebnost řešit situaci nízkopříjmových domácností. Mezi ohrožené domácnosti řadí: „nezaměstnané občany, seniory, zdravotně postižené a příslušníky romského etnika“ (Městská, 2013: 3). Byty, které si ponechá městská část ve správě, bude nabízet především seniorům a domácnostem s nízkými příjmy. Zároveň v dokumentu připouští, že těchto sociálních bytů je nedostatečné množství a proto zvažují stavbu nových bytů, které budou sloužit právě seniorům a domácnostem s nízkými příjmy.

Výstavba a rekonstrukce nových bytů pro sociální účely by měla být financovaná z prostředků získaných privatizací v letech 2013-2014, tak že by do konce roku 2015 disponovala městská část Praha 5 minimálně 300 novými byty v domech určených pro seniory a pro sociálně potřebné žadatele (Městská, 2013: 6). Městská část tedy počítá s tím, že náklady spojené se správou bytového fondu pro sociální účely ponese dál. Navíc v tomto prohlášení připouští stavbu domů určených pro seniory a sociálně potřebné žadatele, což je problematické z hlediska stigmatizace těchto obyvatel, dost možná vedoucí k jejich segregaci a vzniku další tzv. „špatné adresy“.

Celkem 22 bytových domů bylo určeno k prodeji v rámci privatizace v letech 2013-2014. Drtivá většina domů určených k prodeji se nachází na Smíchově (ve spodní části

Smíchova, v oblasti okolo Arbesova náměstí), jeden z nich na Malé Straně. Bytových domů, které si Městská část ponechá, je celkem 13, nachází se převážně v Košířích a na Smíchově (v horní části Smíchova, v okolí ulice Plzeňská) (Městská, 2013: 8-9). Je tak patrný záměr městské části prodat domy, které se nachází v atraktivní, komerční a velice dobře dostupné oblasti spodního Smíchova, která stoupá na ceně. O osudu 16 bytových domů bude rozhodnuto později (Městská, 2013: 10).

6.6.2. Výstupy z rozhovorů se zástupci městské části Praha 5

V průběhu psaní práce se situace na městské části Praha 5 měnila, přirozeně změny vznikaly v souvislosti s volbami do zastupitelstva na podzim 2014, po kterých se zastupitelstvo i Rada města kompletně obměnila. Měla jsem možnost mluvit se dvěma zástupci městské části, přičemž každý z nich se na oblast sociálního bydlení dívá z jiné perspektivy, Eman z perspektivy ekonomické, Květa z perspektivy sociální. Bylo zajímavé sledovat jejich průnik i rozpory, které jsou vzhledem k jejich krátkému působení ve funkci pravděpodobně přirozenými doprovodnými jevy.

Během jarních měsíců 2015 probíhala jednání o podobě sociálního bydlení v městské části, včetně počtu a umístění sociálních bytů, kritériích jejich přidělení a cílových skupinách domácností pro sociální bydlení. Informace, které uvádím níže v textu, jsou tedy formulacemi, které se pravděpodobně budou ještě utvářet, než získají konečnou podobu platnou pro MČ.

Do roku 2012 na území městské části neexistovala koncepce sociálního bydlení. Monitoring toho, kolik bytů v režimu sociálního bydlení v tuto chvíli městská část vlastní, probíhá až od roku 2012. Eman připouští, že v režimu sociálního bydlení tak bydlí daleko více domácností, než co je uvedeno v dostupných statistikách MČ. Je ale dost pravděpodobné, že domácnosti, které žijí v těchto bytech, nesplňují kritéria potřebnosti sociálního bydlení, jinými slovy nespádají do cílové skupiny domácností pro sociální bydlení. Avšak Květa mluví o cílové skupině pro sociální bydlení v MČ obecně, cílovou skupinu definuje velice široce:

„Sociální bydlení by mělo být bydlení takové, na které dosáhne každá sociální skupina, tzn. každý občan nebo občanka Prahy 5 bez ohledu na to jaké je ethnicity, bez ohledu genderu, bez ohledu na to jaký má sociální status a bez ohledu na to jaký má příjem zkrátka.“ (Květa 11: 7)

Eman přibližuje, že při výběru domácností budou hrát pravděpodobně roli i příjmová kritéria, zatím ale nedošlo v této věci ve shodě, každopádně se domnívá, že výběr domácností do sociálního bydlení by měl mít na starosti sociální odbor, který má komplexní vhléd do situace domácnosti, nikoli odbor ekonomicky zaměřený jako tomu bylo dosud, který žadatele o bydlení vnímal jen skrze vyplněný formulář žádosti (jaro 2015). Při kritériích výběru nenapadla jediná poznámka o zásluhovosti sociálního bydlení.

Nebude překvapivou informací, že zaměstnanci sociálního odboru se snaží počet sociálních bytů v MČ zvyšovat, zaměstnanci odboru ekonomického mají zájem tento počet snížit a držet se dolní hranice rozptylu. Byty určené k sociálnímu bydlení jsou ve vlastnictví obce, v současné době vlastní obec celkem 1200 bytů, Eman se domnívá, že je nutné dále z ekonomických důvodů privatizovat a to až do počtu 600 bytů vlastněných obcí. Na jaře 2015 se jednalo o celkovém počtu sociálních bytů vlastněných MČ, jejich počet se bude pravděpodobně pohybovat v rozmezí 200 až 400 bytů, záleží na jednání mezi sociálním a ekonomickým odborem MČ a radou města

Rozpory mezi těmito odbory jsem našla i v několika dalších oblastech, jednou z nich je umístění sociálního bydlení, Eman preferuje shlukování sociálního bydlení do nízkoenergetických novostaveb, zatímco Květa se domnívá, že sociální bydlení by mělo být rovnoměrně rozptýlené po MČ právě z důvodu zajištění sociálního mixu obyvatel, což by mělo být hlavním cílem sociálního bydlení. Níže uvedená citace Květy přibližuje, že ghetta mohou mít různou podobu a nemusí se vždy týkat pouze chudých obyvatel:

„Lidé, kteří se koncentrují v těch bohatších čtvrtích, tak vlastně jsou taky uzavření v nějakém „sociálním ghettu“, takže by bylo dobré, aby se lidé z různých sociálních skupin, aby se potkávali a rozbourávaly se různé stereotypy celé městské části.“

(Květa 11: 51)

Tato zmínka mi připadá důležitá, protože do problematiky sociálního bydlení v Praze 5 vtahuje vedle samotných znevýhodněných i ostatní obyvatele zastupující většinovou společnost. To považuji za důležité, protože i o blaho většinové společnosti se jedná, i ona bude profitovat z toho, že v městské části nejsou sociálně vyloučené lokality.

Shoda panuje v tom, že sociální bydlení zprostředkované městskou částí by mělo být zajištěno ve standardních bytech, které jsou vybavené a kvalitní. Předpokládá se, že nájemci takových bytů nebudou mít finance na rekonstrukci nebo dovybavení bytu. Ostatní byty ve vlastnictví MČ jsou nabízeny prostřednictvím úřední desky a de facto zájemci o bydlení soutěží, kdo si byt opraví a vybaví, aby následně mohli platit levnější nájemné.

Městská část je nakloněna modelu dostupného bydlení, ve kterém by zajišťovala tzv. druhý stupeň, charakter sociálního bydlení v bytech MČ by byl tedy krátkodobý.

Zástupci městské části si uvědomují, že MČ nese odpovědnost za zajištění sociálního bydlení v MČ.

Rozpočet městské části Praha 5 se nachází v minusu 200 milionů Kč a dle slov Emany je cílem ekonomického odboru snažit se toto manko dorovnat, potenciál vidí právě ve zmiňované pokračující privatizaci bytového fondu. Vlastnictví bytů je totiž velice nákladné a negeneruje MČ zisk. Vedle snahy generovat zisk je pro MČ důležité věnovat se i sociální problematice, které dle Emany MČ věnuje nebývalé množství finančních prostředků. I já vnímám s příchodem nového zastupitelstva a Rady města velkou změnu v přístupu k sociální politice obce, které je nyní věnována poměrně velká pozornost, zatím však s žádnými výsledky

6.7. Shrnutí rolí a kompetencí

Neziskový sektor má v kontextu poskytování sociálních služeb a sociálního bydlení výrazný nešvar, který je způsobený pravděpodobně nedostatečným finančním zabezpečením a bohužel často ubírá NNO na profesionalitě jejich práce. Tento nešvar spočívá v míchání rolí a kompetencí. V případě oslovených NNO se totiž mísí práce odborně poradenská, až terapeutická, správcovská a dokonce i činnost spojená s výběrem nájemného. Aram toto mísení rolí označuje jako nežádoucí střet zájmu, kterému by bylo možné zabránit např. prostřednictvím tzv. sociálně nájemních agentur, které by fungovaly jako realitní kanceláře pro cílovou skupinu domácností pro sociální bydlení.

