|  |  |
| --- | --- |
| možnosti Inovací ve veřejné správě | |
|  | |
|  | Jan Sládek, Ph. D. |
|  | | |

A picture containing text, screenshot, font

Description automatically generated

## Hlavní zjištění o tématu

* Vždy je potřeba jedinec s nadstandardním zájmem o inovaci, to je hlavní původce inovace
* Pro inovace je naprosto nezbytné inovátory síťovat a sdílet know-how
* Je nezbytné – zejména pro udržitelnost – přesvědčit alespoň část decision-makerů, aby inovaci „vzali za svou“
* Více než jinde je zde klíčové přetavit inovační sítě v organizace, jinou enitu státní správa neumí rozpoznat a jednat s ní
* Přestože oficiální komunikace s úřady je základ, je nezbytná také osobní komunikace s úřadem
* Důležité jsou jasné komunikační toky tak, aby podnět měl jasného řešitele, byl dohledatelný
* V případě nereagování na podnět je třeba mít možnost toto eskalovat na vyšší úroveň
* Zvláště ve zkoumaném příkladu bydlení je nezbytné protnout vertikálu politického vedení
* Z hlediska státní správy je problémem v oblasti bydlení resortismus, který je de facto budován po „generace“ reprezentací v úřadech (politických i nepolitických)
* Pokud je místem inovace samospráva (obec), potom je třeba mimo expertů a inovátorů síťovat i politickou reprezentaci – jednání expert, inovátor, relevantní stupně politické reprezentace je klíčové
* Z hlediska nastavení projektů by měl být reflektován fakt, že inovacím zpravidla předchází řada neúspěchů a omylů, přílišný tlak na úspěch projektu snadno vede k opuštění hledání inovace a preferování jistější cesty k úspěchu

## Cíle a metodologie výzkumu

Výzkum se orientoval na inovace v oblasti bydlení jako příkladu inovačního prostředí v oblasti veřejné správy. Téma bydlení bylo také vybráno proto, že ukazuje roli spolupráce mezi státní správou a v tomto případě obecní samosprávou. Podle toho byli také vybráni respondenti tak, aby pokryli oblast expertní, veřejnou a státní (MPSV). Jejich společným jmenovatelem je právě zájem, ale hlavně vlastní zkušenosti v oblasti inovací podpory bydlení ČR. Na tomto místě je třeba toto, že v tomto tématu je uplatněna i zkušenost zpracovatele, který se v letech 2016-2020 v o oblasti inovace bydlení pohyboval, nejprve jako expert Úřadu vlády (Agentura pro sociální začleňování), později jako nezávislý konzultant.

Respondent 1. Expert s letitou zkušeností v terénu a oblastech státní správy a veřejné v oblasti bydlení.

Respondent 2. Ex úředník MPSV v oblasti bydlení.

Respondent 3. Komunální politik, radní pražské MČ.

Respondent 4. Manažer inovací v oblasti bydlení.

Respondent 5. Místně aktivní občan v oblasti bydlení v menší obci.

Respondenti se zabývali a zabývají tématem inovací v bydlení na různých pozicích a úrovních. Vybráni byli experti z NGO zaměřené na inovace v bydlení, kde byla a je zkušenost i s implementací řešení v lokalitách stejně jako je zkušenost s vyjednáváním na úrovni ministerstev a vlády. Dále byl vybrán nositel inovace v oblasti bydlení, který z opozice přešel v radního MČ Prahy. Mezi respondenty je také dnes již bývalá vysoce postavená úřednice MPSV zodpovědná mimo jiné za projektové řízení v oblasti inovací v bydlení. Mezi respondenty byla i inovátorka bydlení z menší obce a také manažer inovací v oblasti bydlení.

Cíle výzkumu

1. Kde mají v této oblasti veřejné správy inovace původ

2. Jaké jsou zkušenosti s úspěchy a bariérami

3. Jaké jsou úspěšné strategie inovace

4. Jak inovace komunikovat

## Zjištění z rešerše

Inovace v oblasti bydlení zažívají za poslední dekádu rozmach. Je již dostatek evidence a případových studií úspěchů i neúspěchů v této oblasti. Podrobnější rešerše ukazuje pět hlavních bodů současného stavu inovací v oblasti bydlení.