Neziskové organizace stejně tak zástupci soukromých majitelů bytů jsou toho názoru, že odpovědnost za sociální bydlení nesou obce (na obecnější rovině stát), které mají v popisu své všední činnosti za úkol starat se o své občany. Avšak narážíme tím na dva

problémy, jedním z nich je trvalé bydliště, které má mnoho obyvatel Prahy 5 uvedené na jiném místě, i přestože tito obyvatelé žijí v Praze 5 dlouhodobě. Tento fakt je znevýhodňuje v žádosti o sociální bydlení, které je určeno pouze občanům Prahy 5. Druhým problémem je fakt, že i samotní zástupci obce uvažují o sociálním bydlení obce pouze jako o bydlení krátkodobém, jehož cílem je, aby si domácnost našla bydlení na volném trhu s byty. K tomu je ale potřeba mnohem koncepčnější systémové řešení, které odpoví na klíčovou otázku: Jak se cílová skupina domácností pro sociální bydlení dostane na trh s bydlením? A co pro to mohou udělat jednotliví aktéři na poli sociálního bydlení- NNO, MČ, MHMP, soukromí vlastníci bytového fondu?

Napříč názory zástupců městské části stejně jako neziskových organizací působí jako modla systém dostupného bydlení, který je všudypřítomný ve všech navrhovaných nebo využívaných modelech sociálního bydlení. Zatímco systém cílených garancí jednoznačně kvitují pouze zástupci soukromého sektoru. Systém garancí je pro ně lepší zárukou spolehlivosti než fakt, že se domácnost „osvědčila“ v předchozích dvou stupních sociálního bydlení a získala „doporučení“ obce nebo neziskové organizace.

Možnost volného výběru sociálního bytu zájemcem o bydlení připouští pouze zástupci neziskových organizací, kteří jsou však svázáni finančními možnostmi a omezeným počtem bytů v režimu sociálního bydlení. Zcela zavrhl možnost výběru bytu budoucím nájemcem městská část, slovy Emany:

„Sociální žádosti nepovažuji za to, co by si měli ještě vybírat, který byt chtějí.“

(Eman 09: 144)

7. Závěr

Bydlení u soukromých pronajímatelů má dlouhodobější charakter než bydlení v sociálních bytech zajištěných městskou částí Praha 5, stejně jako neziskovými organizacemi, které za sociální bydlení považují bydlení krátkodobé, dočasné a tréninkové.

Tak, aby měl majitel bytu zájem ubytovat domácnost dlouhodobě, je pro něj klíčová spolehlivost nájemce, kterou nelze předvídat. K odstranění některých počátečních předpokladů pronajímatelů k určitým skupinám domácností, může napomoci systém pojištění rizik nebo cílených garancí.

Cílové domácnosti pro sociální bydlení i oslovení majitelé bytů mají zájem o dlouhodobou spolupráci, proto se jeví propojení cílových domácností se soukromými majiteli bytů jako ideální řešení. Otázkou ale zůstává, jak se tyto dva aktéři dostanou jeden k druhému a také to, jak se podaří překonat jejich vzájemné předsudky. Na co je ještě nutné odpovědět je i otázka, jakým způsobem se podaří zajistit vstup slušných majitelů bytů do systému sociálního bydlení. Někteří neslušní majitelé bytů v systému bydlení v České republice totiž už desítky let působí a jejich nájemci jsou často právě cílové skupiny domácností pro sociální bydlení. Úmysly těchto soukromníků nejsou nikterak filantropické, naopak oni jsou často těmi, kteří vytváří negativní obraz tzv. špatných adres, protože mnohdy vlastní zchátralý bytový fond, do kterého neinvestují a finančně se nepodílejí na jeho rekonstrukci. Tito soukromníci dobře vědí, že jejich nájemci jsou jakýmsi rukojmími, kteří nemají široké možnosti výběru bydlení a to především z důvodů jejich diskriminace na trhu s bydlením nebo kvůli nízkým příjmům. Tito nájemci si obvykle nediktují podmínky, nesnaží se o změnu poměrů v domě, nehlídají si svá práva, protože ze zkušenosti vědí, že by mohli být jednoduše nahrazeni jinou domácností, která lačně touží po tom někde bydlet, zatímco oni by se ocitli na ulici. Pronajímatelé, se kterými jsem dělala rozhovor, se shodují na tom, že Česká republika je svými zákony, které jsou nakloněné ve prospěch nájemců, poměrně znevýhodňuje. Podle oslovených pronajímatelů je potřeba, aby se trh se sociálním bydlením otevřel a dostali se do něj i tzv. slušní soukromí majitelé bytů. Pravděpodobně by k jeho otevření pomohlo, kdyby legislativa zajistila vyrovnanější poměr mezi nájemci a pronajímateli. Při překročení smluvních pravidel by tak bylo jednodušší o bydlení přijít, stejně tak jako ho získat. Mohlo by to vést k tomu, že se někteří pronajímatelé přestanou úzkostlivě obávat rizik spojených s nespolehlivými nájemci a díky tomu by mohla na trhu s bydlením vzniknout větší konkurence, která by znevýhodnila pozici tzv. neslušných majitelů. Určitou změnu v tomto ohledu přinesl nový občanský zákoník.

V Praze 5 je velký nepoměr mezi bytovým fondem vlastněným obcí a soukromými majiteli. Výrazně vyšší je počet bytů vlastněných soukromníky. Z toho vyplývá, že problémem není nedostatek bytů v bytovém fondu, problém tkví v bariérách vstupu často těm nejohroženějším skupinám obyvatel do tohoto bytového fondu. Existuje dlouhodobá poptávka po dlouhodobém a kvalitním bydlení mezi cílovými domácnostmi pro sociální bydlení, často se jedná o rodiny s dětmi. Počet volných bytů soukromých

majitelů se v Praze zvyšuje. Soukromí pronajímatelé, kteří vlastní více bytových domů v Praze mají zájem o dlouhodobé nájemce, stejně jako mají cílové skupiny domácností zájem o dlouhodobé bydlení. Dlouhodobým nájemců jsou soukromníci ochotni zlevnit nájem. Z tohoto souhrnu plyne, že sociální bydlení v Praze 5 lze řešit otevřením soukromého trhu s byty cílovým skupinám domácností. Velkou překážku však na této cestě tvoří předsudky a obavy, jak ze strany pronajímatelů, tak ze strany domácností. Ke zmírnění těchto předsudků by mohla pomoci role prostředníka, na půl cesty mezi majiteli bytů a cílovými domácnostmi plnící de facto roli realitních agentur. Ke zmírnění počátečních obav plynoucích z předsudků by mohla dopomoci i garance úhrady škod na bytě pronajímatelům po určitou dobu pronájmu, tzv. cílená garance.

Jednou z možností, jak přispět ke stabilnímu a dlouhodobému bydlení cílových domácností je usnadnit vstup cílovým domácnostem na trh s bydlením nebo trh s bydlením přivést k myšlence sociálního bydlení pro cílové skupiny domácností. V zásadě jsou tyto varianty shodné. Moje myšlenka je ale taková, že tento návazný stupeň bydlení nesmí být vystavěn stejným způsobem jako systém registrovaných pobytových sociálních služeb. Je potřeba přijmout myšlenku, že sociální bydlení je pro Prahu 5, Prahu i Českou republiku něco zcela nového a nestačí budovat jen další tréninkové byty.

7.1. Druh spolehlivých a druh nespolehlivých nájemců

Spolehliví nájemci se shánějí po spolehlivých pronajímatelích a spolehliví pronajímatelé zase po spolehlivých nájemcích. Nemohou se najít, nevědí totiž, jak druhý vypadá.

Spolehlivost nájemce, po které pronajímatelé volají, se týká jednak pravidelného placení nájmu, odpovědného užívání bytu, ale také držení slova a dodržení domluvené délky spolupráce. Jak Max, tak i Mikuláš, majitelé bytových domů by se rádi vyhnuli těmto problémům, stejně tak jako řešení problémového chování nájemců, které se může projevat např. tím, že nájemce nezamyká dům nebo závažnějšími prohřešky, které souvisí s problémovým chováním nájemce vůči ostatním obyvatelům domu. Oba se ptají, jak vypadá spolehlivý nájemce. Jako by to byl nějaký specifický lidský druh. Jolana se o nalezení takového druhu také snaží, protože je v zájmu její firmy doporučit spolehlivého nájemce klientovi, tedy majiteli bytu.

V případě Jolany dochází často ke spojování dvou kategorií, kterými je etnicita a problémovost nájemce. Na jednu stranu se Jolana odvolává na přímou zkušenost, ze které plyne provázání těchto dvou kategorií, na druhou stranu zmiňuje, že se ve výběru a předvýběru nájemců občas realitní agentura splete a nelze hodnotit spolehlivost nájemce podle prvního dojem, protože ten je někdy velice zkreslující a zavádějící. Dokládá to mimo jiné citace uvedená níže:

„Většinou to člověk cítí, kdo je problematický. Někdy jsme se zmínili, např. český manager pojišťovny do dneška dluží našemu majiteli nájem, ale to je výjimka.“ (Jolana 01:83)

Rozhodovat se o tom, zda je nájemce spolehlivý na základě prvního dojmu, může vést ke zkreslení úsudku podle na první pohled zjevných dispozic člověka, kterými může být např. barva jeho pleti. Z díkce, kterou Jolana používá, plyne velká potřeba žít v otevřené společnosti, avšak sama svými výroky tuto ideu zabíjí:

„Takže já nikdy nesoudím podle národnosti, ale určitě se dá vyzorovat, že některé národnosti jsou problematické.“ (Jolana 01:107)

V oblasti bydlení narážím na problém s generalizací a vytvářením zobecňujícího obrazu o tom, co se zobecnit nedá. Mnohdy vychází taková generalizace ze zkušenosti, která ale mnohdy není osobní, vychází z mediálního obrazu a obrazu určité skupiny na veřejnosti. Každá věta podobná té Jolanině, tento obraz na veřejnosti maluje a košatí, jinými slovy utvrzuje v jeho správnosti a mnohým skupinám uzavírá cestu, kterou by se mohly vydat. Kategorie, kterými je etnicita a problémovost nájemce spolu nikterak nesouvisí. Považuji ji jen za chatrnou berličku, která některým lidem usnadňuje orientaci v měnícím se, zmateném a nepřehledném světě, která však pod sebou nemá pevnou půdu.

Max v rozhovoru opakovaně vyjadřuje jeho obavy z nespolehlivých nájemců, dalo by se to vyjádřit touto větou: „Nechci, aby v mém domě bydleli nájemci, kteří zničí můj majetek.“ Místo toho, ale použil tato slova:

„Pokud bych měl možnost přijímat do našich bytů lidi z programu sociálního bydlení, teď ale nemyslím nějaké takové ty brutálně nepřizpůsobivé, kteří mi zničí dům, to si nedovedu představit, to bych nechtěl.“ (Max 07: 171)

Osoby, které považuje za „brutálně nepřizpůsobivé“ mi ale nepopsal, v takovém případě mi tento termín připadá vyprázdněný, bezobsažný, vrací nás opět k otázce „Co jsme schopni o člověku říct dle prvního dojmu, na první pohled?“ Jsme schopni určit přibližné stáří, pohlaví, etnicitu, možná ještě několik dalších daností, které však se schopností platit nájem nebo neničit byty nesouvisí.

Pak jsou zajímavé analýzy, které košaté konstrukce a předsudečné vnímání určitých skupin pomocí čísel osekají. Jednu z nich ilustruje citace Mikeše, který zmiňuje sídliště Janov v Litvínově jako jednu ze „špatných adres“, která je dle analýzy mnohem menší než se veřejnosti zdá.

„Jsou zajímavé analýzy Janova, tak tam ty lidi byli jenom zoufalí, na tom šestitisícovém sídlišti bylo asi čtyřicet problematických bytů, ale takovýhle malý číslo, kde bydleli vaříči, jinde zas nějaký potížisti, tam hořelo, bylo to těch čtyřicet malejch bodů v tom sídlišti, kteří dělali potíže.“ (Mikeš 03: 224)

Jedinou jistotou ve výběru nájemců pro majitele bytů je, že problémy někdy přijdou a nelze je předvídat, mnohdy jim ani nelze předcházet. Prostě vznikají a je možné řešit je různými způsoby.

7.2. Hledání příčiny

Shodu nacházím v textu Petra Víška, který problematiku sociálního bydlení považuje za zástupný problém, který je pouhým důsledkem nedostatečného řešení problému chudnutí obyvatel, jedná se tedy o řešení důsledků, nikoli příčiny.

V deprivovaných, chudých regionech s vysokou nezaměstnaností je podoba sociálního vyloučení jistě jiná než v regionech bohatších, stejně tak jako podoba chudoby. Specifikem Prahy je vysoký počet lidí žijících v nejextrémnější podobě chudoby, tedy bez střechy nad hlavou, bez domova, stejně jako vysoký počet seniorů, s vyhlídkou pokračujícího stárnutí obyvatelstva. Zároveň je, ale dle oslovených majitelů bytů Praha specifická vysokými nájmy a nedostatkem malometrážních bytů v centrální oblasti města. V Praze tvoří jednopokojové byty přibližně 7,3 % z celkového počtu obydlených bytů, nejvíce zastoupeny jsou byty tří a čtyřpokojové. Např. v městské části Praha 5 tvoří jednopokojové byty 8,4 %, nejvíce zastoupené jsou mezi obydlenými byty čtyřpokojové byty, které tvoří 24,4 %. Avšak data ze Sčítání lidu, bytů a domů nepotvrdila, že by se jednalo pouze o centrální oblast města, např. v městské části Praha

11, kterou často zmiňuje Mikuláš jako část Prahy s vyšším počtem malometrážních bytů, právě kvůli sídlištní zástavbě, tvoří jednopokojové byty přibližně 6,3 % a nejvíce zastoupené jsou naopak čtyřpokojové byty, které tvoří 37,1 % (Sčítání, 2011).

Vzhledem k Berryho akulturačním strategiím se nabízí otázka, zda je ve společnosti, která je typická svými xenofobními hodnotami zřejmými např. z Inventury hodnot, dostupná strategie integrace menšinových skupin. Zástupci neziskových organizací hodnotí českou společnost velice negativně, časté je i vymezování vůči západní Evropě a nemožnost využít fungující modely sociálního bydlení v českém prostředí právě kvůli zmiňovaným hodnotám lidí. Zástupci soukromého sektoru bydlení v Praze se staví k marginalizovaným skupinám obyvatel velice předsudečně a obce, kterým je dle připravovaného Zákona o sociálním bydlení připisovaná kruciólní role v sociálním bydlení, mají v současné době bytový fond tak malý, že není v současných kapacitách možné mluvit o uspokojení potřeb všech cílových skupin domácností pro sociální bydlení. Potom jde otázka týkající se modelu sociálního bydlení mnohem hlouběji, než jsem zprvu očekávala. Tato otázka totiž souvisí s hodnotami, které jsou uznávané společností, stejně tak se stavem občanské společnosti. Se stavem občanské společnosti jde totiž ruku v ruce i prosperita regionu a s tím související odpovědnost volených zástupců. Přičemž je faktem, že zoufalí lidé, volí zoufalá řešení, která jsou mnohdy jen „řešením“ v uvozovkách, daleko více jsou prázdnými hesly slibujícími, že problémy pomínou bez přispění veřejnosti. A právě veřejnost je v otázce sociálního bydlení, šířeji v otázce sociální integrace, zásadní. V tomto ohledu mohu napsat, že veřejnost má moc ve svých rukou a z velké míry záleží na ní, jak efektivně se podaří řešit problematiku sociálního bydlení.

Z rozhovorů, které jsem v rámci výzkumu uskutečnila, plynulo, že se v otázkách sociálního vyloučení, případně integrace v České republice vytratila vazba na odpovědnost společnosti. Mluví se často o těch druhých, nikoli o nás. Došla jsem k závěru, že je potřeba začít mluvit o nás a tento diskurs otevírat široké veřejnosti, připouštím, že je to idealistické a je to běh na dlouhou trať, avšak myslím si, že má cenu běžet. Je to podle mě běh za aktivní občanství, ve kterém má své místo zájem o veřejné dění, veřejný prostor, a rozvoj všeobecné informovanosti. Jinými slovy, pokud by se společnost a tím mám na mysli každého jednotlivce, který ji tvoří, více otevřela, mohly by se některé problémy spojené se sociálním vyloučením samovolně vyjasnit. V

Berryho akulturačních strategiích je to právě společnost otevřená inkluzi a diverzitě, která může umožnit menšinové společnosti integraci.

Neziskové organizace z podstaty vymezení účelu svých činností mohou ukazovat cestu-inovativní, otevřenou a inspirativní, za velice významný považují jejich přínos ukazovat alternativní cesty řešení problémů, ze kterých se po čase může stát standardní cesta.

7.3. Zásluhovost sociálního bydlení

Odkazy na vlastní zkušenost jsou zřejmé především z výpovědí soukromých majitelů bytů nebo ředitelky realitní kanceláře Jolany. Tím mám na mysli vztahování problematiky sociálního bydlení k jim známým událostem, které se dějí v jejich nejbližším okolí nebo se soukromníci domnívají, že se někdy mohou do těchto situací sami dostat. K takovým situacím přistupují, říkáme tomu pro tento účel citlivě. Dokáží si představit pomoc lidem v podobné situaci a dokonce považují za svou povinnost věnovat se jí jako společenskému problému, např. problematika samoživitelství, stárnutí populace, náhlá událost domácnosti (např. přírodní katastrofy, nemoc) apod. V tomto ohledu je jejich lidství na pravém místě a jejich přístup k lidem je velice sociální. Na druhou stranu k situacím, se kterými nemají vlastní, přímou zkušenost (např. dlouhodobý život v sociálně vyloučené lokalitě nebo bezdomovectví) přistupují necitlivě a svými názory nebo přesvědčením ztrácí lehce své lidství, které chápu jako to, co lidi činí odpovědnými jeden za druhého, nikoli v rodině nebo okruhu blízkých, ale ve společnosti.