V oblasti bydlení je v současnosti leaderem systémových změn MMR a MPSV. První pokrývá dotační programy, na které jsou ale často navázány systémové změny (například desegregace je často nakonec vedena opatřením, dle kterého nelze investovat dotační peníze do segregovaných oblastí). Po řadě let, kdy byla příprava zákona o sociálním bydlení (respektive alternativní pojmenování je zákon o podpoře bydlení) v gesci MPSV, přešla iniciativa na MMR, což je spojeno také s faktem, že celá síť expertů (například Platforma pro sociální bydlení) je nyní z rozhodnutí politické reprezentace začleněna do struktur MMR. Expertně se na problematice podílí také Agentura pro sociální začleňování, která ovšem relativně nově přešla z Úřadu vlády právě pod MMR.

**1. Inovace zabere čas.**

Oblast bydlení a inovací v nich je dobrou ukázkou toho, že některé typy inovací opravdu nejdou udělat přes noc. Což může vypadat jako konstatování banálního faktu, ale je třeba si uvědomit, že pro velkou část veřejnosti je slovo inovace vnímáno v kontextu technologie. Vynález, který nejlépe přes noc změní svět. Tato zkušenost a vnímání pak vedou k nesprávným očekáváním přinejmenším části zúčastněných.

Termín sociální inovace se přes různé snahy napříč veřejnou a soukromou sférou zatím spíše neujal. Přitom dobře zdůrazňuje právě netechnickou složku inovace – osobní a společenskou. I v oblasti technologií inovace a především jejich implementace potřebují více času než je obecná představa. Ovšem v oblasti sociálních inovacích je rychlá a průlomová inovace, obdoba představy technické revoluce, téměř nereálná.

Z toho ovšem plyne řada praktických důsledků a rozhodnutí. V oblasti projektové je to především celková časová náročnost, která nebývá vždy reflektována v zadání. Zatímco horizontem řady projektů je spíše rok či dva, v oblasti bydlení můžeme spíše hovořit o pěti a více letech. Jak více rozvedeno níže v bodě 4, a také odpovědích respondentů, tlak na úspěch projektu, umocněný také časovým tlakem, často efektivně brání hledání a implementace skutečné inovace.

**2. Inovace je nemožná bez síťování.**

S trochou nadsázky i zde můžeme použít obraz technické inovace – vědec ideálně v odloučení laboratoře udělá geniální průlom. V oblasti sociálních inovací toto může vypadat tak, že poltická reprezentace (třeba i inspirována inovátorem) v nejlepší víře zadá úkol inovovat expertům a očekává, že ti se po nějakém čase ozvou s řešením na klíč.

Tato strategie je většinou bez valného úspěchu, protože sociální inovace potřebují aktivní účast a pravidelný vhled právě těch, kteří mají z inovace profitovat. Konkrétně v oblasti bydlení jde část diskuse i pro některé kontroverzním směrem a mluví se o zahrnutí přímo cílové skupiny pomoci do příprav programů podpory bydlení.

Síťování je mimo jiné důležité také proto, že v případě zkoumané problematiky nelze systematicky dopředu určit místo, odkud inovace přicházejí. Tendence je vidět možnosti inovací přímo při práci v terénu, ale právě až při síťování je možné, aby tato inovace rezonovala a přenesla se dále v organizaci.

Míra inkluze a počet aktérů nemá žádný expertní přesný práh či číslo, ale jisté je, nula vede k neefektivitě a ohrožuje nalezení a zejména pak implementaci a udržitelnost. Podle aktérů inovací je téměř jisté, že pokud je strategie inovace postavena jen na jednom člověku, anebo pouze na skupině tvořené členy s podobným postavením (rolí), inovace pravděpodobně nepostoupí dál.

**3. Inovace nelze dělat bez dostatečné podpory alespoň části politické reprezentace.**

Sociální inovace mají vždy rozměr politického rozhodnutí. I když je role expertů podstatná, rozhodnutí na ně nelze delegovat. Už jen z toho důvodu, plus výše bod 2, je nezbytná účast části politické reprezentace. Což je stejně tak nezbytné jako ožehavé. Ožehavost je způsobena zejména dvojí skutečností. Jednak není žádoucí, aby politika, případně politický konflikt, v diskusi převážil a potom, ne vždy je jasné, kdo přesně by se měl z politické reprezentace zúčastnit, a to implikuje i rozhodnutí o tom, kdo v diskusi nebude. Toto je pochopitelně velmi závislé na každé dané situaci, doporučeným pravidlem ale je, aby se zúčastnil někdo s exekutivní rolí v politické reprezentaci.