Představa zásluhovosti sociálního bydlení, o které zástupci soukromníků často hovoří, rozděluje společnost na ty, kteří si pomoc zaslouží a na ty, kteří si ji nezaslouží. Často je v dikci jejich zastánců zmiňovaná idea zaviněné a nezaviněné chudoby. To přináší jednak problém spojený s procesem rozhodování o tom, kdo si pomoc zaslouží a kdo ne, kdo si svou situaci zavinil sám a kdo se v ní ocitl bez vlastního přičinění. Tato kritéria se obávám, nikdy nebudou zcela objektivní a spravedlivá. Také to přináší problém spojený s držením moci těch, kteří o zásluhovosti rozhodují nad těmi, o kterých je rozhodováno. To přináší druhý problém a tím je vytváření nerovného postavení mezi těmi, kteří rozhodují a těmi, o kterých je rozhodováno, které popírají principy mé domněnky, kterou stále považuji za správnou, a to že cílem sociálního bydlení by mělo být zajištění sociálního mixu obyvatel, společenská inkluze a tím pádem cesta k otevřené, zdravé společnosti, ve které je míra zásluhovosti upozaděna, tedy nezáleží

v ní tolik na tom, co bylo a co je, ale spíš na tom co je a co bude. To je vysokým cílem, ke kterému vede nelehká cesta, ale přesto je dle mého názoru důležité k tomuto cíli směřovat.

S touto úvahou je spjata další, která souvisí s dlouhodobostí problémů. Z výpovědí zástupců soukromého sektoru bydlení v Praze plyne, že ve chvíli, kdy se nějaký jev děje dlouhodobě, je přehlížen a stane se normou, protože si na něj většina lidí zvykne a ve finální podobě si myslí, že se jí netýká. Takto soukromí majitelé ze svých úvah zcela vyloučili skupiny diskriminovaných domácností žijících dlouhodobě v sociálním vyloučení. Právě nepřítomnost domácností sociálně vyloučených je potvrzením jejich vyloučení, tedy jejich vyloučení z veřejnosti. Explicitně a v krátkosti se ve vztahu k etnicitě a možnostem poskytování bydlení soukromými majiteli vyjádřila pouze Jolana:

„Cikáni nikoho nenapadne, že by to byli.“ (Jolana 01: 101)

Jak je možné, že prevence ztráty bydlení a např. pomoc seniorům je populární a pomoc seniorům, kteří již bydlení ztratili je tak nepopulární? I bezdomovec senior byl před časem senior. Z mého úhlu pohledu velkou vinu nese generalizace a nálepkování určitých skupin a s ní spjaté časté zobecňující argumenty, které vzdalují veřejnost od odpovědnosti a zároveň potvrzují sounáležitost jedince s určitou skupinou. Poskytují tak ulehčení orientace ve světě, který je mnohdy nepřehledný a složitý.

Moment, kdy se člověk ocitne v nějakém zobecňující škatulce a získá tak nálepkou pojící se s vnějšími znaky příslušné skupiny, ztrácí prvek svého lidství a tím i svůj individuální příběh. Už se nejedná o matku samoživitelku, která odešla od manžela, protože byl závislý na hraní automatů a všechen příjem rodiny prosázel, ale o nepřizpůsobivou žijící na špatné adrese. Už se nejedná o důchodce, kterému umřela dlouholetá partnerka a on neměl peníze na placení nájmu, ale o bezdomovce, který jezdí tramvají a ostatní spolucestující si od něj se znechucením odsedají. Už se nejedná o kluka, který prožil dětství v dětském domově, protože ho příbuzní zneužívali, ale o žebráka, který vysedává celé dny u Alberta a pije víno. Každý důsledek má svou příčinu. A společnost se možnostmi, které nabízí, významně podílí na těchto důsledcích.

Nerada bych, aby závěr této podkapitoly vyzněl jako nějaký apel, chci jím pouze říct, že úvahy o zaviněné a nezaviněné chudobě nemají v kontextu sociálního bydlení v České

republiky význam. Neřeší podstatu problému, ale jen rádobý líbivý obal. Nepřinesou řešení, ale pouze utvrzení v pokračujícím směru sociální exkluze určité skupiny obyvatel. Je totiž potřeba řešit chudobu.

7.4. Výstupy ze skupinové diskuse

Vzhledem k tomu, že jsem neměla finanční prostředky na to zaplatit účastníkům skupinové diskuse honorář za účast na diskusi a také kvůli tomu, že v den konání diskuse bylo velice hezké, letní počasí se místo domluvených třinácti účastníků dostavilo na místo konání pouze šest z nich. Uvědomuji si, že to není ideální počet na skupinovou diskusi, ale domnívala jsem se, že by byla škoda diskusi rušit. Skupinová diskuse se zástupci cílových domácností se z důvodu nízkého počtu účastníků příliš nepovedla, přesto některé poznatky ze setkání vyplynuly a uvádím je níže.

V průběhu diskuse vyplynulo, že kvalita bydlení je statusovou záležitostí, přičemž o častém stěhování, velikosti bytu, počtu obyvatel bytu nebo pobytu na azylovém domě se otevřeně nemluví.

Oproti mému předpokladu, že pojem domov se bude pojít se slovy jako je rodina, děti, manžel, partner, označily účastnice za domov takové místo, které jim poskytuje zázemí, klid, bezpečí, čistotu, ale je spojeno i s rodinou a možností být spolu. Obecní bydlení se nejvíce blíží jejich popisu domova, charakterizují ho jako výhodu, ve smyslu, že se jedná o tolerantního pronajímatele, který poskytuje domácnosti bezpečí po delší dobu. Zmiňují se o tom, že v obecním bytě nejsou ohroženy tolik ztrátou bydlení a to i v případě neplacení nájemného, které většinou vyústí do splátkového kalendáře, nikoli do ukončení nájemní smlouvy. V obecním bytě je tak snazší dostat tzv. druhou šanci, zatímco u soukromého pronajímatele by se domácnost dostala ihned na ulici. Obecní bydlení je podle účastnic diskuse de facto chráněné bydlení.

Za velice přínosnou považuji poznámku, že obecní bydlení poskytuje domácnosti více možností a relativně svobodnou možnost výběru, i přestože se zprvu může zdát tato možnost velice okleštěná. Totiž v případě, když byt přestane domácnosti vyhovovat, např. z důvodu umístění nebo velikosti, může domácnost zažádat o výměnu bytu. V případě nájemního bydlení u soukromého majitele, se kterým je domácnost spokojena, je obvyklou strategií domácnosti, udržet si bydlení, tak dlouho, jak jen to je možné, protože se znalostí situace na trhu s bydlením, především v souvislosti

s diskriminací na trhu s bydlením, volí domácnosti strategii „Lepší něco než nic.“ A ztrátu bydlení nechtějí riskovat.

Představa bydlení u soukromého majitele, jako bydlení, o které je snadné přijít v případě porušení smluvních podmínek, příliš neodpovídá tomu, o čem se zmiňovali pronajímatelé Mikuláš a Max, a sice že není lehké nájemce z bytu vystěhovat a to i v případě, že dlouhodobě neplatí nájemné.

Ve spojitosti s bydlením u soukromého majitele jsou patrné zkušenosti, kterými účastnice prošly a také fakt, že sehnat dobrého pronajímatele je otázkou štěstí (i přestože připouští, že dobří majitelé existují, dokonce jedna z účastnic má nájemní smlouvu na dobu neurčitou). V případě bydlení u soukromého pronajímatele uzavírají účastnice s majitelem nejčastěji podnájemní smlouvu, proto považují podnájem za to samé, co označují bydlením u soukromníka. Zatímco obecní bydlení označují za to bydlení, kde je nájemní smlouva uzavřena přímo na ně. Účastnice diskuse popisují stav, který jsem výše v textu označila jako rukojmí, a sice že si nedokáží představit, že by si stěžovaly např. na porušování jejich práv vyplývajících ze smluvního vztahu, protože by ze strany majitele mohla přijít negativní odezva v podobě zvýšení nájmu nebo ukončení nájemního/resp. podnájemního vztahu.

Skupinová shoda padla na tom, že azylový dům nebo ubytovna jsou až posledním možným řešením bytové nouze, kterému by se ale všechny účastnice rády vyhnuly. Pojí se s nimi slova jako konec, ponížení, beznaděj. Na ubytovně ani jedna nežila, s azylovými domy mají zkušenost dvě ženy z šesti účastnic.

Tabulka: Bydlení očima cílové skupiny

Domov	zázemí, klid, bezpečí, čistota, klidný život, rodina, spolu
Obecní bydlení	výhoda, tolerance, bezpečí, nemůžou tě jen tak vyhodit, smlouva na vás, nemáš na nájem a oni ti dají šanci, byt se dá vyměnit, více možností, chráněné bydlení
Bydlení soukromého majitele	u podnájem, bída, o štěstí, u Itala, pokud ho máš, tak si ho držíš, co nejdýl, není to budoucnost, ale lepší než nic, majitel zvedá nájem, jak chce
Ubytovna	konec, ponížení, beznaděj, i před dětmi bych se styděla

Účastnice diskuse naráží na to, že v případě dávkového systému, stejně jako systému přidělování obecního bydlení, je nutné, aby byl člověk velice dobře informovaný a znal svá práva. Při jednání na úřadech také zmiňují, že je zásadní, aby měl člověk dobré komunikační schopnosti a nevzdával se při prvním náznaku arogance. Všechny účastnice diskuse mají zkušenosti s podáváním žádostí o obecní (některé i o magistrátní) bydlení, v některých případech čekaly na vyřízení žádosti i šest let. Shodují se dále na tom, že na městské části Praha 5 je přidělování obecních bytů ve srovnání s jinými městskými částmi na velice špatné úrovni a šance přidělení bytu je velice nízká. V případě, že by se ocitla domácnost v bytové nouzi, obrátily by se pravděpodobně nejdříve na rodinu, avšak zmiňují, že ani jejich rodiny nedisponují velkými zdroji, které by jim pomohly situaci vyřešit. Avšak poměrně ostře se vymezují k městské části Praha 5, na kterou by se v případě nouze neobrátily, protože nevěří, že by jim byla schopna pomoci s řešením akutní situace. Naopak shoda panuje v tom, že s řešením akutní situace by se obracely na neziskové organizace.

Varianta řešení sociálního bydlení v městské části Praha 5, na které by se podíleli soukromí majitelé bytů, je pro ně v tuto chvíli nedostupná. Nedokáží si představit, že by takový systém mohl fungovat. To i za předpokladu, že by byl systém flexibilnější a nebylo by tedy nutné čekat na přidělení bytu několik let. Důvodem skepse je pravděpodobně účastnicemi žitá zkušenost diskriminace na trhu s bydlením.

Na jednu stranu účastnice diskuse označily obecní bydlení za chráněné bydlení, které jim poskytuje jistotu, avšak v případě akutní bytové nouze by se na městskou část Praha 5 neobracely, protože nevěří, že by jim mohla pomoci vyřešit situaci. To pravděpodobně souvisí s nedostatečnou flexibilitou systému přidělování obecních/sociálních bytů, ale i s vysokoprahovostí systému spočívající ve zminěné potřebě komunikačních dovedností a orientace v nárocích a právech.

7.5. Závěr a shrnutí výzkumu

Než jsem začala psát diplomovou práci, již několik let jsem se zajímala o problematiku sociálního vyloučení, a to především v kontextu vzdělávání v Praze 5. Měla jsem za to, že prostupné neboli třístupňové bydlení je cestou a budoucností sociálního bydlení v České republice. Nyní za zásadní v otázce sociálního bydlení považuji zapojení soukromých majitelů bytů, kteří kromě vnějších cílů, tedy příjmu z nájmu, uvidí cíl i uvnitř samotného bydlení, jak píše Priemus. Bude se tak jednat o společensky

odpovědné majitele bytů, kteří budou přispívat k rozvoji sousedství a hodnot zásadních pro soudržnost společnosti. Stejně tak vidím veliký potenciál v zapojení neziskových organizací, organizované občanské společnosti.

Ke změnám v systému sociálního bydlení v městské části Praha 5 bude pravděpodobně docházet velice pomalu, stejně tak případné zavádění inovativních modelů sociálního bydlení bude v nejlepším případě velice pozvolné. Současnou situaci považuji za velice konzervativní, nástroje neflexibilní a prostor pro inovativní modely za velice okleštěný společenskou náladou, ale i politickými zájmy a nedostatkem finančních prostředků.

Společenská nálada a vůbec hodnoty uznávané společností hrají ve způsobu sociálního začleňování a zabraňování sociálnímu propadu domácností zásadní roli. Jak píše Berry, integrace je možná, pokud je většinová společnost otevřena diverzitě a inkluzi. Přitom to, co si představuji pod pojmem sousedství, je nejbližší Berryho pojetí integrace, kdy je možné neztratit vlastní identitu, a přesto žít v každodenních interakcích s ostatními lidmi, jejichž identita je odlišná od té mé. Nedokážu říct, jestli se jedná o volbu občana žít v sociálním vyloučení, nebo o volbu společnosti, avšak vím, že většinová společnost hraje v otázce sociálního začleňování významnou roli a má v tomto ohledu velkou moc.

Jak predikuje Gabalova zpráva o sociálním vyloučení z roku 2015, je pravděpodobné, že nejchudší, nejvíce deprivované a sociálním vyloučením ohrožené domácnosti se budou v následujících letech stěhovat mimo Prahu z důvodu vysokých nájmu, ale i neefektivních nástrojů systému sociálního bydlení. To však v žádném případě nepovede k vyřešení problému sociálního bydlení v Praze, naopak jedná se o velikou výzvu, která před Prahou a jednotlivými jejími městskými částmi stojí, a to především vzhledem k šíři cílových skupin domácností pro sociální bydlení a k jejich rozdílným potřebám.

Diskuse o sociálním bydlení není nic víc a nic míň než řešení dopadů postupného chudnutí a deprivace obyvatel, jedná se tedy o řešení důsledků, nikoli příčin, a to je perspektiva, ze které je podle mého názoru nutné na situaci nahlížet. Zároveň je bydlení základní životní potřeba, která poskytuje pocit jistoty a bezpečí, bez něhož se společnost může jen těžko rozvíjet a prosperovat.

V neziskových organizacích, tedy organizované občanské společnosti vnímám veliký potenciál. Jejich schopnost přinášet inovace, řešit problémy v jejich počátcích, nadhled i odbornost, nezávislost, společně s energií pouštět se do neznámého a schopností dělat i

voličsky a politicky nepopulární řešení, je podle mě cestou, která by do budoucna mohla inspirovat k širšímu a koncepčnímu řešení sociálního bydlení nejen v Praze. V tomto řešení vnímám jako zásadní využití soukromého bytového fondu, avšak v kombinaci s cílenou, odbornou a individualizovanou sociální prací v cílových domácnostech. Pro vstup soukromých majitelů bytů do sociálního bydlení by mohla být motivační cílená garance placení nájemného nebo úhrady škod vzniklých na bytech, která by je mohla zároveň zavazovat k péči o bytový fond. Cílená garance by v některých oblastech města, např. v okolí Plzeňské ulice v Praze 5 pravděpodobně ani nebyla nutná, protože se nejedná o atraktivní oblast městské části, kde by poptávka po bytech výrazně převyšovala nabídku. Jinými slovy pro soukromé majitele bytů by mohlo být zapojení do systému sociálního bydlení řešením problému, jak docílit zaplnění bytu a nemít s tím příliš mnoho starostí. Zapojení soukromých majitelů bytů v městské části Praha 5 by mohla ulehčit měnící se bytová situace ve městě, kdy je pro soukromé majitele stále těžší zaplnit vlastní byty, jinými slovy získat dlouhodobé nájemce.

V rámci výzkumu jsem narazila na problém nedostatečné komunikace mezi jednotlivými aktéry v otázce sociálního bydlení v Praze 5. Efektivní komunikaci vnímám jako základ pro spolupráci a společné hledání řešení sociálního bydlení v městské části. Tato komunikace by měla být vedena v dialogu partnerském, nikoli mocenském a měli by se na ní podílet i zástupci cílových domácností, stejně jako soukromí majitelé bytů v městské části. Platforma pro setkávání neziskových organizací a městské části sice existuje, ale funguje spíše jen pro formu, nikoli pro výstupy.

V úspěšné a efektivní komunikaci mezi zúčastněnými aktéry v městské části Praha 5 domnívám se chybí článek prostředníka mezi soukromými majiteli bytů a cílovými domácnostmi pro sociální bydlení. Tuto roli v současném systému nehraje ani obec, ani neziskové organizace, a kvůli vzájemným předsudkům nenachází společnou řeč ani cestu k sobě soukromí majitelé bytů a cílové domácnosti pro sociální bydlení. Respektive cestu k těmto domácnostem nacházejí ti soukromí majitelé, jejichž cílem je záměrně poskytovat bydlení pro nízkopříjmové domácnosti, které jsou na trhu s bydlením diskriminovány. Avšak, jak píše Priemus, sociální bydlení by nemělo být a priori vytvořené pro nízkopříjmové, chudé domácnosti, nemělo by docházet ke stigmatizaci obyvatel kvůli tomu, že žijí v sociálních bytech.

Potenciál založení sociálně nájemných agentur, které by fungovaly jako prostředníci mezi cílovými domácnostmi pro sociální bydlení a soukromými majiteli bytů v městské části Praha 5 určitě je. Založení těchto agentur bude podle mého názoru vycházet z iniciativy neziskových organizací, tedy organizovaného občanského sektoru. V případě úspěchu si dokážu představit, že tento model časem převezme městská část, v současném nastavení ale nelze očekávat, že iniciativu při vzniku takových agentur bude mít městská část nyní.