**4. Inovace je specifický projekt se specifickými potřebami a měřítky.**

Jak řečeno výše, inovace má projektový charakter. Ale i to má svá plus a mínus. Plusem je nesení inovace mimo běžné struktury organizace, a také zajištění externích zdrojů (finančních, lidských). Minusem je časový tlak a tlak na výsledky často nepřiměřený právě inovativní povaze projektu. Častým minusem je také to, že se z projektových zdrojů dokrývají zdroje institucionální.

## Zjištění výzkumu

**1. Kde mají v této oblasti veřejné správy inovace původ**

Původ je většinou buď z nižších složek organizace (často třeba i terénní sociální pracovník), anebo někdo zareaguje na expertní nabídku zvenku (účast na semináři apod.).

Dobrým příkladem je například postupné šíření podpory přístupu Housing First v řešení bezdomovectví. Tento přístup, který kopíruje světový trend, se postupně v ČR šířil z expertní komunity (ta při evaluaci dosavadních postupů došla k názoru, že je třeba hledat jiné přístupy) do komunity sociálních pracovníků. Po politické změně v Brně (2014) už spojení terénních pracovníků a expertů přišlo s de facto hotovým projektem k politické reprezentaci, která poskytla možnost projekt, který pojmenovali Rapid Rehousing, realizovat. Došlo k řadě inovací jak na straně sociální práce, ale také v úřadech městských obvodů a magistrátu města Brna (například zpřehlednění agendy dohledu nad dluhy na nájemném).

V současnosti se tato inovace postupně šíří v objemu jednotek obcí v ČR, což dle aktérů velmi posiluje možnosti vyjednávání dalšího rozvoje. Konečně je dostupná řada praktických příkladů z české praxe, a to včetně odborně udělaných evaluací. To zdá se pomáhá otevírat dveře šíření této inovace, byť se zdaleka nejedná o šíření masivní. Postupně se počítá se zasíťováním samotných aktérů tak, aby si mohli zkušenosti sdělovat zástupci samospráv přímo mezi sebou.

Vysvětleno je především trojím způsobem.

(1) Organizace nemá dostatečné prostředky na vlastní chod a zajišťování hlavních cílů

Sociální inovace znamená mnoho hodin času a úsilí. Nejedná se ale jen o čas a úsilí lidí zaměstnaných ve vnější inovační/expertní skupině, ale zejména o čas lidí v organizaci. Častým problémem je, že se na toto reaguje tak, že inovační práce je dána nad rámec běžné agendy (takto i finančně hodnocena), zpravidla formou částečného úvazku. Například v oblasti bydlení se toto převážně neosvědčuje. Inovace je prostě pro organizaci nákladem, byť dočasným, a je třeba potřebné zdroje v rámci organizace na to alokovat. Nelze je jednoduše dodat všechny zvenčí.

(2) Organizace není orientovaná na inovace

V běžné lidové představě se tím míní „zabedněnost“ úřadu, potažmo úředníků. To ale často není pravda, na úrovni jednotlivců je velmi často pro inovace prostor a motivace. Problém je hodnotách a orientaci celého úřadu, kde převážně historicky není žádná organizační složka vyčleněna či aspoň zodpovědná za inovace. Inovace tak nejsou v žádném smyslu součástí struktury úřadu. Toto nelze nahradit ani politickým tlakem, kdy se motorem inovací snaží být pouze politik.

(3) Není jasné zodpovědnost za inovaci

Toto se zdánlivě kryje s bodem dva, ale je to problém hlubší. Ať už je původcem inovací interní pracovník, anebo externí (či často ve spolupráci oba dva), není jasné „na jaké dveře zaklepat“, kdo vlastně by měl tuto agendu řešit. Část inovačního potenciálu pak mizí v různém přeposílání emailů, schůzkách se závěrem „to má řešit někdo jiný“. Není za tím nutně nějaká „zdržovací technika“, ale prostá bezradnost.