V případě obce, zde tedy městské části Praha 5, se otázka cílové skupiny pro sociální bydlení točila okolo širokého vymezení cílové skupiny, které je dle Priemuse vhodné, protože nevede ke stigmatizaci, ale naopak k sociálnímu mixu obyvatel sociálního bydlení. Dalším podstatným faktorem bylo to, že městská část nedisponuje dostatečně velkým bytovým fondem a dostatkem finančních prostředků, aby mohla poskytovat sociální bydlení v takto širokém rozsahu. Na rozšiřování bytového fondu, které dle městské části spočívá ve stavbě nových bytů, by městská část měla podle svých plánů získat finanční zdroje pokračující privatizací bytového fondu, nejprve tedy byty prodat a pak znovu postavit. Široké vymezení cílové skupiny bez dostatečného finančního pokrytí by mohlo vést k tomu, že ze systému sociálního bydlení vypadnou domácnosti, které jsou sociálním vyloučením ohrožené nejvíce. Smysl sociálního bydlení spočívající v zabránění sociálního vylučování obyvatel by se tedy vytratil. Jako problematické vnímám i to, že vymezení cílové skupiny pro obecní sociální bydlení je v Praze 5 politickým rozhodnutím, na jehož formulaci se podílejí všechny koaliční strany. Při jejich roztržiténosti se obávám, že hledat konsensus bude těžké, navíc je toto rozhodování zatěžkáno volbou většinového voliče, pro kterého některá témata týkající se sociálního bydlení nejsou zajímavá. Naproti tomu neziskové organizace cílovou skupinu pro sociální bydlení odvozují přirozeně od tématu, kterému se věnují, a od cílové skupiny, které poskytují služby. Definice cílové skupiny pro sociální bydlení je v Praze 5 vymezena poměrně široce a obecně. Neziskové organizace mají svázané ruce tím, že nevlastí žádné byty, a jsou tak odkázané na městskou část nebo soukromé majitele bytů, kteří však v případě spolupráce s neziskovou organizací nezasahují a neovlivňují výběr cílové skupiny pro sociální bydlení, které se NNO věnuje. Z výpovědí soukromých pronajímatelů vyplývá, že cílovou skupinou pro sociální bydlení jsou domácnosti, které si bydlení zaslouží, což spojují s tím, zda v minulosti domácnost v otázce bydlení neselhala (např. neplacením nájemného, dluhem na nájemném).

Představa pronajímatelů o cílových domácnostech pro sociální bydlení cílí jistě na potřebné domácnosti, ale podle mého názoru nikoli na ty, které jsou sociálním vyloučením skutečně ohroženy nejvíce. Soukromí majitelé bytů si přirozeně přejí spolupracovat s dlouhodobými a spolehlivými nájemci, ale přiznávají, že v případě účasti na sociálním bydlení by výběr nájemců bez problémů přenechali třetí straně (např. neziskové organizaci nebo agentuře).

Představy o cílových skupinách pro sociální bydlení mezi jednotlivými aktéry sociálního bydlení v městské části Praha 5 se liší, což nepovažuji za špatné. Jako důležitou však sledávám jejich vzájemnou komunikaci a spolupráci za cílem vytvoření záchranné sítě pro osoby, které se ocitly v bytové nouzi, stejně jako přesné vymezení cílové skupiny pro sociální bydlení, ve kterém bude rozhodující bytová nouze domácnosti. Také mi z výpovědí aktérů jako důležité vyplývá zaměřit se v systému sociálního bydlení na ty domácnosti, které mají na volném trhu s bydlením ztíženou pozici, např. z důvodu diskriminace.

7.6. Doporučení pro městskou část Praha 5

Nedoporučuji stavbu nových sociálních domů na území MČ. Může docházet ke stigmatizaci obyvatel a vzniku „špatné adresy“, která může být doprovázena dalšími negativními jevy. Kromě toho by měla být prioritou MČ deinstitucionalizace, která je trendem v západní Evropě, tím mám na mysli podporu služeb osobní asistence a terénní práce, nikoli stavbu dalších „institucí“, i přestože mohou být nízkonákladové.

Určitý potenciál a výzvu vnímám v založení sociálně nájemních agentur, které by působily jako sociální podniky, plnily by roli zprostředkovatelů bydlení pro cílové skupiny domácností pro sociální bydlení a stály by rozkročení mezi nimi a soukromými majiteli bytů. Zároveň by tyto agentury neposkytovaly další sociální služby a předmět jejich činnosti by byl omezen pouze na zprostředkování bydlení, nedocházelo by tak k nežádoucímu střetu zájmů. Myslím, že zakladateli těchto agentur by mohly být neziskové organizace.

Poznámka, která nesouvisí tolik se systémem sociálního bydlení v MČ, ale přesto je podle mě důležité ji zmínit, protože v centrální oblasti Smíchova dochází k výrazné gentrifikaci a v oblasti okolo Plzeňské ulice se zvyšuje počet opuštěných, prázdných, chátrajících domů, se týká toho, že by nadále nemělo docházet k odprodeji domů

zahraničním firmám, které domy využívají pravděpodobně jako spekulace. MČ by se měla aktivně zajímat, komu domy prodává a snažit se motivovat fyzické osoby, aby domy neprodávali firmám, které nechají domy s ochranou památkové péče zchátrat a spadnout. Mělo by být snahou MČ vyhnout se gentrifikaci centrální oblasti městské části, tak aby se ze Smíchova nestalo město duchů s velkým množstvím komerčních a kancelářských prostor, ale bez obyvatel.

Pokračující privatizace bytového fondu bez adekvátní náhrady bydlení může vést i k přesunu nízkopříjmových domácností mimo Prahu nebo do jiných městských částí, jak tomu bylo již v počátcích privatizace bytového fondu a přesunu domácností do periferních oblastí Prahy, kde je bytový fond ve správě Magistrátu hl. m. Prahy, např. v Praze 14, na Černém Mostě nebo v menším měřítku v Praze 13, na Velké Ohradě (Majetkoprávní, 2015). Takový to postup a vytlačování nízkopříjmových domácností je bohužel přirozeným jevem, avšak prioritou MČ by měla být snaha o udržení socioekonomického mixu obyvatel MČ, protože je oboustranně prospěšný.

8. Návrh přístupu k sociálnímu bydlení v městské části Praha 5

V následujících odstavcích zmíním některá specifika městské části, která vymezili někteří respondenti, a dále možnosti cesty, kam by mohla podpora sociálního bydlení v Praze 5 směřovat. Specifika této městské části shledává např. Hugo v tom, že se jedná o historicky chudší, dělnickou oblast Prahy, která si tento charakter dosud nese s sebou. Jako stále problematickou označuje Ema oblast horního Smíchova v okolí Plzeňské ulice, kde se nachází řada heren a zastaváren a s těmito podniky se generuje řada negativních sociopatologických jevů. Na druhou stranu se na Smíchově nacházejí i „luxusnější“ čtvrti, jak je nazývá Květa nebo „historické stříbro Prahy 5“ dle Emany, kterými mají na mysli např. oblast Janáčkova nábřeží. Jak už bylo uvedeno v analýze v kapitole 6, v MČ Praha 5 proběhla rozsáhlá privatizace bytového fondu a pro zajištění dostatečného množství bytů pro sociální bydlení, se uvažuje o další privatizaci, jejíž výnosy by měly být využity ke stavbě sociálních bytů v následujících letech.

Nyní popíšu obecná doporučení, kterým by měla být věnována pozornost při plánování sociálního bydlení v MČ, v podkapitolách potom nastíním konkrétní podobu spolupráce mezi MČ, NNO a soukromými vlastníky bytového fondu v Praze 5.

Městská část by měla pro sociální bydlení využít stávající bytový fond a dále neprivatizovat. Pokud se MČ přeci jen rozhodne dále privatizovat, tak by stálo za zvážení, zda neponechat některé byty v prodaných bytových domech ve vlastnictví MČ, tak aby mohlo přirozenou cestou dojít k socioekonomickému promísení obyvatel v případě využití bytů k sociálnímu bydlení. Další možností je vložit některé byty do správy neziskovým organizacím, které by je využívaly k naplňování sociálních účelů. Obecně by mělo docházet k navázání větší spolupráce s organizovaným občanským sektorem, v tomto kontextu především s neziskovými organizacemi věnujícími se sociální problematice a prevenci sociálního vyloučení na území městské části. O prohlubování spolupráce se noví zastupitelé zasazují, ale uvažovaný počet bytů spravovaných NNO vnímám jako nedostatečný- v tuto chvíli se jedná o deset bytů.

Zdá se mi vhodné uvažovat o možnostech privatizace části bytového fondu neziskovým organizacím, které mohou bytový fond využít k naplňování sociálních cílů a mohou poskytovat sociální bydlení efektivně a v návaznosti na své služby, např. terénní sociální práci, dluhové či pracovní poradenství, odborné sociální poradenství nebo službu azylového a krizového ubytování, i přestože oslovené NNO zatím z finančních důvodů o koupi bytů v Praze neuvažují.

Každopádně doporučuji přemýšlet o zefektivnění mechanismů spojených s bytovou politikou obce. O neefektivitě jednání MČ Praha 5 vypovídají komentáře o neehospodárnosti a špatné komunikaci mezi orgány obce a správcem domovního fondu uvedené v *Zásadách bytové politiky MČ Praha 5* i nedostatečné informace o rozsahu privatizace bytového fondu MČ.

Pro efektivní poskytování sociálního bydlení doporučuji lépe definovat cílovou skupinu, pro kterou bude sociální bydlení v MČ určeno. Přitom je nutné mít na mysli, že se jedná o různé skupiny domácností, které mají různé preference a potřeby, a jako k takovým je třeba k nim přistupovat a vyhovět požadavkům jednotlivých domácností. Nelze např. jednotně přistupovat k domácnostem seniorů a nízkopříjmovým domácnostem rodin s dětmi. Přesná definice umožňuje lépe cílit na konkrétní skupiny osob a tím zajistit, aby byli podpořeni ti, kteří jsou sociálním propadem nejvíce ohroženi. V definici cílové skupiny pro sociální bydlení by měla sehrávat zásadní roli bytová nouze domácností. Jinými slovy by nemělo být sociální bydlení plošně přidělované např. všem seniorům, všem zdravotně postiženým nebo všem rodinám s dětmi, ale těm, kteří jsou zároveň

v bytové nouzi a jejichž současná výše příjmu nestačí na zaplacení nájmu na volném trhu s byty.

8.1. Účel sociálního bydlení v MČ Praha 5

Účelem sociálního bydlení v Městské části Praha 5 by mělo být zajištění kvalitního bydlení znevýhodněným a nízkopříjmovým domácnostem, které si vzhledem k příjmům nemohou dovolit platit tržní nájemné nebo jsou ohrožené diskriminací na trhu s bydlením. Hlavním cílem sociálního bydlení v Praze 5 by mělo být zajištění socioekonomického mixu obyvatel a zároveň zabránění sociálnímu propadu zmiňovaných domácností, stejně tak jako přispívat ke společenské inkluzi a rozvoji sousedství ruku v ruce s rozvojem městské části a prevencí sociálního vyloučení.

8.2. Cílová skupina domácností pro sociální bydlení

Cílová skupina domácností, které mají nárok na sociální bydlení v městské části, by měla být úzce a přesně vymezena. Navrhuji, aby cílové skupiny domácností pro sociální bydlení byly vymezeny výší příjmu, kterou lze odvodit např. od nároku na dávku systému pomoci v hmotné nouzi- doplatku na bydlení. Zároveň by mělo jít o znevýhodněné domácnosti, které jsou soukromými pronajímateli vnímány jako rizikové a na volném trhu s byty mohou být diskriminovány. Chtěla bych zdůraznit, že je důležité poskytnout sociální bydlení především domácnostem, které mají sníženou šanci získat bydlení na volném trhu, např. z důvodů diskriminace. Bez přesného zacílení se domnívám, nebude sociální bydlení nikdy sloužit těm opravdu nejpotřebnějším domácnostem, kterým hrozí akutní sociální propad.

Jak jsem už psala výše, při posuzování by měla hrát zásadní roli bytová nouze domácnosti, tedy to, jak vážná je její bytová situace.

Za kruciální však považuji zajistit potřebným domácnostem dlouhodobé bydlení. Městská část je neziskovými organizacemi i klienty služeb vnímána jako ta, kdo za tuto oblast nese odpovědnost, a dle připravovaného zákona o sociálním bydlení má dokonce takovou povinnost. K zajištění dlouhodobého bydlení je podle mě zcela zásadní vtáhnout do problematiky sociálního bydlení v městské části soukromé majitele bytového fondu, motivovat je pro vstup do tohoto systému a zároveň monitorovat, zda plní své závazky a chovají se odpovědně, starají se o bytový fond, s nájemci mají uzavřené standardní nájemní smlouvy apod.

8.3. Délka spolupráce neziskové organizace s domácností

Neziskové organizace mohou v domácnostech zapojených do systému sociálního bydlení zajistit také individualizované poradenství a sociální práci. Délka spolupráce by se mohla odvíjet od doby platnosti nájemní smlouvy v sociálním bytě uzavřené mezi domácností a městskou částí (resp. neziskovou organizací). Minimální délka spolupráce a četnost konzultací domácností s neziskovou organizací by měla být ukotvena ve smluvních podmínkách uzavřených mezi domácností a neziskovou organizací a měla by se odvíjet od potřeb domácnosti.

Spolupráce s domácností se může rozvíjet na mnoha úrovních v souladu se službami, které nezisková organizace nabízí a v souladu s potřebami domácnosti. Cílem by měla být individualizovaná práce, v rámci které může domácnost využívat služby nabízené neziskovou organizací a řešit svou situaci komplexně.

8.4. Výše nájmu a typ smlouvy

Výše nájmu v sociálním bydlení by se měla pohybovat pod tržní cenou nájemného v kvalitativně srovnatelném bytě ve srovnatelné lokalitě. Soukromí majitelé bytů, se kterými jsem dělala v rámci výzkumu rozhovor, připustili, že jsou ochotni snížit nájemné v bytech určených pro naplňování sociálních účelů, za předpokladu, že nájemce bude spolehlivý a bude mít zájem o dlouhodobou spolupráci.

Zájemci o sociální bydlení zpravidla při podpisu smlouvy složí vratnou kauci ve výši jednoho nájmu, která bude užita k pokrytí škod vzniklých užíváním bytu. V individuálních případech je možné kauci odpustit a domluvit se na jiném způsobu garance placení nájmu.

Příjemci sociálního bydlení by měli získat nájemní smlouvu na dobu určitou, minimálně na dobu dvanácti měsíců, s možností prodloužení v případě, že jedna nebo druhá strana smluvního vztahu smlouvu nevypraví. Je třeba mít na paměti, že cílem sociálního bydlení je dlouhodobá stabilizace bytové situace, nikoli poskytnutí krátkodobého ubytování bez návaznosti. K tomu je nezbytné zajistit návaznost bydlení a pro ni bude nutná spolupráce se soukromými majiteli bytů v MČ, protože počet bytů (nejen sociálních) ve vlastnictví MČ Praha 5 je velice nízký.

8.5. Výběr bytů vhodných pro sociální bydlení

Byty určené pro sociální bydlení v městské části musí být volně rozmístěny po celé městské části, není vhodné, aby tyto byty byly umístěny v jednom bytovém domě. Byty nesmí být v sociálně vyloučené lokalitě. Jejich dopravní dostupnost musí být velice dobrá.

Byty musí odpovídat hygienickým standardům. Musí se jednat o byty minimálně průměrné kvality, v žádném případě nesmí jít o byty podprůměrné, nekvalitní, ve špatném technickém stavu.

Ideální by bylo, kdyby městská část disponovala různými byty (lišícími se velikostí, lokalitou, interním řešením bytu, poschodím, apod.), tak aby si zájemci o sociální bydlení mohli bydlení vybrat dle vlastních preferencí a priorit, např. prostřednictvím preferenčního dotazníku, aby jim byla poskytnuta možnost volby a svobodného výběru.

8.6. Garance placení nájmu vlastníků bytů

V České republice zatím bohužel neexistuje garanční fond, který by plošně poskytoval garanci poskytovatelům sociálního bydlení. Garanční fond je zavedený jen v případě pilotního projektu Agentury pro sociální začleňování a je určený především pro mimopražské lokality, se kterými Agentura spolupracuje.

Zkušenosti neziskových organizací, které vlastní nebo spravují sociální byty, jsou po finanční stránce poměrně pozitivní. Možnost využití doplatku na bydlení jako dávky systému pomoci v hmotné nouzi a příspěvku na bydlení jako dávky státní sociální podpory, rizika neplacení nájmu, velice snižují.

Zároveň je potřeba přemýšlet o způsobech motivace soukromých majitelů bytů pro vstup do systému sociálního bydlení. Jednou z možností je snížení rizik spojených s pronajímáním bytu formou cílené garance. Možnosti cílené garance by však měl zaštitovat a zajišťovat centrální orgán, který by způsoby vyplácení monitoroval a určoval pravidla.

8.7. Výběr domácnosti pro sociální bydlení

Při výběru domácnosti pro sociální bydlení by klíčovou roli měla hrát potřebnost, tedy posouzení bytové nouze domácnosti. Jinými slovy větší šanci uspět by měly získat ty domácnosti, jejichž bytová nouze je akutní.

Výběr konkrétní domácnosti pro konkrétní byt by měl probíhat na základě posouzení nezávislé komise složené ze zástupců neziskové organizace, městské části, případně partnerské neziskové organizace, se kterou domácnost v minulosti spolupracovala. Při výběru by měla vedle aktuální bytové situace domácnosti hrát roli i bezdlužnost vůči městu nebo uzavření splátkového kalendáře kvůli splacení dluhu.

Je nutné, aby tato výběrová komise byla akceschopná a řešila situaci domácností bez velké časové prodlevy, rychle, přesto s rozmyšlením a individuálním posouzením potřeb konkrétní domácnosti.

Důležitým momentem při výběru domácnosti pro sociální bydlení je svobodná volba domácnosti při výběru bydlení. V ideálním případě by měla domácnost volit mezi více možnostmi bydlení a zvolit variantu, kterou nejvíce preferuje. Tyto preference mohou být řízeny kritérii, jako je dostupnost, velikost, poschodí apod. Při výběru domácnosti pro daný byt by měla dostat přednost domácnost, která si v preferenčním dotazníku tento byt zvolila.

8.8. Návazné služby k zajištění komplexní péče o domácnost

Domácnost může využít služby, které zajišťují neziskové organizace, mezi něž patří dluhové poradenství, terénní sociální práce, odborné sociální poradenství, pracovní a kariérové poradenství a vzdělávací služby pro děti a mládež. Vedle stabilizace bytové situace tak může dojít i k celkové stabilizaci situace domácnosti a řešení návazných problémů nebo jejich příčin.

Pokud s pracovníky NNO domácnost dospěje ke stanovisku, že potřebuje využít jiné služby, budou pracovníci NNO nápomocni při předání kontaktu a hledání takových služeb, které domácnost poptává.

Spolupráce mezi domácností a neziskovou organizací probíhá dle standardů sociální práce. Základem vždy musí být zájem domácnosti řešit danou situaci a aktivně se na jejím řešení podílet. Není možné, aby domácnost byla jen pasivním příjemcem služeb.