Toto bylo, vlastně stále ještě podle některých je, jedním z důvodů proč dosud nemáme zákon o sociálním bydlení. Několik let trvalo, než se rozhodlo jací aktéři na úrovni vlády zodpovídají za přípravu. Zejména šlo o kompetenční, ale i koncepčně-politické spory mezi skupinami z MMR a MPSV. Dalším problémem bylo příliš pozdní zapojení aktérů ze stran obcí (Svaz města a obcí, například). To několik let vedlo k frustrujícímu procesu neustálých jednání a změn, které nedopadaly na úrodnou půdu.

Toto je podstatné zejména pro udržitelnost inovace. Tím není zdaleka myšlena jen případná projektová udržitelnost, ale věcná. Z různých důvodů nejsou sami inovátoři součástí inovovaných struktur a nelze tedy udržitelnost inovace ztotožnit s jejich přítomností v organizaci. Musí tedy být stanoven někdo z organizace, kdo má autentický zájem o inovaci a její rozvíjení po skončení implementační fáze. Zároveň, jak psáno výše, nelze počítat s tím, že dlouhodobé inovace ponese konkrétní politik, který může o pozici přijít po volbách.

**2. Jaké jsou zkušenosti s úspěchy a bariérami**

Mezi faktory vedoucími k úspěchu vždy patří, a to je třeba podtrhnout, kombinace know-how, politické vůle a síťování. Za poslední dekádu lze v tom všem vidět pokrok, zpravidla tažený NGO, pilotními projekty, ale také – v oblasti bydlení – rostoucí poptávkou po politických řešeních. Problém ale často je najít toto vše na jednom místě.

Bariérou, která je zpočátku hůře viditelná, je právě udržitelnost. A to zejména politická, což je přesně problém těch sociálních inovacích, které přicházejí a odcházejí s politickou reprezentací. Problémem, který udržitelnost komplikuje je také řetězení projektů. Místo, aby se inovace institucionalizovala, tj. zapustila do struktury úřadu a stala se součásti jeho každodenní praxe, je pokračování inovace vázáno na další projekt.

**3. Jaké jsou úspěšné strategie inovace**

Ideální inovace je od začátku brána a poptávána jako inovace. Opět, může se to zdát jako triviální tvrzení, ale ve světle reality je tomu jinak. Inovace jsou často nasazovány v rámci projektů určených ke zcela jiným cílům. A takto také řízenými a měřenými. S trochou nadsázky se dá říci, že mimo inovování činnosti úřadu jde spíše o inovování projektu tak, aby v jeho rámci šlo inovace financovat. Už tento výchozí bod je podstatný, „přiznat“ se k inovaci a s tím sladit očekávání a řízení projektu, včetně přijetí toho, že inovace také nemusí vyjít, tedy nebudou měřitelné výsledky, což ale neznamená selhání projektu – selháním projektu by bylo dosažení výsledku bez inovace.

Příklad dobré praxe je pravidelná online schůzka k otázkám bydlení lidí z Úřadu vlády, MPSV, MMR. Po více než roce konání došlo k prolamování resortismu a navazování spolupráce. Toto bylo respondentem ještě spojeno také s generační změnou na jednom z ministerstev, kde nyní registruje větší otevřenost k inovacím, za což právě považuje i pravidelná online setkání, která se překlopila ve spolupráci zejména dříve (dle respondenta) znepřátelených MPSV a MMR.

Z rozhovorů a rešerší vyplynula i poněkud specifická bariéra. Když jsou dávány příklady dobré praxe ze zahraničí, ukazuje se, že často je proti nim vedena argumentace „to by v ČR nefungovalo“, my jsme jiný kontext. Existují tedy poměrně velké pochyby o přenositelnosti této praxe ze zahraničí a doporučení tady je co nejvíce vytěžovat příklady z vlastní země.

**4. Jak inovace komunikovat**

Zde platí to, že komunikace inovačního projektu je nikoliv nadstavbová činnost, ale činnost zásadní. Opět, tomu je třeba uzpůsobit zdroje a řízení projektu. Stanovení komunikační strategie, různých cílových skupin a komunikačních toků je základ. Tichá sociální inovace je rozpor. I když je to někdy náročné a časově dlouhé, každá neexistující komunikace má spíše tendenci se vymstít později.

Zde je třeba pojednat i o tom, že sociální inovace, právě na rozdíl od těch technických, má větší šanci na politický či obecný odpor. V tom je její speciální náročnost a toto často nelze delegovat jen na inovační experty, proto je třeba mít v rámci inovačního konsensu v organizaci i někoho, kdo je připraven a dostatečně vybaven na to inovaci hájit. Ne všichni se dají přesvědčit, ale všechno se dá a má komunikovat. Zvláště v tomto světle se znovu objevuje paradox tlaku na úspěch projektu, kdy inovace může být obětována v rámci kompromisu.

Dlouho dobu se inovace v ČR v sociální oblasti děly spíše tiše, anebo se přenechávala publicita lokální politické reprezentaci. Vzhledem k tomu, že součásti problému námi zkoumané inovace sociálního bydlení je také nedůvěra veřejnosti, lze otevřít úvahu o tom, že by pomohla podpora – byť symbolická – z tzv. vyšších pater české politiky, jinými slovy, kdyby reprezentace nikoliv expertů a lokálních politiků, ale zejména státní správa řekla – toto je trend, ke kterému se hlásíme. Bez toho je šíření těchto inovací občas považováno za „partyzánskou akci několika nadšenců“. Lze konstatovat, že tato inovace je založena tzv. zdola, ale v současnosti už naráží na limity tohoto přístupu a bylo by třeba podpory z vyšších míst.

## Metodologická reflexe

I když by jistě šlo zpovídat řadu dalších expertů a účastníků inovací, jejichž okruh pozvolna roste, dá se uvažovat tak, že metodologická inovace výzkumu inovace leží jinde. Pokud má další výzkum přinést radikálně nové poznatky, měla by metodologie být zaměřená spíše na případové studie, respektive metodické pozorování inovačního projektu od začátku do konce jeho implementační fáze. Hlavním důvodem je inovacím inherentní dynamika – mění se postoje aktérů, často i zaměření inovace, její prezentace, ba i cíle. Při výzkumu založeném na zpětné reprodukci zkušenosti snadno může dojít k tomu, že zpětně je chaotická a dynamická cesta inovace narovnána a paměť může vynechat různé slepé cesty či rozhodnutí. Metodologicky by bylo ideální, kdyby právě inovativní projekty měly jako svou součást pozorování, ideálně externí tak, aby to nekompromitovalo samotný inovační proces. S trochou odvolání na klasika, ideální by byl nestranný popis jednoho zápasu.

## Rešerše

* <http://socialnibydleni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/housing-first-v-cr>
* <http://socialnibydleni.mpsv.cz/cs/o-projektu/projekty-obci-a-interaktivni-mapa>
* <http://socialnibydleni.mpsv.cz/cs/o-projektu/expertni-skupina>
* Výzva č. 108 OPZ Podpora programu Housing First (Bydlení především)
* <https://hf.socialnibydleni.org/>
* <https://www.ledovec.cz/housing-first-ledovec>
* <https://otrokovice.cz/housing-first-otrokovice/ms-14823/p1=14823>
* <https://hf.socialnibydleni.org/housing-first/rapid-re-housing-brno>
* <http://www.socialnibydleni.mpsv.cz/images/soubory/Workshopy/HF_eval/Prezentace_ke_spolupra%CC%81ci_na_evaluaci_v%C3%BDzvy_HF.pdf>
* <https://www.youtube.com/channel/UCtFfiN-gIyTTX1igB0DbZ2g> (YT MPSV Podpora sociálního bydlení)
* The Challenge of Implementing the Housing First Model  
  <https://www.feantsa.org/public/user/12-3_Q10_Buxant_v02.pdf>
* <https://www.researchgate.net/figure/Summary-of-Barriers-to-Achieving-Housing-First-Fidelity_tbl3_327646850>
* <https://www.feantsaresearch.org/download/housing_first_pleace3790695452176551843.pdf>
* <https://www.ecologie.gouv.fr/chez-soi-dabord#scroll-nav__2>
* <https://www.ch-lachartreuse-dijon-cotedor.fr/actualites/le-groupement-un-chez-soi-dabord-dijon-metropole/>