8.9. Délka spolupráce městské části s neziskovou organizací

V případě, že NNO spravuje sociální bydlení, které vlastní MČ, měla by být délka spolupráce smluvně vymezena a měla by být dlouhá minimálně jeden rok, v ideálním případě by potom měla být spolupráce prodloužena na dobu neurčitou s výpovědní

dobou šest měsíců. Pro zajištění kontinuity a zároveň efektivity by bylo vhodné udržet dlouhodobou spolupráci mezi městskou částí a neziskovými organizacemi působícími na jejím území. Snahou by mělo být vytvoření sítě služeb, kterých mohou využívat domácnosti, jež se ocitly v nouzi, a zabránění jejich sociálnímu propadu.

8.10. Kompetence městské části a neziskové organizace

Velkým kladem spolupráce s neziskovou organizací je znalost a orientace NNO v prostředí cílových domácností, vysoký kredit a zároveň možnost řešit návazné problémy, a přispívat tak ke komplexnímu řešení celkové situace domácností a účinně tak předcházet jejich sociálnímu propadu. Zároveň je správa bytového fondu neziskovou organizací efektivní.

Efektivní spolupráce je možná za předpokladu, že městská část bude garantovat určitý a předem domluvený počet bytů, kterých bude možno využít k dlouhodobému pronájmu a k získání dlouhodobé nájemní smlouvy, tedy k vytvoření tzv. třetího stupně sociálního bydlení. Bez tohoto kroku, této garance, bude druhý stupeň sociálního bydlení v městské části jen další přestupní stanicí pro řadu znevýhodněných domácností.

Nezisková organizace může k zajištění tzv. třetího stupně sociálního bydlení také přispívat, a to především spoluprací se soukromými majiteli bytů, kteří budou ochotni otevřít se myšlence sociálního bydlení a zároveň budou moci využít garančních programů v případě neplacení nájemného nebo vznikajících škod na bytě. Stejnou snahu by měla mít v oslovování a motivování soukromých majitelů bytového fondu i Městská část. V tomto ohledu se nabízí založení Sociálně nájemní agentury, která v Praze dosud neexistuje.

Práva a povinnosti městské části a neziskové organizace se mohou odvíjet od dvou základních variant uvedených níže jako varianta A a varianta B:

Varianta A:

Městská část uzavírá nájemní smlouvy s neziskovou organizací, která s cílovými domácnostmi uzavírá podnájemní smlouvu. Za škody vzniklé užíváním bytu nese odpovědnost nezisková organizace.

Varianta B:

Městská část dává byty do správy neziskové organizace, která sociální bydlení administruje, věnuje se přímé práci v domácnostech, ale nájemní smlouva je uzavřena mezi městskou částí a cílovou domácností. Za škody vzniklé užíváním bytu nese odpovědnost městská část.

V obou variantách by měl být příjem z nájmu (nebo alespoň jeho část) využíván pro správu bydlení a ke zřízení fondu pro nutné opravy. Zisky musí být vloženy zpět do majetku MČ (resp. NNO), konkrétně do sociálního bydlení a k naplňování sociálních účelů.

Je zásadní vtáhnout do sociálního bydlení soukromé majitele bytů v městské části. Doporučuji uvažovat o zapojení především velkých majitelů, kteří vlastní více bytových domů. Pokud se tento krok podaří naplnit, je důležité myslet na monitoring a kontrolu, zda dochází k naplňování sociálních cílů a tedy účelu sociálního bydlení.

V současném systému postrádám mezičlánek mezi soukromými majiteli bytů a cílovými domácnostmi, který by mohl tyto dva aktéry propojit, umožnil by jim najít jeden druhého, protože dle rozhovorů, které jsem udělala, se nabídka s poptávkou kryje. Majitelé bytů (uvažuji o velkých majitelích) hledají dlouhodobé nájemce, nájemci hledají dlouhodobé pronajímatele. Tímto mezičlánkem by mohly být právě sociálně nájemní agentury, sociální podniky.

9. Seznam použitých zdrojů:

Literatura:

- Anheier, Helmut. 2000. *Managing non-profit organisations: Towards a new approach*. Civil Society Working Paper 1.
- Anheier, Helmut. 2005. *Non-profit Organizations. Theory, Management, Policy*. London, New York: Routledge.
- Baršová, Andrea. 2003. *Segregace v bydlení*. Budapešť: Open Society Institute.
- Berry, John W. 2011. „Integration and Multiculturalism: Ways towards Social Solidarity“. *Papers on Social Representation*. 20: 2.1- 2.21.
- Blessing, Anita. 2009. „Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance“. *Housing Studies*, 2012 (27): 189- 207.
- Boelhouwer, Peter. 2011. „The Dutch Social Housing Model: The Success of Guaranties and Revolving Funds“. *Housing Finance International*, 26 (1): 6-10.
- Dohnalová, Marie, Průša Ladislav et al. 2011. *Sociální ekonomika*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.
- FEANTSA. 2012. *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*. Brusel: FEANTSA.
- GAC, spol. s r. o. 2015. *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*. Praha: GAC, spol. s r. o.
- Lux, Martin. 2002. *Bydlení věc veřejná*. Praha: SLON.
- Lux, Martin. Mikeszová, Martina. Sunega, Petr. 2010. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
- Lux, Martin (ed.). 2011. *Standardy bydlení 2010/2011. Sociální nerovnosti a tržní rizika v bydlení*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
- Lux, Martin. Kostelecký, Tomáš (eds.). 2011. *Bytová politika, teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON.
- MPSV. 2015. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015- 2025*. Praha: MPSV.
- Oxley, Michael. Smith, Jacqueline. 1993. „Financing Social Housing in Europe“. *Housing Finance International* 1993 (březen): 36-38.
- Oxley, Michael. Elsinga, Marja. Haffner, Marietta. Van der Heijden, Harry. 2010. „Competition and Social Rented Housing“. *Housing, Theory and Society*, 27 (4): 323-350.

- Potůček, M. a kol. 2005. *Veřejná politika*. Praha: SLON.
- Priemus, Hugo. 1995. „How to abolish social rented housing? The Dutch case“. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19 (1): 145-155.
- Priemus, Hugo. 1997. „Growth and stagnation in social housing: What is ‘social’ in the social rented sector?“. *Housing Studies*, 12 (4): 1-8.
- Prudký, Libor. Šmídová, Michaela. 2010. *Kudy ke dnu*. Praha: Socioklub.
- Salomon, Lester. Anheier, Helmut. 1996. *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Skovajsa, Marek a kol. 2010. *Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál.
- Snopek, Jan a kol. 2014. *Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení*. Brno: Platforma pro sociální bydlení.
- Snopek, Jan. Matoušek, Roman. 2014. *Metodika prostupného bydlení*. Praha: Úřad vlády ČR-Odbor pro sociální začleňování (Agentura).
- Somerville, Peter. 1998. „Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?“. *Housing Studies*. 13 (6): 761- 780.
- Sunega, Petr. Jahoda, Robert. Kostecký, Tomáš. Lux, Martin. Bába, Karel. 2011. *Reforma bytové politiky v ČR-návrh a výsledky simulací*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
- Šimáček. Martin. 2011. *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015*. Praha: Úřad vlády ČR.
- Ústav územního rozvoje. 2012. *Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé*. Brno: Ústav územního rozvoje.
- Víšek, Petr. 2014. *Poznámky a otázky k sociálnímu bydlení*. Praha: Národní centrum sociálních studií, o.p.s.
- Wecker, Katharina. 2014. „Housing Emergency“. *Effect*, 8 (3): 22-25.

Databáze:

Majetkoprávní vztahy. [databáze online]. 2015. Praha: MHMP, odbor evidence, správy a využití majetku. Dostupné z: < <http://mpp.praha.eu/majetek/>>.

Sčítání lidu, bytů a domů. [databáze online]. 2011. Praha: Český statistický úřad. Dostupné z: <<http://vdb.czso.cz/sldbvo/>>.

Katastr nemovitostí. [databáze online]. 2015. Praha: Český úřad zeměměřičský a katastrální. Dostupné z: <<http://nahlizenidokn.cuzk.cz/VyberKatastrMapa.aspx>>.

Tiskové zprávy:

Městská část Praha 5. 2013. *Zásady bytové politiky Prahy 5*. [online]. Praha: Městská část Praha 5. Dostupné z: <www.praha5.cz/cs/dokument/odd-spravy-bytu/209764-zasady-bytove-politiky-mc-praha-5>.

Šabatová, Anna. 2014. *Navrhovaná pomoc obcím zbavit se ubytoven povede k bezdomovectví*. [online]. Praha: Veřejný ochránce práv. Dostupné z: <www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/navrhovana-pomoc-obcim-zbavit-se-ubytoven-povede-k-bezdomovectvi/>.

Webové stránky:

Státní fond rozvoje bydlení. 2014. *Program JESSICA-novinka pro rekonstrukce a modernizace bytových domů*. Praha: Citace [cit. 23. 09. 2014]. Dostupné z: <www.sfrb.cz/programy/program-jessica/vse-o-programu/>.

Zákony:

Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách.

Zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník.