



**Konsensuální konference
o bezdomovectví v České republice**

Sborník z konference



Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice

Sborník z konference

pořádané pod záštitou
Mgr. Michaely Marksové,
ministryně práce a sociálních věcí,

Ing. Jaroslavy Jermanové,
1. místopředsce Poslanecké sněmovny
Parlamentu České republiky

a Mgr. Jany Hanzlíkové,
náměstkyně ministryně práce a sociálních věcí
pro ochranu práv dětí a sociální začleňování

Praha, 26.–27. 11. 2014
www.bezdomovectvi.info



Obsah

Úvod ke sborníku	7
1. klíčová otázka: CO ZNAMENÁ PRO SPOLEČNOST BEZDOMOVSTVÍ?	9
1.1 <i>Co znamená pro společnost bezdomovství?</i> (Mgr. Ilja Hradecký)	9
1.2 <i>Přísnější přístup</i> (Ing. arch. Liana Janáčková)	23
1.3 <i>Perspektiva lidí bez domova</i> (Miloš Neubauer)	26
2. klíčová otázka: JAKÁ BY MĚLA BÝT MÍRA SOLIDARITY VEŘEJNOSTI S LIDMI BEZ DOMOVA?	29
2.1 <i>Humanistický a otevřený přístup jako jediný pramen řešení bezdomovectví</i> (Ing. Libor Prudký, PhD.)	29
2.2 <i>Důstojnost a odpovědnost</i> (MUDr. Roman Joch)	42
2.3 <i>Reálná politika – co hraje roli</i> (Ing. Petr Víšek)	43
3. klíčová otázka: JESTLIŽE PLATÍ, ŽE PREVENCE JE EFEKTIVNĚJŠÍ A LEVNĚJŠÍ NEŽ NÁSLEDNÉ ŘEŠENÍ VZNIKLÉ SITUACE, PROČ V ČESKÉ SPOLEČNOSTI PREVENCE BEZDOMOVSTVÍ ABSENTUJE? JAKÉ BY MĚLY BÝT PRIORITY PREVENCE?	47
3.1 <i>Pozitivní vymezení prevence</i> (Ing. Jiří Růžička)	47
3.2 <i>Proč se prevence nedělá? Co brání tomu, aby byla prevence dostatečná? Reálné překážky</i> (RNDr. Petr Pospíšil)	61
3.3 <i>Prevence ztráty bydlení: základní teze</i> (Mgr. Jan Milota)	66
4. klíčová otázka: JAK USKUTEČŇOVAT KOMPLEXNÍ SOCIÁLNÍ, ZDRAVOTNÍ A DALŠÍ SLUŽBY LIDEM BEZ DOMOVA?	71
4.1 <i>Představení „balíčku služeb“ - co vše je třeba</i> (Bc. Tomáš Surovka)	71
4.2 <i>Potřeby lidí bez domova v procesu participace</i> (Mgr. Eliška Lindovská)	75
4.3 <i>Problematika poskytování akutní zdravotní péče osobám bez přístřeší</i> (Mgr. Patrik Burda)	79
4.4 <i>Začlenění do bydlení: Možnost návratu</i> (Mgr. Jan Snopek)	82
4.5 <i>Zaměstnávání lidí bez domova</i> (PhDr. Pavel Pěnkava)	87
4.6 <i>Dluhy</i> (JUDr. Marta Šosová)	93

5. klíčová otázka: JAKOU ROLI BY MĚLI HRÁT RŮZNÍ AKTÉŘI (ZEJM. VEŘEJNÁ SPRÁVA NA VŠECH ÚROVNÍCH, POSKYTOVATELÉ SLUŽEB, VOLENÍ PŘEDSTAVITELÉ, SDĚLOVACÍ PROSTŘEDKY, LIDÉ BEZ DOMOVA) K DOSAŽENÍ SYNERGIE?	99
5.1 <i>Horizontální koordinace ústředních orgánů státní správy v řešení problematiky bezdomovectví</i> (Mgr. Lenka Laubová, DiS.)	99
5.2 <i>Fenomén bezdomovectví a role místních aktérů (samospráv) – příklad Prahy</i> (PhDr. Tomáš Klinecký)	112
5.3 <i>Mediální obraz bezdomovectví</i> (prof. PhDr. Jan Jiráček, Ph.D.)	115
5.4 <i>Role lidí bez domova</i> (Gejza Bazika, Zdeněk Sečka)	116
Stanovisko poroty	121

Úvod sborníku

Ve dnech 26. a 27. listopadu se v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR uskutečnila Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice. Konsensuální konferenci lze popsat jako veřejný průzkum, v jehož středu stojí porota, která má posoudit společensky kontroverzní téma. Odborníci předloží porotě důkazní materiály, ta může nejprve klást otázky a poté posuzuje důkazy v soukromí, z čehož vzejde její výsledné stanovisko. Cílem je rozpoutat mezi odborníky a zainteresovanými skupinami debatu na kontroverzní téma, a přispět tak k posouzení tématu za účelem dalšího rozhodování.

Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice se zabývala 5 klíčovými otázkami:

1. Co znamená pro společnost bezdomovství?
2. Jaká by měla být míra solidarity veřejnosti s lidmi bez domova?
3. Jestliže platí, že prevence je efektivnější a levnější než následné řešení vzniklé situace, proč v české společnosti prevence bezdomovství absentuje?
4. Jak uskutečňovat komplexní sociální, zdravotní a další služby lidem bez domova?
5. Jakou roli by měli hrát různí aktéři (veřejná správa na všech úrovních, poskytovatelé služeb, volení představitelé, sdělovací prostředky, lidé bez domova) k dosažení synergie?

Porota sestávala z 6 osobností:

Mgr. Anna Šabatová, PhD. (Veřejná ochránkyně práv),
 MUDr. Martin Hollý (lékař, psychiatr),
 prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (ekonom),
 prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (sociolog),
 PhDr. Vladimír Špidla (český politik).

Mgr. Miloš Rejchrt (evangelický farář), kterého si porotci zvolili za předsedu.

Tento sborník shromažďuje podklady od expertů, kteří na Konsensuální konferenci prezentovali své stanovisko, a také konečné vyjádření poroty k pěti klíčovým otázkám.

1. klíčová otázka: CO ZNAMENÁ PRO SPOLEČNOST BEZDOMOVSTVÍ?

1.1 Co znamená pro společnost bezdomovství? (Mgr. Ilja Hradecký)

ZÁKLADNÍ TEZE

Typologie ETHOS popisuje životní situace lidí v překerní životní situaci související s absencí domova, s ohrožením ztráty domova, s nevhodnými podmínkami bydlení. Umožňuje kvantifikaci problému bezdomovství a nastavení sociálních politik na všech úrovních veřejné správy.

Typologie ETHOS názorně ukazuje, že bezdomovství nelze pojímat zúženě jen jako situaci „bez přístřeší“, že jsou situace, které vedou ke ztrátě domova.

Alarmující je podíl mladých lidí bez domova, kteří mají zkušenost s dětskou institucí.

I. ÚVOD

Bezdomovci jsou pro většinou společnost jakousi beztvarou hmotou, která nestojí za povšimnutí. Senior, invalida, psychotik, nebo třeba někdejší vrcholový sportovec, profesor nebo umělec přestává být seniorem, sportovcem, profesorem, ale stává se jen bezejmenným bezdomovcem.

Archetypem bezdomovce ve většinovém vnímání je starší zanedbaný zapáchající opilý muž před supermarketem, na nádraží nebo u metra. Ve skutečnosti je to jen malá viditelná a nápadná část lidí bez domova. Obecně má každý z nás rozdílná měřítko k posouzení, kdo všechno jsou lidé bez domova, kdo je bezdomovstvím akutně ohrožen, co je bezdomovství. Není jednoznačná právní ani sociologická definice.

Mnohorozměrný společenský problém

Bezdomovství je složitý mnohorozměrný společenský problém, na jehož vzniku a vývoji se podílí mnoho faktorů. Okamžité jednoduché řešení bezdomovství neexistuje, dosud žádný stát je nevyřešil. Přesto, anebo právě proto nelze otázku zanedbat. Jakékoliv řešení, i dílčí, vyžaduje dobré poznání procesů, které bezdomovství ovlivňují. Řešení pak závisí na přesné analýze a kvantifikaci. Dříve je nutno vymezit okruh dotčených osob.

Bezdomovství není vymezeno jednou jedinou správnou definicí a neexistuje ani žádné konkrétní vyčíslení tohoto fenoménu, které by bylo přesným vyjádřením skutečnosti. Obtížnost stanovení definice bezdomovství se odráží v možnos-

tech a schopnostech odpovědných orgánů přiměřeně na bezdomovství reagovat. Účelem sběru dat o bezdomovství je poskytnout informace potřebné ke zkvalitnění služeb, s cílem předcházet bezdomovství a zmírňovat je. Shromážděné informace o bezdomovcích by měly mít vypovídací hodnotu pro orgány na národní i místní úrovni, aby v rámci Evropské strategie sociálního začleňování mohly rozvíjet strategie pro:

- prevenci bezdomovství,
- řešení příčin bezdomovství,
- snížení úrovně bezdomovství,
- snížení negativních dopadů na osoby bez domova a jejich rodiny,
- zajištění, aby si bývalí bezdomovci dokázali udržet trvalé nezávislé bydlení.

II. TYPOLOGIE A DEFINICE

Pro specifické potřeby lze aplikovat různá třídění jevů souvisejících s bezdomovstvím. Každé členění má své přednosti i nedostatky zejména v tom, že popisuje statickou situaci, zatímco charakter bezdomovství je individuálně značně proměnlivý. Zde je příklad některých hledisek pro kategorizaci bezdomovství:

- podle vnímání bezdomovců veřejností: forma zjevná – skrytá – potenciální;
- podle doby trvání: krátkodobé – střednědobé – dlouhodobé – epizodické – více-generační;
- podle příčin: vlivy materiální – vztahové – osobnostní – institucionální;
- podle geografického původu: místní – vnitrostátní – občané EU – ostatní cizinci;
- podle právního postavení: legálně pobývajících na území státu – ilegální migranti;
- podle rodinného stavu, přirozených vztahů nebo jejich neexistence: osamělí lidé – bezdětné dvojice – lidé doprovázení dětmi;
- podle osobních charakteristik: gender, věk, zdravotní stav, národnostní a etnický původ aj.;
- **podle aktuální životní situace: ETHOS.**

Typologie ETHOS

Evropská federace národních organizací pracujících s bezdomovci FEANTSA usnadňuje spolupráci mezi nevládními organizacemi, státními orgány a ostatními partnery na evropské úrovni. V roce 1991 ustavila Evropskou observatoř bezdomovství (EOH); je to síť národních výzkumníků, kteří monitorují vývoj bezdomovství v členských státech Evropské unie. EOH publikuje každým rokem zprávy z členských zemí o fenomenu bezdomovství a provádí a zveřejňuje analýzy v kontextu Evropské unie.

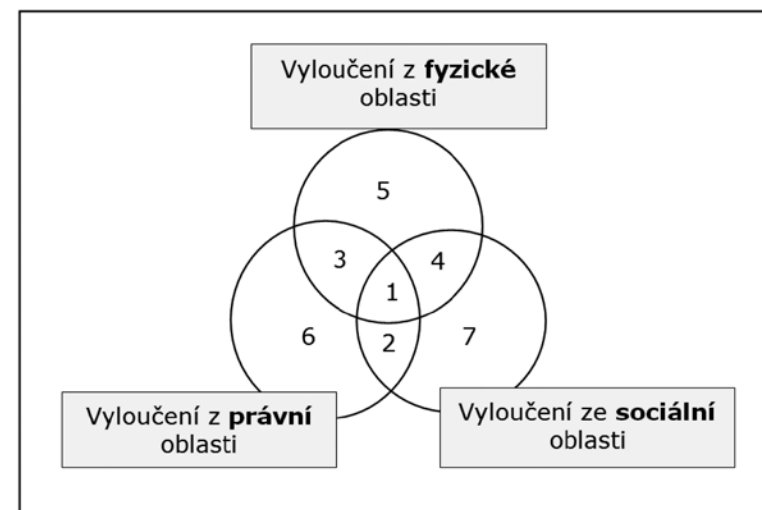
V letech 2004-2007 vypracovala a přijala typologii bezdomovství ETHOS (viz přílohu) ve snaze porozumět problému na evropské i národní úrovni. Pracovali na ní odborníci z několika členských států, byla podrobena testování a odbor-

ným diskusím po několik let. Hlavním úkolem ETHOS je přispět ke zlepšení sběru a srovnávání dat. Současně může pomoci v rozhodování o strategiích k řešení bezdomovství.

Typologie ETHOS respektuje bezdomovství jako dynamický proces, jako měnící se životní situace a vychází primárně z **kategorizace podle životní situace**. Zařazení konkrétní osoby není absolutní a trvalé, ale mění se se změnou životní situace. Typologie ETHOS byla souhlasně **přijata na evropské konsensuální konferenci v roce 2010** a má ambici k tomu, aby byla použitelná a akceptovaná v členských státech pro tvorbu sociálních politik na všech úrovních, od lokální až po evropskou.

Aby bylo možno definovat bezdomovství, stanovila si Evropská observatoř bezdomovství tři oblasti, které tvoří domov (obr. 1), jehož absence může být považována za vymezení bezdomovství. Mít domov má být chápáno jako:

- mít slušné obydlí, způsobilé k naplňování potřeb dané osoby a její rodiny (*fyzická oblast*);
- mít možnost uchovat si soukromí a udržovat společenské vztahy (*sociální oblast*);
- mít výlučné vlastnictví, jistotu užívání a právní důvod užívání tohoto prostoru (*právní oblast*).



Bezdomovství nepochybně patří k extrémním příkladům sociálního vyloučení. Je proto užitečné vzít v úvahu odlišný rozsah a hloubku jednotlivých forem bezdomovství, a to podle vztahu ke třem oblastem vyloučení (obr. 2).

Č.	Konceptní kategorie	Fyzická oblast	Právní oblast	Sociální oblast
1.	Bez střechy	Žádné obydlí (střecha)	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, užívací právo)	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
2.	Bez domova	Má místo k bydlení, vhodné k obývání	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, užívací právo)	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
3.	Nejisté a nevyhovující bydlení	Má místo k bydlení (nejisté a/nebo nevhodné k obývání)	Žádná jistota užívacího práva	Má prostor pro sociální vztahy
4.	Nevyhovující bydlení a sociální izolace v legálně obývaném obydlí	Nevyhovující bydlení (nezpůsobilé k obývání)	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
5.	Nevyhovující bydlení (jisté užívací právo)	Nevyhovující bydlení (nezpůsobilé k obývání)	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva	Má prostor pro sociální vztahy
6.	Nejisté bydlení (vhodné k obývání)	Má místo k bydlení	Žádná jistota užívacího práva ztráta vlastnictví	Má prostor pro sociální vztahy
7.	Sociální izolace v kontextu jistého a vhodného bydlení	Má místo k bydlení	Má právní nárok a/nebo jistotu užívacího práva	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy

Obr. 2. Sedm teoretických oblastí bezdomovství

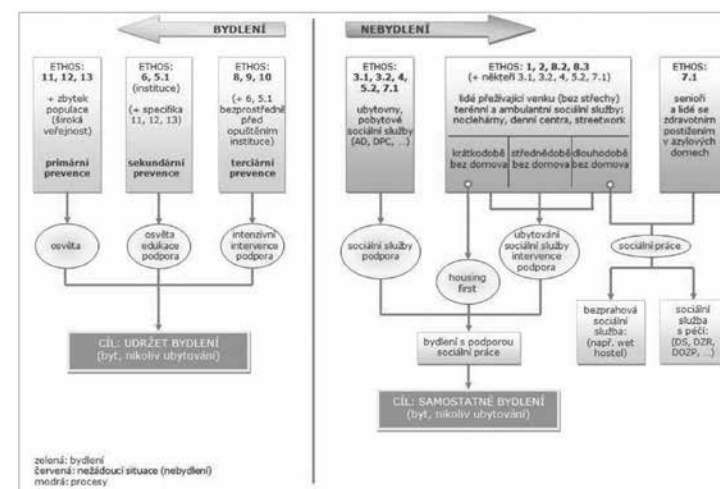
Tvůrci politik a zadavatelé a poskytovatelé sociálních a dalších služeb by měli mít na zřeteli skryté bezdomovství. To znamená, že **je třeba zahrnout do vnímání a posuzování bezdomovství také situace osob, žijících v nejistém bydlení, osob nucených neustále se pohybovat mezi různými formami nevyhovujícího bydlení a těch domácností a jednotlivců, kteří musí žít v obydlích nezpůsobilých k bydlení podle běžně přijímaných norem.**

Klíčovým problémem měření bezdomovství je skutečnost, že nejde o statický jev. Někteří lidé se **pohybují mezi odlišnými formami bydlení**, např. spaním na veřejných místech, krátkodobými pobyty u příbuzných a přátel, případně pobyty ve vězení či ve zdravotnickém zařízení. Někteří lidé procházejí **opakovanými epizodami bezdomovství**, např. ženy zakoušející domácí násilí mohou od násilníka opakovaně odejít k přátelům, do ubytovny pro bezdomovce či do azylového zařízení pro ženy.

V rámci projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR, realizovaného v letech 2005-2007 se definicí a typologií zabývala pracovní skupina odborníků z praxe, akademické sféry i veřejné správy. K operačním kategoriím a generickým definicím doplnila relevantní národní subkategorie. V závěru vyplynuly dvě základní skupiny, bezdomovci a osoby bezdomovstvím ohrožené.

Typologie ETHOS se stala také jedním z podkladů pro národní Koncepti prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Umožňuje kvantifikaci v kategoriích, je vhodnou metodikou pro měření bezdomovství na všech úrovních a vhodným podkladem pro sčítání lidí bez domova a lidí bezdomovstvím

ohrožených. Je žádoucí, aby tvůrci sociálních politik na všech úrovních **pracovali s celou šíří životních situací lidí bez domova a lidí ohrožených**, aby služby nekončily v azylovém domě, aby se předcházelo ztrátám domova (obr. 3).



Obr. 3 Aplikace typologie ETHOS umožňuje nejen statický náhled na problematiku bezdomovství, ale ukazuje i cesty ze dna a hlavně možnosti prevence

Pro naplnění strategických záměrů v oblasti sociálních věcí a bydlení je potřeba mít relevantní informace:

- údaje monitorující počet lidí spících venku,
- údaje o počtu klientů služeb pro bezdomovce a počtu dostupných ubytovacích míst (v azylových domech),
- údaje přesně monitorující celkový počet domácností bez domova,
- údaje o počtu osob žijících v dočasném, nejistém nebo nevyhovujícím obydlí,
- údaje o počtu potenciálních bezdomovců nebo osob bezdomovstvím ohrožených,
- údaje o počtu osob, kterým hrozí vystěhování,
- údaje o počtu osob, které mají být propuštěny z institucí a nemají domov.

Prevence bezdomovství také vyžaduje zajištění udržitelného trvalého bydlení pro bývalé bezdomovce. K tomu je třeba mít informace o počtu bezdomovců, kteří se trvají v azylových domech, protože nezískali přístup k běžnému ani podporovanému bydlení.

Typologie ETHOS byla vytvořena k zobrazování životních situací, pro získání obrazu stavu bezdomovství v určitý okamžik, pro kvantifikaci (měření), pro strategické plánování politik sociálního začleňování a práci s bezdomovstvím. Pro určování pre-

valence nebo pohybu bezdomovců v čase a prostoru (flow) jsou vhodné jiné metody, evidence poskytovatelů sociálních služeb a kurátorů, individuální plány a jejich vyhodnocování, využití kapacit, výstupy z terénních programů aj.

Typologie ETHOS je značně universální. Je vhodná pro měření bezdomovství, pro sestavování statistik, pro srovnávání údajů v celé Evropské unii, EUROSTAT její používání doporučuje. Typologie ETHOS je obecně akceptována odbornou veřejností nejen v Evropě, ale získala příznivý ohlas také v zámoří.

Kategorizace podle vnímání veřejností

Kladem této nejjednodušší typologie je její srozumitelnost pro širokou veřejnost, protože vychází z běžného vnímání, zejména u formy zjevného bezdomovství. Zároveň však je **nebezpečím její redukce jen na tuto skupinu lidí**. Rozlišují se tři základní formy:

Jako *zjevné bezdomovství* se označuje situace lidí přespávajících na veřejných místech, na nezákonně obsazených pozemcích a v nezákonně obsazených domech. Tito lidé na noc vyhledávají raději skrytá místa, kde jsou kryti před nepohodou, např. pod mostem, v kanálech, v jeskyních, odstavených vagonech.

Skrytým bezdomovstvím se označuje situace lidí, kteří nemají svůj domov, ale hledají legální nebo nelegální ubytování např. v azylových domech, ve veřejných ubytovnách, v noclehárnách. Sem se počítají lidé před opuštěním instituce, zejména dětského domova, zdravotnického zařízení nebo věznice, kteří se po propuštění nemají kam vrátit.

Potenciální bezdomovství je situace, kdy domácnost žije v bytě a ještě si ani nemusí uvědomovat, že je její bydlení ohroženo.

Kategorizace podle doby trvání bezdomovství

Členění podle doby trvání je praktické pro přímou sociální práci. Zpravidla se mluví o krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém životě bez domova, není však úplná jednota v časovém vymezení. Za *krátkodobé* bezdomovství se pokládá doba do šesti měsíců až jednoho roku, za *střednědobé* doba do tří až pěti let, *dlouhodobé* doba delší nad to.

Vedle toho je třeba počítat s *epizodickým charakterem* u lidí, kteří v nepravidelných intervalech kolísají mezi běžným způsobem života a ztrátou bydlení se střídavým vyhledáváním sociálních služeb a samostatným životem. Na toto členění ještě může navazovat *generační vztah*. V České republice jsou známy případy bezdomovství ve druhé generaci a jednotlivě se objevují případy už i ve třetí generaci.

Kategorizace podle doby trvání má praktický význam pro sociální práci a pro poskytování sociálních služeb. Rychlá pomoc poskytnutá v zárodku problému, v nejranějším stadiu po ztrátě bydlení, je neúčinnější. Při poskytnutí rychlé podpory, např. **podle modelu housing first**, je také velká pravděpodobnost rychlého návratu do běžného života.

Kategorizace podle příčin

Obvyklá je rovněž klasifikace podle příčin. Posuzují se vlivy, které vedou k bezdomovství, jejich souběh a spouštěcí mechanismy. Toto členění je vhodným nástrojem ve vlastní sociální práci a také při uplatňování prevence. Tento postup vycházející z anamnézy je vhodný pro přímou sociální práci a hledání individuálního plánu v sociálních službách.

Jako *faktory materiální* se označují zejména nejisté nebo nevhodné bydlení, ztráta zaměstnání, nedostatečné příjmy, dluhy, neschopnost obhospodařovat vlastní rozpočet, ale také ztráta živitele nebo ztráta majetku při katastrofě. Zásadním momentem pak je prvotní ztráta bydlení.

Velmi vážnými vlivy jsou *faktory vztahové*. Považují se za ně např. změny struktury rodiny, rozvody a rekonstrukce rodiny, rodinné neshody, dlouhodobě narušené vztahy mezi partnery, mezi rodiči a dětmi, rozdělení nebo rozpad rodiny, domácí násilí, sexuální zneužívání a také osamělost.

Významný vliv na řešení obtížné situace mají *faktory osobnostní*. Vedle mentální retardace různého stupně, která nemusí být vždy diagnostikována, to bývají duševní či tělesná onemocnění často chronická, tělesné nebo smyslové postižení, poudarové následky nebo invalidita. Sociální nezralost, nesamostatnost, nízká nebo žádná kvalifikace, alkoholismus nebo jiné závislosti nebo hráčství mohou být příčinou nejen bezdomovství, ale také praktické nezaměstnatelnosti.

Objektivní charakter vnějšího původu mají *faktory institucionální*, jejich působení může významně ovlivnit stát, který za ně nese odpovědnost. **Jde zejména o opuštění dětského domova po dosažení plnoletosti, kdy odchovanci nejsou připraveni na samostatný život a odpovědnost za sebe a svůj osud.** Také propuštění z vězení nebo ze zdravotnického zařízení lidí, kteří se nemají reálně kam vrátit, je významným činitelem vzniku bezdomovství.

Častým **spouštěcím mechanismem bývá souhra a kombinace** dvou nebo více symptomů, které vedou k absenci bydlení. Příkladem jsou příběhy lidí se zdravotním handicapem, bez kvalifikace, s nízkými příjmy a dluhy často zbytečnými, nebo lidí propuštěných z vězení s narušenými rodinnými nebo partnerskými vztahy a nezaměstnaností do značné míry zapříčiněnou záznamem v rejstříku trestů.

Kategorizace podle původu a právního postavení

Pro kvantifikaci bezdomovství lze využít kategorizace podle geografického nebo etnického původu a podle právního postavení. Vnitrostátní i přeshraniční mobilita pracovníků při proměnlivém pracovním trhu může vést ke ztrátě zaměstnání a migrující pracovníci se pak dostávají do situace reálného bezdomovství.

Etnický a národnostní původ nehraje viditelně v České republice v současné době významnou roli. Největší etnická menšina, Romové, se mezi zjevnými bezdomovci pohybují méně často než by odpovídalo demografickému poměru. Příčinou je

tradiční větší rodinná a rodová soudržnost, která se pak paradoxně projevuje přehušťováním vyloučených lokalit. Další menšiny žijící v České republice, Vietnamci, Ukrajinci, Rusové, zůstávají zatím převážně ve svých etnických a národnostních komunitách. Nelze však podcenit další vývoj v případě jakékoliv mimořádné události.

Rozlišování podle geografického nebo etnického původu, ale ani podle právního postavení, včetně ilegálního pobytu na území členského státu, však nemá mít vliv na přístup k základním sociálním službám a zejména ke krizové pomoci; souhlasně se vyjádřila i porota na Evropské konsensuální konferenci 2010.

Další kategorizace

Pro specificky cílené služby, jak pro vlastní sociální práci, tak např. pro lékařskou péči, další vzdělání, rekvalifikace, služby zaměstnanosti, sociální dávky a důchody, pak je užitečné jemnější členění, které prochází příčně výše uvedenými typologiemi.

Podle rodinného stavu, přirozených vztahů nebo jejich neexistence: Podle přirozených vztahů se skupiny člení na osamělé bezdomovce (single homeless), mezi něž se obvykle řadí i bezdětné dvojice a na druhé straně lidi doprovázené dětmi, ať jsou jimi jen matky, otcové nebo celé rodiny.

V současném systému sociálních služeb jsou běžné azylové domy pro jednotlivce, muže nebo ženy, a pro matky s dětmi (výjimečně pro otce s dětmi). Naopak *jsou jen ojedinělé možnosti ubytování celých rodin*. Pro rodiny, které ztrácejí bydlení, bývá častým řešením, není-li právě volná kapacita v azylovém domě pro matky s dětmi, odebrání dětí do dětského domova a rozdělení manželů do různých azylových domů. Podobně to musí řešit také bezdětní manželé, nechtějí-li se rozdělit, pak raději volí společný život „na ulici“. Důsledkem je *vykořenění a častý nevratný rozpad rodinných a partnerských vztahů*.

Podle pohlaví: Také toto členění má význam pro sociální práci. Podobně, jak se liší majoritní příčiny u mužů a u žen, jak se bezdomovství mužů a žen projevuje navenek, také sociální práce směřující k začlenění, má svá genderová specifika. Kromě toho bývají ženy mnohdy doprovázeny dětmi a služby pro ně musí být a jsou zase specifické.

Podle věku: Domy na půli cesty jsou sociální službu, která by měla připravovat *odchovance dětských domovů* na samostatný život, problémem je však nedostatek jejich kapacit a zejména **absence návazného bydlení s podporou**. Sociální služby pro bezdomovce by měly mít diferencovaný program pro mladé lidi, zaměřený především na získání nebo posílení kvalifikace a zaměstnání.

U lidí *středního věku* (~ 25–60 let) je nutná podpora hlavně při zajištění stálého příjmu. S tím souvisí obnovení pracovních návyků, rekvalifikace a podpora při jednání se třetími osobami, s úřady a potenciálními zaměstnavateli. U této nejpočetnější věkové kategorie je mimořádně důležitou zdravotní péče, hlavně u lidí s dlouhodobou zkušeností bez domova.

Jsou známy programy zaměřené na pomoc *seniorům* bez domova, ale zatím jsou dost ojedinělé. Zaměřují se hlavně na bezpečné stáří, předpokládá se dlouhodobý pobyt, který se obvykle stává trvalým, protože získat místo v běžném domově pro seniory pro (bývalého) bezdomovce je obtížné, i když péči potřebuje.

Podle zdravotního stavu, resp. zdravotního postižení: Život bez domova, v nevyhovujících nebo chybějících hygienických podmínkách, v zanedbané životosprávě se špatnými výživovými podmínkami, vystavení nepřízní počasí, jako oběti násilí, bezdomovci, zvláště dlouhodobí, se vyznačují špatným a zanedbaným zdravotním stavem. Trpí nejen tělesnými nemocemi, ponejvíce kožními, dýchacími a nemocemi pohybového ústrojí a úrazy, ale mnozí také psychickými chorobami.

Mezi bezdomovci jsou i lidé s *různými typy handicapu*, s tělesným postižením, např. po úrazech, ale také po amputaci končetin, včetně lidí na vozíčku, lidí se smyslovým postižením, s vadami zraku a sluchu včetně hluchoněmých, ale nejvíce s mentálním postižením, resp. s kombinovanými vadami. Lidé s postižením často trpí i dalšími chronickými nebo akutními onemocněními.

Alkoholismus, který je u dlouhodobých bezdomovců poměrně častý, bývá nejen příčinou, ale mnohdy důsledkem bezdomovství. Významným problémem je kombinace nealkoholových závislostí s bezdomovstvím. Tito lidé bývají střídavě klienty terénních programů specializovaných na protidrogovou prevenci a na bezdomovství. Azylové domy pro drogově závislé bezdomovce nebo pro alkoholiky jsou u nás vzácné.

III. ZKUŠENOST S DĚTSKOU INSTITUCÍ

Je potřeba upozornit na jednu opomíjenou skupinu ohrožených osob, a to na mladé lidi opouštějící dětské instituce. Je to podle ETHOS životní situace 6.3 osoby před opuštěním zařízení pro děti. Podle jiných pohledů *jde o skrytou, resp. potenciální formu bezdomovství*, působí zde především *institucionální faktor*, často v kombinaci s faktory vztahovými, osobnostními a materiálními. Jde o mladé lidi obou pohlaví se zkušeností dětské instituce, zjednodušeně řečeno jde o odchovance dětských domovů.

Při zkoumání zkušeností s dětskou institucí u dvou set klientů dvou denních center v Praze v roce 2013 jsme došli k překvapivému výsledku: Téměř polovina klientů mladších 26 let má takovou zkušenost:

- 28 % všech dotazovaných klientů má životní zkušenost dětské instituce
- 48 % mladších 26 let klientů má životní zkušenost dětské instituce**
- 22 % starších 26 let klientů má životní zkušenost dětské instituce
- 23 % z nich je bez domova méně než rok
- 31 % z nich je bez domova déle než rok

Vedle toho se nedávno v tisku se objevila zpráva, že je **v současnosti kolem 360 tis. osob hlášených na ohlašovně, většina z nich čerstvě zletilých**.

Struktura dětských institucí

Kojenecký ústav pro děti od narození do 3 let. Děti sem přicházejí buď přímo z porodnice nebo z rodiny.

Dětský domov pro děti od 3 do 18 let s nařízenou ústavní výchovou, děti docházejí do škol mimo domov. Do roku 1989 byly pouze internátního typu, po roce 1989 jsou snahy o rodinný typ.

Dětský domov se školou pro děti od 3 do 18 let s nařízenou ústavní výchovou

- z důvodu přechodné nebo trvalé psychické poruchy
- z důvodu závažné poruchy chování
- děti s uloženou ochrannou výchovou
- nezletilé matky a jejich děti

Diagnostický ústav pro děti školního věku *se soudem nařízenou* ústavní výchovou, uloženou ochrannou výchovou nebo soudem vydaným předběžným opatřením o umístění; po dvouměsíčním pobytu, během něhož jsou podrobeny komplexnímu zdravotnímu, psychologickému a sociálnímu vyšetření, jsou děti rozmísťovány do různých typů institucí.

Výchovný ústav pro děti nad 15 let *se soudem nařízenou* ústavní nebo ochrannou výchovou, se kterými jsou „závažné výchovné problémy“; může sem být umístěno i dítě starší 12 let s mimořádně závažnými výchovnými problémy.

Pobytové služby sociální péče pro děti se zdravotním postižením.

A tři *SOS dětské vesničky* na pomezí mezi institucí a náhradní rodinou s několika desítkami dětí.

Výstup z institucí – zajištění bydlení

Většinou je první možností *návrat do původní rodiny*; záleží na tom, zda je to možné a vhodné, a zda je mladý dospělý ochoten se do své rodiny vrátit (některé děti vnímají jako příkoří, když je úřady vytrhly z rodiny ze „sociálních“, rozuměj: materiálních důvodů – někdy je to vhodné, jindy nevhodné, ale je to cesta „nejmenšího odporu“.

Někteří mají se svými původními rodiči špatné zkušenosti (zneužívání, týrání) proto *odmítají se do původní rodiny vrátit* – často o ně rodiny stojí ze sobeckých nebo zistných důvodů.

Nájem bytu (velmi zřídka), záleží na vůli a ochotě vedení dětského domova a bytové politiky města nebo obce. Na samostatné bydlení většinou nejsou připraveni.

Častějším řešením jsou **veřejné ubytovny**, se společným ubytováním více osob v pokojích s hygienickým zázemím společným pro všechny ubytované (podle ETHOS bezdomovci – bez bytu).

Pobytové sociální služby, domy na půli cesty, azylové domy – je to jednoznačně zbytečná zátěž sociálních služeb.

Podobným problémem je zajištění zaměstnání.

Souvislosti

Ústavní výchova byla zavedena v roce 1952; hned se stala předmětem kritiky mnoha odborníků (dlouhodobým pobytem v ústavním zařízení je dítě deprivováno, sociálně izolováno od své původní rodiny, může se u něj projevit syndrom ústavní závislosti; pobyt v instituci dítě nedostatečně připravuje pro samostatný život.

Byly zavedeny kojenecké ústavy, v nich pobývá až 2000 dětí ročně!

Do roku 1991 představovala ústavní péče prakticky jedinou možnou formu práce s dětmi, kterým byla nařízena ústavní nebo uložena ochranná výchova. Přestože je zavedena náhradní rodinná péče, zůstává ústavní péče základem výchovného procesu.

Velkým problémem ústavní výchovy je roztržičnost mezi několika resorty, stává se, že sourozenci jsou rozděleni kvůli věku – to dosud trvá. Dnes jsou snahy o humanizaci (rodinné buňky v dětských domovech), ale setrvačnost v myšlení i praxi trvá.

Překážkou je neochota krajů rušit ústavy, do kterých investovaly pro humanizaci, snížení kapacit a rozdělení dětí do menších skupin. Také financování provozu závisí na počtu dětí v ústavu. A jde také o zaměstnanost v regionu, protože mnohé ústavy jsou na odlehlých místech jediným nebo největším zaměstnavatelem. Jsou proto snahy na konzervaci systému.

Problémy systému dětských institucí

- dítě nebyvá svěřeno jednomu konkrétnímu vychovateli
- časté střídání pečovatелů není žádnou výjimkou
- prostředí instituce neumožňuje vytvoření trvalého citového vztahu
- střídání nejen vychovatelů, ale i ústavů souvisí jednak s věkem, jednak se změnami statusu
- dítě trpí nedostatkem sociálních podnětů, absentuje modelové chování, provoz domácnosti, dítě má problém s ujasněním osobní identity
 - ⇒ syndrom ústavní závislosti
 - ⇒ problém se začleněním do společnosti

Současný systém sociálně-právní ochrany dětí v České republice

Ochránci dětí jsou ze zákona všichni, kdo se s ohroženým dítětem setkají. Každý má povinnost dítěti pomoci a jeho situaci řešit přímo nebo nepřímo. Nejvíce kompetencí je svěřeno soudům a obecním úřadům. Výkon péče o ohrožené děti je zajišťován kombinací aktivit státní správy a samosprávy, která navíc působí jednak samostatně, jednak v přenesené působnosti.

Odpovědnými orgány jsou:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Ministerstvo spravedlnosti
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- Ministerstvo zdravotnictví

- Ministerstvo vnitra
- Soudy

Zákon o sociálně právní ochraně dětí stanoví kompetence orgánům:

- obecní úřady obcí s rozšířenou působností;
- obecní úřady;
- krajské úřady;
- Ministerstvo práce a sociálních věcí;
- Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí;
- také další právnické a fyzické osoby, jsou-li výkonem sociálně-právní ochrany pověřeny (přesně stanovené kompetence, některé činnosti jsou jim zakázány)

Současný systém péče o ohrožené děti je velmi složitý a nepřehledný. Osudy ohrožených dětí řeší přímo pět ministerstev a nejméně další dva resorty mají pro ohrožené děti velký význam. Každý resort má na starost jiné instituce, typy a formy péče. Koordinace aktivit všech těchto resortů a subjektů pod těmito resorty působícími téměř neexistuje.

Mezinárodní srovnání

	1989	1990	2006
Česká republika	682,3	704,4	1 313,3
Maďarsko	537,1	488,4	388,6
Polsko	554,0	572,7	725,7
Slovensko	559,7	536,8	665,2
Bulharsko	-	1 281,4	657,0
Rumunsko	-	724,5	625,4
Ukrajina	224,9	220,6	499,5

Podíl dětí v ústavní péči (na 100 000 obyvatel ve věku 0 - 17 let), zdroj: UNICEF

Výzkum MV

- Během let 1995–2004 opustilo institucionální péči celkem 17 454 dětí.
- Celkově se trestné činnosti dopustilo 9751 dětí (tj. 56 %).
- Trestné činnosti až po odchodu z institucionální péče se dopustilo 8866 dětí, tj. 51 %
- Z celkového počtu, z nich do roka po odchodu spáchalo trestný čin 1681 dětí, tj. asi 10 % z celkového počtu.

Z údajů vyplývá, že velká většina dětí byla do institucionální péče umístěna z jiných důvodů než pro trestnou činnost. Převážně se jednalo o důvody sociální (dětí z rodin s nízkým ekonomicko-kulturním statutem, které nejsou schopny zajistit nutné podmínky pro výchovu dítěte) nebo o poruchy chování (záškoláctví, agresivita, útěky z domova, výchovná nezvladatelnost, nerespektování autorit). V zásadě se

tedy jedná o důvody, které by bylo možné ovlivnit včasnou intervencí a sociální prací s dítětem a jeho rodinou.

V systému péče o děti ohrožené sociálně patologickými jevy a o děti s kriminální zkušeností nefunguje včasná intervence, jako základní nástroj pro nápravu stavu, resocializaci dítěte a jeho rodiny a odklon dítěte od **případné kriminální kariéry jiným způsobem**, než jeho umístěním v institucionální péči.

Shrnutí současné situace

- V České republice je v institucionální péči umístěn vysoký počet dětí.
 - V institucionální péči jsou převážně umísťovány děti z ekonomických a sociálních důvodů a pro poruchy chování.
 - Velké množství dětí je umístěno v institucionální péči dlouhodobě a až do dospělosti.
 - Orgány sociálně-právní ochrany dětí nepracují s rodinami odebraných dětí, nevyvíjejí aktivity směřující k co nejdřívějšímu návratu dítěte zpět do rodiny.
 - V České republice nefunguje Systém včasné intervence založený na meziresortním předávání informací a spolupráci a na cílené sociální práci v raných stádiích vzniku problémů.
 - V České republice neexistuje státem garantovaný systém služeb sociální prevence, který by dítěti po opuštění institucionální péče zaručoval důstojné podmínky pro život a plynulý přechod do normálního dospělého života.
 - Výkon ochranné a ústavní výchovy není v praxi oddělen.
 - Útěkovost dětí z institucionální péče je dlouhodobě neřešený problém.
- Péče o ohrožené děti v České republice je zajišťována jako řada izolovaných aktivit zúčastněných institucí – státních, samosprávných i neziskových, které nepracují podle jednoznačně stanovených pravidel (metodik) a které nejsou koordinovány. Ucelený systém péče zahrnující i vzdělávání pracovníků a kontrolu kvality poskytovaných služeb a činností v této oblasti v České republice neexistuje.

Mladí lidé opouštějící ve svých 18 letech nemají jednoduchou výchozí situaci:

- Odcházejí z prostředí jim důvěrně známého, poskytujícím jim jistotu a řád, do většinou neznámého prostředí. V tuto chvíli jim pak především schází běžná rodinná ochranná opatření při osamostatnění.
- Nedobrým vkladem do života jsou pro ně také v mnoha případech sociálně patologické jevy rodičů – výrazná genetická zátěž (alkoholismus, trestná činnost, snížený intelekt).
- Bývají často vztahově naivní, nejsou schopni uspokojivě se zamilovat, navazují jen povrchní a účelové vztahy, či jsou naopak hodně důvěřiví, velice rychle s jinými lidmi skamarádí a mohou tak naletět lehce podvodníkům.
- I přesto, že v domovech hovoří se svými vychovateli o hospodaření s domácím

rozpočtem, prioritách placení služeb, nejsou schopni ve většině případů hospodařit se svými finančními prostředky.

- Nejsou schopni, respektive nemají možnost z vlastních počátečních prostředků zajistit si takový standard bydlení a spotřeby, na který byli ze zařízení zvyklí. Snaha hledat řešení nápravy této situace vede často k trestné činnosti, prostituci apod.
- Systém odměn a trestů vede k účelovému chování, což brání rozvoji svědomí jakožto vnitřní zábrany před špatným chováním.
- Praxe potvrzuje, že ti, kteří prožili velkou část dětství v ústavní péči, nejsou často schopni integrovat se bez komplikací do společnosti, mají velké problémy při plnění rodičovské role, jejich děti mnohdy končí v ústavní výchově nebo jsou zanedbávány či týrány, nejsou schopni navazovat trvalé a kvalitní manželské vztahy, dosahují nižšího vzdělání, než umožňuje jejich vrozená inteligence, vykazují vysokou míru kriminality.

Závěr:

- 1. Typologie ETHOS popisuje životní situace lidí v překerní životní situaci související s absencí domova, s ohrožením ztráty domova, s nevhodnými podmínkami bydlení. Umožňuje kvantifikaci problému bezdomovství a nastavení sociálních politik na všech úrovních veřejné správy.**
- 2. Typologie ETHOS názorně ukazuje, že bezdomovství nelze pojímat zúženě jen jako situaci „bez přístřeší“, že jsou situace, které vedou ke ztrátě domova.**
- 3. Alarmující je podíl mladých lidí bez domova, kteří mají zkušenost s dětskou institucí.**

Bibliografie

- Amore K., Baker M., Howden-Chapman P.: The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis, in: European Journal of Homelessness, Volume 5, No. 2, December 2011
- Daly Mary, Laissés pour compte: Profil des Sans-Abri en Europe (Deuxième rapport de l'Observatoire Européen des Sans-Abri) FEANTSA, Bruxelles, 1993
- Edgar B., Meert H., Third Review of Statistics on Homelessness in Europe, Developing an Operational Definition of Homelessness, FEANTSA 2004.
- Edgar B., Meert H., Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe, The ETHOS Definition of Homelessness, FEANTSA.
- Gjuričová J. Hodnocení systému péče o ohrožené děti, in: Příloha časopisu Policista 12/2007
- Hradecká, Hradecký: Bezdomovství – extrémní vyloučení, Praha: 1996
- Hradecký I. et al. (2007). Definice a typologie bezdomovství, Praha.
- Švancar R. O nezletilé delikventy je špatně postaráno, in: Učitel'ské noviny 41/2007
- Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách
- www.mpsv.cz
- www.msmt.cz

1.2 Přísnější přístup (Ing. arch. Liana Janáčková)

Restrukturalizace průmyslu, např. v Moravskoslezském kraji, a nedostatek pracovních příležitostí způsobily, že se mnoho lidí ocitlo dlouhodobě bez zaměstnání. Dlouhodobá nezaměstnanost končí často sociálním vyloučením, které přináší ztrátu sociálních jistot. Napjatý rozpočet má za následek, že nezaměstnaní lidé přestávají platit úvěry a s tím, jak se snižují dávky sociální podpory, snižuje se i četnost placení záloh např. elektřina a plyn. Následně se zpravidla dostávají do tzv. dluhové spirály. Jde o neuvážené zadlužování vedoucí k neschopnosti splácet své závazky, zejména poté, kdy splatnost jednoho závazku je řešena zřízením druhého závazku např. úvěr, půjčka a přerůstá v sérii exekučních řízení. Následkem zadlužení přichází člověk také o bydlení. K tomu se u většiny přidává i hledání různých extrémních „východisek“ jako např. v gamblerství, alkoholismu či užívání drog. Následně uspokojování těchto závislostí vyvolává i násilí. Nejvíce byli postiženi lidé s nízkou kvalitací, se základním vzděláním a výučním listem. K řešení uvedené situace nepřispívá ani častá migrace sociálně vyloučených lidí do lokalit s vysokou nezaměstnaností, ale levným bydlením.

Neutěšenou situaci lidí bez domova zkomplikovala i sociální reforma, která rozbila bezvadně fungující systém provázání výplaty dávek a sociální práce na obcích. Agenda vyplácení nepojistných dávek byla v roce 2011 převedena na Úřad práce a jediné ustanovení v zákoně, které ponechalo kompetence v přenesené působnosti vybraným obecním úřadům, a to koordinaci sociální služby a realizaci činnosti sociální práce vedoucí k sociálnímu začleňování, je nedostatečné. V zákoně zcela chybí spolupráce s Úřadem práce. Obce musely již od počátku vyvinout značné úsilí, aby vzájemná součinnost částečně fungovala. Přes značné potíže s uskutečněním sociální reformy většina obcí realizuje služby sociální prevence, které akcentují cílové skupiny osob v krizi a osob sociálně vyloučených. Obce provozují např. nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, terénní programy a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, pomáhají také s poskytováním splátkových kalendářů. Škála různých sociálních služeb se však odvíjí od obecního rozpočtu té které obce.

S problémem bezdomovectví souvisí celá řada zjevných společensky nežádoucích projevů, které nelze řešit sociální pomocí, ani podporou a které formují názor většinové společnosti na problém bezdomovectví. Mezi nejzávažnější negativní projevy, které způsobují i napětí ve společnosti patří narušování občanského soužití. Jde zejména o nadměrnou konzumaci alkoholických nápojů na veřejném prostranství, znečišťování veřejných prostranství odpadky či vlastními výměšky a výkaly, obtěžování kolemjdoucích lidí žebřáním, nadávkami, vyhrožování, zápachem. Obavy vzbuzují také jejich volně pobíhající a agresivní psi. Tito lidé neoprávněně vnikají např. do zahradních chat, bytových domů a dopouštějí se častých majetkových přestupků. Mezi opakované přestupky náleží krádeže v obchodech a odcizování

kovů. Když se člověk bez domova nějakého přestupku dopustí a podaří se prokázat jeho totožnost, nastává další problém a tím je zaplacení pokuty. Takový člověk je fakticky „nepostizitelný za přestupek“, neboť většinou nemá žádný oficiální příjem, anebo pobírá sociální dávky, na které nelze aplikovat donucovací nástroje jako na plat či mzdu. Neplacení uložených pokut a také porušování zákazu požívání alkoholu na veřejném prostranství, kdy je osoba umístěna na protialkoholní záchytnou stanicí, markantním způsobem přispívají k nárůstu dluhů osob bez domova. Taková situace u většiny lidí bez domova vyvolává pocit „beztrestnosti“. Uvedené příčiny byly podnětem k požadavku vymahatelnosti práva, neboť důslednější, efektivní a rychlá postizitelnost i bagatelních přestupků u všech bez rozdílu má výchovný a výstražný účinek pro celou společnost. Vymahatelnost práva byla i součástí požadavků ve šluknovském desateru (2011), výzvě starostům 2013, petice Svazu měst a obcí (21. 8. 2014), v prohlášení primátorů statutárních měst Ústeckého kraje k sociální situaci (22. 9. 2014) a v karvinském Memorandu (30. 9. 2014).

Negativně pohled na problém lidí bez domova formuje také velmi často jednostranná a neobjektivní vyjádření různých nevládních skupin, které označují za příčinu neutěšené situace pouze majoritní společnost a lidi bez domova zbavují odpovědnosti za daný stav. V této souvislosti musím dodat, že různé nevládní skupiny se výše popsaným způsobem chovají u více různých skupin. Když se s takovou jednostrannou manipulací konfrontují občané se špatnou osobní zkušeností nejen s lidmi bez domova a zhoršující se ekonomickou situací velké části majoritní společnosti, přestávají být solidární a začínají preferovat krajnější názory na tento problém.

V současné době lidé velmi vnímají sociální spravedlnost a stále se zvyšující četnost pozitivní diskriminace mnoha různých skupin nepřispívá ke klidnému občanskému soužití. S konflikty projevujícími se v tomto soužití se musí především vyrovnat obce a až následně stát. Všichni si zaslouží stejnou míru pozornosti od státu i podporu z evropských zdrojů. V problematice začlenění do společnosti je zásadním faktorem také osobní iniciativa podporovaného jedince. Na druhé straně jsou i jednotlivci, kterým tento styl života vyhovuje, a nehodlají na něm nic měnit. V každé společnosti se vyskytuje určité procento těch, kteří se nemohou nebo nechtějí přizpůsobit obecně přijímaným normám. Jsou však situace v životě člověka, které není možné bez pomoci zvládnout, takovým lidem pomozme. Poskytování pomoci musí být podmíněno aktivní snahou naučit se být zodpovědný za svůj život např. dodržovat splátkové kalendáře, komunikovat s úřady a neprohlubovat svoji závislost na sociálním systému.

Klíčovou potřebou je nalezení práce, zvláště takové, která by umožňovala bydlení a navíc splácení dluhů, které většina bezdomovců má. Právě předluženost a z toho plynoucí exekuce trvale působí na schopnost vrátit nezaměstnané na legální trh práce, jako jeden z významných faktorů, neboť nařízené vymáhání pohledávek nutí nezaměstnané si další finanční prostředky nezbytné k existenci získávat různým

způsobem např. odcizováním kovů. Lidé nacházející se v takové situaci často končí na ubytovnách, kdy doplatek na bydlení věnuje stát majitelům. Problémem je, že se v nich platí vyšší nájemné včetně energií než v pronajatém bytě. Zdůrazňuji, že důvodem, proč osoby v ubytovacích zařízeních jsou, je mj. vysoké zadlužení a problémy s dodržováním povinností vyplývajících z nájemní smlouvy. Část ubytovaných není schopna plnit běžné povinnosti nájemce např. platit nájemné a služby spojené s bydlením, dodržovat pořádek.

Různé nevládní organizace samosprávu kritizují, že si obce kladou nesplnitelné podmínky při přidělení obecního bytu, kterými jsou mimo jiné bezdlužnost a být občanem obce a tím vytvářejí překážky, kdy sociálně vyloučení na byt nedosáhnou.

Obce uspokojují potřeby bydlení svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Na základě trvalého pobytu fyzické osoby jsou obcím přerozdělovány prostředky z rozpočtového určení daní, které obce investují do údržby, opravy a modernizace infrastruktury. Kritérium trvalého pobytu na území obce při přidělování bytu je tedy zcela oprávněné, stejně jako kritérium bezdlužnosti. Kritérium bezdlužnosti vyplývá ze zákona o obcích, podle kterého musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně, v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. V praxi to znamená hodnotit zamýšlenou dispozici s majetkem z hlediska její přínosnosti pro obec.

Samospráva vnímá pomoci v bytové nouzi, určení pravidel pro poskytnutí pomoci těm, kteří se do bytové nouze dostali. Musí být účinným nástrojem a současně musí bránit zneužívání dávek určením pravidel např. dodržování pravidel občanského soužití, posílání nezletilých do škol, ochotu zúčastňovat se veřejně prospěšných prací v obci. Když se tedy bez dalšího předá člověku klíč od bytu, nic to nevyřeší, navíc hrází výpadek v placení nájemného, který jde k tíži obce. Problémem jsou i lidé, kteří nedodržují splátkový kalendář. Nelze se tedy divit, že soukromý sektor, resp. vlastníci bytů, k této problematice přistupují velmi rozpačitě.

Povinnost uložit budování sociálního bydlení je výhradě zaměřeno na obce, tato snaha ze strany státu a neziskových organizací zasahuje nejen do samostatné působnosti obce, ale zejména zatíží obecní rozpočty. V současné době je ve vlastnictví obcí málo bytů, větší část se nachází v soukromém vlastnictví a proto je důležité diskutovat i se zástupci tohoto sektoru.

Sociální bydlení nesmí být trvalou výpomocí domácnosti a musí se vytvořit nejprve systém povinností např. nedevastovat byty, dodržovat obecné normy občanského soužití např. naučit se odnášet odpad z domácnosti do sběrné nádoby a nevyhazovat ho z okna. Je také důležité, aby lidem závislým na sociálním systému byly ukládány povinnosti např. veřejně prospěšné práce, za účelem získání pracovních návyků. Řešení tohoto problému jediným zákonem o sociálním bydlení je fikce, uvedené problémy ke svému řešení potřebují více dílčích opatření a začít se musí

především u jednotlivých lidí, protože každý člověk nese odpovědnost za vlastní pracovní aktivity, rodinu a zabezpečení stáří. Pomoc státu by měla být pouze impulsem ke změně způsobu jejich života.

Příčinou ztráty bydlení nejsou poměrně vysoké náklady. Na tuto ztrátu mají vliv zejména skutečnosti, že mnozí lidé nedokážou hospodařit se svými příjmy a to buď vlivem nějaké závislosti, nebo nízké finanční gramotnosti. Lidé velmi často využívají různých spotřebitelských úvěrů, které v případě ztráty zaměstnání nejsou schopni splácet. Důvodem bezdomovectví je spíše podcenění rizika ztráty zaměstnání a špatné hospodaření než nedostupnost bydlení.

Právě přísnější přístup by mohl být správnou cestou k řešení složité problematiky, jsem přesvědčena o tom, že pouze materiální podnět ke změně není ten správný. Přijatelný systém poskytování sociálního bydlení aplikují ve Velké Británii, kde státní regulace vytvořila legislativní rámec dobře vyvážených práv a povinností, ve kterém může sociální systém fungovat. Hlavní část dotací poskytuje stát. Obce v souvislosti s bydlením jsou příjemci, podporují sociální bydlení buď poskytnutím pozemku, nebo menší daní z nemovitosti. Bytová družstva, která sociální bydlení provozují, jsou ve vlastnictví obcí nebo charitativních organizací.

Samospráva musí mít vytvořeny nástroje jak ekonomické, tak i legislativní pro práci s lidmi bez domova. Je potřebné ponechat na rozhodnutí obce, které nástroje k sociálnímu začleňování použije, protože sociální práce se děje především na území obcí. Obcím není a nemůže být lhostejné řešení problematiky lidí bez domova, s níž se představitelé obcí ve své práci každodenně setkávají a která jak práci jich samotných, tak zejména život všech obyvatel mnohdy zásadně ovlivňuje.

1.3 Perspektiva lidí bez domova (Miloš Neubauer)

Jmenuji se Miloš Neubauer, v současné době jsem členem divadelního spolku lidí bez domova KRUH NADĚJE, spolupracuji s PLATFORMOU PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ a se spolkem ASLIDO - akční skupina s lidmi bez domova.

Moje situace

O domov jsem přišel tím, že jsem se zřekl dědictví ve prospěch matky a ta dům prodala. Spal jsem na ulici, noclehárně, ubytovně a na různých azylových domech.

Setkal jsem se s hodně lidmi bez domova - sám jsem jeden z nich. To, že jsme bez domova, neznamená, že jsme horší než lidé, kteří mají svůj domov. Už jenom přežití na ulici, kde na nás nečeká nic dobrého, je umění. Podle mně se může bezdomovectví týkat téměř kohokoliv. Podle mého názoru se nejedná o nezáměr lidí bez domova. Pro nás je složité se bez pomoci prosadit.

Když jsem byl na ulici a nevěděl jsem, kde budu spát, byla mi zima, přšelo, byly chvíle, kdy bych měnil i s lidmi ve výkonu trestu. Bylo to období, kdy jsem byl hladový, špinavý a hlavně bezradný.

Co pro mě znamená mít domov?

Je to místo, od kterého budu mít svůj vlastní KLÍČ, kam se budu rád vracet a kde se budu cítit v bezpečí, odkud mně nikdo nevyžene a nebude na mně přšet, budu v teple svého domova.

Budu si tam moct dělat co chci a nebudu se muset nikoho ptát (vymalovat si podle sebe, mít na stěnách poličky, atd). Je důležité, aby člověk mohl rozhodovat o tom, zda si pozve návštěvu a nemusel se ptát (nebo dokonce platit na hodinu 50 Kč za návštěvy) nebo se ohlížet na spolubydlícího.

Bydlel jsem na ubytovně, nejsou tam vyhovující podmínky - jak po stránce hygieny, tak po stránce užitných metrů na osobu. Já jsem platil 4000 Kč. Spolu s dalšími 3 lidmi obytný prostor měl 15 metrů čtverečních. Moje známá bydlí ve stejných podmínkách se 3 spolubydlícími a platí 4600 Kč. Sociální prostory a kuchyně jsou vždy společné. Ceny lůžek 4000 Kč a výš jsou neúměrně poskytovaným službám.

Tento problém se netýká jenom ubytoven, ale také azylových domů, kde podmínky jsou skoro stejné. Bydlení po 2 lidech na 15metrech čtverečních, společné soc. prostory a kuchyně.

Řešení podle nás

Do těžké životní situace se může dostat kdokoli a jen málokdo z ní najde cestu vlastními silami.

Jak mohou pomoci ostatní?

Jedním ze zásadních problémů je nedostatečná provázanost a chybí sdílení informací mezi sociální správou a dalšími institucemi.

Nejhorší situace nastane, když člověk potřebuje pomoc a neví na koho se obrátit. Většinou tyto informace nepodávají ani pracovníci, kteří jsou k tomu určeni, navíc v tento moment už je dost pozdě. Když budu už v době hrozby vědět, jaké možnosti mám situaci řešit nebo kde mi poradí, nemuselo by docházet na nejhorší, a to k vy-stěhování na ulici. Když už je člověk na ulici, je složitější najít řešení.

V každém případě chceme, aby s námi úředníci jednali jako s lidmi, i když nemáme střechu nad hlavou. Pracovníci by se neměli nad nás povyšovat, naopak by s námi měli jednat jako se sobě rovnýma.

Jak si můžeme ze situace pomoci sami?

1. NAJÍT SI PRÁCI.

Je to jednoduché, není práce, nejsou peníze na bydlení. Na první pohled se zdá, že to nemá souvislost, ale pro nás je právě práce důležitá, chceme dosáhnout na

vlastní bydlení, což je ze sociální podpory nereálné. Když zaplatíme nájem, tak už nám nezbydou peníze na jídlo, jízdné atd. Jelikož většina bytů je majetkem soukromých subjektů, tak na ně nedosáhneme. Takže skončíme na azylovém domě a jsme v kruhu, ve kterém se nacházíme již druhý rok a ze kterého se jen těžko dostanete. Průměrná doba pobytu na azylovém domě se tu pohybuje kolem tří let.

Hledání práce na UP je ztráta času. Stalo se mi, že mě pracovnice poslala na konkurzní řízení, kde jsem zjistil, že nespĺňuji jejich požadavky (dostávají neúplné informace).

Řeknete si: běž makat, ale kdo mně zaměstná a za kolik? Na život budu potřebovat aspoň 4 000 Kč a 5 500 Kč na nájem, což je 9 500 Kč na skromný život a do práce musím docházet pěšky.

Co tím chci říct? Jenom takovou drobnost: zaměstnavatel by mi musel dávat plat přes 12 000 Kč hrubého měsíčně což není reálné, jak tuto situaci vyřešit? Řešení se nabízí zvýšit minimální mzdu na 12 000 Kč.

Ale je zapotřebí řešit i výpisy z rejstříku trestů, které nám znepřijemňují život a řadí nás mezi lidi bez domova. Okolí nás bere jako odpad společnosti.

Já sám hledám východisko z chudoby a musím říci, že to opravdu není jednoduché. Stále narážím na nezáměr ze strany zaměstnavatelů a chybí i pomoc ze strany sociálních služeb (které by měly více spolupracovat se zaměstnavateli, aby nedocházelo k situacím, kdy ani soc. pracovník neví, co zaměstnavatel vlastně požaduje).

Umožněte nám pracovat za přijatelných podmínek a nebudete mít tolik lidí na ulici.

2. NAJÍT SI BYDLENÍ.

I člověk z ulice by měl mít nárok na důstojné bydlení za přijatelnou cenu.

Je složité našetřit za 4 roky z 3 400 Kč na nájemní byt. Za tu dobu našetřím na byt, když už ho budu mít, budu měsíčně platit při nejlepším 4 500 Kč na nájem a 1 000 Kč na energie. Zůstane mi 2 000 Kč na živobytí. Z čeho budu žít, když nedostanu práci? A co do té doby? Budeme i nadále bydlet v nevyhovujících podmínkách na ubytovnách nebo ve stísněných podmínkách bez soukromí na azylových domech?

Nikdo se neptá, proč to tak daleko muselo dojít - prostě došlo a proto se to musí řešit nyní. Není důležité, proč jsme se stali lidmi bez domova, ale jak zabránit nezaměstnanosti a nárůstu lidí bez domova.

My jsme nechťeli a nechceme být lidmi na pokraji společnosti (lidmi bez domova), máme právo na důstojné bydlení, chceme pracovat a slušně žít a ne přežívat.

2. klíčová otázka:

JAKÁ BY MĚLA BÝT MÍRA SOLIDARITY VEŘEJNOSTI S LIDMI BEZ DOMOVA?

2.1 Humanistický a otevřený přístup jako jediný pramen řešení bezdomovectví

(Ing. Libor Prudký, PhD.)

Cesty k bezdomovectví

Obecnou klasifikaci trajektorií (cest) k bezdomovectví vyvozujeme z výzkumu v o.s. Naděje Praha Bolzanova (Celkem 4 620 osobních karet nových klientů NDC převedeno do programu pro hromadné zpracování dat, zpracováno a vyhodnoceno. Viz: Prudký L., Šmídová M., Kudy ke dnu. Praha: Socioklub 2011.)

Výsledky výzkumu se netýkají potenciálních bezdomovců. O těch víme z mnoha pramenů, nicméně ucelené informace jsou sporé. Jde samozřejmě o mnohem větší počty než u aktuálních bezdomovců.

Konstatujeme, že existují v podstatě čtyři cesty k bezdomovectví.

První trajektorie – pracovní „dlouhá“, protože má často podobu celoživotní dráhy, **vychází ze startovací životní pozice s nulovým či dokonce „záporným“ sociálním, kulturním i ekonomickým kapitálem daného jedince.** Jde o důsledek dlouhodobého a prohlubujícího se nerovného přístupu k šancím v naší společnosti a nedokonalé a nedůsledné práce s vlivy, které jej způsobují. Týká se asi 30 % všech zjevných a skrytých bezdomovců v ČR. Vstup do bezdomovství touto trajektorií je příznačný spíše pro mladší osoby, osoby vyrůstající mimo rodinu, osoby s nejnižším vzděláním a kvalifikací, osoby „rodící se do exkludované situace“. Jde v podstatě o reprodukci exkludovaného postavení, uzavřený kruh, z něhož je jen nepatrná možnost úniku.

Druhá trajektorie – pracovní ji označujeme jako **„krátká“** – je založena **na shluku vlivů, které mohou poměrně rychle vést až k bezdomovství. Typické je spojení zadlužení, dlouhodobé nezaměstnanosti, zdravotních potíží, vysokých mandatorních nákladů na chod domácnosti ve vztahu k příjmům, hledání řešení prostřednictvím dalších dluhů či útěku od řešení v kompenzacích (alkohol, gamblerství, drobné trestné činy, apod.), které ústí v rozpad rodiny a vyloučení aktéra z domácnosti do situace bezdomovectví.** Jde o zástupce všech vzdělanostních skupin, úpřejeven s vyšším podílem v nižších patrech vzdělání a kvalifikace. Častěji jsou

to muži (ale podíl žen roste!), obvykle mimo manželství, ale většinou jde o rodiče. Vesměs jde o lidi, kteří zahájili svou dospělou životní dráhu ekonomickými aktivitami. Zásadní je, že nezvládli rozpor mezi požadavky na obvyklý standard vybavení domácnosti a rodiny a možnostmi, které jejich domácnost měla a má. Nenačili se zacházet s podmínkami, které pro život domácnosti sami vytvářejí. Jde v zásadě o přijetí principů konzumní existence – s kritérii štěstí a smyslu života navrhovanými reklamou, médií, obecnou převládající představou, že smyslem života je úspěch vyjádřitelný nejlépe ve vlastnictví věcí a v penězích. A hledání zdrojů pro naplnění těchto „atributů štěstí“ bez ohledu na možnosti a závazky. Jde mj. o jeden z atributů chápání svobody jako anarchie. Tato cesta často potkává osoby středního věku.

U seniorů je situace jednodušší a je spojena s kombinací neschopnosti pokrýt nezbytné (mandatorní) životní náklady, protože na ně příjmy nestačí, s osaměním a často s nemožností vyměnit dosavadní byt za menší.

Pak sem spadá ještě výrazná část populace, která žije v chudobě a musí si půjčovat i na mandatorní výdaje domácnosti, a to i při skromném způsobu života. Svů podíl na vzniku této cesty k bezdomovectví má i konstrukce institucí zabývajících se půjčováním peněz a současně (i samostatně) vymáháním dluhů a téměř bezbřehé možnosti jejich působení. (Jejich působení se vztahuje nejen na vznik, ale také na prohlubování beznadějnosti situace bezdomovců. Spoluvytváří a podněcují způsob života, který je příznačný pro část hlavně skrytých bezdomovců, tedy těch, kteří žijí na ubytovnách.) Tady je výrazný dluh státu.

Tato skupina představuje více než polovinu bezdomovců a tento podíl roste. Jejich situace je provázena hlubokým pocitem zoufalství a viny za způsobenou situaci, beznadějí a bezperspektivností. A také bezradností v hledání možností řešení: jak se dostat z této situace, když jejich dosavadní (vlastně obvyklý) způsob života vedl k takové katastrofě?

Třetí trajektorie (označujeme ji jako „**zdravotní**“, protože **pro její aktéry jsou příznačné zdravotní potíže a indispozice**) je **naplňována lidmi, kteří nemohou či jen z části mohou zvládnout obvyklé způsoby životního stylu a soužití s lidmi v dané společnosti**. Často tyto indispozice nejsou diagnostikované, nebo dokonce na ně není diagnóza (např. neschopnost sociální adaptace). Nejčastěji jde o psychické poruchy. Jejich podíl při vstupu do situace bez domova je kolem 10–15 %, s délkou života bez domova ale tento podíl výrazně roste. (Výzkum asi před patnácti lety mezi zjevnými bezdomovci v Praze ukázal, že 80 % z nich má zdravotní potíže, především psychické poruchy, které ale nebyly součástí jejich života při „vstupu“ do bezdomovectví. Poruchy jsou následkem přijetí způsobu života bez domova.)

Čtvrtá trajektorie, která je ve vyspělých zemích poměrně běžná a soustavně roste, je **bezdomovství volbou**. To je u nás dosud velmi vzácné. Nicméně se ukazuje,

že souhlas se životním stylem většiny není pro mnohé mladé lidi příliš přitažlivý ani v této zemi. Takže nelze vyloučit, že i tento typ vzniku bezdomovství poroste i u nás.

Charakteristika těchto trajektorií představuje základní trendy. Pracujeme s trendy, ale nelze zapomínat, že jde vždy o individuální lidské osudy.

Prakticky nikdy nejde o jednorozměrný problém – o jednu příčinu, jejíž odstranění umožní problém vyřešit. Znamená to, že ani řešení nemůže být jednorozměrné a krátkodobé.

Představa, že bezdomovectví lze vyřešit „během jednoho volebního období“ je falešná. Představa, že bezdomovectví lze vyřešit bez spolupráce všech aktérů také. Představa, že bezdomovectví nebude je také falešná. Jde o to, aby lidé bez domova – bez ohledu na příčiny – nebyli odkázáni k beznaději a nelidským koncům.

Častá otázka: „Do jaké míry si za to mohou bezdomovci sami a do jaké míry za to může společnost?“ ztrácí na smyslu. Analýza příčin, které evidentně napomáhají bezdomovectví a následně jejich minimalizace – ať se týkají jednotlivců, nebo institucionálních či společenských vlivů – je korektní vidění tohoto problému.

O koho jde?

Pokud jde o celkové počty a strukturu bezdomovců, jsme odkázáni na několik pramenů, které jsou jen obtížně srovnatelné. Opět platí, že údaje o potenciálních bezdomovcích jsou známé nejméně.

Z oficiálních pramenů lze alespoň částečně využít výsledky *Sčítání lidu, domů a bytů 2011*.

To se prvně zabývalo sčítáním i lidí bez domova. Problém ovšem je, že metodika sběru údajů nebyla zcela jasná – především šlo o osoby z azylových domů, domů na půl cesty a části ubytoven. V každém případě nejde o úplné „sčítání bezdomovců“. Na celkové počty nelze z výsledků usuzovat, lze je snad využít pro přiblížení struktury lidí bez domova.

Sčítání lidu domů a bytů v roce 2011 uvedlo, že bezdomovců je necelých 11 500. Jde o matoucí údaj, protože je občas vydáván za korektní počet, i když metodika zdaleka neodpovídala pojetí podle kritérií FEANTSA. Zcela chybí potenciální bezdomovci, chybí většina zjevných bezdomovců i určitá část bezdomovců skrytých. (Např. z komerčních ubytoven.)

Nejvíce lidí bez domova bylo sečteno v Moravskoslezském kraji (2 574), na druhém místě skončila Praha (1 254) a na třetím Jihomoravský kraj (1 156). Naopak nejméně lidí využívá služeb sociálních zařízení pro bezdomovce v Karlovarském (256) a Libereckém kraji (262).

Nejvíce je vyučených mužů, zpravidla jsou svobodní nebo rozvedení. Mezi bezdomovci jednoznačně převládají muži, žen bylo sečteno jen 21,5 %. Většina sečtených jsou lidé svobodní (49,0 %) nebo rozvedení (38,3 %). Z pohledu vzdělání je nejčetněji zastoupena skupina bezdomovců s výučním listem nebo se středoškolským vzděláním bez maturity (47,2 %). Na druhém místě pak skončili bezdomovci se základním vzděláním (28,5 %). Pro srovnání: totéž sčítání přineslo následující údaje o této struktuře za celou dospělou populaci: vyučených je 32,8 %, lidí se základním vzděláním 17,4 %. Vysokoškolské vzdělání uvedlo 2,6 % sečtených bezdomovců. Jednoznačně nejvíce je mezi bezdomovci staršími 15 let nezaměstnaných (40,2 %). Za pozornost stojí fakt, že 3,1 % nezaměstnaných bezdomovců hledá stále své první zaměstnání. 28,5 % bezdomovců uvedlo, že jsou ekonomicky aktivní, a 14,2 % jsou nepracující důchodci. Podle odvětví nejvíce ekonomicky aktivních bezdomovců působí ve službách a ve stavebnictví.

Z dalších (více či méně parciálních) zdrojů použijeme údaje, k nimž jsme dospěli při práci na Konceptu práce s bezdomovci v ČR.¹ Pokusili jsme se o komplexní údaje, které nepochybně nejsou přesné v detailu, ale nechybují v základní struktuře.

Jde o údaje, které „rychle stárnou“. Bylo by užitečné je trvale aktualizovat.

Kraj	Aktuální lidé bez domova v roce 2011				Odhady potenciálních bezdomovců	Odhady celkového počtu bezdomovců
	zjevný	skrytý	Absolutně celkem	% z populace v kraji podle Sčítání lidu domů a bytů v roce 2011		
Praha	4 140	1 120	5 260	0,41	21 000	26 500
Středočeský	345	600	945	0,07	3 500	4 500
Jihočeský	1 300	445	1 745	0,27	600	8 000
Plzeňský	440	250	690	0,12	2 500	3 500
Karlovarský	550	210	760	0,25	3 000	4 000
Ústecký	3 440	790	4 230	0,51	16 000	21 000
Liberecký	1 185	170	1 355	0,31	5 500	7 000
Královéhradecký	200	310	510	0,09	1 500	2 000
Pardubický	400	270	670	0,13	2 000	2 700
Vysočina	360	230	590	0,11	2 000	2 600

1 Kolektiv (vedoucí L. Prudký): Zpracování základní podoby Konceptu práce s bezdomovci v České republice včetně možností intervencí z ESF do roku 2020. Praha: o.s. Hodnoty – soužití - pomoc Praha, 2012. Zde je také uvedena metodika sběru dat a propočtu bezdomovců.

Jihomoravský	1 570	990	2 560	0,22	9 000	12 000
Olomoucký	1 740	790	2 530	0,39	8 000	11 000
Zlínský	370	450	820	0,14	2 500	3 500
Moravskoslezský	3 230	1 600	4 830	0,39	18 000	23 000
ČR CELKEM	19 270	8 225	27 495	0,26	100 000	131 300

Tabulka č. 1: Odhady celkových počtů aktuálně v roce 2011 zjevných a skrytých lidí bez domova v ČR a podle krajů

Podle těchto odhadů je situace nejhorší v Praze, Moravskoslezském a Ústeckém kraji a také v krajích Jihomoravském a Olomouckém. Není však jediný kraj, který by mohl brát situaci bezdomovců jako vyřešenou či tak bezvýznamnou, že se jí není třeba soustavně zabývat.

Poznatky o struktuře bezdomovců zpřesníme na základě výsledků výzkumu klientů o.s. Naděje. Jak bylo řečeno jde o údaje o 4620 lidech bez domova z objektivních zdrojů. Soubor je dostatečně velký na to, aby bylo možné z něj usuzovat na celou populaci aktuálních (skrytých a zjevných) bezdomovců. Šlo však údaje do roku 2004. Současná struktura může být odlišná. Proto se zmiňujeme i o trendech v posledních letech sledování.

Věková struktura ukazuje, že bezdomovci jsou „mladší“ než je dospělá populace v ČR. Konkrétně je jich do 29 let asi 31 %, mezi 30 až 39 roky 28 %, mezi 40 až 49 roky 23 %, mezi 50 až 59 roky 14 % a nad 60 let jen 4 %. V posledních letech před rokem 2004 přibývalo lidí v kategorii nad 50 let.

Mezi bezdomovci převládají muži (asi 88 %) nad ženami (asi 12 %) s tím, že od roku 2001 podíl žen radikálně rostl (v roce 2004 to bylo skoro 20 % z nově přijatých klientů v nízkoprahovém centru o.s. Naděje v Bolzanově ulici).

Celkově bylo téměř 49 % bezdomovců svobodných, 11,5 % ženatých či vdaných, přes 35 % rozvedených a necelá 2 % vdovců či vdov. Klesal počet rozvedených a svobodných, rostl podíl vdaných či ženatých.

Mezi bezdomovci bylo 57 % bezdětných, 18 % s jedním dítětem, 15 % se dvěma dětmi, něco přes 5 % se třemi dětmi a 3 % se čtyřmi či více dětmi. Podíl bezdětných v průběhu času klesal, rostl podíl se dvěma či více dětmi.

Z celku bezdomovců bylo víc než 86 % české národnosti, z ostatních je nejvýraznější podíl slovenské národnosti (necelých 9 %). To, že problém bezdomovectví nezná hranice států je známo. Spolupráce na řešení - i mezinárodní - je tudíž nezbytná.

Vzdělanostní struktura celého souboru bezdomovců zahrnovala 2,5% lidí s neúplným základním vzděláním, z téměř 32 % se základním vzděláním bez vyučení, osob s vyučením či středním odborným vzděláním bez maturity bylo nejvíce (nad 45 %),

maturitu mělo 13,4 % a konečně vysokoškoláků 1,7 %. Podíly lidí z nejnižších vzdělanostních kategorií klesaly, nejvíce rostly podíly lidí s maturitou.

Podstatné jsou rovněž údaje o ekonomické aktivitě bezdomovců. Jednak byla sledována v okamžiku příchodu do o.s. Naděje. Je logické, že jen 9,4 % z nově přijatých klientů o.s. Naděje bylo ekonomicky aktivních (z toho asi 4,8 % dělníků a 1,7 % „bílých límečků“), ekonomicky neaktivních bylo téměř 78 % a tento podíl soustavně roste. (V roce 2004 byl skoro 90 %.) Zahrnoval nezaměstnané (z více než 60 % těch, kteří byli ekonomicky neaktivní a jejich podíl dlouhodobě roste), důchodce starobní a invalidní, nikdy nepracující, studenty, osoby v domácnosti či na mateřské dovolené.

Meritorní jsou údaje o složení ekonomicky aktivních a neaktivních během dosažité životní dráhy mezi klienty o.s. Naděje Praha – Bolzanova. Podíl těch, kteří během své životní dráhy nikdy nepracovali, nebyl vyšší než 5 % a byl po celé sledované období (tedy mezi roky 1993 až 2004) standardní.

Z uvedených údajů vyplývá zásadní zpochybnění dalšího stereotypu ve vidění bezdomovců, totiž, že bezdomovci jsou lidé, kteří nikdy v životě nepracovali, práci se vyhýbají a spoléhají na pomoc jiných, místo toho, aby se sami snažili pracovat. Z nejrůznějších důvodů práci ztratili, nebo měli či mají práci, která není pro existenci pod strechou dostačující a tím zároveň klesá šance, že by zaměstnání získali. Proces propadání se tak obvykle urychluje a prohlubuje.

Podstatné charakteristiky obsahu bezdomovectví u nás

a. Jeden z možných překladů anomie do češtiny je BEZDOMOVÍ.

Anomie (z řeckého *a* = ne; *nomos*=zákon) je vymezována různě. Vždy se v tomto vymezení (od dob E. Durkheima, čili od konce 19. století) objevuje stav bez norem a hodnot (řádu, jistot), které mohou přinést smysl.

Ve společenské i individuální rovině (vzájemně propojovaných a živých) jsou atributy důsledky anomie zásadní.

- **U jedince: stav bez schopnosti hodnocení, tedy i sebehodnocení, tudíž i sebereflexe.** Stav odcizení hodnotám a normám i sobě samotnému. Stav bez možnosti nalezení identity, s dopady ústíci na cestu k odumírání sociální bytosti a osobnosti, protože anomický člověk se propadá mimo možnosti nalezení smyslu a naplnění smysluplnosti života.

- **Ve společnosti: stav bez řádu, bez zakořenění, bez jistot, bez důvěry;** stav vnitřních propastí mezi vrstvami, skupinami, zájmovými seskupeními; stav mimo možnosti konsensu, mimo sociální soudržnost; stav napětí (Merton) a boje; stav bez perspektiv a cílů, protože bez možnosti se na nich dohodnout; stav bez kořenů a bez vizí; stav mimo čas a mimo možnost hledání pravdy; stav ztráty důvěry a nadějí; stav postupného sebezničení.

Charakteristika společnosti v níž žijeme je nezřídka spojována právě s anomii. Ne nadarmo se jedna z posledních knih Jana Kellera jmenuje „Posvícení bezdomovců“.

Autor v ní prokazuje propojení stavu bezdomoví - jako stavu společnosti - i s bezdomovectvím. Ostatně - v jeho radikální perspektivě se do stavu bezdomovectví v dohledné době přesuneme fakticky všichni. Protože jde o logický krok propojení neoliberalismu a postmoderny.

V každém případě platí, že bezdomovectví je jedním z krajních produktů bezdomoví.

b. Bezdomovectví jako vrchol chudoby

Bezdomovectví je považováno za špičku ledovce nazývaného obecně chudobou. To znamená, že je možné rysy chudoby na něm dobře rozpoznávat a zároveň je možné z východiska bezdomovectví přicházet k obecnému pojetí chudoby.

Obecných vymezení chudoby je řada. Nebudu se zabývat instrumentálním pojetím chudoby (čili: výsledky nejrůznějších měření situace o jaký podíl lidí žijících v chudobě v naší společnosti jde), protože jde o indikátory, které musí z něčeho vycházet. Zajímá mě ono „něco“, co může být východiskem pro tvorbu indikátorů chudoby. Čili: co je obsahem chudoby?

Stein Ringen (University of Oxford, spolu s A. Senem asi nejcitovanější autor v této tematice, u nás např. Sociologický časopis č.1, ročník 2005) dělí tato hlediska **na zkoumání chudoby a zkoumání problému chudoby**. Zatímco první je často chápáno jako „měření“ chudoby, druhé je podstatně širší a hlubší. Konstatuje: „**Chudoba v posledku znamená absenci svobody. Každý člověk chce žít dobře v souladu se svou představou, co tvoří dobrý život“. Klíče k chudobě lze nalézt v absenci svobody, zarámované do sociální nespravedlnosti.**

V našem typu společnosti je tak i chudoba přímo spojena s anomii, protože nenaplnění svobody je základem ztráty identity – základem vzniku stavu bezdomoví, anomie.

c. Pojetí svobody jako předmět učení se svobodě

Problém zvláště v transformovaných společnostech: **rodíme se s dispozicí ke svobodě, několik generací jsme se neučili jak k ní dospět a jak s ní zacházet a po roce 1989 jsme zapomněli, že to bez tohoto učení nejde! Ze šancí ke svobodě míříme k anomii.**

Zdroj této situace je mnohorozměrný, především však jde o dva vlivy:

- záměna svobody za anarchii;
- ztráta vědomí, že svoboda je sociální proces a že, když se jí neučíme, tak s ní neumíme zacházet.

Oba vlivy spolu souvisejí. Pro to, aby svoboda nebyla anarchií, se musíme naučit přijmout a rozvíjet podmínky, které svoboda vyžaduje a plně se snažit je začlenit do vlastního života – jednotlivců, skupin, institucí, společenství, vládnutí, atd.

Protože o svobodě nemůže být řeč, když není svázaná

- S dostatečným množstvím šancí pro rozhodování – když je jich málo, není z čeho vybírat;
- S dostatečným vzděláním a zkušenostmi a osobnostním rozvojem, protože jinak nejsme schopni rozpoznat v nabídce šancí tu, která povede k dalšímu rozvoji mé osobnosti.
- S odpovědností – když se k něčemu svobodně rozhodnu, tak si za to můžu a nesu za své rozhodnutí odpovědnost;
- S rovností – protože jednou z podmínek svobodného rozhodování je rovnost přístupu k šancím;
- Se solidaritou - protože když využiji jednu z nabízených šancí svým rozhodnutím, musím vytvořit novou, jinak bych totiž omezoval možnost rovnosti v přístupu k šancím pro ostatní. Solidarita i s těmi, kterých se mé svobodné rozhodnutí přímo nedotýká.

Teprve naplňováním těchto pěti principů dochází k naplňování a rozvoji svobody. Teprve, když si tyto principy osvojíme v rozhodování, zvláště s vlivem na veřejnost, zvláště tudíž ve veřejné politice, lze dosáhnout posunů proti anomii a tudíž i proti chudobě a proti bezdomovectví.

d. Principy podmínek napomáhajících učení se svobodě

Obrácení gardu ve prospěch lidskosti.

Humanizace jako konečné kritérium každého rozhodování

Teprve když konkrétní návrhy ob stojí jako zdroje posilování podmínek pro učení se svobodě a pro lidštější život, teprve pak se mohou stát součástí programu vládnutí. *Ta jednoduchá otázka: „prospívá to ke zlidštění našeho života?“ by měla být příznivě zodpovězena před každým rozhodnutím, před každým politickým výrokem, před každým veřejným vystoupením a především před každým útokem na kohokoli, včetně přátel, u každého člena, funkcionáře, spolupracovníka vládnoucích stran. A když nenabízí daný postup či programový záměr pozitivní odpověď na tuto otázku, neměl by být ani řečen a už vůbec ne uskutečňován či prosazován.*

Stará zásada, že cíl je souhrnem prostředků užitých k jeho dosažení, by měla být strážcem veškerých kroků vládnutí. Opak k onomu dosavadnímu „účelu světicímu prostředky“.

Konkrétně jde soustavně o usilování o otevřenou společnost

R. Dahrendorf dochází k otevřené společnosti jako k zacílení, a tudíž jako zdroji pro hodnocení společenského vývoje. Kardinální otázka zní, do jaké míry jsou ve vývoji dané společnosti či její části posilovány cesty k otevřené společnosti.

Navazující otázka: které procesy napomáhají v posilování cest k otevřené společnosti? Ty, které:

- zvyšují pestrost a diferenciaci ve společnosti a zároveň vystavují mosty a spojení mezi diferencovanými skupinami a vrstvami,

- posilují učení se svobodě co největšího podílu lidí ve společnosti, protože bez svobodného převzetí odpovědnosti nelze nároky cest k otevřené společnosti unést,
- zvyšují, prohlubují a rozšiřují skutečnou vzdělanost, protože bez ní nelze tvořivě a kriticky přistupovat k vlastnímu životu,
- nabízejí proměny a budování nového řádu, nových zdrojů identity a vzdalování se anomii i ve společnosti, která je nepřehledná, těžko srozumitelná a výrazně zcizovaná,
- prohlubují respekt vůči odlišnému, nejde jen o toleranci, ale, jak zdůrazňuje J. Sokol (1999), o inspiraci odlišným, čili o pluralitu.

Cesty učení se svobodě a cesty k otevřené společnosti se spojují!

Nejvhodnější postup učení se svobodě je opřený o rozvoj občanské společnosti.

(opět: R. Dahrendorf, 1993)

Protože veřejné občanské aktivity jsou založeny na zájmech, sdružování zájmů, přebírání odpovědnosti za své skutky a hospodaření se svými aktivitami ve prospěch celku daného sdružení, společenství, aktivity. Zároveň jde o nejvhodnější postup získávání zkušeností s vlastními schopnostmi, dovednostmi a možnostmi.

e. Co s tím – v obecné rovině

Dokud se v této společnosti nezmění podmínky k podpoře utváření společnosti mířící k otevřenosti, dokud nedojde k promyšlenému a skutečnému usilování o učení se svobodě a respektu k nezbytnosti humanisticky založené společnosti a státu, jako podmínkám pro rozvoj a svobodu, dotud nelze očekávat, že dojde k radikálnímu zmenšení závažnosti problematiky bezdomovectví. (Stejně tak: kriminality, bezohlednosti, násilí, chudoby, atd.)

V dobách před druhou fází modernizace (a ještě dnes někdy v malých obcích, nebo mezi Romy) byla běžná pomoc sousedská, příbuzenská. Kvalita vztahů mezi lidmi je základem nejen pro slušnou politiku, ale i pro slušné soužití a život vůbec. Situace ale dnes povětšinou stojí proti utužování blízkých vztahů mezi lidmi.

Představa, že „odstraníme podmínky pro vznik bezdomovství“ – například tím, že bezdomovce „odstěhujeme“ mimo místa frekventovaných kontaktů s jinými občany, nebo že tento problém „předáme“ někomu jinému (například sousední obci, nebo městské části) – a bezdomovství zanikne, je poměrně častý blud. Zjednodušující řešení nemohou být úspěšná. Nereseptování vážnosti tohoto problému ve společnosti samozřejmě také.

Zkušenosti z jiných zemí – nejen ze Skandinávie, ale třeba i z Rakouska – ukazují, že rozhodující pro řešení této problematiky je připravené a promyšlené POLITICKÉ ROZHODNUTÍ, jehož platnost nekončí s daným volebním obdobím. Politické rozhodnutí politickou reprezentací, která se nebojí i nepopulárních témat když

ví, že jejich řešení je pro život společnosti nezbytné a výsledky po čase přinesou všeobecný prospěch.

Vědomí o nezbytnosti takového rozhodnutí vychází z faktu, že žijeme ve společnosti, která má lidská práva (s právem na život jako prvořadým) jako jeden ze základů své existence. Není možné tuto situaci přehlédnout, odložit či vyloučit. Bezdomovství je navíc krajní podobou sociální exkluze, která zahrnuje víc problémů a je přímo spojena s faktem zásadního rozevirání sociálních, ekonomických a kulturních nůžek (následně i politických) a tudíž představuje podstatný vliv na nebezpečí zrušení sociální soudržnosti a možnosti konsensuální existence ve společnosti. Zvláště, když bezdomovství narůstá a „šance“ stát se bezdomovcem v naší společnosti roste.

Platí samozřejmě, že lidé bez domova budou vždycky. Jde o to, kolik jich bude zcela závislých na péči druhých a také kolik jich bude zdrojem sociálních problémů nejrůznějšího druhu.

Platí samozřejmě, že bez soustavné a dlouhodobě zacílené podpory všemi aktéry procesů bezdomovectví (včetně bezdomovců samotných) nelze postoupit k lepšímu.

Zásady přístupu k řešení bezdomovectví, od něhož lze očekávat příznivé změny (kromě už řečeného):

- Poznání a poznávání
- Analýzy poznaného
- Tvorba konsensu
- Tvorba podkladů
- Tvorba nástrojů (dlouhodobých, středně a krátkodobých; dílčích, sdružujících a komplexních.)
- Tvorba pravidel, včetně legislativy, pro možnost úspěšného řešení
- Příprava aktérů (výchova a vzdělávání přímých aktérů, podpora a pomoc, výchova a vzdělávání odpovědných), v tom speciálně systematická a dlouhodobá práce s bezdomovci (především ve vztahu k příčinám, dispozicím a délce pobytu bez domova)
- Spolupráce s bezdomovci založená na postupném připomínání stránek života, které ve stavu bez domova obvykle nemají a mohou se jimi připravovat na návrat
- Podstatné zaměření na prevenci a minimalizaci vlivů na potenciální bezdomovectví
- Příprava věcných podmínek (služby, zařízení, vybavení, rozložení a dosažitelnost...)
- Příprava finančních podmínek a možností (zdroje, přístupy k nim, možnosti a využívání)
- Příprava a podpora mediálních podmínek
- Kontrola, reflexe, aktualizace (živý problém; tudíž i jeho řešení musí být „živé“.)

Rozvedení některých zásad:

Komplexnost přístupu a řešení – podmínka úspěchu: co to znamená?

- Komplexnost z hlediska postupu řešení (poznání, analýza, příprava, založení dlouhodobé - koncepce, podpora; založení střednědobé strategie, podpora; založení krátkodobá: operativa, „hašení“; kontrola naplňování, průběžné zkvalitňování)
- Komplexnost z hlediska podmínek: hmotné, lidské, institucionální, v sociálním klimatu, politické
- Komplexnost z hlediska pravomocí a odpovědností – horizontální, vertikální.
- Komplexnost i mezinárodní (vymezení, podpora, spolupráce, vzory)
- Komplexnost především pokud jde o řešení celého procesu bezdomovectví.
- Vycházet zdola! Přímou z podob, možností a potřeb práce s bezdomovci. (Princip subsidiarity jako základ.)

Znamená to jednak dobře poznávat „to dole“ (tedy: mít pevnou metodiku sběru dat a ucelenou soustavu, pokud možno propojenou s dalšími) a zároveň mít dostatečný odstup, aby bylo možné neulpívat „jen“ na konkrétních případech, ale snažit se o zobecňování. Také to vyžaduje spolupráci s dalšími „dole“.

Zásadní význam pro současnou podobu práce s bezdomovci má obětavost a rostoucí kvalifikace těch, kteří přímo v terénu pracují s bezdomovci. Jsou to lidé hodní maximálního obdivu. Jejich zásadní odměnou je vědomí, že dělají potřebnou práci, která má smysl. Přesto by si ale zasloužili lepší ocenění a lepší podmínky k práci. Nebezpečí vyhoření je u nich vysoké. A především posílení jejich řad tak, aby bylo možné pracovat s lidmi bez domova soustavně a s respektem k jejich individuálním osudům.

f. Základní obecné zábrany

V dosavadních postupech práce s bezdomovectvím jsou patrné nesystematičnost, snaha o zbavení se problému, odtažitost až snaha o prohloubení exkluze a o distanci, často zabalené do ideologického kabátu, obecně především strach z převzetí odpovědnosti a nechuť zabývat se vlastně každým problémem z věcného (obsahového) hlediska.

Příklady je mnoho. Za všechny připomenu koncipování a přijetí zákona o sociálních službách. Ten se zaměřuje vlastně výhradně na „hašení“ aktuálních problémů bezdomovců. Nezahrnuje nic soustavného o prevenci a především o možnostech návratu bezdomovců do obvyklého způsobu života, či naopak o důstojném ukončení života lidí bez domova. Jde o klasický přístup nerespektující humanistické principy vládnutí.

Čím to je?

I tady lze poukázat na několik obecných příčin.

Důvody ideologické:

- Neoliberalismus jako základ existence společnosti. Mám na mysli neoliberalismus v české podobě. (Pojmenovat ho lze různě např. klausizmus. Abych použil terminologii odpovídající přístupům právě bývalého prezidenta ČR.) Představa, že trh sám o sobě vše vyřeší, že naopak je třeba nesvazovat trh ani právně, ani „nějakými přívlastky“, to jsou premisy, na nichž se stavěl vývoj po roce 1992 dlouhá léta.

V překladu do života občanů je obvykle takový přístup spojován s tím, že peníze jsou základem všeho a pro štěstí je třeba se o ně starat, ber kde ber: od krádeží, až po nekončící zadluženost.

Ve skutečnosti ovšem je takový přístup základní zábranou rozvoje svobod, včetně hospodářských. Trh bez platnosti smlouvy mezi účastníky nemůže existovat – to věděl už Adam Smith, tedy zakladatel moderních úvah o trhu. Nerespektování etické a právní dimenze fungování trhu likviduje samostatný trh, likviduje ekonomické i další svobody. Už sám tento výklad světa a života je zdrojem bezdomoví v mnoha jeho podobách, včetně bezdomovectví.

- Opření se o individuum jako rozhodující a nezávislé na čemkoliv, když jde o vítězství, o úspěch jako rozhodující pro existenci individua, o úspěch měřitelný penězi jako nejvíce hodný respektu, jako základ pro tvorbu hodnot a vidění lidí. V důsledku: lidé nejsou osobami, ale účetními jednotkami. Když se někdo jako účetní jednotka nezařazuje, přestává existovat. Když se někdo pokouší o lidech uvažovat jinak než jako o účetních jednotkách, je považován za fantastu, blázna a hlavně za nezodpovědného člověka. Především se to zahnízdilo ve veřejné politice. (V krajní podobě v době Nečasovy vlády a zvláště jeho ministrů práce a sociálních věcí a financí.) Jako každá krajnost skrývá v sobě i tato velmi snadnou cestu k sebezničení.

Důvody politické:

- Politikum, které lze dobře využít. Znovu a znovu se ukazuje, jak jsou bezdomovci užiteční pro úspěch ve volebních kampaních. Slogany jako „dostanu je z ulic“, nebo „zbavím vás bezdomovců“ se zase v nedávných volbách v různé podobě objevily. Jde o představu, že takto se lze jasně přihlásit k většině „těch slušných občanů“ a získat je pro volbu. Bez respektu k faktu, že každé přihlášení se ke krajnímu řešení, jež odsuzuje či vylučuje nějakou skupinu občanů, v sobě nese zdroj nárůstu napětí, xenofobie, až nenávisti. Zabraňuje tomu, co přesně formulovala starostka Obrnic: „Musíme se o ně starat, protože jinak se nebudeme za čas schopni starat ani o své nejbližší, ani o sebe sama.“
- Představa o jednoduchých řešeních, populismus. Jde vlastně o jednu z podob aplikace předchozích důvodů. Jednoduchá řešení se týkají možná jednoduchých problémů. (Které jsou jednoduché ve společnosti, to ale nevím.) Tak komplexní problém, jakým je bezdomovectví, však jednoduchá řešení nemá. Pokud za „jednoduché řešení“ nepovažujeme stále znovu obnovované komunikování a respekt

vůči všem účastníkům zlepšování situace lidí bez domova. Samozřejmě včetně bezdomovců samotných.

Důvody obecné:

- Vzdalování se mezi lidmi. Postmoderní doba přináší mimo jiné výraznou podporu individualizaci, zbavování se tradic a řádu, ztrátám identity. Metaforické označení tohoto času jako „posvícení bezdomovců“ je příhodné. Tím spíše je ale potřeba se těmto procesům – zasahujícím celou naši civilizaci – bránit. Mimo jiné i prostřednictvím soustavné spolupráce s těmi, kteří toto bezdomovectví představují v nejmarkantnější podobě. U nich už nejde „jen“ o metaforu, ale o žitou skutečnost. Bez pomoci ji nezvládnou. Bez pomoci jim, svou situaci mířící do bezdomoví nezvládneme ani my sami.
- Formalizace života je dalším atributem doby, kdy se nedá věřit slovu a podané ruce. Představa, že nezbyvá, než se bránit nejrůznějšími formálními kroky (jak proti nedůvěře a podrazům, tak proti převzetí odpovědnosti) převažuje. Nerespektování práva má paradoxně za následek vysokou formalizaci právních přístupů. Nepřekračování svého formálně vymezeného prostoru – například předpisy a vymezením funkcí – je jednou ze základních charakteristik veřejných politik a aktivit. Obsahy nejsou zajímavé. Podstatné je dodržování „náležitostí“. Jde o výrazný rys proti humanizaci společnosti a politiky. Návrhy na změny, které nebudou usilovat o změny v této oblasti, prohlubují dehumanizaci naší společnosti.
- Virtuální existence je pro postmoderní dobu jedním z netypičtějších rysů. Jde o další projev úniku před obsahy a skutečností. Mimochodem spojený s radikálním nárůstem administrování místo věcného přístupu. Jde o součást dehumanizačních tendencí, o nichž zatím mnoho nevíme: novost a skokový rozvoj informačních technologií a jejich téměř naprosté přijetí zvláště dětmi a mladými lidmi (mj. i jako kompenzace za osamělost a bezradnost, řešená ovšem faktickým prohlubováním osamělosti a bezradnosti) bude mít následky, které nejsme s to dohlédnout. Bezdomoví ale mezi ně bude patřit nepochybně.

Důvody kompenzační:

- Veřejné mínění a jeho podpora vlastní nejistoty. Negativní přijímání bezdomovců je v ČR jedno z nejvýraznějších v Evropě. Kumulace předchozích vlivů se promítá mj. i do veřejného mínění – obranného, směřujícího k uzavírání a xenofobii, k odmítání odlišnosti vůbec a bezdomovectví obzvláště. Sami bezdomovci se na tom také výrazně podílejí. Přijetí způsobu života příznačného pro život na ulici je pro ně pro přežití nezbytné, zároveň znamená jasnou směrku k sebezničení. Pro většinovou populaci jde o odmítání spojené i s tím, že odmítnutí je může více od bezdomovců oddělit. Bez respektu ke skutečným vlivům na bezdomoví a bezdomovectví, které obcházejí celou společnost.

Všechny tyto zábrany jsou zároveň zdroji vzniku a růstu bezdomoví a bezdomovectví. Právě proto, že v sobě nesou protihumanizační náboje a nerespektují

nutnost učení se svobodě, učení se soužití, učení se toleranci a učení se komunikaci mezi lidmi, jako nezbytností vývoje k růstu kvality života. Ba dokonce jako zdrojům pro možnost zachování toho druhu společnosti, který se ubírá otevřenými, demokratickými cestami. Vědomí, že když ve společnosti nedochází k cílevědomé podpoře těchto učení se, taková společnost odumírá, toto vědomí by mělo být respektováno ve všech rozhodováních, zvláště v oblasti veřejné politiky. I proto, že jde o kořen řešení problematiky bezdomovectví.

2.2 Důstojnost a odpovědnost (MUDr. Roman Joch)

Vážené dámy, vážení pánové, jsem přesvědčen, že správná – tj. spravedlivá a účelná, fungující – politika pomoci bezdomovcům by měla vycházet ze dvou základních principů:

Za prvé, z principu důstojnosti člověka – a to jak důstojnosti osoby bezdomovce, tak i důstojnosti osob daňových poplatníků, z jejichž peněz je bezdomovcům pomoc poskytnuta. Je nutné respektovat důstojnost bezdomovců, ale i důstojnost daňových poplatníků, z jejichž peněz budeme bezdomovcům pomáhat. Uvažme, že čím více peněz daňových poplatníků stát převede ve prospěch bezdomovců, tím méně peněz zůstane daňovým poplatníkům ve prospěch jejich vlastních dětí, o které mají primární povinnost se postarat.

A za druhé, z principu obecného dobra společnosti, který říká, že konkrétní pomoc bezdomovcům nemá obecné dobro celé společnosti zmenšit, ale naopak je má zvětšit a obohatit. Pomáhat bezdomovcům je nutné tak, aby to neumenšilo dobro celé společnosti, z jejichž prostředků se bezdomovcům pomáhá.

Aby politika pomoci bezdomovcům byla takto spravedlivá a účelná, musí zohlednit několik atributů. Zohlední-li je, spravedlivá a účelná bude. Nezhlední-li je, může způsobit ve společnosti více škody než užítku: Jsou to atributy tyto:

- A) Atribut decentralizace a subsidiarity. Společensky žádoucí funkce a služby mají být vykonávány na nejnižší úrovni, jež je ještě schopna je vykonávat. Co může pro své členy zajistit rodina, nemá zajišťovat obec. Co může pro své obyvatele zajistit obec, nemá zajišťovat kraj. Co může pro své obyvatele zajistit kraj, nemá zajišťovat centrální pražská vláda. A co dokáže pro své občany zajistit národní stát, nemá zajišťovat Evropská unie.
- B) Atribut zodpovědnosti. Každý je primárně zodpovědný za život svůj a své rodiny, a až sekundárně za životy svých spoluobčanů. Z důvodu lidskosti a solidarity je správné pomoci i spoluobčanům v nouzi či tísní. Ti však zodpovědnost za své životy neztrácejí. Pokud od společnosti něco dostávají, na oplátku jí za to něco mají vrátit.

- C) Atribut sebeúcty. Nemůžu mít sebeúctu, pokud jen přijímám od ostatních, a ostatním nic nedávám. Ne každý může dávat ve stejné míře, ale každý může dávat něco. Každý může společnosti něco vrátit za to, co od ní dostane.

Shrnutím našich předchozích dvou principů a tří atributů jsou praktické závěry tyto:

Za prvé, pomoc bezdomovcům by neměla být řešena uniformně na celostátní úrovni, neměla by být politikou centrální vlády, nýbrž měla by být odpovědností konkrétních měst a obcí. Města a obce se mohou – a mají – v konkrétní podobě pomoci bezdomovcům lišit, což by bylo jen dobře, protože po čase by se ukázalo, jaká politika pomoci bezdomovcům je lepší než jiná. Obce a města mají být laboratořemi experimentů s různými typy sociální politiky obecně a politiky pomoci bezdomovců konkrétně, a po čase se zjistí, které způsoby a programy fungují a které nikoli.

Za druhé, obce mají mít možnost trvat na zodpovědnosti bezdomovců; výměnou za poskytování příležitosti k ubytování, ošacení, stravování či další péči o ně obce mohou a mají trvat na tom, aby nedocházelo k zebření či jinému obtěžování ostatních občanů ze strany bezdomovců.

A konečně *za třetí*, **kvůli sebeúctě příjemců jakékoli sociální péče, jakož i respektu k důstojnosti daňových poplatníků, je správné trvat na tom, aby zdraví příjemci sociální péče něco vrátili zpět společnosti, aby taky přispěli k obecnému dobru, tj. aspoň v minimální míře vykonávali veřejně-prospěšné práce. Bezdomovci by za pomoc obdrženu od daňových poplatníků měli vykonávat veřejně-prospěšné práce, aby tak měli důvod k sebeúctě a splatili svůj dluh společnosti.**

2.3 Reálná politika – co hraje roli (Ing. Petr Víšek)

Česká republika má řadu sociálních problémů. Lze konstatovat, že spíše narůstá sociální napětí. Zejména dlouhodobě vysoká nezaměstnanost a vysoká míra dlouhodobé nezaměstnanosti, stejně jako velký podíl mladých lidí v této situaci a sesunutí značné části obyvatel blízko nad hranici chudoby a další. Ve všeobecné atmosféře orientované na práci a výkon, na udržení zaměstnání a plnění povinností jsou negativní sociální jevy vnímány na všech pólech společnosti ostřeji. Bezdomovectví je veřejností vnímáno velmi kriticky, bezdomovci nemají její podporu, jejich v uvozovkách „způsob života“ je všeobecně odmítán. Často nemilosrdně a neobjektivně. Dehonostace chudoby, ke které došlo v letech po roce 2005 pod prapory zneužívání sociálních dávek a ozdravení státního rozpočtu je vysunula na okraj společnosti. Bezdomovci jsou chápáni jako sociální, zdravotní a bezpečnostní riziko a jev snižující image a rating města.

Na druhé straně „existují ale i lidé, kteří (a zde ocitují Ottův slovník naučný z roku 1905) bádají po příčinách chorob společenských, touží nejen umírniti bolest, ale pokud možno vysušit její zdroj, ne podati almužnu, ale učiniti ji zbytečnou“.

Pro určení toho, kdo by měl a mohl řešit problémy bezdomovectví, je třeba vzít v úvahu více aspektů. Sociální politika se realizuje na principu státem vynucené solidarity realizované sociálními transfery – daně na jedné straně a aktivity sociální politiky na straně druhé. Jde v tomto směru o dávky a o sociální služby. Tyto aktivity může obecně realizovat přímo stát, samosprávné obce v přenesené nebo v samostatné působnosti, a pokud jde o služby nestátní neziskové organizace bez i s podporou veřejné správy. Při koncipování politiky je nutné vycházet z toho, že každý veřejný program musí respektovat politické zájmy relevantních subjektů. Jaké jsou tyto zájmy?

Pro vznik současného stavu politiky v této oblasti mělo význam několik aspektů:

Při reformě veřejné správy v roce 2000 byla zrušena regionální státní správa a nahrazena smíšeným modelem (výkonem přenesené působnosti). Po této reformě veřejné správy (kterou prosadili sami starostové v této místnosti) nemá stát „v území“ žádného reprezentanta, který by nebyl (politicky) závislý na přáních a názorech místních občanů, jako byl přednosta okresního úřadu, který byl úředníkem vlády, a jeho úřad.

V oblasti bezdomovectví jde nyní, pokud jde o veřejnou správu, o oblast působení samosprávy. Obec a její samospráva se ovšem nachází ve značně překerní situaci. Na jedné straně je obec povinna ve své samostatné působnosti pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Přitom jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, a další.

Na druhé straně ale současně musí orgány samosprávy respektovat názory svých občanů. Občané v obci mohou případně znát individuální důvody bezdomovectví osob, což nemusí být vždy podporou pro solidární aktivity. To vede i k migraci bezdomovců tam, kde nejsou známi, kde jsou podmínky pro jejich přežívání relativně lepší, ale kde už nemají vůbec žádnou podporu veřejnosti.

Obce se navíc setkávají se závažnými dlouhodobě neřešenými objektivními problémy, které komplikují účinnější řešení. Jde o vzájemnou nevyváženost povinností, práv a finančních toků. Sociální služby jsou v ČR poskytovány obcemi, městy a kraji, a tyto subjekty mají stejné kompetence (ale ne možnosti) bez ohledu na svoji velikost. Obce působí, pokud jde o sociální služby, bydlení apod. na svém území, větší obce nemají žádný vztah k občanům ve svém spádovém území.

Z hlediska samosprávné obce je rizikovou skutečností zejména územní přenos poptávky. Města, která sociální služby bezdomovcům poskytují, „přitahují“ osoby, z jiných měst a území, což zpětně objektivně snižuje zájem obcí takové služby rozvíjet a podporovat vůbec a z vlastních prostředků zvláště. Tak například zhruba 60 %

„pražských“ bezdomovců má trvalé bydliště jinde. Jejich domovské obce nemají žádnou povinnost městu Praha pomáhat.

Občanem s nároky na pomoc od obce je každý kdo se formálně přihlásí k pobytu. Nelze se vracet k domovskému právu, ani patrně, jak to některé obce činí, limitovat nároky občana délkou pobytu v obci. Skutečné možnosti státu ovlivnit výkon aktivit v samostatné působnosti obcí, tedy i v bytové politice, jsou minimální. Neexistuje žádný státní rámec pro priority bytové politiky. Stát garantuje každému občanu jen bezplatné sociální poradenství jako službu sociální prevence.

Řešení těchto problémů je spíše v přerozdělení kompetencí a některých finančních toků mezi stát a samosprávu. Ona klíčová otázka zní: co musí být na celém území státu stejné (to musí dělat stát sám), a to co může být variabilní podle potřeb a zájmů občanů, nechť vykonává samospráva. K tomu, za co odpovídá stát a co chce řešit musí mít účinné nástroje. Po roce 1990 se soustavně pracovalo na vyřešení negativních zkušeností někdejších národních výborů, ale v roce 2000 jsme se k jejich konceptu smíšené správy vrátili. Naše vlády vládou tak krátkou dobu, že se k řešení tohoto problému nedostanou. Poslední dokument v tomto směru projednala vláda v roce 2005, ale bez reálných řešení, protože vzápětí padla a nahradila ji jiná. Situace v oblasti řešení bezdomovectví je součástí tohoto komplexního programu limitů rozdělení rolí mezi stát a samosprávu.

Podporovat aktivity v oblasti bezdomovectví při nemožnosti řešit jiné problémy obce je politicky rizikové. Tedy s výjimkou sloganů a programů – vyřešíme bezdomovectví tím, že je odsuneme z obce. Viz poslední volby. Jak se vyjádřil jeden sociolog: chudých je málo a nechodí volit. Jako voliči jsou „k ničemu“, ovšem jako sjednocující cíl kritiky a odsouzení užiteční.

Dostupnost bydlení je v Česku všeobecně podpořena sociálními dávkami, ale podmíněna plněním souvisejících povinností a nutností nenarušování práv jiných lidí. To již není otázka solidarity ale reciprocity, která je vyžadována od všech občanů. Pro toleranci neplnění povinností nemá stát ani obec akceptovatelné důvody. To ale neznamená, že by lidé, kteří ze systému bydlení vypadli, měli zůstat bez pomoci, pokud o ni mají aktivní zájem. Stát i obce podporují nestátní subjekty, které poskytují pomoc i na nenárokovém principu. Nestátní subjekty v tom směru plní zástupnou roli a veřejnost jejich činnost, jak se zdá, respektuje.

Pro řešení bezdomovectví tak zbývá nestátní neziskový sektor. Jeho aktivity poskytují určitou signální roli o výskytu a vývoji sociálních jevů, vycházejí z dobročinnosti, osobní motivace, z pochopení problémů, aktivizují občany, obsahují významný podíl dobrovolné práce, mohou mít neformálnější přístup ke klientům, jednodušší provozní režim a mají i vyšší důvěru klientů než „úřad“, což je v této oblasti významné. Ostrakizace bezdomovectví na straně veřejnosti je zde kompenzovaná kvalifikovanou a motivovanou pomocí. Tento sektor pomáhá státu a obcím v zástupné roli a koná „za ně“.

Nestátní sektor zabezpečující služby sociální prevence je ale v Česku dlouhodobě podfinancován. Stát by měl garantovat regulérní kofinancování služeb sociální prevence, kterým jednoleté financování není. Je nutné vytvořit nástroje pro finanční podporu těchto aktivit se strany státu, krajů a obcí. Takových, které neuhradí jen roční náklady projektu, zpravidla ani to ne, ale umožní personální a technický rozvoj těchto subjektů.

Důvodem pro vyšší aktivitu státu je také skutečnost, že aktivní opatření charakteru prevence jsou v zpravidla v rukách samosprávných obcí a měst, ale hlavní tíži ekonomických důsledků, když je obec nečinná, nebo dokonce koná v rozporu se zájmy státu, nese stát, popř. veřejnoprávní systémy (soudnictví, vězeňství, ústavní péče o děti, zdravotní péče, sociální pojištění, apod.). Je třeba se zbývat také územním pokrytím služeb sociální prevence obecně. Návrhy publikované Socioklubem ve výzkumu pro MPSV v roce 1999 a zveřejněné v publikaci „Obce, města, regiony a sociální služby“ dosud nikdo neotevřel.

Na závěr opět citát, jenž ukazuje, že vůbec neřešíme nový problém. Ottův naučný slovník z roku 1905. Závěr hesla „Dobročinnost“. „Dobročinnost soukromá, jakkoliv bez pomoci veřejné nedostatečná jest, přece zároveň nezbytná a nenahraditelná, nebezpečno by bylo chtít ji nahraditi uvalením celého břemena na bedra státu a obcí“.

3. klíčová otázka:

JESTLIŽE PLATÍ, ŽE PREVENCE JE EFEKTIVNĚJŠÍ A LEVNĚJŠÍ NEŽ NÁSLEDNÉ ŘEŠENÍ VZNIKLÉ SITUACE, PROČ V ČESKÉ SPOLEČNOSTI PREVENCE BEZDOMOVSTVÍ ABSENTUJE? JAKÉ BY MĚLY BÝT PRIORITY PREVENCE?

3.1 Pozitivní vymezení prevence (Ing. Jiří Růžička)

Základní sdělení:

1. Prevence bezdomovectví přispívá k zachování lidské důstojnosti a podporuje integraci jedince ve společnosti.
2. Prevence bezdomovectví v ČR naráží na řadu legislativních a institucionálních překážek a v konečném důsledku není systémově řešena. Účinná prevence bezdomovectví spočívá v systémově garantované možnosti pracovat s osobami a poskytnout jim pomoc dříve, než přijdou do bydlení.
3. Prevence bezdomovectví je levnější než jeho následné řešení; vynaložené náklady mají vysoký potenciál návratnosti.

I. Prevence bezdomovectví přispívá k zachování lidské důstojnosti a podporuje integraci jedince ve společnosti

1. Vymezení prevence

Pokud hovoříme o prevenci bezdomovectví, hovoříme o systému konání různých aktérů za účelem minimalizace faktorů vedoucích k bezdomovectví. To v podstatě znamená úsilí o předcházení situacím, v nichž by jednotlivec nebo rodina skončili na ulici, ale také úsilí o předcházení situacím, kdy by došlo k dalšímu zhoršení aktuálního statusu ve smyslu bydlení či přebývání.

Prudký a kol. v souhrnném materiálu uvádí „nejefektivnější způsob řešení problému bezdomovectví předcházení vzniku bezdomovectví. Jedná se o vytváření souboru překážek proti tomu, aby domácnost nebo jednotlivec neskončil „na ulici““ (Prudký, 2012:24).

Prevenci, jako snahu předcházet určitým negativním jevům, je možné sledovat v mnoha odvětvích života. Nicméně prevence bezdomovectví v jakékoliv podobě v naší společnosti téměř neexistuje. Přitom se stále setkáváme s konstatováním, že prevence je v konečném důsledku levnější a více efektivní, než následné řešení

vzniklého problému. Cílem příspěvku je proto poukázat na možnosti prevence bezdomovectví, přiblížit její rozdělení, na teoretickém modelu demonstrovat cenové srovnání prevence ztráty bydlení s následným řešením situace, kdy jedinec o bydlení přijde a také poukázat na existující příklady dobré praxe, které v ČR existují.

Na prevenci bezdomovectví je možno pohlížet v rámci několika kategorií:

vymezení prevence z hlediska skupin osob a jejich stadia v procesu bezdomovectví – prevenci z těchto hledisek dělíme na primární, sekundární a terciární;

vymezení prevence z hlediska rozdělení do dílčích oblastí týkajících se bezdomovectví: prevence ztráty bydlení, prevence zadlužování, prevence exekuce, prevence podvýživy a zhoršeného zdravotního stavu, atd.;

vymezení sociálních služeb týkajících se bezdomovectví dle zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách: azylové domy, noclehárny, nízkoprahová denní centra, terénní programy, sociální rehabilitace, a další.

AD 1) Vymezení prevence bezdomovectví z hlediska skupin osob a jejich stadia v procesu bezdomovectví

Primární prevence zahrnuje cílené působení na celou veřejnost za účelem omezení činitelů, které vedou k bezdomovectví. Při primární prevenci uvažujeme jistý vzdělávací proces celé společnosti ke vnímání zodpovědnosti jedince za sebe sama a vlastní jednání, včetně vědomí společenského rozměru bytosti. To v podstatě znamená sounáležitost s ostatními lidmi, která je mimo jiné naplňována solidaritou s ohroženými a vyloučenými.

Zásadní částí primární prevence je aktivita směřující ke změně smýšlení skupin osob, které jsou ohroženy bezdomovectvím. Smýšlení člověka je na základě podnětů a prožitků formováno již od útlého věku, a proto je potřeba směřovat i působení primární prevence již ke skupinám osob v dětském věku. V ideálním případě by tyto aktivity měly široce dopadat na všechna prostředí, kde dítě vyrůstá, tedy rodina, škola, předškolní nebo jiné zařízení. Důležitá je také spolupráce těchto hráčů při výchově jedince. Prevence by neměla končit dětským věkem, nýbrž musí být koncepčně uchopena, aby působila na všechny věkové skupiny obyvatelstva.

Vedle působení primární prevence na samotné osoby bezdomovectvím ohrožené, je důležitým faktorem pro funkční primární prevenci je působení také na instituce a osoby, které s ohroženými osobami, potažmo bezdomovci přicházejí do styku. Předpoklady hrají v tomto případě výraznou roli a je zajisté úkolem prevence působit k jejich minimalizaci, ideálně úplnému odstranění.

Sekundární prevence je rovněž dlouhodobé a cílené působení, avšak již konkrétně na skupiny osob, které mohou být v budoucnu bezdomovectvím ohroženy, leč tato hrozba pro ně není ještě akutní. Konkrétně se jedná o osoby čekajících na propuštění z různých institucí, jako například věznic, dětské instituce, zdravotnické zařízení a dále o osoby dlouhodobě nezaměstnané. Významnou roli v sekundární

prevenci představuje problém výměny informací mezi zainteresovanými aktéry, pracovníky vykonávajícími sociální práci v daných zařízeních.

Terciární prevence je zaměřena na podporu osobám či domácnostem, které již přišly o bydlení, ale ještě se nepropadly až na samotné dno – ulici. Takovéto osoby je těžké definovat. Nespádají do žádné z cílových skupin ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. V prostředí České republiky se s danou cílovou skupinou příliš systematicky nepracuje. Mnozí z takových osob jsou vedeni v určitých databázích jako dlužníci. Ze zkušeností ze zahraničí je jednoznačné, že systém prevence, kdy člověk získává možnost náhradního bydlení ještě předtím, než se propadne na ulici, je levnější, než následné poskytování služeb jedincům, kteří se na ulici propadli. Z empirie poskytovatelů služeb bezdomovcům se dá statisticky vyvodit, že doba potřebná k začlenění jednotlivce zpět do společnosti po jeho propadu na ulici se rovná cca 3,5 násobku délky jeho předchozího pobytu na ulici. Ačkoliv se jedná o statistický rozměr, tedy není to zákon u každého jedince, jsou čísla alarmující – resocializace po 5 měsících pobytu na ulici si vyžádá 18 měsíců poskytování služby v zařízení.

AD 2) Vymezení prevence bezdomovectví z hlediska problémových oblastí

Bezdomovectví je mnohorozměrný problém, který nelze redukovat pouze na řešení jeho viditelné formy. Proto i řešení prevence bezdomovectví není spojena pouze s prevencí ztráty bydlení, ale je důležité uvažovat také preventivní působení v dalších oblastech, které s bezdomovectvím jako procesem bezprostředně souvisí. Tyto oblasti jsou bydlení, dluhy, exekuce, zdravotní stav, ztráta zaměstnání, rozpad rodinných vztahů a další. Prevence bezdomovectví se tedy dá rozdělit na prevenci ztráty bydlení, prevenci zadlužování, prevenci exekuce, prevenci ztráty zaměstnání, prevenci rozpadu rodinných vztahů, prevenci zhoršení zdravotního vztahu a další.

AD 3) Prevence bezdomovectví z pohledu zákona o sociálních službách

Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, definuje sociální služby, které jsou poskytovány osobám bez přístřeší jako sociální služby prevence. Jedná se zejména o služby typu azylové domy, noclehárny, nízkoprahová denní centra, terénní programy, sociální rehabilitace. Azylové domy, noclehárny a nízkoprahová denní centra však pracují s osobami bez přístřeší až ve fázi, kdy se tyto osoby přišly o bydlení a ocitly se na ulici. Terénní programy a služba sociální rehabilitace může pracovat jak s osobami, co se již ocitly na ulici, tak i s těmi, kteří jsou ztrátou bydlení či bezdomovectvím teprve ohroženi.

2. Ukotvení pojmu bezdomovectví v právu České republiky a Evropské unie

Na prevenci bezdomovectví můžeme pohlížet také ve významu pomoci jedincům ohroženým bezdomovectvím v naplňování jejich práv. Termín bezdomovectví jako ta-

kovy v základních právních normách nenalezneme. Nicméně v legislativě můžeme snadno nalézt úzce související kategorie.

Na úrovni Evropské unie zmíním článek 13 Evropské sociální charty, který deklaruje, že každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc.

V Listině základních práv a svobod jsou definovány práva svobody bez rozdílu původu, zabezpečení základních životních podmínek a dalších. Pro další referenci legislativního uchopení problematiky bezdomovectví i její prevence odkazují na přílohu 3 tohoto dokumentu.

II. Prevence bezdomovectví v ČR naráží na řadu legislativních a institucionálních překážek a v konečném důsledku není systémově řešena. Účinná prevence bezdomovectví spočívá v systémově garantované možnosti pracovat s osobami a poskytnout jim pomoc dříve, než přijdou o bydlení

1. Význam prevence v celkovém kontextu boje s bezdomovectvím

Prevence bezdomovectví musí být nedílnou součástí boje s bezdomovectvím. Situace v České republice tuto skutečnost úplně neodráží.

Šlechtová a kolektiv uvádí ve studii Bezdomovectví a bezdomovci z pohledu kriminologie „Základním problémem v prevenci bezdomovectví je v současnosti – dle mého názoru – nesystémový přístup k řešení problémů. Tím mám na mysli několik skutečností. Především – bezdomovci jsou často chápáni a pojímáni – a to i státními orgány – jako homogenní skupina osob s víceméně negativními charakteristikami. Dle toho je k nim přistupováno. Situace se řeší až když je akutní, tzn., nastanou mrazy. Většina finančních prostředků směřuje do jakési ‚první pomoci‘, což je pouhé přespání, noclehárna.“ (Štěchová, 2008:101)

Obdobný pohled zaujímá také kolektiv autorů v publikaci Návrh udržitelného rozvoje sociálních služeb pro bezdomovce, kde označují prevenci jako „obecně nejučinnějším a nejméně nákladným prostředkem řešení mnoha typů problémů. Předcházení stavu bez domova přinese efektivnější výsledky než pomoc lidem, kteří již domov ztratili a pobývají venku, na ulici.“ A dále konstatují „prevence dosud v začátcích – můžeme-li vůbec o ní mluvit.“ (Návrh udržitelného rozvoje, 2007:86).

Co tedy brání systémovému pojetí prevence bezdomovectví v České republice? Nastíním krátce několik faktorů.

a) Vnímání procesu bezdomovectví společností

Jednou z nejvýznamnějších překážek prevence bezdomovectví je jak vnímá naše společnost proces bezdomovectví. Ze současného dění se dá usuzovat, že dle majority a také některých politiků je nejučinnějším řešením bezdomovectví represe.

Rychlé odstranění bezdomovců z dohledu majoritní společnosti se jeví jako snadným a pro mnoho lidí populárním řešením. Lidé se už dále nezabývají otázkami, kam dotyční vytačeni půjdou, zda vytačením nevznikne problém v jiné lokalitě, kolik stojí jejich uvěznění, zda existuje nějaké levnější nebo efektivnější řešení.

b) Mezioborovost bezdomovectví

Další překážkou prevence bezdomovectví je širší pojem bezdomovectví jako taková a z toho plynoucí mezioborovost. Bezdomovectví se dotýká mnoha resortů státní správy současně. Primárně je řešeno v portfoliu sociálních věcí, nicméně právě oblast prevence se dotýká také portfolia školství a mládeže, zdravotnictví, spravedlnosti, místního rozvoje a dalších. Dále hraje roli také široká struktura zřizovatelů vzdělávacích institucí, která přechází od soukromých zřizovatelů, přes města, kraje, až po stát. Přitom právě vzdělávací instituce mají možnost působit zejména v primární prevenci. S pojmem bezdomovectví se v těchto portfoliích léta nepracovalo a snahy o prevenci tak nemusí vždy zapadat do nastavených plánů.

c) Definice služeb prevence v zákoně o sociálních službách

Zákon o sociálních službách zasadil služby pro osoby bez přístřeší do služeb prevence. Veškeré preventivní aktivity je tak možno realizovat pouze v rámci zákonem stanovených služeb anebo pak jinými aktivitami, které běží mimo režim zákona o sociálních službách, což rozhodně nepřispívá k systémovosti. Do popředí pak vystupuje zejména otázka finančního zajištění aktivit, které nejsou v režimu zákona o sociálních službách.

d) Problematika kontaktu osob ohrožených vystěhováním

Ztráta bydlení je bezprostřední příčinou bezdomovectví. Přesto v současném systému není jednoduché zacílit pomoc osobám, které jsou například z důvodu neplacení nájmu ztrátou bydlení ohroženi. Problémy při řešení příčin neplacení nárážejí především na překážky v oblasti absence vůle pronajímatelů řešit problémy jinak než vystěhováním potažmo exekucí, dále na problém předání informací o dlužníkovi z titulu zákona o ochraně osobních údajů, svou roli hraje také častý nezájem nebo absence schopnosti osob ohrožených vystěhováním nastalý problém řešit – toto se často projevuje únikem z reality, neotevíráním doručených výzev, nehledání pomoci.

Účinná prevence v zajištění systému práce s různými osobami s cílem přecházet ztrátě bydlení a tak vzniku bezdomovectví. Detailnější popis návrhu funkční prevence, který uvádějí autoři v publikaci Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020, uvádím v příloze 2 tohoto dokumentu.

III. Prevence bezdomovectví je levnější než jeho následné řešení; vynaložené náklady mají vysoký potenciál návratnosti.

Po vymezení několika pohledů na prevenci bezdomovectví následuje úvaha a srovnání nákladnosti prevence s následným řešením vzniklé situace. Demonstraci nejprve ukáží na teoretickém modelu, kde porovnáme nákladovost poskytování pobytové sociální služby typu azylový dům s nákladovostí poskytování podpory sociálního pracovníka v případě, kdy podporovaný jedinec bydlí mimo sociální službu v pronajatém bydlení. V teoretickém modelu počítám s obdobím podpory v délce 2 let (24 měsíců) a pracuji s dvěma případy osob:

- a) osoba po celou dobu nezaměstnaná,
- b) je zaměstnaná po dobu 12 měsíců.

1. Osoba využívající pobytovou sociální službu azylový dům

Příklad se zabývá teoretickým modelem vyčíslení nákladů na podporu osoby využívající komplex služeb pro bezdomovce. Konkrétně podporovaná osoba pobývá v azylovém domě. Za dobu podpory využila osoba také služeb občanské poradny.

Pobyt na azylovém domě:

- uvažované náklady na 1 osobu a 1 den (lůžkoden) v azylovém domě:

380 Kč²: Celkem 730 dnů x 380 Kč = **277 860 Kč**

(částku je třeba redukovat o doplatek na bydlení, který zde vystupuje jako zdroj)

Evidence na úřadu práce

A) Nezaměstnaná osoba

- Přímé náklady:

- Státem placené zdravotní pojištění v době nezaměstnanosti (13,5 % z 5 335 Kč): 720 Kč/měs. x 24 měsíců = **17 280 Kč**
- Dávky hmotné nouze
 - Příspěvek na živobytí: 3.410 Kč/měsíc x 24 měsíců = **81 840 Kč**
 - Doplatek na bydlení v době pobytu na azylovém domě: 730 dní x 120 Kč = **87 600 Kč**

- Nepřímé náklady

V tzv. nepřímých nákladech uvažuji částky, které by byly měsíčně odvedeny, pokud by osoba byla zaměstnaná. V tabulce 1 je zpracována kalkulace pro tři různé úrovně mezd. Pro výpočet teoretického modelu vycházím ze mzdy minimální, tedy 8 500 Kč (hodnoty v 1. sloupci): 3 826 x 24 měsíců = **91 824 Kč**.

² Cena je průměrem nákladů za 1 den a 1 osobu v azylových domech ve Zlínském kraji v roce 2012.

	Minimální mzda 8 500 Kč	Průměrná mzda dělník 15 000 Kč	Průměrná mzda úředník 22 000 Kč
Daň 15 % ze super-hrubé mzdy (zahrnuta sleva na poplatníka 2.070 Kč)	0 Kč	3 015-2 070 = 945 Kč	4 422-2 070 = 2 352 Kč
Zdravotní pojištění zaměstnanec (4,5 % z hrubé mzdy)	383 Kč	675 Kč	990 Kč
Sociální pojištění zaměstnanec (6,5 % z hrubé mzdy)	553 Kč	975 Kč	1 430 Kč
Zdravotní pojištění zaměstnavatel (9 % z hrubé mzdy)	765 Kč	1 350 Kč	1 980 Kč
Sociální pojištění zaměstnavatel (25 % z hrubé mzdy)	2 125 Kč	3 750 Kč	5 500 Kč
Celkem	3 826 Kč	7 695 Kč	12 252 Kč

Tabulka 1: Částky odvodů ze mzdy, zdroj: vlastní výpočty

B) Osoba zaměstnaná po dobu 12 měsíců

- Přímé náklady:

- Státem placené zdravotní pojištění v době nezaměstnanosti (13,5 % z 5 335 Kč): 720 Kč/měs. x 12 měsíců = **8 640 Kč**
- Dávky hmotné nouze
 - Příspěvek na živobytí: 3.410 Kč/měsíc x 12 měsíců = **40 920 Kč**
 - Doplatek na bydlení v době pobytu na azylovém domě: 365 dní (12 měsíců) x 120 Kč = **43 800 Kč**

- Nepřímé náklady: Částka, která nebyla měsíčně odvedena v období nezaměstnanosti: 3.826 Kč x 12 měsíců = **45 912 Kč**

Občanská poradna (návštěva občanské poradny za účelem řešení dluhů 8x=12 hodin).

12 hodin x 749 Kč/hodina poradenství (průměr nákladů služeb občanská poradna ve Zlínském kraji) = **9 000 Kč**.

	nezaměstnaný	zaměstnaný 12 měsíců
Náklady na AD ponižené o doplatek na bydlení	277 860–87 600 =190 260 Kč	277 860–43 800 =234 060 Kč
Pojistné v období nezaměstnanosti	17 280 Kč	8 640 Kč
Příspěvek na živobytí	81 840 Kč	40 920 Kč
Doplatek na bydlení	87 600 Kč	43 800 Kč
Nepřímé náklady (co stát nezískal)	91 824 Kč	45 912 Kč
Návštěvy občanské poradny	9 000 Kč	9 000 Kč
Celkem	477 804 Kč	382 132 Kč

Tabulka 2: Rekapitulace výsledků osoba využívající pobytovou sociální službu azylový dům, zdroj: vlastní výpočty

2. Osoba bydlící využívající podporu terénních služeb

Příklad se zabývá teoretickým modelem vyčíslení nákladů na podporu osoby bydlící v pronajatém bytě a využívající podporu sociální služby. Pro příklad výpočtu uvažují osobu bydlící v pronajatém bytě a po celou dobu využívající podporu sociální služby. Za dobu podpory využívá referenční osoba také služeb občanské poradny. Osoba využívá také podpory na náklady spojené s bydlením max. po dobu 24 měsíců.

Podpora sociální služby:

- Uvažované náklady na 1 osobu a 1 den podpory: 103 Kč³: Celkem 730 dnů (2 roky) x 103 Kč=**75 190 Kč**

Bydlení jedince v pronajatém bytě:

- uvažované náklady na pronájem a služby pro 1 osobu a 1 den v bytě (středně velké město): 200 Kč: Celkem 730 dnů (2 roky) x 200 Kč=**146 000 Kč** (částku je třeba redukovat o doplatek na bydlení, který zde vystupuje jako zdroj).

Evidence na úřadu práce

A) Nezaměstnaná osoba

- Přímé náklady:

- Státem placené zdravotní pojištění v době nezaměstnanosti (13,5 % z 5 335 Kč): 720 Kč/měs. x 24 měsíců=**17 280 Kč**

3 Předpokládáme podporu služby s kapacitou 30 osob. Odhad celkových nákladů na rok provozu sociální práce s 30 klienty v bytech činí 1 130 000 Kč (na jednoho klienta a rok: 37 666 Kč; 103 Kč za den) – v tom: 2 úvazky soc. pracovníka (2 x 35 000 Kč /měs. – superhrubá mzda), provozní náklady na kancelář (15 000 Kč /měs. – kancelář, PHM, kancelářské potřeby, pojištění, ...), vedení služby a správa (9 000 Kč/měs).

▪ Dávky hmotné nouze

- Příspěvek na živobytí: 3.410 Kč/měsíc x 24 měsíců=**81 840 Kč**
- Doplatek na bydlení po dobu 24 měsíců: 730 dní x 120 Kč=**87 600 Kč**

- Nepřímé náklady: Částka, která nebyla měsíčně odvedena v období nezaměstnanosti: 3.826 x 24 měsíců=**91 824 Kč**.

B) Osoba zaměstnaná po dobu 12 měsíců

- Přímé náklady:

i. Státem placené zdravotní pojištění v době nezaměstnanosti (13,5 % z 5 335 Kč): 720 Kč/měs. x 12 měsíců=**8 640 Kč**

ii. Dávky hmotné nouze

1. Příspěvek na živobytí: 3.410 Kč/měsíc x 12 měsíců=**40 920 Kč**

2. Doplatek na bydlení po dobu 12 měsíců: 365 dní x 120 Kč=**43 800 Kč**

- Nepřímé náklady: Částka, která nebyla měsíčně odvedena v období nezaměstnanosti: 3 826 Kč x 12 měsíců=**45 912 Kč**

Občanská poradna (návštěva občanské poradny za účelem řešení dluhů 8x=12 hodin).

12 hodin x 749 Kč/hodina poradenství (průměr nákladů služeb občanská poradna ve Zlínském kraji)=**9 000 Kč**.

Rekapitulace: Celkové zatížení systému za období 2 let:

	nezaměstnaný	zaměstnaný 12 měsíců
Náklady na poskytování sociální služby	75 190 Kč	75 190 Kč
Pojistné v období nezaměstnanosti	17 280 Kč	8 640 Kč
Příspěvek na živobytí	81 840 Kč	40 920 Kč
Doplatek na bydlení	87 600 Kč	43 800 Kč
Nepřímé náklady (co stát nezískal)	91 824 Kč	45 912 Kč
Návštěvy občanské poradny	9 000 Kč	9 000 Kč
Celkem	362 734 Kč	223 462 Kč

Tabulka 3: Rekapitulace výsledků osoba bydlící využívající podporu terénních služeb, zdroj: vlastní výpočty

3. Srovnání dvou příkladů teoretického modelu

Při srovnání nákladů v obou modelech je patrné, že v případě osoby bydlící a využívající dopomoci terénní sociální služby je levnější oproti případu osoby pobývajících v azylovém domě. Rozdíl je v případě nezaměstnané osoby 25 % nákladů a v případě, že by osoba pracovala 1 rok, je rozdíl již 41 %. Číselné srovnání výsledků teoretického modelu je patrné z tabulky 4.

	nezaměstnaný	zaměstnaný 12 měsíců
1. Osoba využívající pobytovou sociální službu azylový dům	477 804 Kč	382 132 Kč
2. Osoba bydlící využívající podporu terénních služeb	362 734 Kč	223 462 Kč

Tabulka 4: Srovnání dvou příkladů teoretického modelu, zdroj: vlastní výpočty

4. Příklady dobré praxe v poskytování prevence

V závěru textu bych rád doplnil údaje vypočtené v teoretickém modelu dvěma příklady z fungující praxe. První příklad se týká sociální služby typu terénní programy a druhý je realizován v rámci sociální služby typu sociálně aktivizační služby. Oba příklady mimo jiné ukazují i skutečnost, jak se jednotliví poskytovatelé vyrovnávají s potřebou působit v rovině prevence bezdomovectví. Texty o poskytovaných službách poskytli jejich poskytovatelé Armáda spásy v ČR – služba Prevence bezdomovectví a Azylový dům pro ženy a matky s dětmi, o.p.s. – služba Terénní asistenční služby.

A. Prevence bezdomovectví

Poskytovatel: Armáda spásy v ČR

Zahájení činnosti: 2005

Lokalita, kde je služba poskytována: Ostrava, místní části Přívoz a Poruba

Náklad služby: 1 800 000 Kč/rok

Počet pracovníků v přímé péči: 5 zaměstnanců v přímé péči – 4 terénní sociální pracovníci a 1 terénní pracovník v sociálních službách.

Prevence bezdomovectví zajišťuje služby ve dvou oblastech:

- a) v samotné prevenci osob ohrožených sociálním vyloučením (poradenství, informace, kontakty)
- b) v programu „tréninkových“ bytů.

V programu „tréninkových“ bytů působí služba v oblasti terénní sociální práce. V průběhu služby je kladen důraz na to, aby osobám, které zpravidla prošly některou formou pobytové služby, byla poskytována terénní služba v bytech, které dostávají do podnájmu od Armády spásy (dále jen AS). Ve službě může být uživatel maximálně po dobu 5 let. Pokud v tomto období spolupracuje a řádně plní své po-

vinnosti vyplývající z podnájmní smlouvy, může už po dvou letech dostat doporučení AS, aby s ním vlastník nemovitosti (v současné době Úřad městského obvodu Poruba (ÚMOB), Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz (MOaP) a RPG byty) uzavřel nájemní smlouvu. AS pak s osobou ještě minimálně půl roku spolupracuje.

Byty má AS v nájmu od městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a společnosti RPG. V současné době je pronajato 43 bytů v lokalitě Přívoz od Moravské Ostravy a 8 bytů v lokalitách Přívoz a Poruba od RPG. V bytech bydlí 176 osob, včetně 91 dětí. V bytech jsou nejvíce rodiny s dětmi, ale i jednotlivci, muži i ženy. Konkrétní složení je následující: 5 jednotlivců (2 muži a 3 ženy), 5 párů bez dětí, 11 matek s dětmi (bez partnera v domácnosti), 30 rodin s dětmi.

Zájemci o službu přicházejí sami buď na doporučení sociálního pracovníka služby, kterou aktuálně využívají, případně se o službě dovědí od rodiny, přátel, dávkových pracovníků, úředníků či spolupracujících organizací (občanské poradny apod.).

Podmínkou umístění do bytů zpravidla je, aby uživatel prošel některou z forem pobytové sociální služby. Dalším pravidlem je také to, aby u bytů Moravské Ostravy měl uživatel trvalé bydliště na území Moravské Ostravy a Přívozu. Pronajímatel RPG byty podmínku trvalého bydliště nevyžaduje.

Každý zájemce o tréninkový byt, který splňuje podmínky pro zařazení do bytu je prověřován majitelem nemovitosti, zda nemá dluhy na nájemném. Pokud pohledávky u vlastníka má, není schválen k zařazení do programu tréninkových bytů. Další podmínkou je možnost připojení se k energiím u některého z distributorů.

AS s osobami pravidelně spolupracuje na zvýšení jejich kompetencí k udržení nájemního bydlení, především tím, že dohlíží na pravidelné hrazení nájemného a plateb za energie, spolupracuje na řešení jejich často problematické situace (mezilidské vztahy, hledání práce), řeší problémy spojené s užíváním bytu (technické věci, opravy).

Za dobu fungování programu od roku 2005 ukončilo úspěšně program 15 osob, tedy 15 bytů bylo předáno do nájemního vztahu osobám. Dle informací, které máme od podpořených osob či vlastníka nemovitosti, 8 z těchto uživatelů řádně plní své povinnosti a nájemní vztah stále trvá.

Osoba bydlící v bytě má povinnost minimálně jednou měsíčně navštívit klíčového pracovníka a doložit doklady o uhrazení plateb za energie, klíčový pracovník osobu také minimálně jednou měsíčně navštíví, zkontroluje stav bytu a spotřebu vody, dále společně individuálně plánují průběh další spolupráce.

Energie (elektrinu a plyn) si osoba přihlašuje na sebe, stanovuje si zálohy a hradí vyúčtování.

Prevence bezdomovectví AS v číslech:

- Statistiky osob k 1. 10. 2014:

- 15 uživatelů přešlo do nájemního vztahu s městskou částí.

- Výpověď z podnájmu dostalo 25 osob.
- 3 osoby z bytu utekly.
- 3 osobám uplynula maximální doba pobytu (5 let), tudíž se také odstěhovaly.
- 34 osob odešlo dobrovolně z vlastního rozhodnutí.
- mimo 15 osob, co přešlo do nájemního vztahu s městskou částí,
 - 22 osob ohlásili, že jdou do komerčního podnájmu, ať už k soukromníkům, nebo k RPG.
 - 12 osob se vrátilo do AD.
 - 12 osob šlo do horších podmínek – na ubytovnu, na Přednádraží či k rodině a známým.
 - 9 osob nám nesdělilo, kam jdou, buď utekli a byt nepředali, nebo dále nekomunikovali.
- službou prošlo 80 uživatelů/rodin (jedna osoba prošla dvakrát – poprvé se vrátila do azylového domu a při druhém pokusu už dostala doporučení).
- Okamžitá kapacita služby je 5. Na jednoho pracovníka připadá maximálně 15 bytů, práce zahrnuje agendu bytu (výběr, převzetí, technická stránka, opravy) i pozici klíčového pracovníka pro uživatele, který je do bytu umístěn, případně práce s rodinou (školní docházka dětí, zaměstnání druha/družky, sousedské a rodinné vztahy).

Důvody pro poskytování a dalšího rozšiřování služby ve strategickém plánu AS v ČR:

- Důraz na práci s lidmi v přirozeném prostředí (ubytovna a také i nejlépe zařízený azylový dům s doprovodnou službou není přirozené prostředí).
- Cílem AS je mimo jiné budovat i vztahy v rodině (pobyt v azylovém domě rodinu roztrhne a velmi málo působí to, že budou chtít byt spolu a proto se budou snažit si byt zařídit)
- Důležitost dětí, kterým časté stěhování a pobyt v ubytovně nesvědčí a vytváří se řetězení zkušeností a stylu života.
- Vedení osob k vlastní odpovědnosti za svůj život.

Financování programu:

40 % Statutární město Ostrava

50 % MPSV ČR

5 % Městské části

5 % Dary a další zdroje

Srovnání s poskytováním služby azylový dům v kontextu AS:

Není reálné provozovat azylový dům pro rodiny s dětmi se srovnatelnou kapacitou, standardně by takový počet osob využíval dva domy pro rodiny s dětmi. Náklad

na obě zařízení lze odhadnout na 12 mil. Kč /rok, přičemž platby ubytovaných osob by činily cca 2 mil. Kč /rok.

Dá se říci, že služba prevence bezdomovectví je při obdobných výsledcích jako práce v azylových domech je oproti službě azylového domu cca 5x nižší.

B. Terénní asistenční služba

Poskytovatel: Azylový dům pro ženy a matky s dětmi, o.p.s.

Lokalita, kde je služba poskytována: obce s rozšířenou působností Vsetín, Zlín, Bystřice pod Hostýnem a Valašské Klobouky

Náklad služby: 7.800.000 Kč/rok

Počet pracovníků v přímé péči s klientem: celkem 17,4 úvazků sociálních pracovníků

Počet podpořených rodin za rok: 266 rodin.

Služba sociální prevence dle Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů - § 65 sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi.

Terénní asistenční služba pro rodiny s dětmi (dále jen TAS) poskytuje podporu a praktickou pomoc rodinám, které z různých důvodů nedokážou zajistit svým dětem adekvátní podmínky, ale mají snahu svou situaci zlepšit. Do těchto rodin docházejí terénní asistentky dle potřeby a společně s rodiči hledají možnosti, jak postupně změnit situaci k lepšímu. Spolupracují s nimi při řešení problémů týkajících se nejčastěji výchovy dětí, vedení domácnosti, bydlení, hledání zaměstnání, rodinného rozpočtu, prevence zadluženosti, vyřizování záležitostí na úřadech (případně asistentky zajišťují krátkodobé hlídání dětí nebo doprovod při různých jednáních). Dále vede rodiče k aktivní účasti na přípravě dětí do školy a podílí se na organizování jejich volného času.

Terénní asistenční služba je poskytována na základě písemné smlouvy o poskytování sociální služby a společně vytvořeného individuálního plánu (rodina sestavuje tento individuální plán společně s asistentkou a aktivně se podílí na řešení své situace. Terénní asistenční služba poskytuje pomoc rodinám s dětmi do 18 let a pracuje s rodinou jako celkem.

Terénní asistenční služba pracuje s mohoprobémovými, dysfunkčními rodinami nebo rodinami v momentální krizové situaci, které nedokážou zajistit přiměřenou péči o děti nebo dostatek podnětů pro jejich rozvoj a které mají motivaci a snahu tuto situaci řešit.

Pracovníci terénní služby se značnou část pracovní doby pohybují v terénu.

Služba je naplňována především ve spolupráci s oddělením sociálně právní ochrany dětí, nízkoprahovým zařízením pro děti a mládež, školskými zařízeními (školy, školky, pedagogicko-psychologické poradny), zdravotnickými zařízeními (kojenecké ústavy), středisky výchovné péče, ústavními zařízeními, obecními úřady, intervenčním centrem a dalšími institucemi a organizacemi, které se podílí na práci s ohroženými rodinami.

Téměř všichni uživatelé Terénní asistenční služby jsou současně v evidenci Orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen OSPOD). Vstup zájemce do služby probíhá především na doporučení odboru sociálně právní ochrany dětí, kdy je služba klientovi nabídnuta jako alternativa pomoci při řešení jeho problémů. Poté probíhá společná schůzka zájemce o službu, pracovníka TAS a OSPOD, na které jsou vydefinovány problémové situace klienta (rodiny) a pracovník TAS se s uživatelem dohodne na cílech spolupráce při současném stanovení individuálního plánu rodiny. Službu může využít také kterýkoliv občan (rodina) mimo evidenci OSPOD, která pečuje o dítě do 18 let a spadá do cílové skupiny.

V současné době je služba poskytována přibližně v 266 rodinách v rámci obcí s rozšířenou působností uvedených výše. Na jednu terénní pracovníci připadá 10–16 rodin dle náročnosti pomoci při řešení jejich problémů a intenzity návštěv v rodinách. Jakmile se situace v rodině zlepší nebo vyřeší a rodina nepotřebuje dlouhodobou či další spolupráci, je služba v rodině ukončena a pracovníci se mohou věnovat novým rodinám a jejich problémům dle potřeby.

Co se týká úspěšnosti služby, je vyhodnocována prostřednictvím plnění individuálního plánu rodiny. Individuální plán je vyhodnocován v pravidelných intervalech, zpravidla 1 x za 6 měsíců, a pokud jsou cíle IP splněny, je ukončena spolupráce uživatele služby a TAS, případně sestaven ve spolupráci s uživatelem plán nový dle jeho potřeb. V současné době jsou služby sociální prevence financovány prostřednictvím projektu Zlínského kraje „Prevenčí proti sociálnímu vyloučení ve Zlínském kraji“, kde jsou parametry úspěšnosti služby pevně dány a jsou odvozeny od stanovených kritérií:

- OSPOD – naplnění cíle (je splněn individuální plán uživatele),
- nalezení vhodnějšího bydlení,
- nalezení zaměstnání,
- děti, které byly navráceny z ústavní výchovy, nebo bylo jejich umístění do ústavní výchovy zabráněno,
- děti, u kterých došlo ke zlepšení školního prospěchu, snížení počtu neomluvených hodin nebo k přijetí do předškolního vzdělávání.

Hlavní oblasti poskytování podpory a pomoci rodinám:

- Základní sociální poradenství
- Pomoc při řešení nepříznivé finanční situace
- Pomoc při řešení nepříznivé bytové situace
- Podpora při vedení domácnosti a dodržování základních hygienických návyků
- Zajištění zdravotní péče
- Podpora při zajištění pravidelné školní docházky dětí
- Volnočasové aktivity
- Zprostředkování kontaktu se společenským prostředím
- Pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí

- Další pomoc pracovníků TAS

Pro detailnější popis jednotlivých oblastí, stejně jako popisu principů služby odkazují do přílohy 1.

Závěr

1. Prevence bezdomovectví přispívá k zachování lidské důstojnosti a podporuje integraci jedince ve společnosti.
2. Prevence bezdomovectví v ČR naráží na řadu legislativních a institucionálních překážek a v konečném důsledku není systémově řešena. Účinná prevence bezdomovectví spočívá v systémově garantované možnosti pracovat s osobami a poskytnout jim pomoc dříve, než přijdou o bydlení.
3. Prevence bezdomovectví je levnější než jeho následné řešení; vynaložené náklady mají vysoký potenciál návratnosti.

Bibliografie

- Cveček, David et al. 2007. *Návrh udržitelného rozvoje sociálních služeb pro bezdomovce*. Praha: Grada.
- Informace o službě Prevence bezdomovectví*. 2014. Armáda spásy v ČR
- Informace o Terénní asistenční službě*. 2014. Azylový dům pro ženy a matky s dětmi, o.p.s.
- Prudký, Libor et al. 2012. *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020*. Praha.
- Štěchová, Markéta, Luptáková, Martina, Kopoldová, Bedřiška. 2008. *Bezdomovectví a bezdomovci z pohledu kriminologie*. Praha: Kufr, s.r.o.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

3.2 Proč se prevence nedělá? Co brání tomu, aby byla prevence dostatečná? Reálné překážky (RNDr. Petr Pospíšil)

V úvodu tohoto příspěvku považuji za vhodné upozornit na pojem prevence, který je jednou z možných definic: „Prevenčí lze chápat jako soustavu opatření, která mají předcházet nežádoucímu jevu“.

Z definice je zřejmé, že prevencí není napsaný dokument, není jím ani dotační program, stejně vytvořený orgán či instituce, byť mohou mít slovo prevence ve svém názvu. K dosažení cíle, tedy k předejití nežádoucímu jevu, potřebujeme řadu jednotlivých, na sebe navazujících a neantagonistických opatření, zejména pak takových, která podněcují vznik dalších opatření.

Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že bychom velice obtížně hledali jakoukoliv oblast lidské činnosti, ve které by prevencí ve své úplnosti mohl zajistit pouze jeden segment společnosti. Ani stát, ani samospráva, ani neziskový a občanský sektor

nedisponují pravděpodobně v žádné oblasti života takovými možnostmi, aby se i při znalosti cílové skupiny, obešli bez spolupráce s ostatními segmenty, s cílovou skupinou a dalšími partnery.

I na základě výše uvedeného nelze proto souhlasit se zjednodušující větou, že se prevence bezdomovectví nedělá. Na jednotlivých opatřeních se zcela nesporně pracuje na vládní úrovni, pracují na nich zvolení zástupci ve více než šesti tisících samosprávách, stejně jako řada neziskových organizací, a v neposlední řadě i řada empatických občanů naší země. Je však skutečností, že ne vždy a ne všude lze hovořit o soustavě funkčních a navzájem se podporujících opatřeních, která ve svém celku vytváří funkční soustavu, tedy prevenci bezdomovectví.

Mám-li se vyjádřit k prevenci bezdomovectví z pohledu zástupce samospráv, jsem přesvědčený, že právě díky samosprávám, jejich každodenní práci a přijatým opatřením, jsou vytvořeny předpoklady k tomu, abychom se mohli snažit vytvořit funkční prevenci bezdomovectví a na těchto základech budovat další preventivní opatření. V tomto příspěvku připomenu pouze nejvýznamnější opatření, která v této oblasti realizují samosprávy.

V našich obcích a městech především zástupci samosprávy usilují o zlepšení života občanů ohrožených bezdomovectvím, oni jsou první, na které se samotní bezdomovci v mnoha případech obracují, proto, že jsme nejbližší, tudíž můžeme účinnost řady opatření sledovat přímo v reálném životě a nejsme odkázáni na studie, koncepce a analýzy od stále rostoucího počtu subjektů, které jsou schopny stále obsáhlejší materiály sepišovat.

Mezi důležitá opatření, kterým obce přispívají k prevenci bezdomovectví, patří nesporně znalost prostředí a každodenní práce přímo v terénu. Je pochopitelné, že je situace odlišná v malých obcích a ve velkých městech, nicméně se v každém případě jedná o oblast velice důležitou. Péče o obec, její zvelebování, podpora spolkové a kulturní činnosti, nesporně zvyšuje pocit sounáležitosti se životem obce a tím i se společností. Právě tato sounáležitost je důležitým prvkem, který může zmírnit či zabránit nebezpečí vzniku bezdomovectví.

Jestliže se shodneme na skutečnosti, že bezdomovectví ohrožuje více občany s nízkou vzdělaností, musíme v této souvislosti vzít v úvahu i skutečnost, že na rozvoji vzdělanosti mají značný vliv právě obce a města. Nesou na sobě většinu provozních nákladů mateřských a základních škol, které dávají základ vzdělanosti celé populaci. Řada obcí nese na svých bedrech i náklady, jež by měl hradit stát, zejména pak náklady na učební pomůcky, stejně jako na nepedagogické pracovníky. Přiznávám se, že právě v oblasti školství je však řada opatření ze strany státu, která podle nás nevychází z praxe a jsou mnohdy kontraproduktivní k tomu, aby byly školy zejména o lidech a lidskosti. Za připomenutí stojí z poslední doby například připravovaná podpora elektronického zabezpečení škol, přičemž jakoby nevdala skutečnost, že na jednotřídních mateřských školách, stát platí zaměstnance těchto

mateřských škol tak, že existuje doba, kdy je v těchto školkách jediná dospělá osoba na někdy až 28 předškolních dětí. Je bohužel i skutečností, že místo snížení počtu žáků ve třídě preferuje stát spíše jeho zvyšování a umísťování asistentů pedagoga do nejvíce postižených tříd, stejně jako neochota navýšit počet hodin, které děti tráví ve škole, přičemž časová zaneprázdněnost rodičů se stále zvyšuje. Ve světle těchto skutečností je pak pochopitelná únava samospráv s tím, že musí znovu a znovu bojovat za jedno ze základních opatření i v oblasti bezdomovectví, tedy ke zvýšení vzdělanosti.

K nebezpečím, která mohou vést k bezdomovectví, patří i dlouhodobá nezaměstnanost a postupná ztráta pracovních návyků a s nimi souvisejících sociálních kontaktů. Mnoho obcí využívalo a využívá řadu nástrojů, jež financuje ze svého rozpočtu nebo z rozpočtu státu, např. veřejně prospěšné práce, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Oproti tomu jsou zcela jinou aktivitou obecně prospěšné práce, které s veřejně prospěšnými pracemi ani veřejnou službou nesouvisí. Sice také představují práci pro obce, státní zařízení a neziskové organizace, jsou ale alternativním trestem pro odsouzené.

Obce v minulosti ocenily institut veřejné služby, která mohla být vykonávána pouze osobami, které pobíraly dávky v hmotné nouzi. Za tuto činnost nedostávali mzdu, ale měla vliv na výši příspěvku na živobytí u osob, které ho pobíraly déle než šest měsíců. Pokud odpracovaly minimálně 20 hodin měsíčně, nedocházelo u nich k poklesu dávky na existenční minimum. V případě, že odpracovaly 30 hodin a více, byl příspěvek navýšen.

Veřejná služba spočívala většinou v udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního rozvoje, sociální péče nebo péče o životní prostředí.

Ústavní soud v listopadu 2012 institut veřejné služby jako takový nezrušil, ale zrušil povinnost ji vykonávat zdarma pod sankci vyřazení z evidence úřadu práce. Podle soudu byla tato forma veřejné služby v rozporu se zákazem nucené práce i některými jinými základními právy.

V současné době nezaměstnané už veřejná služba neláká. Není povinná ani od nezaměstnaných občanů vymahatelná. Veřejná služba měla pomoci dlouhodobě nezaměstnaným lidem udržet si pracovní návyky a tím i jistou sociální integritu.

Lze tedy konstatovat, že v oblasti zaměstnanosti chybí další nástroj, který by byl zčásti motivační po finanční stránce, ale byl důležitý zejména v oblasti obnovy pracovních návyků a v oblasti zapojení se do života obcí. Jsem osobně přesvědčen o tom, že v oblasti zaměstnanosti nás čekají zásadní rozhodnutí, pro které by bylo asi vhodnější mít bojovné úředníky, starosty, nevládní a neziskové organizace, než ty loajální, jak je tomu mnohdy dnes. Při rostoucím a rychlém rozvoji informačních technologií, ve většině oblastí našeho života a neochotě některých lidí se nadále

vzdělávat, bude pravděpodobně přibývat skupina obtížně zaměstnatelných spoluobčanů. Bude potřebné, aby ve zvýšené míře se na jejich zaměstnávání podílel stát, státní podniky, obce, neziskové a nevládní organizace. K tomu je však nezbytná pomoc státu. Minimálně v tom, aby nekladl překážky „novému“ způsobu zaměstnávání (znovuzavedení bonifikace veřejné služby, větší podpora veřejně prospěšných prací, možnost koexistence evidence na úřadu práce a jiného zaměstnání, řetězení smluvních vztahů). Velká část obcí a měst již v současné době zaměstnává řadu jinak obtížně zaměstnatelných občanů. Možná by stálo za zjištění, zda tak postupuje i stát a zejména pak některé státní podniky, které bývaly významnými zaměstnavateli znevýhodněných skupin obyvatel. Bohužel dnes se třeba na Lesy České republiky pohlíží raději jako na přispěvatele do státního rozpočtu, než na významného potenciálního zaměstnavatele s takřka celostátní působností.

Stále častěji musí obce, města a mikroregiony připravovat opatření v oblasti dluhového zatížení, většinou jde o splátkové kalendáře. V této oblasti lze efektivně využít pomoci řady neziskových organizací, které v této oblasti pracují dlouhodoběji. Předluženost je nesporně velice klíčovým okamžikem, který může způsobit nejen ztrátu bydlení, ale rovněž nemožnost najít si bydlení jiné a především rezignaci na hledání zaměstnání, protože veškerá mzda je vesměs zabavena exekutory. Je skutečností, že v této oblasti jsou opatření obcí a měst spíše jen preventivní např. podpora finanční matematiky ve školách, přednášky v klubech seniorů a krizové např. zprostředkování poradenství. Pokud státu nezačne řešit výše uvedený bludný kruh a nadále bude připouštět zejména v nebankovním sektoru v podstatě otevřenou lichvu, tak se žádný ze subjektů přes tento postoj státu nedostane. Je smutné, že standardizujeme síry, počty toalet ve školkách, ale nejsme schopni to učinit u půjčování finančních prostředků.

Přibývá obcí, které na svém území omezily částečně nebo celkově hazard. Na straně druhé však obce měly příjmy z hazardu, které většinou investovaly do sportu nebo kultury. Vítám návrh zákona o hazardních hrách, který mimo jiné zavádí tzv. sebeomezující opatření, v rámci kterých by měl být zřízen rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Z moci úřední budou do rejstříku zapisovány fyzické osoby pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi, s výjimkou mimořádné okamžité pomoci, a fyzické osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek. Tyto osoby nesmí být vpuštěny dále do herního prostoru. Tuto skutečnost bude moci provozovatel zjistit online přístupem do rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Otázkou zůstává kolik a zda vzniknou nelegální herny. Čas ukáže, jestli zákazy povedou k poklesu hraní nebo se hráči přesunou jinam.

Prevence bezdomovectví jednoznačně souvisí i s počtem nájemních bytů, stejně jako se schopností v těchto bytech setrvat a plnit příslušné povinnosti. Z mého pohledu nelze akceptovat skutečnost, že se prioritně v této souvislosti problém spojuje s privatizací obecních bytů, zejména počátkem devadesátých let minulého století.

Méně však zaznívá, že právě počátkem devadesátých let se naplno projevil obrovský infrastrukturní dluh, který obce ze státu dostaly. Navíc bytový fond v době převedení na obce byl zchátralý a to i vlivem nízkého nájemného. Nízké nájemné nepokrylo údržbu a renovaci bytového fondu. Na kvalitě bytového fondu se také podepsali často přelidněné domácnosti. I díky příjmům z prodeje bytů byly obce schopny vybudovat chybějící infrastrukturu a reagovat následně na priority ve výstavbě bytů, které stanovil stát. V obcích a městech nedošlo k utlumení výstavby bytů a domů, nicméně byly stavěny byty a domy, které stát podporoval a podporuje. Je faktem, že stát reálně podporuje zejména vlastnický model bydlení, a to zejména prostřednictvím hypoték a dalších finančně podpořených mechanismů. Podpora nájemního bydlení je spíše deklarována, přičemž se navíc objevují snahy vyjmout z podpory nájemního bydlení nějaký dílčí segment, jako například sociální bydlení. Důležitou součástí nájemního bydlení v naší zemi, ale zejména pak ve vyspělých zemích, je bydlení družstevní. Je pravděpodobně zbytečné popisovat, zda reálná podpora státu vedla k rozvoji tohoto druhu bydlení, či naopak k jeho stagnaci či poklesu.

Je ověřenou skutečností, že v konečném důsledku je většina preventivních programů ve většině oblastí života levnější než řešení následků nežádoucích jevů. Na druhou stranu řešení následků nežádoucích jevů umožňuje vznik nových institucí, které je k obhajobě své existence potřebují. Osobně se příliš nedivím, že právě tyto umělé vzniklé instituce vytváří raději dokumenty, zprávy, analýzy a koncepce na papíře, protože kdyby se méně psalo, četlo a více pracovalo, tak by se mohlo stát, že by mohly být tyto instituce zrušeny.

Domnívám se, že právě nereálný pohled a nereálné předpoklady, jsou významným momentem, proč prevence v oblasti prevence bezdomovectví selhává. I tento sborník přináší řadu snů, vizí a představ, které však bohužel nevycházejí z reálných možností státu. Jsem svědkem toho, že lidé v terénu jsou již unaveni z bezpočtu koncepcí, strategií, metodik a dalších obsáhlých materiálů, které vznikají snad jen jako alibi, kterým se vymlouváme na neschopnost řešit problémy. Pokud budeme jen psát, zakládat instituce, agentury, ale nevezmeme v úvahu reálné možnosti českého státu, jehož jsme všichni občany, tak se nám může stát, že postupně odradíme další a další aktéry, kteří se ještě snaží situaci i v oblasti bezdomovectví řešit a nahradíme je schopnými autory koncepcí či dokonce autory zákonů, kteří asi i věří tomu, že zákon vyřeší jakýkoliv problém. Pokud bude přetrvávat systém práce, že budeme nejdřív snít a plánovat a potom se ptát, jestli na realizaci snů a plánů máme peníze a síly, potom bude stále obtížnější realizovat i dílčí opatření v koncepci bezdomovectví. Právě chybějící reálnost plánů je podle mého názoru následně jedním z důvodů, proč se do potřebných oblastí, k nimž nesporně problematika bezdomovectví patří, nedostávají finanční prostředky.

Zdůrazňuji přitom, že se musí jednat o finanční prostředky, které poskytuje stát i samosprávy z vlastních zdrojů. Z vlastních zdrojů, především proto, pokud bude např.

sociální bydlení stanoveno ve formě povinnosti obcím, stane se mandatorním výdajem a obce nebudou moci finančních zdrojů z evropské unie využít ani okrajově. Odkazy na dotační tituly, zejména pak z Evropské unie, jsou podmíněny mnoha skutečnostmi a jsou administrativně náročné. My však mluvíme o našich občanech i o našich bezdomovcích. A snad se shodneme, že lidé a jejich osudy jsou tím hlavním, o co bychom se měli starat. Jestliže však předtím nezačneme řešit výše nastíněné problémy, tak jsme na nejlepší cestě, abychom o bezdomovectví sepsali pouze další studii.

Ocitnout se bez obydlí, bez blízkých, je nesporně jedna z nejhorších ran, která může člověka postihnout. Je na státu, na obcích, na občanech této země, aby tomuto osudu bylo vystaveno co nejméně z nás. Je však i skutečností, že pravděpodobně neexistuje stát, který by dokázal tuto problematiku zcela vyřešit. Přistupujme proto k prevenci bezdomovectví s pokorou a s vědomím toho, že mluvíme o osudech lidí, kterým můžeme pomoci spíš tím, že budeme méně sepisovat, ale více naslouchat a respektovat reálný život, pomáhat jim, ale také vést k zodpovědnosti za vlastní osud.

3.3 Prevence ztráty bydlení: základní teze (Mgr. Jan Milota)

Prevence bezdomovectví je vcelku široká problematika a klíčová otázka panelu, proč v ČR absentuje, do značné míry reflektuje právě šíří preventivních opatření a jednotlivých přístupů k prevenci bezdomovectví. Tento příspěvek částečně s otázkou absence prevence bezdomovectví v ČR polemizuje a uvádí některé příklady relativně efektivně nastavených preventivních programů. Na druhou stranu předpoklad o absenci prevence bezdomovectví potvrzuje současný stav, ve kterém známé a relativně dostupné nástroje prevence bezdomovectví nejsou využívány plošně a není pro ně zajištěna podpora všech relevantních aktérů, kteří jsou schopni podpořit efektivitu preventivních programů.

Jak bylo naznačeno výše, prevence bezdomovectví, je příliš široký okruh opatření s různými ideovými předpoklady. Pro účely příspěvku prevenci bezdomovectví dále dělím podle typologie použité Volkerem Bushem Geertsmou a Suzanne Fitzpatrick na následující roviny preventivních opatření:

Nástroje primární prevence bezdomovectví – aktivity snižující riziko bezdomovectví v široké populaci. Na této úrovni se jedná především o celkové nastavení bytových politik a dávkových systémů směřujících na podporu dostupnosti bydlení.

Sekundární prevence je soubor intervencí cílených na populaci výrazně ohroženou bezdomovectvím pro své specifické charakteristiky, jako jsou lidé opouštějící institucionální péči nebo lidé v krizové situaci, jež velice pravděpodobně povede k vystěhování.

Terciární prevence se zaměřuje na lidi aktuálně ohrožené bezdomovectvím. Do tohoto souboru opatření lze zařadit nástroje jako „harm reduction“ nebo nástroje

rychlého návratu do bydlení. V českém kontextu by se pravděpodobně jednalo spíše o nástroje sociálního bydlení, které by nebyly považovány za nástroje prevence.

Ve svém příspěvku se budu soustředit na soubor opatření spadajících do sekundární prevence bezdomovectví s cílem představit současné možnosti preventivních opatření v ČR a rovněž se pokusím navrhnout některá jejich rozšíření, jež mají potenciál zvýšit jejich efektivitu.

Považuji zároveň nadmíru důležité v úvodu zmínit, že předpokladem prevence ztráty bydlení z mojí perspektivy je dlouhodobá udržitelnost a důstojnost bydlení, jehož ztrátou je daný člověk ohrožen. Jinými slovy, klíčovou otázkou prevence ztráty bydlení je předpoklad, že člověk ohrožený jeho ztrátou, má důvod toto bydlení udržet, považuje jej za důstojné a umožňuje mu běžný život a soukromí. Nejde o ryze subjektivní hledisko daného člověka ohroženého ztrátou bydlení, ale objektivizované kategorie nebydlení vymezené typologií ETHOS, které z principu prevenci ztráty bydlení diskvalifikují. Není zkrátka možné preventivně působit proti ztrátě bydlení tam, kde se o bydlení nejedná.

Vycházím z předpokladu, že efektivita jakéhokoli preventivního opatření do značné míry spočívá na důsledné koordinaci jednotlivých aktérů, kteří mají kompetence podpořit člověka ohroženého ztrátou bydlení. Koordinovaná spolupráce jednotlivých aktérů a budování jejich podpůrné sítě v krizových obdobích nejčastěji pojmenovávaná jako case management, je v ČR dostatečně známý princip poskytování sociálních služeb. Case management je nejčastěji využíván v případech ohrožení zájmů dětí ve spolupráci se sociálně právní ochranou dětí.

Známy přístup case managementu však není dostatečně využíván v situacích ohrožení ztrátou bydlení, přestože se velice často jedná o případy, do nichž je angažována rozsáhlá síť aktérů, kteří však o sobě často nevědí a velice často volí postupy, jež jsou v důsledku protichůdné. Podobně jako je cílem case managementu v případě ohrožení práv a zájmů dítěte zlepšit situaci v rodině a pomoci rodinné prostředí uzpůsobit pro zdravý vývoj dítěte, mělo by být cílem podobně koordinované spolupráce řešení krizové situace ztráty bydlení a koordinovat jednání jednotlivých aktérů v zájmu udržení bydlení.

Ve stručnosti představím základní aktéry a jejich role v koordinovaném přístupu k prevenci ztráty bydlení, jelikož jejich součinnost je základním předpokladem efektivnosti jakýchkoli snah o udržení bydlení. Jedná se však o základní výčet aktérů a předpokladem úspěšného koordinovaného přístupu je i jistá míra inovativnosti, kdy jsou angažováni specifickí aktéři ve specifických situacích. Jednoduše řečeno, každý případ je jiný a vyžaduje jiný přístup jiných aktérů.

Nájemce: Je klíčovým aktérem, jehož spolupráce je zjevně nezbytná. Předpokladem je motivace klienta byt udržet, byt nemusí vždy být iniciátorem snahy ostatních aktérů o udržení jeho bydlení.

Majitel/Pronajímatel/Správce nemovitosti: Aktér, který rozhoduje o zachování nebo prodloužení nájemní smlouvy je klíčovým prvkem spolupráce. Přestože nájemní smlouvu může uzavírat pouze majitel nemovitosti, jsou obvyklé i případy, kdy majitel nemovitosti přenechává rozhodovací právo o prodloužení nájemní smlouvy správci nemovitosti, či jinému partnerovi. Pronajímatelé v případech dluhů na nájemném nebo jiných výpovědních důvodech jednají zpravidla striktně podle možností, které legislativa umožňuje a snaží se být co nejrychleji vyklidit a znovu jej pronajmout. To může paradoxně vést k větším ztrátám zisku, než v případě preventivního řešení nastalé situace. Racionální motivace snížit riziko podnikání (provozních ztrát, které vystěhování generuje) představuje také nejvýznamnější prostor pro případnou spolupráci.

Sociální odbor ORP: Představuje ve struktuře ORP jediný formální článek určený k řešení problematiky sociálního vyloučení, které jistě ztráta bydlení představuje. Přestože jsou kompetence sociálních odborů vůči vlastníkům nemovitostí velice omezené (i v případě, kdy je pronajímatel město zřizující sociální odbor), jejich zahrnutí do spolupráce má pozitivní vliv zejména v případech, kdy nejsou dostupné jiné sociální služby. Formální spolupráce s městem může zároveň mnohdy zvýšit důvěryhodnost celé podpůrné sítě a usnadnit využití některých nástrojů např. zvláštní příjemce dávek.

OSPOD: Přestože odbory sociálně právní ochrany dětí nepředstavují primárního aktéra problematiky ztráty bydlení, mohou být naprosto klíčové v situacích, kdy je ztrátou bydlení ohrožena rodina s dětmi. Mohou být často jedním z prvních formálních aktérů, které se o krizové situaci dozvídají (jsou informovány o problémech ve škole, které mohou upozorňovat na krizovou situaci v rodině). Ztráta bydlení je vážným rizikem rozpadu rodiny a může vést i k nařízení ústavní výchovy dětí. Motivace pro udržení bydlení je tak posílena motivací udržení dětí v rodinném prostředí, jež by mělo být jedním z primárních cílů OSPOD.

Úřad práce: Jelikož ÚP administruje veškeré sociální dávky včetně dávek na bydlení, představuje důležitého partnera ve spolupráci na udržení bydlení, přestože zdánlivě dávky přiznává podle jasně a neměnně určených kritérií. Spolupráce s ÚP může osvětlit formální potřeby pro přiznání dávek na bydlení, jejich výši a další udržitelnost akčního plánu. Intenzivní spolupráce s ÚP (dávková část) není doposud příliš obvyklá, přestože mnohdy právě nejasné informace o možnostech dávek na bydlení celou spolupráci zkracují a podlamují její efektivitu.

Poskytovatelé sociálních služeb: Často se o dlužích na nájemném a obdobných problémech dovídají jako první hlavně v případech, kdy pracují v jasně vymezených lokalitách, kde mají vysokou důvěru lidí zde žijících. Rovněž se jedná o vcelku dostupné služby, s nimiž je veřejnost obeznámena. Představují v podpůrné síti neutrální prvek, který ze své pozice může jednodušeji přebírat roli mediátora ve vyhocenějších a problémy dlouhodobě zatížených vztazích. Jsou také často

dobře obeznámeny s nástroji sociální práce a vyhledávají i neformální možnosti řešení.

Zdravotnické služby (psychiatrické léčebny, LDN apod.): Mohou se o informaci ohrožení ztrátou bydlení dovídat jako první a mohou rovněž mnohdy poskytnout zásadní podporu v krizových situacích. Součinnost se zdravotnickými službami může být zásadním faktorem zejména v případech, kdy je ztráta bydlení podmíněna zdravotním handicapem nebo závislostí.

Policie/ vězeňská služba: Situace, kdy nájemník nastupuje výkon trestu, bývají rizikové, jelikož pronajímatelé o tomto nebývají informováni a zbytek domácnosti mnohdy zodpovědnost za udržení nájmu bytu nepřebírá. Dostatek informací, jež není možné získat bez vězeňské služby. Problematika bezdomovectví u lidí opouštějících výkon trestu je rovněž velice složitá, a pokud existuje možnost nájmu bytu v průběhu trestu udržet, její důsledky je možné snížit. Policie a její přítomnost u řady sporů o vyklizení bytu může být zásadním mediátorem v případech, kdy se jedná o vyklizení bytu bez exekučního titulu (nelegální vystěhování). Nejen, že by měla policie zabránit nelegálnímu vystěhování nájemníka, ale může i předat základní informace pro nastavení spolupráce pro udržení nájmu.

Soudy: Přestože se s NOZ změnila praxe přivolení k výpovědi z nájmu, mnoho případů ztráty bydlení se otevřeně řeší poprvé u soudu, jelikož do prvního soudního jednání se mnohdy nedaří nastavit komunikaci mezi pronajímatelem a nájemníkem. Soudy mohou odkazovat strany sporu k mimosoudní dohodě a upozorňovat je na možnosti mediace ze strany NNO nebo ORP.

V každém systému bydlení jsou lidé, kteří z jakéhokoli důvodu neplatí nájemné nebo prostě nemohou platit nájemné, případně mají jiné problémy, pro které mohou být vystěhováni. Klíčové je intervenovat v zárodku problému, když vidíme, že plné nájemné není hrazeno, nebo se vyskytli jiné výpovědní důvody. Úředník, nebo zástupce pronajímatele by měl okamžitě kontaktovat nájemníka, aby zjistil co se děje a jaký je problém. Je nutné najít řešení co nejrychleji, protože jakmile se dluhy začnou hromadit, stávají se neudržitelnými. V situacích, kdy svévolně nájemník přestane platit nájemné, přestože má dostatek peněz, je samozřejmě na místě přistoupit k co nejrychlejšímu vystěhování. Když ale zadlužený nájemník spolupracuje, snaží se najít řešení, například se nastaví a dodržuje nové placení nájemného a alespoň malé splátky dluhu, potom by se nemělo nepřístupovat k vystěhování. Vystěhování je celkově pro systém nákladnější a nastává velice složitá situace. Je velice složité a drahé člověka zpět integrovat do bydlení. Nákladný je celý proces vystěhování hlavně pro pronajímatele, jelikož musí být vyklidit, najít nového nájemníka, čímž přichází o nájemné za období, kdy v bytě nikdo nebydlí. Obvykle je to mnohem dražší někoho vystěhovat než mu pomoci si bydlení udržet.

4. klíčová otázka: JAK USKUTEČŇOVAT KOMPLEXNÍ SOCIÁLNÍ, ZDRAVOTNÍ A DALŠÍ SLUŽBY LIDEM BEZ DOMOVA?

4.1 Představení „balíčku služeb“ - co vše je třeba (Bc. Tomáš Surovka)

Umožňuje stávající systém sociálních služeb reagovat na specifické problémy lidí bez domova?

Jsou schopny sociální služby v rámci stávající legislativy poskytovat další služby lidem bez domova mimo klasickou trojici - nízkoprahové denní centrum, noclehárna a azylový dům?

Poskytování sociálních služeb lidem bez domova se realizuje na základě zákona o sociálních službách. Jednotlivé sociální služby musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, s cílem podporovat rozvoj jejich samostatnosti a motivovat je aktivně k činnostem, které vedou k sociálnímu začleňování a opuštění jejich nepříznivé sociální situace. Služby jsou poskytovány v zájmu osob tak, aby bylo zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod.

Lidem bez domova jsou primárně dle vymezení zákona o sociálních službách určeny služby terénní, ambulantní (nízkoprahová denní centra a noclehárny) a pobytové služby (azylové domy). Tyto sociální služby mají za cíl naplňovat potřeby osob bez domova v těchto oblastech: ubytování, hygienický servis, strava, pomoc při uplatňování práv a obstarávání osobních záležitostí a zprostředkování kontaktu se společenským prostředím. Cílovou skupinou těchto služeb jsou osoby od 18 let věku, kdy do systému služeb je možné vstupovat bez podmínky využívání ostatních služeb.

Sociální služby mají nastavené různé prahy dostupnosti. Nejnižší práh je nastaven u terénních a ambulantních služeb. Umožňuje využívat tyto služby anonymním způsobem při dodržení minimálních pravidel. Vyšší práh je nastaven u služeb pobytových, například podmínkou je doložení lékařského osvědčení o tom, že osoba je způsobilá tyto služby využívat.

Ambulantní a terénní formy poskytovaných služeb

Terénní formy služeb se poskytují v přirozeném prostředí osob žijících na ulici, v provizorním bydlení apod. Terénní pracovníci nabízejí pomoc, kontakt nebo zprostředkují další služby při řešení sociální situace. Některým poskytovatelům se po-

dařilo doplnit tuto službu o zdravotní péči v terénu. Tato péče není rozšířena systematicky ani ve velkých aglomeracích z důvodu nedostatečné kapacity pracovníků a jejich financováním, spojených s úhradou úkonů z rezortu zdravotnictví.

Ambulantní služby - nízkoprahové denní centrum a noclehárna - jsou primárně zaměřeny na poskytnutí základní stabilizace osob bez domova. Pod pojmem základní stabilizace se rozumí poskytnutí bezpečného prostředí před nepřízní počasí, zajištění hygienického servisu s možností osprchování a využití toalety, zajištění oblečení ze šatníku, vyprání osobního prádla atd. Specifikací služby nízkoprahového denního centra je dále zajištění stravy, možnost využití základního poradenství a zajištění osobních záležitostí např. kontakt s institucemi, vyřízení dokladů, dávek, vyhledávání dalších typů služeb atd. Noclehárna je rovněž poskytována ambulantní formou a je určena pro přespání osob, které z finančních důvodů nemají možnost využívat jiných sociálních služeb.

Tyto služby jsou velmi často omezeny nedostatečným personálním obsazením vzhledem k počtu obslužených osob. Obecně se dá shrnout, že charakterem těchto služeb je vysoká efektivita, neboť poskytují základní stabilizaci velkému počtu osob s překonáním minimálního prahu požadavků.

V zimním období se dle potřeby osob bez domova a možností jednotlivých poskytovatelů navyšuje kapacita nocleháren o přístýlky, nebo „volné židle“ v rámci nízkoprahových denních center. Kombinací služeb noclehárny a denního centra využívá dle kvalifikovaného odhadu 40–80% osob, v závislosti na místní a časové dostupnosti těchto služeb.

Pobytové formy poskytované služby

Hlavní službou zajišťující celodenní ubytování je služba azylový dům, který nabízí komplex služeb od poskytnutí ubytování, stravování, nebo prostor pro přípravu stravy, dále zajišťuje potřeby vyplývající z individuálních plánů. Služba nabízí pomoc v zajištění hmotného zabezpečení, v oblasti hledání návazného bydlení, podporu s finančním hospodařením, zařazení na trh práce, řešení zdravotního stavu, zprostředkování kontaktů s rodinou a institucemi, posilování rodičovských kompetencí, vyhledávání nabídky návazných služeb a další. Pro specifickou skupinu osob opouštějící výchovné zařízení slouží domy na půl cesty, které jsou poskytovány do 26 let věku.

Službu azylový dům využívají osoby z rozdílných věkových skupin a různého sociálního prostředí. Doba využívání služby je rozdílná, některým osobám se podaří naplnit své cíle prostřednictvím služby do tří měsíců, některým se nedaří naplnit svůj osobní cíl v zákonné lhůtě, která by neměla překračovat dobu dvanácti měsíců. Služba je poskytována jak jednotlivcům, tak rodinám s dětmi, kdy převládají služby pro maminky s dětmi, v minimální míře se poskytují služby pro otce s dětmi nebo pro úplné rodiny, což je spíše výjimkou než pravidlem. Do azylových domů

přicházejí nejčastěji osoby z nocleháren, z jiných azylových domů, z podnájemního bydlení, z ubytoven, z domácnosti, z ulice, z výkonu trestu nebo ze zdravotnických zařízení.

Nejčastěji dle zkušeností Armády spásy odcházejí osoby z azylových domů do podnájemního bydlení, přičemž tyto osoby nemají problém hradit své závazky spojené s bydlením a nejsou závislé na alkoholu. Další velkou skupinou jsou lidé, kteří odcházejí zpět do ubytoven, a to především kvůli dluhům na energiích, nebo na nájemném v obecních bytech nemohou dosáhnout na vyšší stupeň bydlení (podnájem, byt). Nejčastějším důvodem přechodu na jiný azylový dům, nebo noclehárnu jsou problémy s dodržováním pravidel daných zařízením např. neuhrazení poplatků za služby, agresivní chování atd.

Zvláštní skupinou využívající azylové domy jsou osoby, kterým se v průběhu poskytování služeb zhoršil zdravotní stav. Z toho důvodu potřebují jinou pobytovou službu, která by zajistila jejich potřeby v oblasti péče např. domovy pro seniory, nebo domy se zvláštním režimem. Do těchto typů služeb se ale pro své nízké příjmy, zadluženost, zdravotní omezení vč. stanovené diagnózy alkoholismus a další nemohou dostat. Vzhledem k tomu, že pro tuto skupinu není ve společnosti nastaven dostupný systém bydlení odpovídající jejím potřebám, osoby tak zůstávají v azylových domech delší dobu než je stanovena zákonem. Služby jsou tak vystaveny dilematu, že pokud ukončí službu, tak pravděpodobně dojde k přesunutí této skupiny uživatelů do nocleháren, nízkoprahových denních center, nebo na ulici. Nahrazováním chybějícího stupně bydlení pro tyto osoby, se zvyšuje riziko vzniku jejich závislosti na dané službě a zároveň je tím nepříznivě ovlivňována motivace ostatních uživatelů.

Další oblastí v rámci poskytovaných služeb azylového domu je práce s lidmi, kteří jsou dlouhodobě nezaměstnaní. Důležitým nástrojem v této oblasti je zakládání sociálních podniků, nebo vytváření „chráněných“ pracovišť v rámci sociálních služeb, kde podpořené osoby vykonávají například práci v prádelnách a kuchyních, zajišťují úklid městských částí, stěhování, drobné stavební práce atd. Na tato vzniklá pracovní místa získávají poskytovatelé dotace z ESF, nebo prostřednictvím úřadů práce. Takovéto zaměstnávání není ale zatím možné zajistit dlouhodobě. Hlavní přidanou hodnotou je znovuzískaná sebedůvěra ve vlastní schopnosti a dovednosti a možnost podpořených osob snížit své finanční závazky.

Některé služby azylových domů poskytují služby v bytech. Takto poskytované služby využívají osoby, které pracují, ale nemohou si dosáhnout na vlastní bydlení z důvodu zadlužení. Dále je tato forma využívána pro poskytnutí služby pro rodiny s dětmi. Takovéto nastavení dává poskytovatelům prostor pro práci s lidmi, pro které není zajištění celodenní podpory ze strany azylového domu vhodné.

Rozšiřující služby pro osoby bez domova.

Oblast bydlení

V současnosti chybí systémová podpora bydlení osob bez domova v bytech s podporou sociální služby. Tyto služby napomáhají osobám využít vlastní možnosti a síly ke zvládnání životních situací, zejména v oblasti bydlení a zaměstnanosti. Poskytovatelé ve spolupráci s obcemi tak reagují na absenci zákona o sociálním bydlení, kdy poskytovatelé tuto situaci řeší registrovanými sociálními službami v podobě terénního programu, sociální rehabilitace, případně sociálně aktivizačními službami.

Relativně nová je možnost bydlení za podpory sociální služby v bytech, kdy má podpořená osoba uzavřenou smlouvu o podnájmu s poskytovatelem sociální služby, který na několik let přebírá roli zprostředkovatele bydlení mezi vlastníkem bytu za podpořenou osobou. Hlavní výhodou takto nastavené služby je fakt, že je-li práce s uživatelem služby úspěšná, vystoupí poskytovatel služby po několika letech z nájemního vztahu zcela a vlastník uzavírá nájemní smlouvu přímo s podpořenou osobou jako s nájemníkem. Takový způsob opuštění sociální služby není pro bývalé uživatele spojen se stěhováním do dalšího bytu, pro vlastníka bytu je tento způsob práce zajímavý tím, že získá prověřeného nájemníka.

Oblast služeb zohledňujících zdravotní situaci

Některé domovy se zvláštním režimem reagují na stárnoucí populaci osob bez domova, které pro svůj věk, sníženou soběstačnost z důvodu chronického duševního onemocnění, nebo závislosti na alkoholu, s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, který omezuje duševní, smyslové nebo fyzické schopnosti, vyžadují pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.

Jako příklad další možné služby zohledňující specifické potřeby, je Služba následné péče v Havířově, která se zaměřuje na osoby závislé na alkoholu, nebo hracích automatech s profilem klienta: závislost 10 až 20 let, opakované pobyty v psychiatrických nemocnicích, bez dlouhodobé abstinence, žádný kontakt s rodinou, rozvedený, dlouhodobě nezaměstnaný, život v nejistém bydlení, opakované pobyty v azylových domech a noclehárnách.

Tato služba dokáže osobním nastavením a režimovým způsobem pracovat nejenom se závislostí, ale zpracovávat všechny oblasti života, které mohou vést ke spouštěcím mechanismům závislosti. Osoba v tomto programu musí dobrovolně dodržovat přísná pravidla, které ji pomohou vybudovat nový život. Služba s touto specializací je u této skupiny mnohem efektivnější než obecné služby azylových domů.

Z 25 osob, které ukončily program za 5 let činnosti této služby, jich do dnešního dne abstinuje 80%, většina z nich bydlí v nájemním bytě a řada má své vlastní zaměstnání.

Závěr

Trendy rozšíření spektra služeb v rámci platné legislativy pro lidi bez domova i mimo trojici - nízkoprahová denní centra, noclehárny a azylové domy vedou k zefektivnění jejich začleňování. Takto nastavené služby zohledňují mnohem lépe možnosti podpořených osob se zacílením na posílení potřebných kompetencí, které vedou ke snížení opakovaného využívání služeb především azylových domů. Důležitým aspektem je zachování vzájemné prostupnosti sociálních služeb, které umožní využívat tyto služby na základě měnících se potřeb cílové skupiny.

Příklady dobré praxe zajištění dostupného bydlení s podporou terénní sociální práce, zřizování domů se zvláštním režimem a domů pracujících se zdravotní situací osob bez domova včetně závislosti ukazují, že větší přizpůsobení sociální služby potřebám cílové skupiny vede k efektivnímu začleňování osob do společnosti. Nevýhodou stávajícího zajištění sociálního systému je, že toto rozšiřování nových služeb není podporováno systematicky na všech úrovních státní správy. Nové služby vznikají v místech, kde jsou na nové trendy sociální práce vnímavé sociální odbory na všech úrovních od obcí po krajské úřady. Nejde tak o systémové opatření, které by reagovalo na potřeby osob bez domova. Nově vznikající specifické služby kapacitně nedostačují, jsou tak znovu nedostupné a systém umožnění prostupu z azylových domů se znovu zastaví.

Stávající legislativa umožňuje poskytování nových služeb lidem bez domova mimo původně zaměřené služby nízkoprahové denní centra, noclehárny a azylového domu. Stávající sociální služby se navíc dokáží přizpůsobovat měnícím se potřebám lidí bez domova, tato adaptace je však často limitována alokací finančních prostředků vyčleněnou pro tuto oblast a v neposlední řadě veřejnou politikou, která zůstává mnohdy v podobě deklarací práce s lidmi bez domova. Snaha o optimalizaci služeb je samozřejmě kýžená, prosté srovnávání nákladů mezi jednotlivými poskytovateli bez možnosti měřit úspěšnost poskytování jednotlivých služeb však sotva umožní skutečně efektivní nastavení celého systému. V případě omezení kapacit služeb azylových domů bez dostatečné alternativy bytů s podporou terénní práce, nebo dalších služeb zohledňujících zdravotní stav povede jen ke snížení dostupnosti služeb pro tyto osoby.

4.2 Potřeby lidí bez domova v procesu participace (Mgr. Eliška Lindovská)

Pokud mluvíme o potřebách, ať už lidí bez domova či kohokoliv jiného, můžeme si vzít za základ Maslowovu pyramidu potřeb, ta vymezuje fyziologické potřeby, potřebu bezpečí, lásky, úcty a potřebu seberealizace. Seberealizace je možné dosahovat pomocí participativních aktivit, o kterých píše také mezinárodní organiza-

ce FEANTSA (Participation Toolkit, 2013). Participace je zde chápána jako „způsob uschopňování lidí podílet se na všech rozhodnutích a na aktivitách, které ovlivňují jejich životy“. V praxi pak participace vypadá následujícím způsobem:

- Uznání, že lidé bez domova mají právo, aby byly jejich názory a pohledy na věc vyslyšeny
- Vytvoření takových struktur, které budou vyslyšení jejich perspektivy umožňovat
- Jednání na základě toho, co bylo řečeno
- Poskytování zpětné vazby o dopadech, které jejich participace měla.

Je možné vymezit několik typů participace: podávání informací, poradní hlas uživatelů, přizívání do aktivit, sdílení moci, plná kontrola.

V různých typech zařízení je pak možné aplikovat různé způsoby participace, například v azylových domech je možné dosahovat přebrání kontroly nad určitými aspekty chodu azylových domů.

Aby byla participace smysluplná, je třeba zaměřit se na několik rovin:

- V individuální rovině by participace měla přinášet osobní zisky, například zvýšení sebevědomí, získání znalostí, dovedností či vzhledu do problematiky.
- V rovině služeb by pomocí participace mělo být umožněno měnit chod či nastavení služeb, takže dané osoby i služba vidí výsledky téměř okamžitě.
- V rovině politické může být dosažení změn spíše otázkou dlouhodobějšího horizontu.
- Poslední rovinou je všeobecné povědomí o problémech chudoby či bezdomovectví a povědomí o předsudcích a stereotypech, které bývají ve veřejnosti přítomny. Skrze zapojování lidí bez domova do procesů změny je možné zlepšovat a měnit toto vnímání.

Jak participaci realizovat v praxi?

Po konzultaci s britskou neziskovou organizací Groundswell, která se zaměřuje na zapojování lidí bez domova do řešení své vlastní situace, jsme byli schopni identifikovat několik praxí, potenciálně přenositelných do ČR:

- V roce 2011 byla v Anglii formována skupina 14ti lidí bez domova (se zkušeností života na ulici) a vytvořena **Komise lidí bez domova**. Tato se scházela po dobu jednoho roku v sedmi regionech Anglie, dostávala podklady k řešení situace bezdomovectví od státních úředníků, poskytovatelů sociálních služeb, výzkumníků a aktivistických hnutí (tzv. „expertů – svědků“), kteří prezentovali svá doporučení pro zlepšování politik týkajících se oblasti bezdomovectví, formou adaptovaného modelu „Občanské poroty“.

Jedno z doporučení, které je možné vztáhnout k současné situaci, se týkalo také zapojování lidí bez domova. Stále častěji vláda přenáší zodpovědnost na lokální úroveň. Je proto důležité, aby byly obce a kraje informovány o potřebách lidí v obtížné situaci. Model „Občanské poroty“ umožňuje nejen vyslechnout zkušenosti lidí v ob-

tížné situaci, ale ukazuje, že jsou tito lidé schopni zvažovat argumenty překládané odborníky a výzkumníky (Priority Recommendations for Government Departments, Homeless People's Commission).

- **Poskytování malých finančních grantů** – které podpoří jednotlivce bez domova, či skupiny v realizaci svých nápadů, či myšlenek. Takový grant může hrát stěžejní roli například v rozvoji podnikání, či sociálního podnikání lidí bez domova.
- **Dostupná školení** – která podpoří rozvoj nejrůznějších dovedností lidí bez domova (vedení jednání, komunikační a prezentační dovednosti, a podobně) – certifikovaná.

Participation Toolkit (2013) se věnuje formulování příkladů participace v největší možné míře.

- **Výběr zaměstnanců** – zapojení uživatelů sociální služby do výběru zaměstnanců je způsob sdílení moci v rámci organizace. Zapojení by se mělo realizovat od podání inzerátu, přes výběr kandidátů pro osobní pohovory, osobní pohovory, až po úvodní zaškolení nových zaměstnanců.
- **Projekty/ organizace vedené lidmi bez domova** – projekt je navržen, rozvíjen a veden uživateli sociální služby. Většinou tyto projekty vznikají v rámci organizací, které mají zkušenost s participací a jsou vedeny uživateli, kteří byli součástí předešlých participativních aktivit. Organizace podporuje tyto projekty podle potřeb uživatelů. Ke zvážení je také vymezení hranice, kdy uživatel služby přestává být „uživatel“.
- **Vedení svého vlastního zotavení** – zvláště u lidí bez domova, kteří se zotavují z drogové závislosti či z duševní nemoci. Existuje několik variant:

Participace v plánování léčby – individuální plán by měl být vyvinut ve spolupráci poskytovatele služby a uživatele služby tak, aby mohl být naplánován program léčby, který odpovídá potřebám uživatele služby.

Participace při vlastním zotavení – je postavena na několika základních principech: zotavení je možné (naděje); člověk by měl být zodpovědný za svůj vlastní život a spokojenost v něm (osobní zodpovědnost); znát sám sebe (sebereflexe); věřit si a hájit své zájmy (hájení svých zájmů); nezbytnou součástí je podpora druhých (podpora). Cíle zotavení nejsou zaměřeny jen na léčbu, ale pokrývají také další aspekty (rodinu, sociální síť, komunitu). Jednou z cest, jak sdílet svůj příběh zotavení a transformace může být „storytelling“ (metoda vyprávění příběhu).

Podpora vrstevníků při zotavení – sdílení životních zkušeností, mentoring, hájení zájmů a vzdělávání dalších může být důležitým aspektem zotavení. Podpora vrstevníků může být v rámci služeb využívána jak formálně, tak neformálně.

Rozvoj praxe a politik – služby poskytované ve spolupráci s lidmi v zotavení mohou snižovat negativní vnímání cílové skupiny ve společnosti.

- **Vrstevnický výzkum** – základní ideou je větší otevřenost při sdílení zkušeností s někým, kdo má podobnou zkušenost (bezdomovectví). Vrstevníci/ výzkumníci

by měli být zapojeni do celého výzkumného procesu. Výzkumníky je třeba proškolit. Role pracovníků je spíše role facilitátora.

- **Vrstevnícké vzdělávání** – sdílení zkušeností poskytuje přidanou hodnotu a expertizu. Je nabourána hierarchie učitel – student. Studenti se ke vzdělavatelům a k informacím, které předávají, vztahují. Vzdělávací materiály by měly být vyvinuty společně s uživateli služeb. Vzdělavatelé/ vrstevníci by měli být vybráni a proškoleni v technikách vzdělávání. Měla by být přítomná podpora a supervize ze strany pracovníků.

Výzvy participace

Při snahách o zavádění participativnějších procesů do rozvoje a formování sociálních služeb, či zapojování lidí bez domova do dalších činností, je třeba dbát na možná rizika s tím související.

Jedním z nich je „tokenismus“, který se může objevit zvláště při nominování, či „sebe-nominování“ člověka bez domova k reprezentaci ostatních ze skupiny na různých setkáních, či konferencích. Přestože tento typ zapojení může být velmi zplnomocňující, pokud nese rysy tokenismu, směřuje k pravému opaku.

Platí zde následující pravidlo: „Pokud je možné vysledovat, že realizovaná aktivita má pro člověka bez domova kladné zisky v osobní rovině, stejně tak jako dopady na jednu či více rovin dalších (praxe, politika, vnímání veřejnosti), pak nelze mluvit o tokenismu.“

Dalšími faktory, které mohou hrát roli při nastavování, respektive nenastavování procesů participace, může být obava zaměstnanců služeb z výsledku takových výstupů, předpoklad, že se názory lidí bez domova budou od jejich lišit, obavy, že se lidé bez domova budou projevovat „agresivně“, radikálně, příliš hlasitě či „naštvaně“.

Sdělení pro porotu:

Organizace pracující s lidmi bez domova deklarují, že vycházejí z jejich potřeb. Existuje konsensus toho, že potřeby stojí v základu formování či realizace sociálních služeb a při formování sociálních politik. Přesto v České republice neexistuje jednotný pohled na to, jakým způsobem se o potřebách lidí bez domova dozvídat a jakým způsobem pracovat při jejich naplňování, včetně možností participace a zapojování lidí bez domova do procesů formování a rozvoje sociálních služeb a návazných politik.

Jsou principy vymezené federací FEANTSA v rámci manuálu „Participation Toolkit“ klíčové pro uvažování nad procesy participace a naplňování potřeb lidí bez domova také pro Českou republiku?

4.3 Problematika poskytování akutní zdravotní péče osobám bez přístřeší (Mgr. Patrik Burda)

Předkládaný příspěvek se snaží nahlédnout na problematiku poskytování akutní zdravotnické péče osobám bez přístřeší. Cílem není plošně obsáhnout problematiku zdravotní péče o tyto osoby, ale pojmenovat konkrétní problémy, které se stávají každodenní rutinou při práci na akutní ambulanci v centru Prahy. Na celou problematiku je nahlíženo z pohledu všeobecné zdravotní sestry. Tedy z pohledu profesionála, který poskytuje péči těmto osobám a je každý den přímo konfrontován s problémy osob bez přístřeší. Konkrétní problémy nevycházejí jen z biomedicínského pojetí zdraví, ale jedná se o problémy i v oblasti psychologické, sociální a spirituální. Příspěvek záměrně poukazuje na určité nedostatky v poskytování zdravotně – sociální péče na základě konkrétních zkušeností, které vycházejí z praxe. Frekvence setkávání se s lidmi bez přístřeší je stále častější, nejen na pracovištích akutních ambulančních, ale i na jiných pracovištích nemocnic. Poskytování kvalitní zdravotnické péče těmto klientům představuje značný problém v následujících oblastech: Omezená možnost identifikace - absence dokladů, poruchy vědomí; Klient bez finančních prostředků, či potvrzení o neplacení regulačních poplatků; Hygienická úroveň klienta; Společensky netolerovatelné návyky chování, atp. V případě, že tento klient bývá do zdravotnického zařízení přivezen Zdravotnickou záchrannou službou (ZZS) bývá zpravidla ve značně zanedbaném stavu. Zkušenosti ukazují, že stavební uspořádání a personální obsazení akutních příjmových ambulančních, kde lze očekávat výše uvedený typ klientů, neumožňuje kvalitně realizovat ošetrovatelskou péči. Pro zajímavost uvádím, že dle statistik provedených na akutních ambulancích, více než 87 % lidí bez domova má hladinu alkoholu v krvi, z toho více než polovina nad 1 promile alkoholu.

V této části, pro dokreslení celé problematiky, jsou uvedeny dvě kazuistiky. Jedná se o konkrétní případy, se kterými se setkáváme při poskytování zdravotní péče na akutní příjmové ambulanci v centru Prahy.

Kazuistika č. 1:

36. letý muž, který žije již pět let na ulici, přebývá na nádraží, v noci na lavičce na zastávce, žebra. Muž je znečištěn, má vši, svrab. Do zdravotnického zařízení byl přivezen ZZS. V dokumentaci je uvedeno „*Pacient nalezen na tramvajové zastávce, záchranná služba volána kolemjdoucími turisty. Pacient je bez známek poranění, není schopen chůze. Z dechu je cítit alkohol, pacient je silně zanedbaný, pokálený*“. Přivezen k nám do nemocnice k vyřešení dalšího postupu. Z vyšetření lékaře vyplývá, že pacient je orientovaný, bez známek poranění, kardio-pulmonálně kompenzovaný, fyziologické funkce v normě, laboratorní vyšetření v normě (lehce zvýšeny jaterní testy a zánětlivé parametry), silně zanedbaný, znečištěný. Na levé dolní kon-

četině má defekt velikosti 5 x 6 cm povleklý, zapáchající, který byl ošetřen. Byl předepsán recept na antibiotika. V krvi má 1,78 promile alkoholu, z důvodu vrávorané chůze je indikován pobyt na Záchytné protialkoholní stanici. Tato jeho pobyt odmítla z důvodu nízké hladiny alkoholu. Kontaktovány sociální zařízení pro bezdomovce, které odmítly pobyt z důvodu pozdní hodiny a vysokého množství alkoholu. Pacient je bez dokladů, hotovosti k zaplacení regulačního poplatku. Vzhledem k noční hodině byl zdravotník nucen nechat klienta v čekárně (se všemi riziky a důsledky) do rána, do vystřízlivění, kdy byl schopen odchodu.

Kazuistika č. 2:

19. letý drogově závislý muž, který žije ve squatu v centru Prahy. Přivezen ZZS, obsah výzvy od operátorky je akutní celkové zhoršení zdravotního stavu. V dokumentaci od Záchrané služby je uvedeno „*Abúzus pervitinu od 17. let, několikrát neúspěšně léče, nyní udává, že už nemůže dál, že je mu zima, chce se léčit, chce to ukončit. Pacient je bez známek zranění, fyziologické funkce má v normě, je vyhublý, znečištěn, na horních končetinách má četné vpichy, některé zanícené*“. Na ambulanci vyšetřen, v moči zjištěny drogy (THC a pervitin), dále v krvi alkohol 2,13 promile, kromě psychických problémů jiné neguje. Neustále opakuje, že se chce léčit a že by to nejradyji všechno ukončil, že život nemá smysl. Po vyšetření lékař na ambulanci indikuje psychiatrické vyšetření a léčbu. Kontaktována Psychiatrická klinika, kde službou majícím lékařem bylo sděleno, že se jedná o častého klienta, který je opakovaně zde léčen a podepisuje negativní reverz. Psychiatrická klinika odmítá pacienta převzít vzhledem k hladině alkoholu, je doporučeno, ať přijde, až bude střízlivý cestou chronické psychiatrické ambulance. Kontaktována Záchytná protialkoholní stanice, kdy je již plně obsazeno. Pacientovy oznámen postup a doporučeno, ať v ordinálních hodinách vyhledá psychiatrickou pomoc, předány kontakty. Pacient toto odmítá a dožaduje se okamžité pomoci. Během chvilky se u něj začíná stupňovat agrese, křičí v nemocnici, kope do topení. Ochrannou službou vyveden z nemocnice, před nemocnicí vysypal koše a odchází neznámo kam. Pacient nemá doklady, hotovost na uhrazení regulačního poplatku.

Obě kazuistiky mají společné:

- Jedná se o pacienty, kteří patří do skupin sociálně znevýhodněných osob – osob bez přístřeší,
- jedná se o pacienty bez dokladu o zdravotním pojištění, prostředků na uhrazení regulačního poplatku, př. dokladu o hmotné nouzi,
- jedná se o klienty v produktivním věku,
- akutně byla poskytnuta lékařská péče bez předložení k tomu nutných dokumentů, nebyla indikována hospitalizace v nemocnici,
- klienti jsou pod vlivem návykových látek,

- hladina alkoholu je tzv. nízká pro pobyt na Záchytné protialkoholní stanici a zároveň vysoká pro zařízení pro bezdomovce, popř. kapacita je již naplněna,
- ze strany zdravotnického zařízení není možno zajistit odpovídající návaznou péči. Z výše uvedeného je zřejmé, že kvůli neposkytnutí následné péče po akutním ošetření je klient dále ohrožen na zdraví a životě. Hrozí riziko dalšího poškození (podchlazení, rozvoj infekce, kolize s automobilem či jiná zranění). V případě, že není zajištěna následná péče, klient ji později již nevyhledá, popř. ji vyhledá, ale ztrácí se víra v pomoc zdravotnictví.

Pro zdravotníky je uvedená problematika denní realitou, často frustrující praxí, neboť právě zdravotník má v etickém kodexu uvedeno:

- Sestra spoluzodpovídá za péči poskytovanou občanům, kteří ji potřebují.
- Při poskytování ošetrovatelské péče sestra vytváří prostředí, v němž jsou respektována lidská práva, hodnoty, zvyky, a duchovní přesvědčení jednotlivce, rodiny a komunity.
- Sestra se spolupodílí na zahájení a podpoře aktivit zaměřených na uspokojování zdravotních a sociálních potřeb občanů, zejména občanů patřících do ohrožených skupin.

V pozici zdravotníka, ať již sestry či lékaře nastává problematická situace. Když je plná čekárna pacientů, kteří čekají na ošetření, které nesnese odkladu. Vzhledem k financování zdravotnictví a limitů od zdravotních pojišťoven, je na akutní ambulanci minimum personálu v nočních hodinách. Není možné kapacitně zajistit, aby lékař či sestra telefonovaly do azylových zařízení, kontaktovaly sociální pracovníky, zajišťovali náhradní oblečení, atp.

Zdravotně-sociální pracovník, který je spoluzodpovědný za péči o klienty v nemocničním prostředí, není vzhledem k pracovní době přítomen, vzhledem k tomu, že k intervencím dochází v nočních hodinách, o víkendech. Navíc je časté, že tento klient po ošetření nevyhledává, popř. nečeká na sociálního pracovníka a jeho intervence.

Základním cílem příspěvku je pojmenovat každodenní situace, se kterými se zdravotníci v centru Prahy setkávají. S vyšším počtem osob bez přístřeší v centru velkých měst jde ruku v ruce i množství nestandardních situací, které je nutno řešit a které souvisí s poskytováním zdravotnické péče této klientele.

Téměř typický problém nastává, pokud není po poskytnutí zdravotní péče indikována hospitalizace, vyvstává téměř nerudovská otázka - Kam s ním...? Právě návaznost péče o osoby bez přístřeší, pokud není indikována hospitalizace, je v současné době z pohledu autora nedostačující. Chybějící návaznost péče o tyto klienty je problémem pro samostatného klienta, zdravotníky i pro provoz zdravotnického zařízení.

Pro komplexnost jsou zde uvedeny 3 okruhy, které považují zásadní pro další řešení:

1. Konfrontace s aspekty bezdomovectví a řešení problémů spojených s poskytováním akutní zdravotní péče – opilst, polymorbidita, projevy v chování obtěžující ostatní pacienti, ztráta společensky přijatelného projevu a ztráta hygienických návyků.
2. Nedostatečná nebo vůbec žádná návazná péče, resp. sociální služby a bezvýsledná opakovaná ošetření, vyplývající z nemožnosti domácího léčení v adekvátních podmínkách.

Předsudečnost, apatie – lhostejnost a místy až agrese objevující se v přístupu zdravotnického personálu k člověku žijícího na ulici, který vyhledá pomoc vyplývající z neřešených nebo neřešitelných problémů a minimální podpory pro zdravotnický personál při poskytování primární péče.

4.4 Začlenění do bydlení: Možnost návratu (Mgr. Jan Snopek)

Ve svém příspěvku se zaměřím na otázku možnosti návratu ze situací bezdomovectví a vyloučení z bydlení do standardního bydlení.

Sociální bydlení jako základ řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení

Existují různé možnosti řešení problému bezdomovectví, vyloučení z bydlení a finanční nedostupnosti bydlení – konkrétně řešení prostřednictvím dočasného ubytování, skrze trh s nájemním bydlením, prostřednictvím vlastnického bydlení a, konečně, prostřednictvím podpory veřejného a sociálního bydlení. Protože přebývání na ubytovnách, případně v pobytových zařízeních sociálních služeb nelze považovat za bydlení, kde si je možné vytvořit domov, a jde tedy o stav skrytého bezdomovectví⁴, nepředstavuje ubytování řešení, ale součást problému⁵. **Páteří řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení musí být jednoznačně zajištění dostatečného počtu kvalitních, nesegregovaných a finančně dostupných bytů a také návazných služeb**, které budou domácnostem k dispozici podle jejich potřeb a preferencí.

Naskýtají se otázky, **jak, kým a za jakých podmínek by tyto byty měly být zajištěny**. Zahraniční i tuzemské zkušenosti ukazují, že vhodným způsobem zajištění

4 Srov. FEANTSA (2007): *Evropská typologie bezdomovectví ETHOS*. Dostupné na: http://feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=221&cle=8e3e51a42f60896a7e21557b9fda79992e7f8833&file=pdf%2Fcz.pdf&lang=en

5 Shrnutí problémů spojených s ubytovnými viz Snopek, Jan a kol. (2014) *Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení*, Praha: Platforma pro sociální bydlení, str. 12 - 13.

bydlení pro lidi bez domova není podpora vlastnického bydlení. A do velké míry to platí rovněž o podpoře soukromého nájemního sektoru. Existují sice podnětné příklady využití trhu s nájemním bydlením pro sociální účely⁶, ukazuje se ale, že jsou kapacitně omezené a že řešení nemůže být postaveno primárně na nich. **Hlavní část řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení proto musí stát na veřejném, resp. sociálním bydlení.**

V ČR dosud nejsou sociální bydlení, ani jeho role vymezeny. Je možné se ale poučit v zahraničí. Neexistuje sice jednotná definice využívaná napříč Evropskou unií, přesto lze identifikovat společné základní prvky, jež různé evropské modely sdílejí. Jde o nájemní byty, jež současně naplňují tři charakteristiky: **(1) Byly pořízeny a/ nebo jsou provozovány s využitím veřejných prostředků; (2) nájemné je v nich regulované na nižší než tržní úrovni (zpravidla jde o tzv. nákladové nájemné nebo o nájemné odvozené od výše příjmů nájemníků) a (3) jsou přidělovány prostřednictvím administrativní aplikace sociálních kritérií a nikoli na bázi tržních mechanismů** (tedy na základě vztahu poptávky a nabídky).

Vhodné rozpracování této minimální definice sociálního bydlení představuje definice zpracovaná mezinárodní organizací FEANTSA.⁷ Podle této definice jde o bydlení, které:

1. řeší selhání trhu s bydlením,
2. se zaměřuje na lidi, u kterých nelze očekávat, že naleznou přiměřené bydlení na soukromém trhu s bydlením vlastními prostředky,
3. má jasná pravidla přidělování,
4. poskytuje bydlení adekvátního a pravidelně ověřovaného standardu,
5. je zajišťováno s využitím veřejných dotací,
6. je poskytováno na bázi neziskovosti,
7. je monitorováno veřejnými orgány.

Sociální bydlení může plnit různé role. Historicky v Evropě sociální bydlení sloužilo především k **zajištění kvalitního finančně dostupného bydlení pro produktivní části nízkopříjmových obyvatel (dělnické třídy)**, přičemž marginalizované části populace (například nezaměstnaní) k němu neměli přístup a museli se spoléhat buďto na nejméně kvalitní sektor trhu s nájemním bydlením nebo pro ně byly určeny různé substandardní formy ubytování.⁸ V posledních letech dochází v důsledku nárůstu

6 Viz např. De Decker, Pascal (2012): *Social rental agencies: An innovative housing-led response to Homelessness*. Brussels: European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA)

7 European Observatory on homelessness (2011): *Social housing allocation and homelessness*, Brussels: FEANTSA, str. 16.

8 Takto tomu po dlouhou dobu bylo/je např. ve Francii, Švédsku či Rakousku, kde – ač existuje rozsáhlý sociální bytový fond – byli/jsou nejvíce znevýhodnění odkázáni na „sekundární trh s bydlením“ (či na tzv. velmi sociální bydlení). Viz např. Reinprecht, Christoph a Claire Levy-Vroelant (2008): *Housing the poor*

nezaměstnanosti, ekonomické krize a prosazování neoliberálních politik ke změně role sociálního bydlení. Dochází k jeho rezidualizaci (zacílení na nejpotřebnější⁹) a stává se záchrannou sítí pro ty, kteří by nebyli schopni zajistit si bydlení na volném trhu. Obě zmíněné funkce se nevyklučují. Naopak. Platforma pro sociální bydlení navrhuje, aby cílová skupina pro sociální bydlení byla definována na základě sjednocení množiny osob v situaci bez domova či vyloučení z bydlení podle typologie ETHOS (množina A), a osob, které jsou nepřiměřeně zatíženy náklady na bydlení (množina B), a současně nejsou schopny řešit situaci vlastními silami (tzn. bude především aplikován příjmový strop).

Přístupy zaměřené na bydlení (*housing-led approaches*)

Ve zbylé části příspěvku se zaměřím na otázku jak a za jakých podmínek (sociální) byty lidem bez domova a lidem vyloučeným z bydlení poskytovat. Představím přístupy k řešení bezdomovectví, jež jsou zaměřeny na bydlení (*housing-led approaches*), tedy přístupy, k jejichž rozvoji vyzvala v roce 2010 porota Evropské konsenzuální konference o bezdomovectví¹⁰ a následně – v roce 2011 – také Evropský parlament¹¹. Samotný termín „přístupy zaměřené na bydlení“ vymyslela porota zmiňované Evropské konsenzuální konference jako označení pro „všechny politiky zaměřené na bezdomovectví, jež zvyšují přístup k trvalému bydlení a zároveň kladou důraz na prevenci ztráty bydlení a na poskytování adekvátní flexibilní podpory přímo v domácnostech na základě jejich potřeb“.

Nejnámějším a v současnosti (nejen v EU) nejčastěji zaváděným modelem¹² spadajícím mezi tyto přístupy je model „bydlení v první řadě“ (*housing first*), který byl

in Paris and Vienna: The changing understanding of 'social'. In: Scanlon, Kathleen a Christine Whitehead, eds.: *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. London: LSE, str. 209–224.

9 V návaznosti se v některých státech ustupuje od poskytování sociálního bydlení na neomezenou dobu. Místo toho se poskytuje na dobu, po jakou je domácnost skutečně potřebuje (tedy pokud se zlepší její socioekonomická situace, musí si hledat bydlení na volném trhu). Viz např. Fitzpatrick, Suzanne & Hal Pawson (2014): Ending security of tenure for social renters: Transitioning to 'ambulance service' social housing? *Housing studies*, 29, No. 5, 597–615.

10 FEANTSA (2010): *European consensus conference on homelessness: Policy recommendations of the jury*. Brussels: FEANTSA, str. 16. (Český, ne vždy přesný překlad je dostupný zde: http://www.azylovedomy.cz/soubory/282_Z%C3%A1v%C4%9Bry%20konsensu%C3%A1ln%C3%AD%20konference%202010_web.pdf).

11 14. září 2011 přijal Evropský Parlament usnesení vyzývající k přijetí evropské strategie řešení bezdomovectví. Jedním z klíčových požadavků byla právě výzva „k zvláštnímu zaměření na přístupy, jejichž těžištěm je otázka bydlení, v rámci inovačního proudu Evropské platformy pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení s cílem posílit vědomostní základnu ohledně efektivních kombinací zajištění bydlení a terénní podpory pro bývalé bezdomovce a zprostředkovat postup založený na znalostech a vývoji“. Usnesení B7-0475/2011 dostupné zde: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0475+0+DOC+XML+V0//EN> (český překlad usnesení obsahuje věcné chyby).

12 Model *housing first* je klíčovým přístupem národních strategií boje proti bezdomovectví v řadě zemí (např. v Dánsku, Finsku, Francii, Irsku, Kanadě, Norsku a nebo USA). V mnoha dalších státech přístup testován.

vytvořen v reakci na nízkou úspěšnost do té doby převládajících přístupů k integraci chronických bezdomovců trpících komplexními problémy, které předpokládaly, že samostatné bydlení má být až završením celého integračního procesu a že na samostatné bydlení, je třeba lidi bez domova připravit (model zvaný „bydlení až po přípravě“, *housing ready*).

Model „bydlení až po přípravě“ je někdy nazýván jako „vícestupňový model“. Je tvořen několika, zpravidla třemi stupni uspořádanými hierarchicky. Klient má postupovat od krizového, krátkodobého ubytování, přes dočasné, tréninkové bydlení svázané s užíváním sociální služby až po samostatné bydlení. S tím, jak je domácnost „připravenější“ na samostatné bydlení, postupuje do vyšších stupňů, kde je jednak nižší intenzita podpory a kontroly, jednak vyšší míra autonomie a soukromí. (Trvalé) samostatné bydlení má fungovat jako „odměna“, jež je poskytována za dodržování stanovených podmínek (splácení dluhů, hledání zaměstnání, abstinenci a dodržování léčebných a individuálních podpůrných plánů).

Proč je podle expertů model *housing ready* tak málo úspěšný? Shrnu hlavní body:¹³

- Říká se, že plavat se člověk naučí nejlépe ve vodě. Stejně tak lze v azylových domech či v ubytovnách těžko získat kompetence pro udržení samostatného bydlení (místo toho zde dochází k adaptaci na instituci). Není důvod, proč tyto kompetence netrénovat přímo v bytech.
- Problém představuje kumulace rolí (poskytovatel sociálních služeb je zároveň poskytovatel bydlení). Sociální pracovníci tak časem přejímají perspektivu vlastníků bytů a mají tak tendenci k postupnému zpřisňování kritérií (zvyšování prahu) a „slízávání smetany“. Stále větší podíl klientů vnímají jako neschopné samostatného bydlení. To vede ke sklonu k větší kontrole a nebezpečí narušení vztahů mezi sociálním pracovníkem a klientem.
- Model vede k rozšiřování kapacit nižších stupňů. Efekt „úzkého hrdla“ vede k tomu, že příliš mnoho klientů uvizne (cirkuluje) v nižších stupních systému a na samostatného bydlení nikdy nedosáhnou. Bezdomovectví se tak v důsledku může spíše zvýšit.
- Ti, kteří neuspěli, jsou silně stigmatizováni, takže se dá říct, že se systém stává ve výsledku systémem exkluze.

Model *housing first* je oproti tomu založený na co nejrychlejším, nepodmíněném poskytnutí samostatného bydlení, je tedy nízkoprahový a je založený na

13 Viz např. Sahlin, Ingrid (2005): The staircase of transition: Survival through failure. *Innovation*, 18, 2: 115–135; Busch-Geertsema, Volker – Ingrid Sahlin (2007): The Role of Hostels and Temporary Accommodation. *European Journal of Homelessness* 1: 67–93; Busch-Geertsema, Volker (2013): *Housing first Europe: Final report*. Bremen/Brussels: GISS, str. 15–17.

principu harm-reduction.¹⁴ Model tedy nepředpokládá žádnou předchozí přípravu či ověření kompetencí k bydlení, nepodmiňuje poskytnutí bydlení využíváním sociální služby (klienti musí zpravidla pouze akceptovat návštěvu jednou týdně), splacením dluhů, absolvováním léčby, abstinencí apod. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že **model housing first neznamená pouhé poskytnutí bydlení (nejde o housing only); integrální součástí modelu je poskytování flexibilní individuální sociální asistence v intenzitě a po dobu, jež jsou závislé na potřebách konkrétního uživatele.** Platí, že ne všichni lidé bez domova potřebují speciální sociální asistenci, všichni však potřebují přístup k bydlení a prostředky k jeho udržení. Podmínky pro účast v programu proto nemohou být příliš standardizované.

Paradigmatický model *housing first*, jak byl vyvinut před 20 lety v New Yorku, je definován osmi následujícími charakteristikami:¹⁵

- Přístup chápe bydlení jako základní lidské právo.
- Ke všem klientům bez rozdílu musí být přístupováno s respektem a vřelostí.
- Podpora je klientům poskytována tak dlouho, jak potřebují.
- Využívá se (ideálně) rozptýlené bydlení.
- Poskytování bydlení a sociálních služeb je oddělené. (Služby jsou poskytovány na dobrovolné bázi.)
- Je kladen důraz na možnost volby klienta.
- Přístup se orientuje na uzdravení.
- Přístup je založen na principu *harm reduction*.

Protože se názvem *housing first* v současnosti označují relativně odlišné přístupy, a protože nemám prostor k tomu, abych se jim zde věnoval,¹⁶ řeknu jen, **co za housing first rozhodně není možné považovat:**¹⁷

- Přístupy vyžadující přípravu, terapii, abstinenci,
- projekty vyžadující úspěšné absolvování předchozích kroků v programu, který má klienty „připravit na bydlení“ mimo běžné bydlení,
- programy, které poskytují přechodné bydlení, dočasné bydlení nebo jiné typy bydlení, kde je pobyt časově omezený a závislý na trvání podpory,
- sdílené bydlení (pokud si to nepřejí samotní uživatelé služeb),

14 Viz např. Tsemberis, Sam (2010): *Housing first manual: The Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. New York: Hazelden; Pleace, Nicholas (2012): *Housing first*. Paris/Brussels: DIHAL/FEANTSA; nebo Busch-Geertsema, Volker (2013): *Housing first Europe: Final report*. Bremen/Brussels: GISS, str. 15–17.

15 Tsemberis, cit. dílo.

16 Základní rozlišení tří typů *housing first* (modely *Pathway to housing*, *communal housing first* a *housing first „light“*) viz Pleace, cit. dílo, str. 9–40.

17 Převzato z Busch-Geertsema, Volker (2014): *Housing first and housing led policies: Introduction and themes for debate*. Prezentace připravená na workshop konaný 21. října v Praze.

- projekty, jež vystěhovávají nájemníky z jakýchkoliv jiných důvodů, než jsou důvody uváděné standardně v nájemní smlouvě.

Projekty housing first vykazují velmi vysokou míru úspěšnosti (měřenou podílem klientů, kteří si dlouhodobě udrží získané nájemní bydlení). *Míra udržení bydlení se v různých projektech pohybuje mezi 75 až 95 procenty!*¹⁸ Je třeba si uvědomit, že model *housing first* zpravidla pracuje s klienty, kteří se potýkají s těmi nejzávažnějšími problémy, tedy s klienty, kteří byli tradičními přístupy považováni za neschopné samostatného bydlení. Model *housing first* prokázal **dobré výsledky i v jiných oblastech** např. zlepšení kvality života, léčbě závislosti aj. Model se rovněž ukázal být **finančně efektivnější než tradiční přístupy.**

Závěrem:

Řada zahraničních výzkumů ukazuje, že při náležité podpoře (tedy nejde-li pouze o housing only) je možný úspěšný návrat do standardního bydlení i v případě chronických bezdomovců s komplexními problémy (mentálním onemocněním kombinovaným se závislostmi na návykových látkách) a že tito lidé jsou schopni si v převážné většině toto bydlení dlouhodobě udržet. Z toho lze vyvodit, že tento přístup bude fungovat i u lidí, kteří netrpí tak závažnými sociálními, popř. zdravotními problémy.

Je třeba mít realistická očekávání a uvědomit si, že ukončení bezdomovectví neznamená odstranění chudoby, vyléčení duševních onemocnění či zajištění ekonomické soběstačnosti. Vyřešením těchto dlouhodobých problémů by nemělo být podmiňováno zajištění standardního bydlení. V případě nejvíce marginalizovaných lidí si vyžádá další integrace do společnosti svůj čas, realističtější cílem proto je „relativní integrace“.

4.5 Zaměstnávání lidí bez domova (PhDr. Pavel Pěnkava)

1. Výchozí teze

Na zaměstnávání lidí bez domova je potřeba hledět v širším kontextu – tj. z pohledu vnitřních a vnějších faktorů. Mezi 4 základní patří:

- **společenská zakázka** – tím je myšleno veřejné mínění, které vytýká osobám bez přístřeší jejich pracovní nečinnost (společnost si přeje, aby pracovali a tím „neparazitovali“ na druhých)
- **reálné možnosti na trhu práce**, které jsou ovlivněny narůstající nezaměstnaností

18 Pro výsledky newyorské organizace *Pathways to housing* viz Tsemberis, cit. dílo, příloha; pro výsledky pěti evropských měst zařazených do projektu *Housing first Europe* viz Busch-Geertsema, cit. dílo, str. 54–60; pro výsledky kanadského projektu *At home/Chez soi* viz Mental health commission of Canada (2014): *Cross-Site At Home/Chez Soi Project: National final report*. Calgary: MHCC, str. 17–20.

osob s nízkou kvalifikací nebo členů různých druhů minorit (v tomto případě osob bez přístřeší)

- **oblast subjektivních potřeb osoby bez přístřeší**, které se proměňují s délkou pobytu ve stavu bezdomovectví
- **schopnosti osob bez přístřeší uplatnit se na trhu práce**, respektive využít konkrétní nabídky pracovního poměru a jeho dlouhodobé udržení

2. Historický vývoj

Vývoj po listopadu 1989 postupně zvyšoval nároky na společenské uplatnění a v některých činnostech vyžadoval zcela odlišný přístup a způsob myšlení, než tomu bylo dříve.

Předchozí režim sice vytvářel téměř stoprocentní pracovní příležitosti, protože byla uzákoněna pracovní povinnost, to s sebou ale přinášelo i jistá specifika přístupu k zaměstnancům, obzvláště v dělnických nekvalifikovaných profesích.

Jedním z důsledků nucené zaměstnanosti například bylo, že setrvání v pracovním poměru zaměstnavatel zpravidla nepodmiňoval tak přísnou pracovní morálkou, jako je tomu v současné době. Významnou výhodou také byly podnikové ubytovny, které nabízely dočasné přístřeší pracovníkům, kteří jinde bydlet nemohli.

Na tehdejšímu trhu práce tedy existovaly podmínky, které pomáhaly řešit situaci „osob společensky nepřizpůsobených“, jak byly tyto osoby tehdejší legislativou označovány, ovšem pouze v případě, že nevedly „zahálčivý způsob života“, jinak byly vystaveny trestnímu stíhání a uvěznění.

K těmto opatřením lze zaujímat různý přístup. Jejich společným znakem však bylo, že se zaměřovaly pouze na odstraňování zjevných důsledků společenského propadu s následným sociálně patologickým dopadem, nikoli však na jejich příčiny.

Na počátku 90. let minulého století se ještě dařilo tyto lidi zaměstnávat převážně u státních podniků, které se buď dále transformovaly, nebo později zanikly. Dočasně se dařilo – hlavně ve větších městech – uzavírat jakési lokální dohody mezi zaměstnavateli a obcemi, kdy byli klienti zaměstnáváni na základě doporučení sociálních pracovníků. S jejich pomocí se následně na pracovištích také řešily případné konflikty, absence apod. Dalšími důvody pro sociální vyloučení jsou: klesající solidarita s minoritními skupinami, nepříznivý obraz o bezdomovectví nebo negativní zkušenosti zaměstnavatelů.

3. Význam zaměstnávání pro člověka v nepříznivé životní situaci

Zaměstnávání je jeden z nejvýznamnějších prostředků při snaze o integrování lidí bez domova do většinové společnosti. Na základě zkušeností však odborníci jednoznačně poukazují na zcela neuspokojivou nabídku, která je pro ně na trhu práce k dispozici. Tvzení, že vyšší nezaměstnanost je u této skupiny lidí zapříčiněna jimi samotnými popřípadě neochotou zaměstnavatelů, je zjednodušené.

Příčiny tohoto stavu jsou multifaktoriální a někdy je i pro odborníka těžké určit ty hlavní, na které je třeba se zaměřit prioritně, resp. koncepčně.

Jednoznačně nelze tvrdit, že lidé bez domova odmítají přijmout práci, stejně jako nelze tvrdit, že pokud by chtěli, tak mohou práci získat. Problém zaměstnávat tyto osoby vychází z mnoha viditelných, ale i neviditelných okolností, které se odborníci snaží identifikovat v souvislosti s osobností klienta a společenským prostředím.

Ztráta zaměstnání způsobuje u člověka frustraci o to větší, když je zapříčiněna vlastním selháním. Pokud dochází k opakovanému neúspěchu, vytváří se u člověka obranný mechanismus, kterým si jedinec ospravedlňuje neschopnost udržet si nebo získat nové zaměstnání. Tyto mechanismy v kombinaci s častou fluktuací, případně dlouhodobou nezaměstnaností, vytvářejí negativní stereotypy v uvažování a chování dotčené osoby.

Pro úspěšnou reintegraci musí odborníci pracovat nejenom s aktuální pracovní nabídkou, ale rovněž s klientovou osobností a jeho návyky a postoji, v tomto případě k zaměstnávání.

Ideální stav ve spolupráci s osobou bez přístřeší je získat a udržet pracovní poměr, který klientovi zajistí dostatečný finanční příjem a uspokojení jeho psychosociálních potřeb. V reálné situaci je ale často sociální pracovník konfrontován s klientovým odmítáním pracovních příležitostí a kolísáním jeho motivace, nebo jeho úplnou rezignací.

Jedním z cílů sociální práce je vytvářet podněty pro motivaci osob bez přístřeší ucházet se o zaměstnání a jejich podpora v tomto procesu.

4. Objektivní překážky v zaměstnávání

Tvrzení č. 1: Přiznaný status osoby bez přístřeší před zaměstnavatelem zamezuje plnohodnotnému uplatnění na otevřeném trhu práce.

Postupně vzrůstající nezaměstnanost ve většinové společnosti, domnělý pokles životní úrovně, fiktivní nebo faktický pocit ohrožení ze strany deviantních osob, předsudky vzniklé na základě získaných desinformací, pokles solidarity se sociálně slabými a zájmu o lidsko-právní témata jsou některé ze současných trendů, které mohou ovlivňovat veřejné mínění ve vztahu k lidem bez domova.

Nejčastěji se setkáváme s názorem, že se jedná o „nemakačenka“, kteří z našich daní vedou zahálčivý způsob života. I z těchto důvodů mají lidé bez domova objektivní problém získat pracovní příležitost jak vzhledem ke své kvalifikaci, tak rovněž ke svým nárokům.

Téma bezdomovectví je zároveň nezajímavé pro komunální i celostátní politiku. V poslední době se lze také setkat s negativní předvolební kampaní, která slibuje voličům, že lidé bez domova budou eliminováni od tzv. slušných občanů.

Veřejné mínění a společenské nálady se promítají i do přístupu samotných zaměstnavatelů při přijímacím řízení. Status osoby bez přístřeší je rovněž kontraproduktivní v kombinaci s postavením osoby vracející se z výkonu trestu odnětí svobo-

dy. Zaměstnání pro osoby ve výkonu trestu není automaticky zajištěné, v současné době Generální ředitelství vězeňské služby uvádí 41,9% (údaj je k červnu 2014) zaměstnaných vězňů.

Přednost dostávají uchazeči, jejichž trest je za zanedbání povinné výživy, anebo mají povinnost uhradit vzniklou škodu v důsledku trestné činnosti. Nicméně, i když byla osoba ve výkonu trestu zaměstnávána, neznamená to, že v případě získání pracovního poměru po propuštění, nenarazí na komplikace. Zaměstnávání vězňů se řídí v určitých oblastech jinými pravidly než je tomu v běžném pracovním poměru na svobodě. Zde je důležité upozornit na negativní jev, který vzniká během výkonu trestu a označuje se jako **prizonizace**.¹⁹

Pokud osoby bez přístřeší dlouhodobě projevují zájem o zaměstnání, nehlédě na jeho formu, tzn. i o příležitostné zaměstnávání, je pravděpodobnost jejich uplatnění mnohem vyšší. Nejčastěji se jedná o Dohodu o provedení práce a Dohodu o pracovní činnosti prostřednictvím pracovních agentur. Problémy, které uchazeči řeší, jsou: trvale být k dispozici agentuře, která zaměstnání zprostředkovává (to vyžaduje mít neustále mobilní telefon a přístup k emailové adrese); dodržování stanovené pracovní doby a to zejména u směnných provozů, kde pracovní doba nemusí korigovat s provozní dobou ubytoven a to především u azylových domů.

Další nezbytnou podmínkou je mít v držení občanský průkaz (neboť ztráta, nebo odcizení je u těchto lidí velmi častým jevem).

Úřady práce v současné době neposkytují klientům pracovní nabídky, které by za daných podmínek byli schopni využít. Rovněž disciplína osob bez přístřeší dodržovat pravidelné návštěvy na oddělení zaměstnanosti bývá problémem. Úřady práce v některých případech nezohledňují tyto osoby a přistupují k nim stejně jako k ostatním uchazečům o zaměstnání. To se projevuje především v případech, kdy se uchazeč z řad klientů sociálních pracovníků nezdržuje v místě trvalého pobytu, kde je evidován.

Zájem zaměstnavatelů pominul rovněž se změnou národnostní situace na trhu práce. Velké změny jsou způsobeny od konce dvacátého století mimo jiné i přílivem cizinců, kteří jsou ochotni i přes jejich mnohdy vysokou kvalifikaci pracovat za nízké mzdy, a dále také nevyhnutelnou konkurencí mezi firmami, kladoucí důraz mimo jiné na již zmiňovanou pracovní morálku, tedy vysoký pracovní výkon, spolehlivost a složitější vzorce společenského chování i u méně kvalifikovaných profesí.

Neposlední ve výčtu objektivních překážek je stále se zvyšující počet případů zaměstnávání osob bez přístřeší v tzv. šedé ekonomice. Pokud nemá osoba bez přístřeší občanský průkaz, není dlouhodobě schopna si zajistit pracovní příležitost,

¹⁹ Prizonizaci lze chápat jako přízpůsobení se vězeňské kultuře, způsobu reagování na dané situace, prostředku k dosahování uspokojování určitých potřeb a v neposlední řadě jako „bezpečný“ způsob, jak přežít dobu strávenou ve vězení. Prizonizace je jeden z mnoha projevů účelového jednání u lidí, kteří se obracejí na sociální pracovníky.

nebo je cizincem, volí jako alternativu vstup do nelegálního zaměstnání, kde ovšem vzniká řada rizik - nejčastěji nevyplacení mzdy za odpracovanou činnost. Takto zneužití zaměstnanci se mohou svého nároku na výdělek domáhat různými způsoby, které je nezřídka přivádějí i do rozporu se zákonem.

Občané, kteří se dostanou do obtížné životní situace a mají zájem získat zaměstnání, které jim zajistí uspokojení potřeb, jsou na trhu práce znevýhodněni oproti jiným uchazečům, proto často nepřiznávají svůj status osoby bez přístřeší. Pokud to ale zaměstnavatel posléze zjistí, může to být neoficiální důvod k rozvázání pracovního poměru.

5. Subjektivní překážky v zaměstnávání

Tvrzení č. 2: Osoba bez domova ztrácí v důsledku své neschopnosti dodržovat pravidla a morálku na pracovišti reálnou možnost být dlouhodobě v zaměstnaneckém poměru.

Příčinou vzniku bezdomovectví je mnoho, všechny však mají jednoho společného jmenovatele, kterým je zpravidla neschopnost navázat, udržet a rozvíjet sociální vztahy. Vztahy na pracovištích jsou proto jedním ze zásadních důvodů, který způsobuje ztrátu zaměstnání nebo dlouhodobou nezaměstnanost. V příloze č. 1, str. 9., jsou uvedeny vybrané teorie pojednávající o důvodech nedostatečné sociální adaptability jedince.

Problémy na pracovištích, a to především ve vztahové oblasti, totiž souvisí mimo jiné i s negativními osobnostními vlastnostmi části osob bez domova a jsou významnou příčinou jejich extrémního společenského propadu.

K tomu se připojuje kombinace dalších faktorů, jako jsou například závislosti, trestná činnost, zadluženost a z ní plynoucí exekuce, ztráta pracovních návyků nebo formální problémy při vstupu do pracovního procesu (absence dokladů totožnosti, zápočtového listu, dokladů o vzdělání apod.).

Závažné sociálně ekonomické důsledky má především neplnění vyživovací povinnosti, za kterou je možno uložit až nepodmíněný trest odnětí svobody, přičemž povinnost uhradit dlužné výživné samozřejmě s trestem nezaniká.

Uchazeče z řad lidí bez domova je potřeba dělit na ty, co deklarují a prakticky projevují zájem získat zaměstnání, dále na ty, kteří pouze deklarují svůj zájem, ale jedná se spíš o prostředek k manipulaci, nebo již zmíněný obranný mechanismus. Poslední skupinou jsou osoby, které nedeklarují a ani neprojevují zájem o zaměstnání. Zde dochází k chybám a omylům, kdy chce sociální pracovník, byť i v dobrém úmyslu, klientovi poskytování dalších služeb podmínit tím, že si jedinec bude aktivně shánět zaměstnání.

6. Řešení problematiky zaměstnávání osob bez přístřeší

Tvrzení č. 3: Pro osoby bez domova je nezbytné vytvořit chráněné pracovní pří-

ležitosti a tréninková zaměstnávání, která by jim umožnila získat finanční příjem a zároveň je podporovala v pracovních a sociálních dovednostech.

Velice často se diskutuje o alternativních možnostech zaměstnávání osob bez přístřeší, kterým by se alespoň částečně řešila vysoká nezaměstnanost těchto občanů. Je důležité zmínit, že bylo učiněno několik projektů, ať už v lokální rovině realizace jednotlivých neziskových organizací (např. Armáda spásy ČR, Naděje, o. s.), anebo na úrovni kraje, respektive Hlavního města Prahy („Aktivizace pracovního potenciálu sociálně znevýhodněných občanů“ pod Městským centrem sociálních služeb a prevence v roce 2008). Poznatky z těchto aplikovaných projektů jsou uspokojivé. Osoby bez přístřeší jsou schopny pracovat v tzv. chráněném režimu, to znamená, že se od nich nevyžadují běžné pracovní povinnosti v celém rozsahu. Rovněž se bere zřetel na toleranci určitých výkyvů v pracovní produktivitě a především v chování. Pracovní výkon není prioritním cílem zaměstnávání, důležitější je výchovně sociální působení na jedince.

Další způsob zaměstnávání je prostřednictvím tzv. pozitivní diskriminace. V minulosti byl realizován projekt „Start“, který zaštiťovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a jeho realizaci prováděly okresní úřady prostřednictvím sociálních kurátorů. Sociální kurátoři měli možnost po předchozí spolupráci napsat klientům, kteří se vraceli z výkonu trestu odnětí svobody, doporučení na vybrané zaměstnavatele.

Ti je mohli za zvýhodněných podmínek (snížení mzdových nákladů či příspěvek na vytvoření pracovního místa) zaměstnat. Nutno dodat, že se tento projekt ze strany zaměstnavatelů nesetkal s kladným přijetím.

Jako další možné řešení situace, které zatím nebylo v České republice realizované, je tréninkové otevřené zaměstnávání. Jedná se o možnost, kdy by zaměstnanec mohl do práce přijít podle svých potřeb a možností. To znamená, že by měl tolerováno i nepravdělné chození do práce, dostal by však pouze plat za skutečně odpracované dny nebo hodiny. Cílem tohoto přístupu k zaměstnávání lidí bez domova je umožnění příjmů pro osoby, které nejsou schopné vzhledem ke své situaci, schopnostem a osobnostním rysům pravidelně docházet do zaměstnání. Mimo jiné by tato možnost pracovní příležitosti eliminovala rizika zadlužování, trestné činnosti (ať už v pozici viníka, nebo oběti) a jiných nežádoucích jevů.

Skutečnost, že lidé bez domova patří do segmentu uchazečů obtížně uplatnitelných na trhu práce, ať už z objektivních nebo subjektivních důvodů, by měla vyústit v hledání alternativních způsobů, jak tento integrační nástroj lidem bez domova nabídnout a umožnit.

7. Závěr

Osoby bez přístřeší lze vzhledem k jejich nepříznivé životní situaci a důvodům, které z toho vyplývají, považovat za občany hodné zvláštního zřetele. Z logiky věci vyplývá, že pokud by byli schopni si zajistit zdroj obživy, nebudou vyhledávat insti-

tucionální pomoc. Na rozdíl od nezaměstnaného uchazeče o zaměstnání, který na zvládnutí tohoto přechodného stavu může využívat své sociální dovednosti a zázemí, klienti sociálních pracovníků potřebují nabídku přijatelnou s ohledem na jejich celkovou situaci.

Je potřeba akceptovat fakt, že práce motivovaných a schopných klientů je poměrně méně, nežli je těch, kteří z nejrůznějších důvodů o pracovní uplatnění neusilují. Ze skutečnosti, že je bezdomovectví sociálně patologický jev, vyplývá, že jeho důsledky zásadním způsobem negativně ovlivňují jeho nositele. Jedna ze zasažených oblastí je i zaměstnávání.

Proto nelze aplikovat dvojí přístup ke klientům, kteří si něco tzv. zaslouží, protože se snaží získat zaměstnání, a odlišně k těm, kteří jsou zdánlivě pasivní.

Mezi návrhy na možná řešení, která by pomohla zvýšit zaměstnanost lidí bez domova, lze řadit: komplexní programy na získávání pracovních návyků a rekvalifikace pro vhodné pracovní profese; vytvoření pracovních míst určených výhradně pro tuto skupinu osob, kde by za asistence odborníků (pracovních asistentů) lidé bez domova mohli pracovat; či vyhledávání potenciálních zaměstnavatelů, kteří by za předem stanovených výhod zaměstnávali tyto osoby na běžných pracovních pozicích; pomáhat zprostředkovat zaměstnání připraveným a schopným zájemcům na otevřeném trhu práce. Vše podpořeno výkonem sociální práce.

Podmínkou ke zdařilé realizaci tohoto záměru je samozřejmě individuální sociálně terapeutický přístup ke každému jedinci, který o získání pracovního uplatnění projeví zájem. Zároveň je ovšem třeba akceptovat skutečnost, že určitá část lidí bez domova nenalezne pracovní uplatnění ani za předpokladu vytvoření optimálních podmínek a to vzhledem k nedostatečné míře jejich schopností a některých negativních osobnostních vlastností.

V širším kontextu:

TOMEŠ, I. *Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost*. Socioklub: Praha, 2001.

TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha: Portál, 2010

4.6 Dluhy (JUDr. Marta Šosová)

Cílem příspěvku je hledání odpovědi na to, co by se mělo změnit v legislativě a praxi orgánů veřejné správy, aby existující zadlužení nezpůsobovalo vyčlenění lidí na okraj společnosti a ztrátu bydlení a aby neznemožňovalo, nebo nepřiměřeně neztěžovalo návrat k důstojnému způsobu života.

Příspěvek se zaměří nejprve na stručný výčet jednotlivých situací vedoucích k zadlužení a způsob, jakým existence dluhů ovlivňuje možnosti začlenění (znovu začle-

nění) člověka bez domova do společnosti. V této souvislosti hrají roli často dluhy, týkající se nezaplaceného zdravotního pojištění, nájmu (které mimochodem často bezdomovectví způsobují), důchodového pojištění OSVČ, nebo ze spotřebitelských úvěrů.

Dále bude krátce pojednáno o způsobech, jakými v rámci platné legislativy, může člověk bez domova existující dluhy řešit a předcházet dalšímu zadlužení. Zmíněny budou možnosti jednání s věřiteli, splátkové kalendáře, podání *insolvenčního návrhu a také s ohledem na finanční možnosti těchto osob zastavení exekucí pro nemajetnost*.

Následuje přehled možností a nabídek pomoci v této oblasti, které v současné době poskytují sociální služby, ať už se jedná o terénní práci, odborné sociální poradenství, nebo sociální práci ve službách, které se přímo zaměřují na pomoc lidem bez domova.

Závěr bude patřit zamyšlení nad překážkami a omezeními úspěšného řešení této problematiky a hledání dalších forem a způsobů pomoci.

1. Situace způsobující zadlužení a ztrátu domova

Je všeobecně známo, že ztrátu bydlení, střechy nad hlavou, domova, často způsobuje nedostatek finančních prostředků k udržení stávajícího, nebo zajištění nového bydlení. Kromě situací přímo souvisejících se soukromým životem, jako je rozvod manželství, odchod z ústavní výchovy či vězení, úmrtí partnera, různé závislosti a podobně, způsobuje ztrátu bydlení, nebo neschopnost vlastními silami si bydlení zajistit, zadlužení či předlužení člověka. Zde opět ještě můžeme rozlišovat. Dluhy mohly vzniknout v *režimu soukromého práva*, to je bankovní i nebankovní úvěry a různé spotřebitelské smlouvy. Velmi významné jsou však i dluhy vzniklé ve vztahu k veřejné sféře a veřejným rozpočtům. Zde můžeme mluvit o dlužích za nájem bytu v majetku obce, za místní poplatky, dluhy na veřejném zdravotním pojištění, na důchodovém pojištění u bývalých živnostníků, kteří často i bez své viny, z důvodu druhotné platební neschopnosti po kratší či delší době, kdy nebyli schopni platit tato pojištění, živnost museli ukončit. Ať už dluhy vznikly z jakéhokoliv důvodu, často v jejich důsledku dojde k nepravdělnostem v úhradě nájemného a následné ukončení nájmu. Stejně tak bývá tato situace příčinou rozpadu manželského, nebo partnerského vztahu, či nutnosti odejít z původní rodiny. Pokud se připojí ještě ztráta zaměstnání, jsou možnosti získat finančně dostupné bydlení velmi omezené, různé polooficiální vztahy bydlení bez smlouvy, bez možnosti zařídit trvalý pobyt, brání v možnosti získat sociální dávky. Vše se řetězí, komplikuje.

Bohužel zkušenosti sociálních služeb, které se zabývají dluhovou problematikou, ukazují, že i orgány státní správy a samosprávy přispívají ke zhoršení situace těchto osob.

Především:

- vyměřování a vymáhání penále za dlužné nájemné za obecní byt, za dlužné zdravotní a sociální pojištění. Možnost, nebo i povinnost (např. § 18 zákona č. 592/1992 Sb. o pojistném na veřejné zdravotní pojištění) stanoví zákon, ale jde o navýšení, které přelévá jednotlivé položky státního rozpočtu - dlužník pobírá sociální dávky nebo důchod z veřejných rozpočtů, do kterých je pak zase odváděno penále. Veřejné instituce dle mého názoru málo využívají možnosti odstranění tvrdosti, prominutí, nebo odpisu penále (viz např. § 26c z.č. 592/1992 Sb.)
- opakované podávání žalob – i za kratší období – kdy nehrozí promlčení, využívání služeb advokátů, i když je, nebo by měl být, k dispozici právník úřadu. To znamená značné a zbytečné zvýšení nákladů pro dlužníka. Veřejné rozpočty z toho přitom nijak neprofitují
- vymáhání prostřednictvím soudního exekutora, i když jsou možnosti exekuce podle správního řádu – cestou finančního úřadu – stejná situace jako v předchozím bodu.

2. Řešení existujících dluhů a prevence dalšího zadlužení

Obecně dostupné a běžnou populací bez problémů využitelné řešení zadlužení je, při existujícím stálém příjmu, promyšlení měsíčního rozpočtu, možnosti zvýšení příjmů a omezení výdajů. Pak může následovat jednání s věřiteli o odkladu či snížení splátek, prominutí sankčních poplatků, refinancování - konsolidace, návrhy na odklad nebo zastavení exekucí, nebo podání insolvenčního návrhu. Jako prevence potom pochopení zásadní „jahelkovské“ teze: Smlouvy čtete, všechno zvažte, když nevíte tak se tažte (JUDr. Ivo Jahelka in *Metropolitní expres*, 17. 3. 2008).

Krátce bych se zastavila u možnosti zastavení exekuce pro nemajetnost. Exekuční řád i obecný předpis – občanský soudní řád umožňují, aby exekutor, nebo soud, zastavili exekuci v případě, že povinná osoba – dlužník má tak malý příjem, že jeho postižení by nestačilo ani na pokrytí nákladů exekuce. Podle exekučního řádu je však třeba, aby takový návrh byl podán do 15 dnů ode dne, kdy se dlužník o takové situaci dozvěděl. U přetrvávající nemajetnosti jde prakticky o lhůtu od obdržení oznámení o zahájení exekuce. I po uplynutí této lhůty může dlužník takový návrh podat podle občanského soudního řádu k soudu. V takovém případě si soud vyžádá stanovisko exekutora, aby ověřil a potvrdil, že dlužník skutečně je nemajetný. Další možnost, potvrzená aktuální judikaturou, je zastavení exekuce, která byla nařízena podle rozhodčího nálezu. K tomu dojde, jestliže je možné označit rozhodčí nález za nezpůsobitelný exekuční titul z důvodu omezení práv spotřebitele. V případě spotřebitelských smluv je totiž často rozhodčí doložka sjednána neplatně, protože zhoršuje zákonem stanovené postavení spotřebitele (např. nemožnost ústního jednání, nebo podání opravného prostředku). V některých případech doložka přímo zákon obchází tím, že navozuje dojem, že rozhodce je oficiální instituce, například Rozhodčí soud při Hospodářské komoře, přičemž tomu tak není. (např. nález Ústavního soud sp.

zn. II. ÚS 2164/10, usnesení Nejvyššího soudu ČR čj. 31 Cdo 958/2012 ze dne 10. 7. 2013).

Samostatnou problematiku pak tvoří možnost podání insolvenčního návrhu. Stávající úprava počítá s tím, že dlužník, který je v úpadku a chce žádat soud o povolení oddlužení plněním splátkového kalendáře, musí mít dostatečný pravidelný příjem na to, aby zaplatil alespoň 30% nezajištěných dluhů. Zjednodušeně řečeno, v průběhu pěti let oddlužení musí dlužníkovi zůstat nepostižitelná částka minimálně 6200 Kč, pokud je sám, na každou vyživovanou osobu pak dalších asi 1500 Kč. Splátky přitom nemůže provádět mimo jiné z dávek hmotné nouze, nebo rodičovského příspěvku a příspěvku na bydlení. Dávky hmotné nouze přitom často bývají jediný příjem člověka bez domova. Pokud nemá nikoho, kdo by mu s placením potřebné částky pomohl, na oddlužení nedosáhne. Přitom lidé různým vymahačům a lichvářům platí často ještě vyšší částku. Ve skutečnosti dokážou snížit svoje životní náklady tak, aby potřebnou částku mohli platit. Tato zákonná úprava jim v tom však brání. Návrh opatření uvádím dále.

3. Možnosti a nabídky pomoci

Osobám bez domova se v této oblasti nabízí pomoc sociálních pracovníků v příslušných službách, tedy terénní programy, nízkoprahová denní centra, azylové domy, noclehárny. Tyto dovednosti jsou součástí vzdělávacích standardů v jejich profesní přípravě. Složitější situace může pomoci řešit odborné sociální poradenství, které již bude zpravidla nutné těmto lidem zprostředkovat. Kromě podpory sociálních služeb přímo pro lidi bez domova určených, se mi tedy v této souvislosti zdá důležitou i podpora odborného sociálního poradenství. Ti, kteří nepřijdou do kontaktu ani s těmi nejvíce nízkoprahovými službami, žádnou takovou pomoc zdánlivě nevyžadují. I oni ale mohou být oběťmi brutálních vymahačů a lichvářů a bylo by vhodné je o tom, že existuje možnost pomoci, informovat v terénu. Jak už jsem uvedla, řešení zadlužení ale vždy předpokládá existenci pravidelného příjmu, i kdyby to měly být jen sociální dávky. A tady se často objevuje první problém: Možnost pobírat sociální dávky předpokládá registraci na úřadu práce. Člověk se najednou objeví v systému a mimo jiné začne být po něm vymáháno dlužné pojistné na zdravotní pojištění včetně vysokého penále.

Tato situace spolu s obavami z dalších exekucí často způsobují, že lidé chtějí pracovat jen „načerno“. Kromě společenské škodlivosti obecně, je zde konkrétně pro takového člověka problém neexistence důchodového pojištění, následně nemožnost dosáhnout výplaty starobního, nebo invalidního důchodu a doživotní závislost na dávkách hmotné nouze.

4. Co by se mělo mimo jiné změnit:

a) Změna insolvenčního zákona, z. č. 182/2006 Sb, § 398 tak, aby mohl oddlužení plněním splátkového kalendáře žádat i člověk s nižšími příjmy. I když příjem

dlužníka je tak nízký, že by při zachování nepostižitelné částky nemohl uhradit 30% nezajištěných dluhů a náklady insolvenčního správce na žádost dlužníka mu umožnit splacení dané částky. Případně na žádost dlužníka umožnit splacení z těch druhů příjmů, kde to nyní zákon neumožňuje (dávky hmotné nouze, rodičovský příspěvek). Podmínkou by bylo prokázání, že dlužníkovi budou zůstat prostředky na zaplacení bydlení a živobytí podle jeho skutečných potřeb a to i když jsou nižší, než zákonem stanovené. Případně snížit 30% hranici (např. Rakousko 10 %). V insolvenčním řízení zohlednit ve prospěch dlužníka situace, kdy dluhy, zejména na zdravotním, nebo sociálním pojištění, sice vznikly v souvislosti s podnikáním, ale osoba již nepodniká. V současné době u takto vzniklých dluhů musí dlužník doložit souhlas věřitele s oddlužením, který není většinou udělován a není proto možné povolení oddlužení dosáhnout. Důsledkem toho pak někdy je, že tyto dluhy nejsou uhrazeny vůbec, protože dlužník například začne pracovat načerno, zatímco v insolvenčním řízení by bylo uhrazeno alespoň 30%. Dokonce pokud se jako dluh počítá dlužné pojistné včetně penále, je často v insolvenčním řízení takto uhrazeno nejen celé pojistné, ale i část penále. Pravda, velkou část mohou spolknout náklady exekutora, ale nikdo zdravotní pojišťovny nenutí, aby pohledávky vymáhaly s pomocí soudního exekutora (viz dále bod d).

- b) Úprava – omezení – možnosti či povinnosti účtovat a vymáhat penále, pokuty, poplatky z prodlení a úrok z prodlení, orgány a institucemi veřejné správy, pokud jde o dluh nepodnikající fyzické osoby. Stanovit sankční poplatky v tomto případě – pro tyto osoby – stejně, jako je upraven v novém občanském zákoníku úrok z prodlení, pokud nedojde k dohodě účastníků. Řeší to § 1970 NOZ a nařízení vlády č. 351/2013 Sb. Úrok je zde stanoven ve výši repo sazby ČNB +8% (např. nyní 0,05%). Ze strany obcí, jako vlastníků bytů, neuplatňovat úpravu z. č. 67/2013 Sb., § 13 - plnění spojená s užíváním bytů, kromě nájmu. Zde je v případě prodlení stanovena (pokuta 100 Kč denně a poplatek z prodlení 1 promile z dlužné částky denně. Tato sankce je vyšší 4,5 krát, než úrok z prodlení, dle NOZ, § 1970. Využívat v případě uvedených osob již dnes zákonem stanovenou možnost odpisu penále (např. z.č. 592/1992 Sb., § 18, § 26c) a odstranění tvrdosti zákona ve správním řízení.
- c) Možnost doplacení dlužného pojistného na důchodové pojištění dobrovolně dohodnutými srážkami z příznaného a vyplaceného důchodu. Podle zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb., § 11, je doba pojištění doba, za kterou bylo zaplacené pojistné. Získání zákonem stanovené doby pojištění je podmínkou pro výplatu invalidního, nebo starobního důchodu. Jestliže tedy osoba nedosáhne potřebné doby, za kterou bylo zaplacené pojištění, nemá nárok ani na výplatu důchodu. Osoba tak zůstává závislá většinou na dávkách hmotné nouze. Přitom pokud by byl důchod i v tomto případě vyplácen a postupně sráženo dlužné pojistné, pro stát by to znamenalo uhrazení tohoto pojistného a výrazné omezení

administrativy s doživotním vyplácením dávek hmotné nouze. Zdroj těchto dávek je přitom v podstatě společný – veřejný rozpočet.

d) Zamezení možnosti vymáhání pohledávek veřejných institucí – státní správy i samosprávy za aktuálně nepodnikajícími fyzickými osobami prostřednictvím soudního exekutora. Správní řád, zákon 500/2004 Sb, § 106 dává v této oblasti dostatečnou možnost vymáhání prostřednictvím příslušného správce daně, finančního úřadu (daňový řád, z.č. 280/2009 Sb.). Využití soudního exekutora znamená pro dlužníka výrazné zvýšení nákladů, pro veřejný rozpočet nepřináší vůbec nic.

Závěrem lze podotknout, že demokratická společnost v 21. století má nepochybně mnoho možností, jak předcházet a zamezit vyloučení některých svých členů, na jejichž úkor se obohacují ti, kteří jsou tak zvaně chytřejší a úspěšnější. A také, že stát, prezentovaný institucemi veřejné správy, může hledat možnosti, jak slabší podpořit a ne jejich potíže přehlížet, nebo snad dokonce zhoršovat. Jak je známo, peněz je dost, jde jen o to, jak a kam jsou směřovány. Každý člověk, už proto, že je člověkem, má právo na to, aby měl k dispozici prostředky k zajištění důstojného života.

5. klíčová otázka:

JAKOU ROLI BY MĚLI HRÁT RŮZNÍ AKTÉŘI (ZEJM. VEŘEJNÁ SPRÁVA NA VŠECH ÚROVNÍCH, POSKYTOVATELÉ SLUŽEB, VOLENÍ PŘEDSTAVITELÉ, SDĚLOVACÍ PROSTŘEDKY, LIDÉ BEZ DOMOVA) K DOSAŽENÍ SYNERGIE?

5.1 Horizontální koordinace ústředních orgánů státní správy v řešení problematiky bezdomovectví (Mgr. Lenka Laubová, DiS.)

1. Bezdomovectví jako multifaktoriální problematika s dopady do mnoha agend

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020 (usnesení vlády ze dne 28. srpna 2013 č. 666):

*„Bezdomovectví je synonymem pro extrémní sociální vyloučení, jehož je chudoba nejen příčinou, ale i důsledkem. Faktory sociálního vyloučení mají povahu jak individuální, tak strukturální, přičemž je často nelze od sebe navzájem jednoznačně rozlišit. Stávající poznatky poukazují na to, že **propad do bezdomovectví téměř nikdy nemá jednu příčinu**, důvody pro vznik bezdomovectví jsou velmi **individuální, v čase proměnlivé** a na začátku mnohdy jen obtížně identifikovatelné. Bezdomovectví jako závažná forma sociálního vyloučení představuje kontinuální společenský fenomén, jehož účinné řešení si vyžaduje komplexní přístup.“*

V ČR spadá oblast prevence a řešení bezdomovectví do **působnosti několika resortů**, jejichž názvy a kompetence jsou dány zákonem. Jde o zákon č.2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, tzv. „**kompetenční zákon**“. I když ustanovení kompetenčního zákona o působnosti jednotlivých ministerstev se liší co do svého rozsahu a obsažnosti, ve svém souhrnu mají jen malou regulativní úlohu. Podle názoru expertů je kompetenční zákon v dosavadním pojetí sotva opodstatněn.²⁰ Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné.

²⁰ Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 924.

Hlavním úkolem ústřední státní správy obsaženým v § 22 a § 24 kompetenčního zákona je **tvorba koncepčních a strategických řešení**. Ministerstva dále nižším stupněm veřejné správy poskytují **podporu metodickou a finanční, dále mají roli kontrolní** (efektivita vynaložených prostředků, standardy kvality apod.).

V oblasti politik týkající se bezdomovectví mají z ústředních orgánů státní správy hlavní roli **Ministerstvo práce a sociálních věcí** (dále jen „MPSV“) a **Ministerstvo pro místní rozvoj**:

MPSV je ústředním orgánem státní správy pro zaměstnanost a rekvalifikaci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, nemocenské zabezpečení, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a další. Do jeho působnosti spadá mimo jiné i péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc. Součástí této péče je i realizace opatření v oblasti **sociálního začleňování**.

Účelem a předmětem sociálního začleňování je boj s chudobou a zabraňování sociálnímu vyloučení, které má velmi komplexní podobu a projevuje se problémy v mnoha dimenzích, jejichž řešení vyžaduje integrovaný přístup. Nejzávažnější formou sociálního vyloučení je bezdomovectví.

Ministerstvo pro místní rozvoj je dle uvedeného zákona ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky a politiky bydlení. Spravuje finanční prostředky určené k jejich zabezpečování a koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. MMR zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením, a další. Agenda bezdomovectví v oblasti zdraví pak dále spadá do gesce **Ministerstva zdravotnictví** (ochrana veřejného zdraví, zdravotní pojištění, reforma psychiatrické péče), v relevantních agendách též **Ministerstvo vnitra** (*řídí Policii ČR, zabezpečuje národní politiku v oblasti veřejného pořádku, ochrany osobních údajů, povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků, vzdělávání zaměstnanců veřejné správy apod.*), v otázkách dostupnosti bydlení jsou zásadní rozhodnutí **Ministerstva financí** (stavební spoření, daňové úlevy), otázky vzdělávání (primární prevence) spadají pod **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Vzhledem k rozsáhlosti problematiky se však dostáváme i na půdu **Ministerstva spravedlnosti** (vězeňství, postpenitenciární péče, *Probační a mediační služba ČR*), **Ministerstva průmyslu a obchodu** (odpovědné podnikání), Ministerstva zemědělství (některé otázky potravinové pomoci) nebo **Ministerstva kultury** (oblast médií). Dalším ústředním orgánem státní správy vykonávajícím kompetence v oblasti bydlení je **Agentura pro sociální začleňování** (organizačně spadající pod Sekci pro lidská práva Úřadu vlády ČR), která asistuje obcím s formulací proinkluzivních koncepcí bytové politiky. V dalších souvisejících oblastech plní koordinační roli příslušné **rady vlády** (např. Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky).

Organizační uspořádání ministerstev je rozdílné: člení se na sekce, divize či na úseky, které zahrnují odbory členěné dále na oddělení, popř. samostatná oddělení.

Ve velkých ministerstvech najdeme **až pět řídicích stupňů** (ministr - náměstek - sekční/vrchní ředitel - vedoucí/ředitel odboru - vedoucí oddělení).

2. Horizontální koordinace činností centrální státní správy

Též na straně státní správy je patrna rostoucí složitost současného světa a nové globální problémy a výzvy, které si kladou nebývalé nároky na schopnost vlád rychle a efektivně reagovat na měnící se podmínky. Rostoucí počet problémů a úkolů, s nimiž se musí státní instituce potýkat, se promítá do **celkového nárůstu složitosti i počtu činností státní správy**. V této situaci se **klíčovým prvkem pro dosažení efektivního výkonu stává koordinace státní správy jako takové**.²¹

Základem efektivního fungování ústřední státní správy je horizontální koordinace. Kvalita výstupů ústřední státní správy závisí nejen na odbornosti jednotlivých resortů, ale také na vzájemné provázanosti (komunikaci). Každé ministerstvo je sice samostatným orgánem s vlastní působností, které řídí ministr. Na druhé straně je ministr členem vlády jako kolektivního orgánu, který by měl zaručit jednotnost činnosti ústřední státní správy jako celku.

Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky (odst. 1 § 28 zákona č. 2/1969 Sb.). Efektivní fungování ústřední státní správy by mělo být založeno na principu vyváženosti poměru mezi nezbytnou samostatností ministerstev a požadavkem na koordinovanou činnost ústřední státní správy jako celku.

Ještě před několika lety bylo téměř nemyslitelné, že některé **principy aplikované v privátním sektoru** lze úspěšně využít ve veřejném sektoru. Témata jako **hodnocení kvality, měření efektivnosti, řízení krize, hodnocení zaměstnanců, rozvoj řízení lidských zdrojů**, byly a ještě i dnes jsou často ve veřejné správě tabuizovány. Je nezpochybnitelné, že veřejná správa není soukromá firma, jejímž cílem je zisk, ale i tak dokážeme s využitím moderních metod a nástrojů jasně definovat výstupy z činnosti veřejné správy a posuzovat je z pohledu, za jakým účelem jsou vykonávány, v jaké kvalitě a s jakou efektivitou. Názory, že veřejná správa nemá jasně definovaný cíl, jsou dnes již překonané. Velmi zjednodušeně lze říct, že cílem veřejné správy je zajistit naplnění práv a povinností občana definovaných právním řádem, při dodržování práv a povinností ostatních občanů, zájmu státu, a to s maximální možnou efektivností a v maximálně možné kvalitě.²²

3. Koordinace při přípravě „Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020“:

Na počátku roku 2012 byl externí skupinou nezávislých odborníků dlouhodobě

21 Sedláček V. *Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD – Analýza modelů koordinace ústřední státní správy*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2005.

22 *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 924.

působících v oblasti bezdomovectví za pomoci zdrojů z ESF vypracován „*Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020*“ (dále jen „*Souhrnný materiál*“). Tento materiál byl jedním z hlavních podkladů pro zpracování výše uvedené Koncepce. Zapojení expertů, kteří se podíleli na Souhrnném materiálu, bylo pro podobu Koncepce naprosto zásadní. Zúčastnění experti byli **při tvorbě Souhrnného materiálu motivováni jak svým osobním zaujetím pro věc, tak odpovídajícím finančním ohodnocením** a jasně daným rozpočtem (projekt z OP LZZ).

Přípravou samotné Koncepce bylo v pol. roku 2012 pověřeno **Oddělení politiky sociálního začleňování MPSV**.²³ Hlavními agendami spadajícími do působnosti uvedeného oddělení (fungujícího v počtu 6 osob vč. vedoucího oddělení) jsou:

- problematika sociálního začleňování a boje s chudobou,
- problematika stárnutí,
- problematika rovných příležitostí osob se zdravotním postižením,
- problematika agendy některých poradních orgánů vlády.

Do gesce uvedeného oddělení spadá též agenda „**Komise pro sociální začleňování**“²⁴, což je „stálý poradní, iniciativní a koordinační orgánem ministra práce a sociálních věcí v oblasti sociální politiky se zaměřením na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení“. Uvedená Komise má v současné době 32 členů (v době zpracovávání Koncepce činil tento počet 45 osob), jimiž jsou zástupci relevantních sekcí MPSV (zástupci 5 sekcí) a dalších resortů (8), úřadu vlády (2), Veřejného ochránce práv, Českého statistického úřadu, Asociace krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR, Českomoravské konfederace odborových svazů, Svazu průmyslu a dopravy, neziskových organizací (8) a akademické sféry (1).

Za účelem vypracování „Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020“ vznikla při Komisi pro sociální začleňování „**Expertní skupina pro řešení problematiky bezdomovectví**“. *Záštitu nad zpracováním kapitol věnovaných jednotlivým prioritním oblastem převzali garanti z řad odborné veřejnosti. V uvedené expertní skupině byli zastoupeni odborníci z MPSV, zástupci dalších relevantních resortů, akademické sféry, poskytovatelů sociálních a zdravotních služeb pro bezdomovce, zástupci obcí a krajů, Veřejného ochránce práv a Agentury pro sociální začleňování.*

23 Pozn.: Oddělení politiky sociálního začleňování nebylo do zpracování Souhrnného materiálu přímo zapojeno, účastnilo se však zhodnocení využitelnosti projektu v politice sociálního začleňování MPSV jako připomínající subjekt

24 Komise pro sociální začleňování byla ministrem práce a sociálních věcí zřízena v souladu s usnesením vlády ze dne 19. května 2003 č. 476. V souladu s čl. 2 odst. 1 svého statutu je posláním Komise především zajišťovat implementaci politiky ČR a Evropské unie v oblasti sociálního začleňování, a to přípravou strategických dokumentů ČR v uvedené oblasti a v rámci komunitární otevřené metody koordinace monitorovat a analyzovat naplňování cílů těchto strategických dokumentů.

Oddělení politiky sociálního začleňování MPSV disponuje kromě vedoucího oddělení **dvěma zaměstnanci pro otázky sociálního začleňování, z toho jedním koncepčním pracovníkem**. Uvedené oddělení na základě výstupů expertní skupiny a výše uvedeného Souhrnného materiálu **koordinovalo přípravu Koncepce** od počátku příprav přes vnitřní a meziresortní připomínkové řízení po předání do vlády. Fakticky šlo o **dvě osoby**, které tímto úkolem nebyly pověřeny na plný úvazek, ale **vedle veškeré další své agendy z oblasti sociálního začleňování a boje s chudobou**. Pro zpracování Koncepce samotné **nebyl určen žádný rozpočet**, zapojení všech zúčastněných vyplývalo buď z jejich pracovního zařazení v orgánu veřejné správy, nebo z jejich zájmu o problematiku (ideálně kombinace obojího).

Shrňme-li výše uvedené, nejvýznamnějšími pozitivními faktory byl kvalitně zpracovaný analytický podklad (Souhrnný materiál) a dobrovolné zapojení motivovaných osob, které se problematice bezdomovectví dlouhodobě věnují.

I díky těmto dobrým výchozím podmínkám se podařilo připravit **první národní koncepci k problematice bezdomovectví**, která se zasazuje o prosazení *širšího, procesuálního pohledu* na problematiku bezdomovectví a nutnosti jejího **komplexního a koordinovaného řešení**. Vnímání vyloučení z bydlení jakožto procesu ukázalo **slabiny současného systému**, ve kterém téměř **chybí preventivní opatření**, stejně jako **systémové možnosti návratu osob**, které se propadnou až „na ulici“, **zpět do bydlení**.²⁵

Plnění opatření, která Koncepce formuluje, bude třeba pravidelně vyhodnocovat a flexibilně aktualizovat či doplňovat vzhledem k měnícím se společenským podmínkám. V rámci Komise pro sociální začleňování bude v nejbližší době zřízena „**Meziresortní pracovní skupina pro prevenci a řešení problematiky bezdomovectví**“ (složená zejm. z gestorů opatření Koncepce a členů předchozí Expertní skupiny), a to jako **monitorovací orgán**²⁶ i jako **platforma pro další spolupráci**. Jednou ročně pak MPSV předá vládě Zprávu o plnění opatření Koncepce.

4. Hlavní bariéry v horizontální spolupráci ústředních orgánů státní správy k dosažení synergie v řešení průřezových agend obecně (se zvláštním zřetelem k agendě bezdomovectví):

- **Nevyjasněnost vzájemných kompetencí a odpovědnosti jednotlivých útvarů.** V rámci reformy veřejné správy měla být po provedení reformy územní veřejné správy realizována v rámci III. etapy také **modernizace ústřední státní správy, která však ve skutečnosti jako celek neproběhla**. „*Struktura ústřední státní správy odráží (s různými modifikacemi danými aktuálními ad hoc potřebami doby)*

25 Koncepce vč. opatření v jednotlivých oblastech viz <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16893/bezdomovectvi.pdf>

26 Pozn.: Rizikem implementace uvedené Koncepce je mj. stále nedopracované řešení „Sociálního bydlení“, které řeší problematiku dostupnosti, resp. přístupu k bydlení pro znevýhodněné skupiny osob.

stav konce 60. let... Důraz je kladen na vertikální struktury řízení a komunikace prostřednictvím resortů, přičemž kompetence jsou vymezeny značně neurčitě.²⁷

- Neexistence dobře pracujícího **vrcholného koordinačního centra** při složitosti současných úkolů státní správy. To vyústuje v neefektivní fungování státní správy jako celku, jako jsou např. **duplicita** ve výkonu státní správy, **nesoulad či dokonce protichůdnost** jednotlivých resortních návrhů a politik.²⁸ Specifickým nástrojem meziresortní koordinace je strategické plánování a řízení. Kapacity pro **strategické plánování** v rámci úřadu vlády podle výsledku dotazování OECD v České republice neexistují.²⁹
- **Přílišný vertikální charakter řízení** ministerstev způsobuje zaměření na cíle svého úseku a ne na celkové cíle politik. Výzkumy tohoto typu řízení ukazují, že „členové každého útvaru mohou mít pocit **izolace** a dokonce i nepřátelství vůči členům ostatních úseků. To může vést k tomu, že členové ztratí ochotu podpory anebo kompromisu s ostatními útvary.“³⁰ Experti upozorňují na „závažné komunikační bloky uvnitř ústředních orgánů státní správy samotných - jeden útvar stejného ministerstva neví, co dělá jiný, neexistence maticových struktur řízení.“³¹ K tomu je třeba přičíst, že uvnitř institucí fungují vždy a po svém též neformální organizace, které mohou vést jak k posílení, tak i k likvidaci funkčnosti dané instituce.
- Tam, kde je zřejmý průřezový charakter závažného společenského problému, jsou sice ustavovány rady při Úřadu vlády, příp. komise při ministerstvech (viz „Komise pro sociální začleňování“ při MPSV výše), nicméně většinou pouze jako **poradní orgány vlády bez větších možností ovlivnit fungování jednotlivých resortů**. „Průřezové orgány (rady a komise) mají mezi úředníky nízký status, činnost v nich není respektována jako rovnocenná činnostem vyžadovaným po vertikální linii řízení. Efektivní koordinace činností několika resortů je snem, realitou jsou enormní transakční náklady, má-li být v praxi skutečně dosaženo hmatatelných konkrétních výsledků.“³²
- Průřezová **agenda sociálního začleňování a bezdomovectví je ve formě samostatného oddělení začleněna do organizační struktury MPSV**, která se však vyznačuje silným vertikálním charakterem řízení, tj. po sekcích „shora dolů“ (viz

27 Purkrábek, Potůček, Háva. *Kvalita centrálního rozhodování – klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti*. In: Purkrábek, M. a kol. *Centrální politické rozhodování v České republice*. 2. díl. Praha, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd 2000. Řada veřejná a sociální politika, č. 10, s. 5-48. (dále jen „Purkrábek, Potůček, Háva 2000“).

28 Sedláček V. *Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD – Analýza modelů koordinace ústřední státní správy*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2005.

29 tamtéž

30 kol. aut. *Typy organizačních struktur a jejich členění*. Bussinessinfo.cz (staženo dne 19. 10. 2014)

31 Purkrábek, Potůček, Háva 2000.

32 Purkrábek, Potůček, Háva 2000.

výše). Toto oddělení tak funguje „vedle“ **dalších oddělení**. V jeho gesci je mj. agenda výše uvedené Komise pro sociální začleňování. To způsobuje problémy v realizaci některých kompetencí. Dále, na oddělení se soustřeďuje velké množství různorodých úkolů vzhledem ke značnému rozsahu agend spadajícím do oblasti sociálního začleňování a bezdomovectví. Přesto jsou zde uplatňována stejná pravidla řízení a organizace. Na oddělení jsou dvě pracovní místa vyhrazena pro uvedenou oblast politik. Pro přípravu koncepčních a strategických materiálů je pak vyčleněna jedna osoba na pozici koordinátora všech relevantních ústředních orgánů státní správy a pracovních skupin (výše uvedená Komise, její Expertní skupina i podskupiny) i na pozici zpracovatele koncepce. Dochází tak mj. ke značné **přetíženosti operativní agendou na úkor koncepční práce i dalších agend**. Rizikem přetíženosti je pak důraz na dodržování formálních pravidel a řízení podle cílů jen v zárodcích.

- Významná část **tvůrců politik i úředníků** v této oblasti v ČR stále ještě vyjadřuje určité **pochybnosti** o tom, zda je vhodné a nutné se řešením bezdomovectví zabývat, případně se odvolává na mezery v poznání a prosazuje spíše zmírňování následků než odstraňování příčin bezdomovectví a jeho prevenci.

5. Možnosti eliminace výše uvedených bariér:

Východisko: „*Jakkoli je významná role privátní sféry, občanské společnosti, různých úrovní místní vlády a tvůrčích intelektuálů, centrální vláda musí nevyhnutelně hrát zásadní úlohu v procesu formování budoucnosti... Proto jsou vysoce kvalitní kapacity zabývající se budoucím vývojem zásadní součástí centrálních vlád a jednou z podmínek jejich schopnosti dobře vládnout.*“³³

5.1 Vytvoření kapacit pro strategické plánování a koordinaci politik v rámci úřadu vlády a eliminace nadbytečných pracovních a poradních orgánů vlády, resp. jejich nahrazení principiálním zlepšením meziresortní spolupráce jako takové³⁴ (koordinační model Úřadu vlády):

Úřad vlády je v koordinačním modelu vrcholným orgánem státní správy, jehož posláním je koordinovat činnost ústřední správy jako celku a zajišťovat **vzájemný**

33 Dror (2004) in Sedláček V. *Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD – Analýza modelů koordinace ústřední státní správy*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2005.

34 *Vyhodnocení ústředního aparátu ČR pro tvorbu a koordinaci politik*, bod II.3.b. SIGMA, 2000.

soulad mezi jednotlivými vládními politikami a tím i efektivnější fungování státní správy. Tyto činnosti jsou zajištěny řadou mechanismů, jako je **strategické plánování a řízení či monitorování** implementace přijatých rozhodnutí.

Jednou z možností by mohl být **model tzv. zrcadlových ministerstev (koordinačně-monitorovací model)**:

Jeho účelem je **monitorování a koordinace činností resortů**. Podle doporučení SIGMA³⁵ by kapacity pro strategické plánování při Úřadu vlády ČR měly vypadat takto: Skupina 10–12 odborníků na jednotlivé oblasti politik. Spíše než o specialisty by mělo jít o pracovníky s širším obecným přehledem a optimálně se zkušeností z resortů. Umístění v nepolitických strukturách Úřadu vlády (eliminace personálních obměn a zajištění kontinuity). Pracovní náplň: **Monitorování práce jednotlivých ministerstev**. Každý pracovník by měl „na starosti“ jeden či dva resorty v závislosti na jejich složitosti a významu. Na „svém“ ministerstvu by tito pracovníci „...sledovali vývoj jednotlivých otázek, ...účastnili by se jednání za účelem vyřešit neshody, účastnili by se jednání meziresortních skupin, ...a všeobecně by byli schopni vyjadřovat se k obsahu otázek, které mají jít do vlády, z širšího pohledu vládních priorit a plánů“. Jednotliví pracovníci by se pravidelně setkávali, diskutovali a navzájem se informovali o činnosti jednotlivých ministerstev, čímž by se zajistila **sektorová koordinace**. Doporučení formálního strukturování tohoto útvaru do 4 podskupin – evropská integrace, hospodářská politika, **sociální politika**, zahraniční a bezpečnostní politika.

5.2 Organizační zabezpečení přípravy průřezové strategie (např. oblast bezdomovectví) v rámci ministerstva:

Viz příprava skotské legislativy sociálního bydlení: Tři administrativní pracovníci ze státní správy na plný úvazek koordinovali skupinu, jejíž členové pracovali převážně dobrovolně. Během dvou let své činnosti nechala skupina vypracovat třináct akademických výzkumů (tematicky zaměřené studie a řešerše). Skupina dále vypracovala celkem 59 doporučení, z nichž se značná část promítla do legislativy.³⁶

K podobně náročným úkolům je potřeba alespoň tři pracovníků na plný úvazek, kteří budou zajišťovat chod skupiny (a příp. jejich podskupin).

35 Vyhodnocení ústředního aparátu ČR pro tvorbu a koordinaci politik, bod II.3.b. SIGMA, 2000.

36 Podle Ripka, Š. *Jak jsme daleko v přípravě zákona o sociálním bydlení?* in Deník Referendum, 29. 5. 2014, 9:30.

5.3 Implementace moderních metod řízení ověřených úspěšně v privátním sektoru a využitelných i ve specifickém prostředí veřejné správy:

Jak uvádí Prudký (2014)³⁷, jednou z možností, jak eliminovat výše uvedené bariéry, je **maticová organizace řízení**. Ta je rovněž založena na dělbě práce uvnitř instituce, avšak *řízení neprobíhá výhradně „shora dolů“ a podle agend, ale podle podoby úlohy – projektu* (proto se také hovoří o maticové struktuře jako o jedné z „plochých“ struktur řízení):

Pracovníci jsou zařazeni v útvarech podobně jako je tomu v klasickém lineárně – štábním uspořádání, avšak kromě svých agend vykonávají aktivity v návaznosti na potřeby projektu. Podřízenost je administrativně zachována, avšak po dobu působení v projektu je daný pracovník či útvar podřízen věcně vedoucímu projektu. Tím by měl být ten, kdo je pro danou problematiku nejvíce kompetentní (největší odborník a dobrý šéf pro vedení týmu). Vzniká projektový tým, který zahrnuje všechny agendy nutné pro řešení daného projektu, ať jsou z jakéhokoliv útvaru. Po dobu práce v projektu jsou jeho účastníci **podřízeni vedoucímu projektu, ne svému nadřízenému v pevné organizační struktuře ministerstva**. Tomu odpovídají „pouze“ v rovině operativních agend, které případně nadále vykonávají, a v rovině administrace svého působení v dané instituci. Tomu odpovídá i jejich **odměňování: podstatná část jejich příjmu je vázána na výsledky projektu** (a posuzována a navrhována šéfem projektu) menší část (či podle podmínek) je vázána na výkon operativní agendy a tudíž posuzována a navrhována přímým nadřízeným v pevné organizační struktuře. (Někdy je to tak, že přímo ve smlouvě je stanoveno, že polovina příjmu např. je pevná ve vztahu k agendě, druhá část je pohyblivá a může být nejméně do výše „stále“ části celkového příjmu, a to na základě aktivity a výsledků práce v projektech.) Vychází se samozřejmě z toho, že **projekt je uceleně připraven, včetně prostředků na jeho realizaci**, a takto také projednán vedením.

Tento přístup umožňuje **komplexní řešení**, umožňuje **rychlou reakci na změny**, umožňuje uplatnění **tvůrčího přístupu a přímé spolupráce mezi oddělenými agendami a pracovníky** na celostním řešení.

Problémy jsou spojeny s nedorozuměními mezi „dvojitým“ řízením, dále s utvářením nových týmů, s vedením týmů, s ochotou ke spolupráci, s otevřeností vůči návrhům a postupům odlišným proti zaběhnutým, apod. Ty se ale časem zmenšují. Příklad maticové struktury s projektovým řízením:

37 Část 5.3 Prudký, L., pracovní podklad pro přípravu Konsenzuální konference o bezdomovectví v ČR, říjen 2014.

	Agenda a, odbor	Agenda b, odbor	Agenda c, odbor	Agenda d, odbor	Agenda e, odbor	Agenda f, odbor
Projekt a	Vedoucí odboru a	Vedoucí odboru b	Vedoucí odboru c	Vedoucí odboru d	Vedoucí odboru e	Vedoucí odboru f
Projekt b	Vedoucí oddělení a1	Vedoucí oddělení b1	Vedoucí oddělení c1	Vedoucí oddělení d1	Vedoucí oddělení e1	Vedoucí oddělení f1
Projekt c	Pracovník a oddělení a1	Pracovník a oddělení b1	Pracovník a oddělení c1	Pracovník a oddělení d1	Pracovník a oddělení e1	Pracovník a oddělení f1
	Pracovník b oddělení a1	Pracovník b oddělení b1	Pracovník b oddělení c1	Pracovník b oddělení d1	Pracovník b oddělení e1	Pracovník b oddělení f1

Pozn.: Vedoucí projektů (projektových týmů) jsou uvedeni **tučným písmem**. (Nepatří, že vedoucí z pevné struktury musí být šéfem projektu.) Pro jednoduchost uvádíme příklad jen s jedním oddělením v rámci odboru a to o dvou pracovnících. Pro bližší určení např.: projekt a: trvá půl roku a je před dokončením. Projekt b: trvá rok a je na začátku; projekt c: se připravuje. Někteří pracovníci mohou být ve více projektech, jiní naopak v žádném, atd.

Veřejná správa nemůže být rezistentní vůči celosvětovému či alespoň evropskému kulturnímu, ekonomickému a politickému vývoji probíhajícímu v posledních 20 letech a i ona **se musí některým novým potřebám a aspektům historického vývoje přizpůsobit**. Nejedná se jen o vývoj v oblasti moderních metod řízení či moderních ICT nástrojů, ale také o vývoj v celospolečenské potřebě a v mentálním vnímání role veřejné správy.

6. Je horizontální spolupráce ústředních orgánů státní správy a koordinace průřezových agend, jako je problematika bezdomovectví, obsažena ve strategických dokumentech³⁸ ČR?

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020³⁹

(Gestor tvorby: Ministerstvo vnitra. Schválen usnesením vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014. Odpovědnost za implementaci: Ministerstvo vnitra ve spolupráci s vybranými ministerstvy a Úřadem vlády):

38 Pozn.: V této části jsou uvedeny pouze *strategické* dokumenty. Mezi *analytické* dokumenty, které popisují situaci v oblasti horizontální spolupráce ústředních orgánů státní správy, patří mj. i výše citovaná *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, která uvádí pouze návrhy změn bez rozpracování do úkolů s gescemi, termíny nebo rozpočtem.

39 Dostupné na <http://databaze-strategie.cz/cz/mv/strategie/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-ceske-republiky-pro-obdobi-2014-2020?typ=download>

V rámci strategického cíle 1. *Modernizace veřejné správy* je ve specifickém cíli 1.2 „Snižování regulatorní zátěže⁴⁰“ uvedena aktivita „vytvoření **konceptu snižování regulatorní zátěže**, a to na základě revize dosavadních aktivit, **spočívající ve vytvoření koordinovaného portfolia projektů zaměřených na snižování regulatorní zátěže a nastavení efektivních mechanismů koordinace a spolupráce** mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, včetně podpory horizontální spolupráce (například sdílení dobré praxe, sjednocení postupů, výměna informací apod.).“

Domnívám se však, že tato aktivita „naše“ téma neřeší, že jde pouze o koordinaci v rámci „konceptu snižování regulatorní zátěže“, tj. že se **nejedná o celkovou reformu organizace ústřední státní správy za účelem lepší spolupráce a koordinace v průřezových agendách**.

Částečně může pomoci některé výše zmíněné bariéry řešit strategický cíl téhož dokumentu č. 4. **Profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě**. Účelem uvedeného cíle je zajištění stabilního, profesionálního a kvalitního výkonu státní správy, a to zajištěním implementace služebního zákona, a dále rozvojem a efektivním **řízením lidských zdrojů**. Není však jasné, zda má ambice zlepšit procesy řízení a organizace nad rámec **stávajících struktur**.

Národní program reforem

Národní program reforem ČR 2014 představuje koncepční dokument národní hospodářské politiky, jenž v souladu s ekonomickými prioritami Evropské unie stanovuje plán klíčových opatření na podporu ekonomického růstu v ČR při dodržování zodpovědné fiskální politiky. Opatření v něm obsažená reagují na současnou hospodářskou situaci a vycházejí z priorit definovaných vládou České republiky. S ohledem na roční periodicitu aktualizace národních programů reforem je hlavní pozornost směřována na opatření, která mohou být realizována či alespoň započata v roce 2014.

V oblasti **veřejné správy** mezi hlavní definované problémy a rozvojové oblasti patří⁴¹ např. rozvoj veřejné správy, kvalitní a transparentní státní správa; boj proti korupci; správa prostředků z fondů EU s ohledem na programové období 2014–2020; snižování administrativní a regulační zátěže podnikatelů aj.

Národní program reforem je vzhledem ke svému charakteru spíše **shrnutím již vládou schválených úkolů** v rámci jiných strategických a koncepčních materiálů.

40 Pozn.: Jde o „měření, hodnocení a snižování regulatorní zátěže občanů, nevládních neziskových organizací a veřejné správy - technické, organizační, finanční a personální potřeby“ s odhadem finančních nákladů na 10 mil. Kč.

41 viz kapitoly 3.5 Kvalita veřejné správy, boj proti korupci, administrace fondů EU a provádění veřejných zakázek, 4.1.2 Efektivní veřejná správa a kvalitní legislativní prostředí

Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020⁴² - V oblasti veřejné správy patří „efektivní veřejná správa“ (gestor MV) mezi klíčové iniciativy. Z karty tzv. projektu se „našeho“ tématu dotýká následující:

„Jak naznačují data OECD, v ČR je veřejná správa vykonávána nepříliš efektivním způsobem. V současné době neexistuje žádný ucelený přehled o tom, co vlastně veřejná správa vykonává, ani propracovaná koncepce toho, co a jakým způsobem má veřejná správa vlastně zajišťovat. Jednotlivé agendy veřejné správy jsou často realizovány nekoncepčně a živelně, jsou ve vleku protichůdných, stále se měnících politických priorit a v zajetí resortismu. Dochází pouze k pomalým a dílčím optimalizacím mnohdy bez jakékoliv mezirezortní koordinace nebo propracovanější koncepce. Z toho důvodu je v první řadě potřeba provést rozsáhlou analýzu současných agend a služeb veřejné správy a zmapovat rozsah a způsob jejich zajištění. Teprve na základě této analýzy bude možné přijmout koncepční opatření k realizaci vhodné optimalizace.“

V rámci klíčové iniciativy „efektivní veřejná správa“ je uveden následující „popis realizace projektu“:

„V první řadě je potřeba provést rozsáhlou analýzu současných agend ...zajišťovaných veřejnou správou, na jejímž základě by bylo možné získat ucelený přehled o stávajícím stavu. Klíčové je zde určit jednotlivé agendy ...a pro každou stanovit měřitelné a hodnotitelné standardy výkonu veřejné správy (tzv. KPI – Key Performance Indicators). ...V rámci segmentu, který by měl být svěřen veřejnému sektoru, je nutné odstranit agendy, které se zbytečně překrývají (duplicita, multiplicita). Následně by měly být určeny konkrétní instituce a mechanismy, jejichž prostřednictvím by měly být tyto agendy zajištěny. Vzhledem k tomu, že reforma veřejné správy je otázkou dlouhodobé, systematické a velmi rozsáhlé práce, jeví se jako vhodné její jednotlivé kroky testovat v pilotní podobě na některých institucích a jejich podřízených organizacích. Například .. analýza agend se připravuje na MV. Provedení pilotních variant analýz agend .. (např. pilotně MV, MPO, MF a MPSV) by mělo být využito jako podkladový materiál (vygenerování nejhodnější metodologie) pro celkovou analýzu a následnou realizaci reformy veřejné správy. ...“

Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020⁴³

Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 (dále také Dohoda o partnerství) je dokument vypracovaný členským státem Evropské unie, který stanoví cíle a priority pro efektivní využívání Evropských strukturálních a investičních fondů za účelem naplňování strategie Evropa 2020 na základě vydefinovaných ná-

42 Dostupné na <http://databaze-strategie.cz/cz/mpo/strategie/strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-ceske-republiky-pro-obdobi-2012-2020?typ=download>

43 Dostupné na http://mmr.cz/getmedia/becbb239-26ba-4c20-8bff-24d863d191fa/Dohoda-o-partnerstvi_20140811.pdf

rodních priorit. Dohoda o partnerství sama klade vysoké nároky na koordinaci zúčastněných resortů a na synergii jednotlivých Operačních programů.

V analytické části dokumentu je veřejná správa uvedena jako jedna z hlavních pěti oblastí rozvojových potřeb a růstových potenciálů. Dohodou o partnerství identifikovanými **hlavními problémy a potřebami rozvoje ve veřejné správě** jsou: vysoká administrativní a regulační zátěž; nízká efektivita a odbornost veřejné správy; nízká transparentnost veřejné správy; nízká efektivita fungování justice; nedokončená elektronizace veřejné správy (eGovernment); nedostatečné zabezpečení informačních systémů veřejné správy.

Operační program Zaměstnanost 2014–2020, Prioritní osa 4 Efektivní veřejná správa, jejíž intervence budou podporovány z tematického cíle Evropských strukturálních a investičních fondů č. 11 **Posilování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných stran a účinné veřejné správy**.

Integrovaný regionální operační program - Strategie Integrovaného regionálního operačního programu (dále také IROP) je založena na kombinaci a synergickém propojení vhodně volených intervencí regionálního charakteru doplněných o intervence na národní úrovni s výrazným průmětem do území, jako prostředku posílení regionální konkurenceschopnosti a kvality života obyvatel, s významným dopadem na vyvážený rozvoj území. Důležitým aspektem strategie je zohlednění zvolených řešení s ohledem na různorodost potřeb v jednotlivých typech území. Relevantní je zde prioritní osa 3 Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí, konkrétně pak **specifický cíl 3.2 Zvyšování efektivnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím rozvoje využití a kvality systémů ICT**.

Oba OP jsou nyní ve stavu připomínkování ze strany Evropské komise. Záležet bude na konkrétní podobě výzev.

6. Závěry - sdělení pro porotu:

- V ČR jsou **nedostatečné podmínky pro horizontální koordinaci průřezových agend**, jako je problematika bezdomovectví, při tvorbě a implementaci koncepčních a strategických řešení.
- Efektivní koordinace je umožněna spíše **osobním nasazením a vstřícností** zúčastněných jednotlivých úředníků, **než nároky automaticky vyplývajícími z dané organizační struktury a z jejich popisu práce**.
- Některé strategické dokumenty zaměřené na fungování ústřední státní správy v sobě mají **potenciál pro zlepšení situace**. Vzhledem k vyšší míře obecnosti (mj. nehovoří se v nich o koordinaci **průřezových** agend) je však obtížné odhadovat jejich skutečný dopad na tuto oblast.

5.2 Fenomén bezdomovectví a role místních aktérů (samospráv) – příklad Prahy (PhDr. Tomáš Klinecký)

Hl. m. Praha je svým zřízením zároveň městem i krajem, obě samosprávné roviny přijímá za své.

První základní teze: **Fenomén bezdomovectví patří k euroamerickému civilizačnímu okruhu a fakticky odhaluje rozpornost světa, ve kterém žijeme. Negativní jevy, které viditelné bezdomovectví často provázejí, jako dlouhodobá nezaměstnanost, hluchost, zápach, pití alkoholu na veřejných prostranstvích, nízká míra sociální adaptability atd., nelze v otevřené společnosti nikdy zcela „vyřešit“, lze je pouze do určité míry eliminovat.**

Pokud v příspěvku hovoříme o **hlavních místních aktérech**, tak máme na mysli:

- bezdomovce;
 - organizace (osoby), které zprostředkovávají přímou pomoc (péči) bezdomovcům;
 - instituce veřejné správy (centrální /MPSV, ÚP,ČSSZ/, kraje/Hl. m. Praha/, obce/MČ/);
 - preventivní a represivní bezpečnostní složky (Městské policie, Policie ČR).
- Ale jistě existují i další aktéři např.:
- jiné instituce (zdravotnické zařízení, dopravní podnik HMP atd.);
 - odborná i laická veřejnost.

Dvě hlavní **specifika pražské bezdomovecké scény**:

- početnost viditelných bezdomovců (absolutní počet mužů i žen) – podle odhadů NNO až 4000 osob;
- viditelní bezdomovci v Praze z větší části nejsou spjati s místem trvalého pobytu.

Obě specifika mají přímý dopad na objem a kvalitu služeb, které jsou bezdomovcům v Praze poskytovány. Tím, že bezdomovci mají často trvalé bydliště vně území HMP, tak dramaticky klesá snaha místních samosprávných celků (konkrétně MČ) řešit problematiku těchto osob nad rámce zákona. Tím, že kapacity viditelných bezdomovců v Praze jsou podle odhadů podstatně vyšší než kapacity služeb, tak může vzniknout problém případného zájemce o službu uspokojit. Tento neuspokojený zájem se týká hygienických a materiálních podmínek během celého roku a neuspokojených kapacit ubytovacích (azylové domy, noclehárny) během roku, ale problém nedostatku se zvyšuje v zimních měsících.

Institucionální rámec

V příspěvku jsme zaměřeni především na úroveň institucí veřejné správy (stát, kraje, obce).

Strategické nástroje pro práci s bezdomovci

- Legislativní podmínky (centrální úroveň)
- Koncepce a koordinace procesů práce s bezdomovci (krajská úroveň)

- Systémová podpora konkrétních aktivit v oblasti prevence a péče o bezdomovce (obecní úroveň)

Praktické výstupy v oblasti bezdomovectví z úrovně institucí

Vazba z centrální úrovně na místní samosprávy je v realizační části spíše na deklarativní úrovni (vznikla Strategie, která přepokládá návaznosti v oblasti legislativní, ale i finanční). Např. dotace na poskytování sociálních služeb pro bezdomovce vůbec nevážou na počet služeb (či bezdomovců), ale jsou dohodu krajů v oblasti rozdělování finančních prostředků do jednotlivých regionů bez ohledu na potřebnost.

Ve vazbě HMP (kraje) na MČ probíhá relativně častá komunikace. Dotazy směřované na koncepci MČ v oblasti bezdomovectví, byla realizována účelová finanční dotace zaměřená na podporu aktivit MČ v oblasti prevence a péče o bezdomovce, byl vytvořen materiál ROZPRACOVÁNÍ PRINCIPU SPRÁVEDLIVÉ DISTRIBUCE NÍZKOPRAHOVÝCH SLUŽEB NA ÚZEMÍ HL. M. PRAHY, který může sloužit jako podkladový materiál pro politiku HMP (v širším slova smyslu) směrem k MČ.

MČ ve větší míře podporují mapování svých MČ (kurátory či terénním programem), část MČ realizuje programy ústupového bydlení a má nastaven systém práce s dlužníky u obecních bytů.

Základní předpoklady úspěšného řešení problematiky bezdomovectví z úrovně pražských samospráv:

1. Krajské koordinační a koncepční role (HMP)
2. Politické vůle a objem finančních prostředků
3. Multirezortní přístup (kombinace prevence a péče)
4. Kvalitní systém spolupráce kraje a participujících obcí

Co chybí k úspěšnějšímu zvládnutí řešení problematiky bezdomovectví z úrovně pražských samospráv:

1. Společný zájem všech aktérů na řešení
2. I na úrovni institucí řeší problematiku bezdomovectví spíše jedinci a nikde není problematika oblastí bezdomovectví reálnou politikou „instituce“
1. Obecně chybí realistický pohled na problematiku bezdomovectví (od pozice, že jde o chudáky, kterým je třeba pomoci, přes pozici, že jde o osoby, které nechtějí pracovat a chtějí pouze využívat systém a čerpat z něj výhody, až do pozice, že jde o živly, které samotnou svojí existencí /životním stylem/ ohrožují většinou společnost)

Příklad dobré praxe: opatření pro zimní období 2013–2015 v HMP

Druhá základní teze: **Lze očekávat růst počtu viditelných bezdomovců v Praze bez ohledu na opatření, které municipality v rámci svých činností realizují.**

Co platnosti této teze může zabránit: Cílená politika státu (legislativní), která zabránil propadům do zjevného bezdomovectví, a to udržením jakési formy bydlení pro osoby, které jsou na ulici, nebo se na ulici mohou dostat.

Cílem samospráv by mohlo být zlepšit systém veřejných služeb (zdravotní, sociální), které využívají bezdomovci způsobem, aby zajišťovaly vyšší standard péče než je tomu dnes (lékařské vyšetření /diagnóza/, propojený systém sociálních služeb, vyšší dostupnost hygienických standardů).

Vzít konflikt zájmů hlavních místních aktérů jako skutečnost, se kterou je třeba pracovat, a při vědomí této skutečnosti, nastavovat účinná opatření v oblasti bezdomovectví.

Konflikt rolí a zájmů hlavních místních aktérů

Aktér	Deklarace	Dispozice k naplnění deklaráce	Realita
Bezdomovci	Změna svého statutu	Možnosti, schopnosti, motivace.	Velké části bezdomovců chybí nějaká dispozice, proto není reálné v obecném slova smyslu naplnit deklaraci.
NNO (osoby pomáhající)	Navracet bezdomovce do běžné společnosti, případně o ně pečovat	Provázaný systém služeb, který vyvede bezdomovce z ulice do bytu, finanční provozní prostředky, kvalitní personál, bezdomovci, kteří skutečně chtějí změnit svůj statut, případně přijmout péči.	Faktická nemožnost poskytnout bezdomovci ve službách reálný cíl (tj. bydlení), část bezdomovců služby nevyužívá z důvodu institucionálního odporu, organizace potřebují své klienty z důvodu stabilního financování.
Instituce veřejné správy	Řešení problematiky bezdomovectví	Legislativní podmínky, akceptování důležitosti problematiky, všeobecná participace na deklarovaných zájmech, politická odvaha.	Na legislativní úrovni nejsou účinné nástroje pro řešení problematiky bezdomovectví, stav je konzervován, tato problematika je pro veřejné instituce na okraji zájmu, instituce se liší v přístupu k bezdomovcům (není jednotný), politici – až na výjimky – v problematice bezdomovectví hledají zjednodušená řešení.
Preventivní a represivní bezpečnostní složky	Zajištění bezpečnosti a pořádku	Vzdělání, komplexní chápání sociální reality, rozvaha a přiměřenost.	Preventivní a represivní složky vnímají problematiku bezdomovectví často jako problém narušování veřejného pořádku, časté vidění reality v dichotomii dobro (bezproblémoví občané)-zlo (např. bezdomovci), automatické spojování statusu (vizuality) s negativními protispolečenskými jevy.

5.3 Mediální obraz bezdomovectví (prof. PhDr. Jan Jiráček, Ph.D.)

1. Mediální obsahy se jen v omezené míře vztahují k mimomediální skutečnosti – podněty z ní využívají více jako inspiraci, a to včetně soudů o sociálních skupinách. Tím média tyto soudy legitimizují jako platnou skutečnost.

Obsahy, které nabízejí masová a síťová média, lze rozdělit do tří velkých (leč nikoliv striktně oddělených) oblastí: na obsahy fiktivní povahy (umělecké, zábavní), faktuální povahy (zpravodajství, aktuální publicistika, dokument ad.) a názorové povahy (komentáře, rozhovory ad.). Zvláště obsahy faktuální a názorové bývají spojovány s představou, že jsou výpovědi o mimomediálním světě, na kterou lze aplikovat kritéria srovnání s tímto světem, tedy především kritéria pravdivosti, věcné správnosti (u zpravodajství shrnutá pod koncept tzv. objektivit). Ve skutečnosti se ale i tyto obsahy řídí mimo jiné tzv. mediální logikou, tedy principy výběru, výroby a uspořádání mediálních sdělení – a tyto principy se jen v omezené míře vztahují k mimomediální skutečnosti. Jedním z projevů síly mediální logiky je práce s myšlenkovou, resp. hodnotovou zkratkou, především se stereotypy ustavenými a platnými ve společnosti a nesoucími paušalizující soudy o různých sociálních skupinách. Těmto stereotypům dávají média konkretizační náboj (spojují je s autenticky existujícími lidmi) a v řadě případů je definují jako heterostereotypy, tedy jako soudy o skupinách, které z většinové společnosti vyčleňují jako cizorodý prvek. Média tak přispívají k sociálně akceptované verzi (konstrukci) reality, kterou daná společnost chápe jako platnou a vztahuje se k ní jako ke skutečnosti.

2. Mediální stereotyp bezdomovectví je založen na striktní individualizaci konkrétních osudů a soustavném přehlížení systémových příčin bezdomovectví.

Bezdomovectví a bezdomovci jsou v médiích v nejobecnější rovině konstruovány dvojlohně – především jako společnosti cizí svět esteticky nepřijatelných osob a současně jako hrozba pro příslušníky většinové společnosti. V konkrétnější podobě pak jako individuálně prožívaný stav, který nastal osobním selháním, popřípadě zradou či nedostatkem ochoty ze strany bližních. Společnost vystupuje v tomto obraze jako faktor s omezenou racionalitou (její systémová opatření nejsou účinná), pečující organizace jako zachránci, leč s malým akčním rádiem (pomohou potřebným, ale jen nemnohým). V mediálním obraze bezdomovců a bezdomovectví zcela absentují sociální příčiny tohoto jevu, bezdomovec je vždy jedinec, jehož osud je výsledkem přísně individuálního vývoje (to je obecně platný rozměr mediálních obrazů – úspěchy i neúspěchy jsou vždy výsledkem činnosti jedince, popřípadě způsobeny náhodou, okolnostmi apod.). Tento téměř automatizovaný obraz je příležitostně aktualizován variantními odchylkami od základního směřování: časté je

předvedení „překvapivě normálních“ projevů života v podmínkách bezdomovectví, např. milostného vztahu.

3. Média jako sociální aktér podílející se na formování vztahu k bezdomovectví fakticky nemohou – především z ekonomických příčin – stereotypizující přístup k tomuto tématu změnit.

Podstatnou příčinou posilování významu mediální logiky pro výslednou podobu mediovaných obsahů je masivní ekonomizace mediální produkce. V nejistém prostředí prudké internetizace (a následné emocionalizace) mediální komunikace, oslabujících se pozic „tradičních“ masových médií, prekarizace práce lidí v médiích a celkovém poklesu důležitosti masových médií jako integračního faktoru společnosti se média drží zažitých postupů (odtud relativní zestejnování mediální produkce). Intervenci do tohoto procesu brání i politický kontext (médiá jako instituce svobody projevu).

5.4 Role lidí bez domova (Gejza Bazika, Zdeněk Sečka)

Gejza Bazika

Jak bydlím:

Bydlím se svojí ženou a třemi dětmi v otřesných podmínkách v domě, ve kterém bydlí dalších zhruba 150 lidí, kteří nemají kam jít. Máme byt 1 + 1 dohromady asi 20 m², což reálně znamená malinkou kuchyň a pokoj, ve kterém všichni žijeme, spíme a vůbec trávíme veškerý čas. Výhodou je, že v bytě je koupelna a záchod, protože ty mnoho lidí, kteří bydlí v ubytovnách, mají jen na chodbě společně pro všechny ubytované. Máme k bytu nájemní smlouvu, ale rozhodně nám neposkytuje jistotu slušného jednání ze strany pronajímatele. Nájemní smlouvu máme asi jen proto, že je dům kolaudovaný jako bytový a proto, že tak můžeme žádat o příspěvky na nájemné.

Jiné bydlení se mi najít nedaří. Pokaždé, když jdu někam na prohlídku bytu, lidé mě odmítají s tím, že byt už je obsazen. Jsem Rom a vždy mám pocit, že právě to je důvod, proč nemáme na lepší bydlení šanci.

Bydlení v takových podmínkách je pro celou moji rodinu moc těžké. Jeden pokoj, ve kterém všichni žijeme, neposkytuje nikomu z nás soukromí. Když si chceme se ženou dát večer kávu a popovídat, rušíme už spící děti. Když přijdu unavený z práce domů, nemůžu si nikde odpočinout. Chceme větší byt, ale nemáme štěstí. K tomu majitel v zimě netopí, teplá voda teče jen dvě hodiny večer, všude jsou myši a švábi a každý měsíc doplácíme za elektřinu hodně peněz. Chci říct, že je to otřesné, ale že nám to dává aspoň střechu nad hlavou.

Co se dá dělat už dnes?

Přesto se chci podělit o zkušenosti. Chci mluvit o pomoci se zajištěním lepšího bydlení, kterou jsem považoval za dobrou a která by asi fungovala, kdybych nebyl Rom a nesetkával se dnes a denně s diskriminací. Chci také říct, že nebudu mluvit jenom o svých zkušenostech. Scházíme se s lidmi v podobné situaci a bavíme se o různých možnostech pomoci. Jsou to zkušenosti skupiny, která nejčastěji dochází k názoru, že bydlení je úplný základ a že pomoc s bydlením je to nejdůležitější, co by se lidem mělo nabízet.

Organizace/ sociální pracovníci:

Myslím, že mi zatím nejvíce pomáhaly organizace, které mají terénní sociální pracovníky. Terénní pracovníci mají přehled, o co lze žádat, kde je volné ubytování, když je nejhůř a chápe, jak je těžké žít ve špatných podmínkách. Dokáže podpořit, když je člověk na dně a dát i naději, že se možná něco zlepší. Umí podpořit v jednání s majitelem, umí vymyslet náhradní řešení a taky doporučit pokud není majitel rozhodnutý. Když mám pocit, že jsem diskriminovaný, dokáží se mě zastat a pomoci se bránit.

Nemůžou mi ale dát byt, protože většinou žádný nemají. Chybí mi bydlení, ale místo bydlení dostávám rady. Ty u mě a moji rodiny zatím nefungují. Nekritizují, jen říkám, jak to je.

Azylové domy:

Azylové domy jsou určitě důležité. V hodně špatných časech se určitě hodí, hlavně pro rodiny s dětmi. Je jich ale málo a jsou hlavně pro matky s dětmi. Když je v krizi rodina, tak nemá šanci. Musí se rozdělit. Matka jde do azylového domu s dětmi a otec zůstane na ubytovně nebo venku. Azylové domy by měly být pro celé rodiny. Když není dostupné bydlení, měli by poskytovat bydlení. Bydlení znamená mít možnost soukromí, pozvat návštěvu a přicházet domů podle toho, kdy chce samotný člověk a ne provozovatel azylového domu.

Azylové domy by také měly vědět, že když někoho vyhodí, určitě už nemá kam jít a potom je člověk ještě ve větším problému než předtím byl.

Ubytovny:

Někdy pomůže lidem bez střechy nad hlavou ubytovna, jako je to v mém případě. Na začátku to může být velká pomoc, protože máte aspoň střechu nad hlavou. Je to pro hodně lidí opravdu jedině ubytování, které je dostupné a neptá se, jestli jste Rom, kolik máte dětí nebo kolik vyděláváte. Berou všechny, ale jsou drahé, a to hlavně pro lidi chudé na sociálních dávkách. Ze svého životního minima doplácí za služby, které jim žádné sociální dávky nepokryjí a tak často radši nejí, než aby museli jít na ulici. Mnoho lidí ale říká, že to je podobné jako dávat hlavu do lví

tlamy – není odtud úniku a musíte přistoupit na všechny podmínky, zvlášť když máte děti.

Co je však asi nejdůležitější: přátelé, kteří vám vždy pomůžou nejvíc.

Zdeněk Sečka

Jsem alkoholik Zdeněk.

Můj život se skládá z tisíce příběhů. Jsem tu proto, abych vám řekl dvě po sobě jdoucí události, z kterých je zřejmé, že kdyby nebylo první, tak by nebyla druhá.

S alkoholem jsem strávil celý život a tak není divu, že přes pobyt na ulici jsem se dostal až do kriminálu. Po čtyřech letech výkonu trestu se vše změnilo. Jen jedno zůstalo. Byl jsem zase na ulici, ale věděl jsem, že už nebudu krást a podvádět. Začal jsem na noclehárně AS a pak rok v azylovém domě. Našel jsem si práci, ženu a děti, a dostal byt. Falešně jsem děkoval Bohu, že je se mnou. Avšak se mnou byl také alkohol.

Víte, když si alkoholik přizná, že je alkoholik, tak to je první krok k úspěchu. A pak následují další a další kroky. Ale proč bych si měl toto přiznávat. Celý svůj minulý život jsem chtěl dokázat světu, že nejsem alkoholik a umím pít jako ostatní. A taky jsem pil.

Bylo proč. Úspěšně jsem zvládl návrat do společnosti a společnost mě přijala a rýsovali se další perspektivy a vůbec jsem si nevšiml toho, že pijí stále víc a více. Každý den a s častými okny. Když už jsem byl zoufalá troska, tak jsem šel na detox (vystřízlivění) do nemocnice. Tam mě daly dohromady, no a já jsem mohl zase pokračovat v alkoholickém opojení.

Moje nová rodina to se mnou neměla lehké. Dohnalo mě to na léčení na tři měsíce. Vrátil jsem se jako vyléčený alkoholik a tak jsem neoddaloval jeho konzumaci. No, jak to mohlo skončit. Znovu na léčení. Tentokrát jsem léčení nedokončil. Cítil jsem jeho zbytečnost. Jel jsem domů. Už cestou jsem popíjel a volal manželce, ať dá chladit víno do ledničky. Oslavili jsme můj šťastný návrat domů.

V tom chlastu, do kterého jsem se ponořil, mi uniklo, že se mi rodina vzdaluje. Jednou mi žena povídá. Vyber si. Buď ti dám peníze na pití a odejdu, nebo nebudeš pít a zůstanu. Nevěřil jsem jí a vzal peníze. Druhý den po návratu z hospody jsem zjistil, že jsou všichni pryč. Sebelítost, která je u alkoholiků perfektně vyvinuta, mě s alkoholem ještě víc sblížila. Vyřadili mě z PÚ. A tak jsem propil byt a šel zase na ulici. Před tím si však sousedi se mnou užili každodenní peklo.

Ve snaze zachránit byt, jsem si vzal k sobě domů feťáky. Nakonec místo peněz na bydlení, jsem raději přijímal každodenní dávky ve víně. Párty, mejdany, kravál, chlast a drogy. To byl můj nový životní styl. Policie, kterou přivolávali bezradní sousedé, byla u nás každodenním hostem. Soudní vystěhování, z důvodu neplacení nájmu, bylo pro ně vysvobození.

Konečně venku! Byl můj první postoj k dalšímu opíjení a spaní na lavičkách před Tescem - a tak různě, kde se dalo. Čas běžel a já jsem si uvědomil, že bude zima. Několik zim jsem venku už přečkal, ale nějak se mi do další nechtělo. Jednou ve stavu střízlivosti, nebylo za co pít, jsem pochopil, že tříměsíční léčba je pro mě o ničem. Tak jsem navštívil Standu z Apoštolské církve a ptal se na Teen Challenge, kde měli závisláci roční odvykací dobu. Byl bych tam šel, ale shodou okolností jsem jednou na noclehárně AS uviděl leták, že otevírají Službu následné péče pro alkoholiky.

A bylo vymalováno. Po prvních rozpacích jsem se odhodlal. Nikdo, kdo mě znal, tomu nevěřil. A přiznávám, že po zkušenostech sám se sebou, ani já jsem tomu zázraku moc nevěřil. Přijali mě. Po 14ti denní abstinenci na ulici jsem nastoupil. Byl jsem pilný žák a každou radu jsem si bral k srdci. Věřil jsem všem a všemu. I víru v Boha jsem začal brát vážně. Nejvíce do těla mi dala psychoterapie, která byla pro mě novinkou. Učil jsem se spoustu věcí. Vůbec nelhat, hlavně sám sobě. Nazývat věci pravými jmény a ne tak jak se mi to hodí. Krotit svůj temperament, a hlavně, začít mít rád i sebe ... bylo toho hodně, co se ve mně zlomilo a změnilo. Jsem cholerik a introvert. Dnes mě lidi nepoznávají. Už na Domečku jsem postupně získával obdiv a důvěru.

Víte, když jsem nastoupil do služby následné péče, tak realizace projektu byla v plenkách. Byla víze, že bych měl jít po absolvování služby na dva roky do tréninkového bytu. Postupně se ujasňovalo co dál. Na ubytovnu nebo na ulici je holý nesmysl. Tréninkový byt jsme dostali a pak přišla možnost získání bytu od RPG. Začal jsem šetřit a i když se mi to ze sociálky moc nedařilo, tak se to nakonec povedlo. Bydlím. Bydlím a nepiji. Bydlím a nepiji. A to je to nejdůležitější. To, že se mnou zůstal i Bůh, je pro mě dost velký bonus.

Tyto dva příběhy by se daly rozvést na hodinové počteníčko a dlouhou diskuzi. Jsem časově omezený, ale snad to stačilo. Víte, chtěl jsem tím jen říci, že dát někomu byt bez osvojení nových návyků způsobu života, nic neřeší. Teda aspoň v mém případě NE.

Před tím, než se s vámi rozloučím, dovoluji si vás pozvat na své webové stránky. <http://www.abstinent.websnadno.cz/> nebo zadat do kteréhokoliv vyhledávače „Alkoholik Zdeněk“ a najdete mě. Snažím se jen o to, aby tam bylo úplně všechno o mém pití a bezdomovectví. Samozřejmě také o mé abstinenci a novém způsobu života. Starý a nový způsob dělí pouze jen jedno rozhodnutí. **Chci změnit svůj život.**

Stanovisko poroty

Úvod

Po vyposlechnutí příspěvků na Konsensuální konferenci a důkladném zvážení všech informací, které měli k dispozici, dospěli porotci u pěti klíčových otázek k následujícím závěrům:

1. Co znamená pro společnost bezdomovectví?

Bezdomovectví nikomu neprospívá a všem škodí. Má vícero příčin a žádné rychlé jednoduché řešení. Společnost je postavena před volbu buď tento obtížný problém krátkodobě vytěsnit, anebo jej přijmout jako výzvu k ujasnění svých etických zásad, zvláště pak vztahu ke svým „neúspěšným“ členům.

Usnesení vlády ČR z 28. 8. 2013 č. 666 výstižně konstatuje, že „bezdomovectví je synonymem pro extrémní sociální vyloučení, jehož je chudoba nejen příčinou, ale i důsledkem ... představuje kontinuální společenský fenomén, jehož účinné řešení si vyžaduje komplexní přístup“.

Lidé bez domova jsou trvale nezajištěni v uspokojování základních životních potřeb. Jejich materiální strádání je patrné. Méně zřejmé a společností málo reflektované je to, že trpí též deprivací vztahovou, nárůstem osobních problémů, oslabením sebeúcty a ztrátou schopnosti řešit svou situaci vlastními silami. Jsou zatlačováni do přežívání v samotě nebo v nahodile vzniklých skupinách podobně strádajících, a ze společnosti jsou fakticky vyřazeni.

Lidé bez domova jsou různí a tvoří nějakou uniformní skupinu, jak je podrobně popsáno v typologii ETHOS. Mají své nezaměnitelné osobní příběhy, jejich představy o dobrém životě se však v zásadě neodlišují od představ většinové společnosti. Jejich bydlení v nestandardních podmínkách či ztráta jakéhokoli domova byly obvykle způsobeny souběhem více faktorů. Příčiny materiální a institucionální se zde často kombinují s příčinami vztahovými, osobnostními a nemocemi či duševními poruchami.

Některá objektivní rizika, která k bezdomovectví vedou, bývají posilována ideovými a ideologickými východisky politických stran a politickými rozhodnutími, která nepřesahují délku jednoho volebního období. Nejsilnějším rizikovým faktorem pro vznik bezdomovectví však je dlouhodobý sociální a ekonomický vývoj, upřednostňující výkonnost a flexibilitu, oceňující úzce vymezenou individuální úspěšnost a přinášející obecnou nejistotu na trhu práce v důsledku neočekávaných recesí a kontinuálních technologických a strukturálních změn, zvláště pro znevýhodněné kategorie pracovníků. Svůj podíl na bezdomovectví má podnikání s půjčováním peněz a vymáháním dluhů, a v neposlední řadě též rozbujelé podnikání v oblasti hazardních her. Negativní dopad má nestabilita rodinných a partnerských vztahů, neochota obcí převzít odpovědnost za všechny lidi, kteří v nich žijí, stejně jako nepřipravenost tradičních nástrojů veřejné politiky tento problém řešit.

Podle realistických odhadů bylo v roce 2011 v České republice přes 27 000 bezdomovců zjevných a skrytých (nejen lidé přespávající pod mosty a v kanálech, ale i lidé ubytovaní v azylových domech a noclehárnách). Přibližně 100 000 lidí bylo bezdomovců potenciálních, kterým hrozilo vystěhování z bytu, bydleli na komerčních ubytovnách, nebo byli před propuštěním z vězení či zdravotní nebo výchovné instituce, zejména dětského domova.

Soudobé společnosti, které prosazují tržní demokratické systémy a jejichž životní standard, včetně úrovně bydlení, se postupně zvyšuje, paradoxně generují i bezdomovectví. Společnosti, které zároveň chtějí ctít nezadatelnou důstojnost každé lidské bytosti a naplňovat základní lidská práva, se však s existencí bezdomovectví smířit nesmějí.

Účinné řešení problému bezdomovectví vyžaduje od společnosti ochotu vynaložit na tuto oblast sociální politiky i určité finanční prostředky. Pokud tak neučiní, ztráta produktivní síly a schopností lidí bez domova bude znamenat ještě větší a stále narůstající ekonomickou ztrátu. Největší ztrátou je však ztráta společenská: bezdomovectví společnost obtěžuje, oslabuje její soudržnost a také důvěru v instituce zastupitelské demokracie. Bezradnost vůči fenoménu bezdomovectví se stává živnou půdou pro bujení různých typů extremismu a dehumanizovaných politických koncepcí.

Dosavadní zkušenost ukazuje, že omezit fenomén bezdomovectví a umenšit jeho ničivé dopady jak na jednotlivce, tak na společnost, je nejen nutné, ale i možné. Důkazem jsou příklady dobré praxe z České republiky a komplexní opatření v některých vyspělých evropských zemích. Vzhledem ke složitosti problematiky není možné přebírat zahraniční modely systémových opatření bez jejich adaptace. Základní východiska jsou však přenositelná. Nejschůdnější cestou je koordinovaná partnerská spolupráce odborné veřejnosti, politiků a představitelů občanské společnosti.

2. Jaká by měla být míra solidarity veřejnosti s lidmi bez domova?

V diskusích o lidech bez domova se běžně setkáváme se dvěma názory.

Podle prvního z nich, a ten ve veřejnosti převládá, si lidé bez domova svou situaci zavinili sami. A to ať již malou snahou udržet si bydlení či zanedbáním určitých závazků s tím spojených, anebo dokonce nějakým vážnějším životním selháním, které je do této situace zavedlo. Protože je bezdomovectví způsobeno jejich vinou, pomoc si nezaslouží, měli by nést veškeré důsledky sami a je pro společnost legitimní je za tuto vinu trestat.

Proti tomu stojí názor, méně frekventovaný, že bezdomovectví je důsledkem tlaku vnějších okolností, kterým lidé v zásadě nemohou anebo neumějí čelit. Ti nejslabší se tak vlastně stávají obětí destruktivních vnějších vlivů a zaslouží proto bezpodmínečnou pomoc: jsou na takové pomoci dokonce plně závislí.

Zkušenosti odborníků, stejně jako zkušenosti lidí bez domova potvrzují, že příčiny bezdomovectví jsou komplexní. Lze dokonce říci, že v důsledku širokého spek-

tra společně působících faktorů, které ve svém důsledku vedou k různým formám bezdomovectví, může se stát bezdomovcem každý člen společnosti a rozmanitá ohrožení mohou při určité souhře okolností zasáhnout každého z nás. Klíčovou roli přitom skutečně hrají různá vnější ohrožení, i když se k nim někdy přidává i osobní selhání a osobní nezpůsobilost se s těmito ohroženími vyrovnat.

Ať už je prvotní příčina jakákoliv, život bez domova devastuje lidský potenciál, ponižuje lidskou důstojnost, má trvalé negativní dopady na lidskou psychiku a osobní integritu. To vše zásadně podlamuje schopnost lidí bez domova řešit jejich obtížnou situaci vlastními silami. Bez pomoci zvenci se nedokáží navrátit do normálního života a získat znovu bydlení, nehledě na jejich reálné materiální možnosti si bydlení zajistit a udržet. Mnohdy také neprojevují účinnou snahu řešit svou situaci; ze své perspektivy možnost změny svého údělu většinou nevidí a víru v takovou možnost už ztratili.

S ohledem na tyto okolnosti lze přijmout závěr, že solidarita s lidmi bez domova by měla být poměřována obecným principem sociální spravedlnosti, tj. prospěchem nejvíce znevýhodněného člena společnosti. To znamená, že odhlédneme-li od svého aktuálního sociálního postavení ve společnosti a připustíme, že bychom se mohli ocitnout v situaci nejvíce znevýhodněného člena společnosti, jímž je člověk bez domova (a skutečně, nejistoty, v nichž se lidské osudy dnes odvíjejí, takovou situaci mohou podstatně ovlivnit), je solidarita s tímto nejvíce znevýhodněným členem společnosti eticky i racionálně zdůvodněna.

Kromě toho bydlení představuje základní a naléhavou lidskou potřebu, spojenou s potřebou bezpečí. Absence bydlení devastuje lidskou osobnost a znemožňuje uspokojení dalších naléhavých lidských potřeb. Z hlediska celospolečenského znamená ztrátu lidského potenciálu, s řadou ekonomických i sociálních a kulturních dopadů.

Z toho důvodu revidovaná Evropská sociální charta zakotvuje právo na bydlení (část I, článek 31): „Každý má právo na bydlení“ a stanoví okruhy opatření, jež mají toto právo prosadit. Český právní řád toto právo v obecné rovině rovněž zahrnuje, i když zatím nestanoví konkrétní odpovědnosti, způsoby a formy jeho prosazení.

Nemá za těchto okolností smysl solidaritu s lidmi bez domova podmiňovat detailním odhalením příčin, za nichž k dané situaci došlo, a to jednak s ohledem na jejich složitost a provázanost, jednak na nemožnost určit prvotní příčinu. Nemá ani smysl podmiňovat pomoc ze strany společnosti zkoumáním míry osobního selhání lidí bez domova, míry zavinění této situace či projevené snahy tuto situaci řešit. Zcela nepřipadné je bezdomovce obviňovat a morálně odsuzovat. Solidarita s nimi znamená nejprve řešit jejich naléhavou životní potřebu bydlet, ale současně či návazně poskytnout pomoc k tomu, aby se lidé bez domova mohli na řešení své situace sami účinně podílet.

Schopnost a možnost řešit tuto situaci individuálně totiž lidé bez domova získávají jen pomalu a postupně, souběžně s obnovováním jejich lidské důstojnosti a osobní

integrity. Zejména to platí u lidí, kteří jsou bez domova dlouhodobě. Pomoc se zajištěním bydlení je sice rozhodujícím a nutným, ale jen prvním krokem a první pomocí.

Se zřetelem na legitimitu solidarity s lidmi bez domova je ovšem potřeba vzít v úvahu jejich zájem o tuto solidaritu a pomoc. Lidé bez domova často nemají schopnost tento zájem zřetelně vyjádřit a často ani nevěří, že by i s pomocí společnosti mohli něčeho dosáhnout. Naučili se bezmoci.

Míra solidarity by současně měla být úměrná potřebě. Základní míra solidarity s lidmi bez domova směřuje k hledání možností, jak prosadit právo na bydlení těm, kteří (a je jich drtivá většina) o tuto možnost stojí a chtějí se na ni podílet. Způsob a forma realizace práva na bydlení bez dalších podmínek bude záležet na potřebě a na zájmu samotných lidí, kteří se v situaci bezdomovectví nacházejí, anebo jsou jím ohroženi. Tato pomoc a solidarita se týká lidí ve všech typech životních situací, dle typologie ETHOS (v příloze), tedy nejen zjevných bezdomovců. Bydlení je naléhavá životní potřeba a nákladný statek současně. To je důvod, proč společnost podporuje uspokojení této potřeby různými způsoby, ovšem v souvislosti s posouzením její naléhavosti, stejně jako reálné schopnosti a možnosti lidí se na jejím naplnění podílet. Pomoc pak musí být úměrná obojímu: naléhavosti potřeby, i možnostem podílet se na jejím uspokojení. Dokonce i lidem, kteří bydlí či mají určité možnosti bydlení získat nebo zlepšit, poskytuje společnost přiměřenou pomoc různými formami (podporou spoření nebo hypotečních úvěrů na bytové účely, dávky na podporu nájemního bydlení, atp.). Lidé bez domova jsou skupinou občanů, jejichž potřeba je nejvíce naléhavá a možnosti řešení nejvíce omezené. Míra solidarity společnosti s nimi by měla těmto okolnostem odpovídat.

3. Jestliže platí, že prevence je efektivnější a levnější než následné řešení vzniklé situace, proč v české společnosti prevence bezdomovství absentuje? Jaké by měly být priority prevence?

Přestože v českém sociálním systému existují jak nahodilé, tak i systémové prvky předcházení bezdomovectví (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení, paleta sociálních služeb včetně aktivizačních služeb pro rodiny), nelze zastít znepokojivý fakt, že zejména v posledních letech výrazně stoupá počet lidí, kteří přišli o bydlení, žijí v nevyhovujících podmínkách nebo jsou ztrátou bydlení ohroženi.

V současné době představuje bezdomovectví ve veřejné politice České republiky dlouhodobě opomíjený a nedoceněný problém, který se postupně vyhrcoje. Nejsou totiž k dispozici potřebné nástroje k jeho řešení. Teprve nedávno byla formulována vize a předloženy cesty k řešení, jejich specifikace a implementace je však teprve před námi (viz Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020, přijatá vládou ČR v srpnu 2013).

Dosavadní analýzy ukazují, že problematika bezdomovectví není legislativně, institucionálně a kompetenčně zajištěna na úrovni, která je potřebná k její prevenci

a řešení. K tomuto stavu věci přispívá i v české společnosti rozšířený a některými politiky zvláště před komunálními volbami šířený předsudek, že bezdomovci si za svůj úděl mohou sami a otázkou je, jak se jich zbavit („vyčistíme ulice od bezdomovců“), a ne jak jim pomoci.

Prevence bezdomovectví vyžaduje systémově garantovanou možnost poskytnout lidem ohroženým bezdomovectvím účinnou pomoc dříve, než přijdou o bydlení.

Konkrétně tato prevence vyžaduje několik systémových kroků, které by se měly promítnout do právní úpravy a navazujících opatření. Jedná se především o přijetí zákona o sociálním (dostupném) bydlení a o jeho uvedení do denní praxe, včetně zákonného vymezení práva na bydlení, povinnosti obcí, krajů a státu při reálném prosazování tohoto práva. Stejně tak musejí být zákonem stanoveny povinnosti státu vůči obcím, aby obce mohly svoji roli plnit. Zejména je potřeba tuto oblast adekvátně finančně zajistit, a to mandatorními výdaji státu; spoléhání na dotační tituly z evropských či domácích fondů nebo na soukromou dobročinnost není dlouhodobě udržitelné.

Důležitým faktorem v procesu ztráty bydlení se stává vysoká zadluženost. Zde mohou pozitivní roli sehrát legislativní úpravy a návazná opatření týkající se prevence zadlužení a exekucí. Nezbytná je přísnější regulace hazardu a postih praktik lichvářství. Zákon musí stanovit postupy umožňující oddlužení i v případě nízkopříjmových domácností. Je třeba omezit exekuce ze strany orgánů veřejné správy prostřednictvím exekutora, pokud v konkrétním případě mohou vést exekuci samy (daňové exekuce).

Dluhy samy o sobě by neměly být bariérou v přístupu k bydlení. Doporučujeme řídit se zásadou „nejdříve bydlení“ (Housing First) a podporovat sociální práci osoby, které takto získají bydlení, aby se postupně dokázaly vypořádat s dluhy. Sociální práce by měla s přihlédnutím k individuálním potřebám směřovat ke stabilizaci domácnosti ve standardním bydlení. Každému, kdo přichází o bydlení z důvodu dluhů na nájemném, nebo pro jiné porušení nájemního vztahu, by měla být nabídnuta odborná pomoc, jejímž cílem je udržet bydlení. Udržení bydlení by měla být nejvyšší hodnota a cíl každé preventivní snahy. Bude-li preventivní intervence včasná a koordinovaná, lze očekávat, že i ostatní nástroje (např. doplatek na bydlení a příspěvek na bydlení) budou účinnější a levnější.

Je třeba systematicky podporovat mladé lidi opouštějící institucionální péči, a to formou sociální práce při řešení otázek bydlení a zaměstnání a dalšího získávání životních dovedností. Rovněž je třeba zvýšit systematické resocializační úsilí vůči osobám navracejícím se z výkonu trestu. Práce s těmito osobami by měla být zahájena již ve vězeňském zařízení.

Ve vztahu ke skupinám ohroženým ztrátou bydlení je třeba pragmaticky přejímat veškerou dobrou praxi, která se osvědčila v zahraničí a podporovat tvořivé hledání sociálních inovací v širší občanské společnosti.

Rovněž je třeba zvýšit kompetence a profesionalizovat instituce veřejné správy, jež se touto problematikou zabývají, zejména v souvislosti se zaváděním zásad veřejné politiky založené na faktech (evidence-based public policy). Všechny instituce veřejné správy i další aktéři poskytující bydlení by se měli důsledně řídit zásadou nediskriminace a principy sociálního začleňování.

Odpovědné instituce zatím nejsou schopny přijmout a zohlednit, že prevence je násobně levnější než náklady na řešení všech dopadů bezdomovectví. Krátkozrace berou v potaz jen výdaje na prevenci a zcela opomíjejí nákladnost řešení důsledků.

4. Jak uskutečňovat komplexní sociální, zdravotní a další služby lidem bez domova?

Ucelený přístup k řešení problematiky lidí v situaci bezdomoví nepochybně zahrnuje vedle aktivit preventivních i intervence pomáhající a léčebné. Jde o soubor zdravotních a sociálních služeb přizpůsobených individuálním potřebám. Je zřejmé, že skupina lidí bez domova je různorodá. Z toho plyne, že obecná a paušální řešení se často míjejí účinkem a ukazují se jako neefektivní, což vede k - často vítané - skepsi ohledně možnosti řešení.

Systémová řešení často selhávají proto, že nejsou vázána na individuální práci s člověkem. Pokud chybí koordinace systémových a individuálních opatření, dochází k neefektivnímu využívání potenciálu stávajících či nově vytvářených služeb. V současné situaci jde tedy o:

- doplnění sítě zdravotních a sociálních služeb,
- posílení kapacit již existujících aktérů zabývajících se problémy lidí bez domova,
- vytvoření nových služeb, které dosud neexistují, či jsou zcela výjimečné a provozované nesystémově,
- vzájemná propojenost v systému všech služeb,

Některé druhy potřebných služeb pro tuto skupinu prakticky chybí. Je to například ambulantní zdravotní péče, lůžková zdravotní péče, terénní psychiatrická péče a návazná péče.

Stávající systém zdravotní péče se sice opírá o principy univerzálního přístupu, avšak lidé bez domova jsou fakticky v přístupu znevýhodněni. Chybí nástroje a kapacity pro výkon akutní nízkoprahové lůžkové péče a navazující zdravotní péče pro lidi bez domova. Podobná situace je v oblasti služeb sociálních, zejména poradenství, nízkoprahového chráněného bydlení atp.

Významným problémem je také dostupnost i těch nejběžnějších zdravotních pomůcek, které obvykle vyžadují finanční participaci (brýle, naslouchátka...).

Klíčovým principem je komplexní a individualizované řešení soustředěné na konkrétní případ, kombinující různé typy sociálních a zdravotních služeb. Jejich efektivita se zvyšuje, pokud jsou poskytovány klientům v jejich prostředí, tedy terénní formou a mají velkou míru asertivity.

Propojení zdravotních a sociálních služeb však je problematické i u mnohem méně komplikovaných cílových skupin obyvatelstva (pacienti léčeben dlouhodobě nemocných, senioři...). Jako efektivní se jeví vytváření společných multidisciplinárních týmů, jejichž členové sdílejí příběhy jednotlivých klientů, ale i znalosti a dovednosti zastoupených odborností (zdravotní, sociální, pracovní...). Mohou tak lépe intervenovat a lépe s nimi budovat vztah, aby se podporovala motivace využívat službu s cílem sociálního začlenění. Víceoborovost služby je také důležitá při koordinovaném vyjednávání čerpání návazných služeb, např. při hospitalizaci nebo jiném institucionálním pobytu.

Samostatnou pozornost si zasluhuje péče o duševní stav lidí bez domova, který je často hlavní příčinou jejich situace. V této specifické oblasti je vhodné zapojení plánovaných Center duševního zdraví, jak s nimi počítá Strategie reformy psychiatrické péče.

V neposlední řadě k nim patří služby poskytující přístup k zaměstnání. Dosavadní postupy zejména neziskových organizací prokázaly, že existují reálné možnosti, jak lidem bez domova poskytovat kromě jiných účinných služeb také pracovní uplatnění. Jde o cestu, která začíná participativními aktivitami, které se mohou být mylně považovány za volnočasové (např. divadlo). Jde však o důležitou součást budování autentického sebeobrazu a sebehodnoty *zúčastněných lidí*. *To pomáhá při dalších krocích směrem k hledání zaměstnání. Důležitou roli v tomto procesu tvoří služba individuálního umístování na pracovní trh (IPS).*

Tato praxe se může rozšířit, pokud k tomu budou vytvořeny předpoklady. Podobně je potřeba přizpůsobit kapacitní možnosti azylových zařízení pro lidi bez domova aktuální potřebě. To vyžaduje jednak navýšit rozsah zdrojů, jednak upravit zásady financování: obce poskytující služby by měly dostat možnost získat k tomu i adekvátní veřejné prostředky.

V neposlední řadě je potřeba vytvořit monitorovací systém rozsahu, forem a dopadů fenoménu bezdomovectví v České republice, stejně jako rozsahu, forem a dopadů opatření, která tento jev řeší.

5. Jakou roli by měli hrát různí aktéři (zejména veřejná správa na všech úrovních, poskytovatelé služeb, volení představitelé, sdělovací prostředky, lidé bez domova) k dosažení synergie?

Prevence a řešení problému bezdomovectví vyžaduje zvýšenou míru koordinace činností zúčastněných aktérů a vylepšení horizontální a vertikální spolupráce mezi státem, kraji, obcemi, odbornou veřejností, neziskovými organizacemi a lidmi bez domova.

Klíčovou roli v této věci má stát, který odpovídá nejen za vytvoření strategie a nástrojů pro realizaci sociální politiky, včetně dostatečného vyčlenění finančních prostředků (v rámci vícezdrojového financování, které se při pomoci lidem bez domova předpokládá), ale i za dostupnost služeb na celém území.

Mimořádnou odpovědnost má stát za prevenci bezdomovectví. V této oblasti jde zejména o legislativní vymezení práva na bydlení, vymezení odpovědnosti aktérů ve vztahu k němu, návazně o stanovení standardů všech typů bydlení.

Stát musí průběžně vyhodnocovat dopad svých politik na bezdomovectví. To se týká jak sociální politiky, politiky trhu práce, tak i regulace finančního trhu nebo hazardu. Důležité je omezit nebezpečí nezvládnutelného zadlužování. Stát je také povinen zajistit rovnost přístupu orgánů veřejné správy k občanům v bezdomoví a vyloučit jakoukoliv formu diskriminace.

Úlohou státu je, mimo jiné, i ustavení a zajištění užšího partnerství mezi sektory (veřejný, neziskový, ale i privátní sektor), ale také optimalizace spolupráce mezi sektory státní správy (zejména Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem zdravotnictví a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy).

Nepostradatelná je v této oblasti trvalá spolupráce krajů a obcí, úřadů práce, obytných zařízení, sociálních a zdravotních služeb. Základní předpoklady úspěšného řešení problematiky bezdomovectví v místě leží ve kvalitním systému spolupráce kraje a participujících obcí. K tomu je třeba, aby problematika bezdomovectví nestála na aktivitě jedinců, ale stala se reálnou politikou subjektu. Základním kritériem pro rozdělování dotací krajů na poskytování sociálních služeb pro bezdomovce musí být reálný rozsah bezdomovectví v místě. Cílem všech politik zabývajících se prevencí a řešením bezdomovectví má být bydlení. Bezdomovectví je však aktéry vnímáno různě a odlišné jsou často i cíle a způsoby, které jsou považovány za žádoucí a účinné na úrovni poskytovatelů služeb, veřejné správy, bezpečnostních složek nebo lidí bez domova. Konflikt zájmů hlavních místních aktérů je třeba brát jako skutečnost, se kterou je třeba pracovat, a při vědomí této skutečnosti, nastavovat účinná opatření v oblasti bezdomovectví.

Vnímání bezdomovectví i hledání účinných řešení je také možné zlepšovat a měnit skrze zapojování lidí bez domova do procesů změn. Jedním z možných modelů zapojení jsou občanské poroty nebo komise lidí bez domova navázané na úroveň státu, samospráv, služeb i akademické sféry formulující doporučení pro zlepšování politik týkajících se oblasti bezdomovectví.

Důležitou roli při tvorbě obrazu lidí bez domova hrají také sdělovací prostředky. Lidé bez domova jsou v médiích často vykreslováni jako vyvrženci ze společnosti, kteří si svoji izolaci zasloužili vlastní pasivitou či nepřijatelným chováním, případně o bydlení přišli kvůli špatným rodinným či partnerským vztahům. Systémové příčiny bezdomovectví jsou zpravidla zcela opomíjeny. Je třeba si uvědomit, že sdělovací prostředky zpravidla pracují se zkratkou, a konkrétní rysy určité „mediální kauzy“ nelze vztáhnout na celou složitou a nejednoznačnou problematiku bezdomovectví.

Průřezová agenda sociálního začleňování, prevence a řešení bezdomovectví vyžaduje daleko pevnější zakotvení ve struktuře Ministerstva práce a sociálních věcí

a vytvoření pevné kooperační platformy především mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem financí a ministrem pro lidská práva.

Jedná se ovšem o obecnější systémový problém veřejné správy v České republice, která trpí úzkým resortismem a jen velmi těžce zpracovává případy s nadresortním přesahem a řeší je zřizováním poradních meziresortních orgánů a komisí, které ale nejsou vybaveny potřebnými kompetencemi.

Je zřejmé, že vyvstala potřeba pevnějšího legislativního rámce, jenž by k systémové spolupráci vytvořil předpoklady, a to zejména zpřesněním odpovědnosti a povinností partnerů v této problematice. To se týká především obcí, jejichž role je zásadní.

Soudobý vývoj směřuje v řadě oblastí, zejména v sociálních službách, stejně jako v oblasti bydlení (včetně sociálního) k pluralitě aktérů a k partnerství veřejného, neziskového a privátního sektoru. Současně s tím se oddělují role regulace, role financování a role poskytování veřejných služeb. S pluralitou poskytovatelů služeb se objevuje i nutnost ujednocovat standardy kvality a zajišťovat předpoklady dostupnosti. V oblasti regulace proto zůstává role státu podstatná a dokonce se zvyšuje.

Závěr

Bezdomovectví začalo v české společnosti vyvstávat jako závažný a narůstající problém počátkem devadesátých let minulého století. Zejména nevládní organizace, vzniklé díky nezměrnému úsilí obětavých jednotlivců a společenství, začaly na rozsah a dynamiku bezdomovectví upozorňovat. Především ale předvedly, že lidem bez domova je nutné i možné poskytovat účinné služby a pomáhat jim tak, aby si alespoň z části dokázali pomoci sami. Od počátku je pomoc bezdomovcům spjata v České republice s neziskovými nevládními organizacemi a i v budoucnu je bez nich nemyslitelná.

Ukázalo se však, že podmínky a spouštěcí mechanismy vedoucí k bezdomovectví jsou komplexní a nelze je řešit bez koordinovaného zapojení obcí, krajů a státu, které zatím schází. Důkazem toho je varovný fakt, že bezdomovců stále přibývá.

Některými médii je stále šířen stereotyp bezdomovce jako zhýralého alkoholika, který si svůj životní styl zvolil, což přispívá k tomu, že česká společnost nemá vyjasněn žádoucí rozsah solidarity s lidmi bez domova. Převládá mínění, že by si měli pomoci něčím „zasloužit“, aby nebyli pouhými „příživníky“. Společnost si málo připouští, že sama svou podobou a fungováním k výskytu bezdomovectví napomáhá; mezi lidmi bez domova je vysoký podíl těch, kteří jsou propuštěni ze státem řízených institucí, lidé vracející se z výkonu trestu nebo z léčeben, ale zejména mladí lidé z dětských domovů po dovršení dospělosti. Ke ztrátě bydlení přispívá též málo regulovaný byznys s dluhy a chudobou. Nezaměstnanost (zejména dlouhodobá) a spojený finanční propad je další významnou příčinou.

Prevence bezdomovectví vyžaduje vytváření chráněných pracovních příležitostí, nabídku dostupného bydlení, doplněného modelem „housing first/napřed bydlení“, v oblasti sociální práce předpokládá rozšiřování služeb pro lidi bez domova přímo v terénu.

Kapacitní možnosti azylových zařízení pro lidi bez domova bude třeba navýšit, a s tím i rozsah zdrojů. Zásady financování bude třeba upravit hlavně vůči obcím, aby obce poskytující služby dosáhly na adekvátní veřejné prostředky

Konference ukázala, že bezdomovectví představuje stále naléhavější problém, zatím málo řešený na politické rovině, ale známý řadě odborníků, kteří se na předpokladech jeho řešení dokáží shodnout. Svou úlohu a odpovědnost v této věci si uvědomují i mnozí pracovníci státní správy. Také je povzbudivé, že část společnosti, včetně mladých lidí, je s lidmi bez domova solidární a je ochotna jim pomáhat.

Pořadatelé i účastníci konference se jednoznačně shodli, že lidská důstojnost lidí bez domova musí být trvalým zřetelem sociální politiky České republiky.

Příloha č. 1: Typologie ETHOS vč. národních subkategorii pro Českou republiku

Koncepční kategorie	Operační kategorie	Životní situace	Generická (druhová) definice	Národní subkategorie
BEZ STŘECHY	1 Osoby přežívající venku	1.1 Veřejné prostory nebo venku (na ulici)	1.1.1 Osoby přezívající na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorách bez možnosti ubytování	1.1.1 Osoby spící venku (např. ulice, pod mostem, nádraží, letiště, veřejné dopravní prostředky, kanály, jiskrně, odstavené vagony, stany, garáže, prádelny, sklepy a půdy domů, vraky aut)
			2 Osoby v noclehárně	2.1 Osoby bez obvyklého bydliště, které využívají nízkoprahové noclehárny
BEZ BYTU	3 Osoby v ubytovnách pro bezdomovce	3.1 Azylový dům pro bezdomovce	3.1.1 Osoby v azylových domech s krátkodobým ubytováním	3.1.1 Muži v azylovém domě 3.1.2 Ženy v azylovém domě
			3.1.3 Matky s dětmi v azylovém domě	3.1.3 Matky s dětmi v azylovém domě
			3.1.4 Otcové s dětmi v azylovém domě	3.1.4 Otcové s dětmi v azylovém domě
	3.2 Přechodná ubytovna	3.2 Přechodná ubytovna	3.2.1 Osoby ve veřejných ubytovnách s krátkodobým ubytováním, které nemají vlastní bydlení	3.2.1 Osoby v domě na půli cesty 3.2.1 Osoby ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení)
			3.2.2 Osoby v přístřeší po vystěhování z bytu	3.2.2 Osoby v přístřeší po vystěhování z bytu
			3.3 Přechodně podporované ubytování	3.3.1 Bydlení s podporou výlovně určené pro bezdomovce neexistuje
4 Osoby v pobytových zařízeních pro ženy	4.1 Pobytové zařízení pro ženy	4.1 Pobytové zařízení pro ženy	4.1.1 Ženy ubytované krátkodobě v zařízeních z důvodu ohrožení domácím násilím	4.1.1 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající na skryté adrese 4.1.2 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající v azylovém domě
			5.1 Přechodné bydlení (azylová zařízení pro žadatele o azyl)	5.1.1 Žadatelé o azyl v azylových zařízeních
5 Osoby pro imigranty	5.2 Ubytovny pro migrující pracovníky	5.2 Ubytovny pro migrující pracovníky	5.2.1 Osoby v ubytovnách pro migrující pracovníky	5.2.1 Migrující pracovníci - cizinci ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení)

6	Osoby před opuštěním instituce	6.1	Věznice a vazební věznice	Bez možnosti bydlení po propuštění	6.1.1	Osoby před opuštěním věznice
		6.2	Zdravotnická zařízení	Zůstává déle z důvodu absence bydlení	6.2.1	Osoby před opuštěním zdravotnického zařízení
7	Uživatelé dlouhodobější podpory	6.3	Zařízení pro děti	Bez možnosti bydlení	6.3.1	Osoby před opuštěním dětské instituce
		7.1	Pobytová péče pro starší bezdomovce	Seniři a osoby invalidní dlouhodobě ubytované v azylovém domě	7.1.1	Muži a ženy v seniorském věku nebo invalidě dlouhodobě ubytované v azylovém domě
NEJISTÉ BYDLENÍ	Osoby žijící v nejistém bydlení	7.2	Podporované bydlení pro bývalé bezdomovce	Dlouhodobé bydlení s podporou pro bývalé bezdomovce	7.2.1	Bydlení s podporou výslovně určené pro bezdomovce neexistuje
		8.1	Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	8.1.1	Osoby přechodně bydlící u příbuzných nebo přátel (nemají jinou možnost bydlení)
9	Osoby ohrožené vystěhováním	8.2	Bydlení bez právního nároku	Bydlení bez právního nároku, nezákonné obsazení budovy	8.1.2	Osoby v podnájmu (nemají jinou možnost bydlení)
		8.3	Nezákonné obsazení pozemku	Nezákonné obsazení pozemku	8.2.1 8.2.2 8.3.1	Osoby bydlící v bytě bez právního důvodu Osoby v nezákonné obsazené budově Osoby na nezákonné obsazeném pozemku (zahradkářské kolonie, zemnice)
10	Osoby ohrožené domácí násilím	9.1	Výpověď z nájemního bytu	Výpověď z nájemního bytu	9.1.1	Osoby, které dostaly výpověď z nájemního bytu
		9.2	Ztráta vlastnictví bytu	Ztráta vlastnictví bytu	9.2.1	Osoby ohrožené vystěhováním z vlastního bytu
NEVYHOVUJÍCÍ BYDLENÍ	Osoby žijící v provizorních a neobvyklých stavbách	10.1	Policejné zaznamenané domácí násilí	Případy, kdy policie zasáhla k zajištění bezpečí obětí domácího násilí	10.1.1	Osoby ohrožené domácí násilím – policejné zaznamenané případy – oběti
		11.1	Mobilní obydlí	Mobilní obydlí, které není určeno pro obvyklé bydlení	11.1.1	Osoby žijící v mobilním obydlí, např. maríngotka, karavan, hausbót (nemají jinou možnost bydlení)
12	Osoby žijící v nevhodném bydlení	11.2	Neobvyklá stavba	Nouzový přístřešek, bouda, chatrč, barak	11.2.1	Osoby žijící v budově, která není určena k bydlení, např. osoby žijící na pracovišti, v zahradních chatkách se souhlasem majitele
		11.3	Provizorní stavba	Provizorní stavba	11.3.1	Osoby žijící v provizorních stavbách nebo v budovách např. bez kolaudace
13	Osoby žijící v přelidněném bytě	12.1	Obydlené neobyvatelné byty	Bydlení v objektu označeném podle národní legislativy jako nevhodné k bydlení	12.1.1	Osoby žijící v nevhodném objektu – obydli se stalo nezpůsobilým k obyvání, ale dříve mohlo být
		13.1	Nevyšší národní norma definující přelidnění	Definované jako překračující nejvyšší normu podle rozměru nebo počtu místností	13.1.1	Osoby žijící v přelidněných bytech

Příloha č. 2: Terénní asistenční služba – popis jednotlivých oblastí, popis principů služby

• Základní sociální poradenství

• Pomoc při řešení nepříznivé finanční situace

Terénní asistentka upozorňuje na rizika rychlých půjček a na nebezpečí neuváženého zadlužování domácnosti (předluženost, exekuce, insolvence), pomáhá zprostředkovávat finanční poradenství v občansko-právní poradně a jiných institucích zabývajících se finančními záležitostmi, vede rodiče ke zlepšení finanční gramotnosti prostřednictvím vzdělávacích kurzů. Rodiče vede k sestavování rodinného rozpočtu a společně s nimi stanovuje prioritní výdaje (bydlení a služby s ním spojené, základní potřeby domácnosti, vzdělání, zdravotní péči) a pomáhá rodině redukovat zbytečné výdaje. Rodiče jsou vedeni a motivováni k šetrnosti (nákup levnějších potravin, úspory energií, omezení výdajů na alkohol a cigarety apod.) a děti vede za podpory rodičů k přiměřenému zacházení a manipulaci s finančními prostředky.

• Pomoc při řešení nepříznivé bytové situace

Terénní asistentka vede rodinu k zajištění a udržení vhodného bydlení – spolupracuje s azylovými domy, ubytovnami, hledají podnájem prostřednictvím inzerátů, realitních kanceláří, internetové inzerce, spolupracují s pronajímateli bytů. Pracovnice pomáhá také při zajišťování náhradních forem bydlení – startovací byty, domy na půli cesty, sociální bydlení. Z darů nabídnutých naší organizací pomáhá při zprostředkování dovybavení domácnosti. Co se týká hrazení nákladů na bydlení, většina rodin jsou příjemci dávek vyplácených úřadem práce – příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Náklady na bydlení jsou tedy v drtivé většině hrazeny ze státních dávek, nájmy za pronajaté byty jsou ale mnohdy v astronomických částkách a praxe je taková, že je jen obtížně koordinovaná spolupráce s pronajímateli bytů tak, aby nájmy v pronajatých bytech byly v adekvátní výši. Proto je nutná s uživateli služby intenzivní spolupráce v oblasti udržení bydlení a pravidelného hrazení nájemného a služeb spojených s užíváním bytu. Uživatelé služby si mohou podat také žádosti o startovací, případně obecní byt, a to jen v případě, že nejsou dlužníky vůči Městu Vsetín (nemají dluhy za komunální odpad, za správní řízení či další poplatky). Azylový dům pro ženy a matky s dětmi nemá prozatím mimo azylové ubytování žádné návazné bydlení, Městu Vsetín je předložena zpracovaná koncepce návazného bydlení, která by mohla daný problém nedostatku vhodného bydlení pro rodiny ohrožené sociálním vyloučením částečně řešit. Řešení bytové situace je jednou z prioritních oblastí práce s uživateli TAS.

• Podpora při vedení domácnosti a dodržování základních hygienických návyků

Terénní asistentka motivuje rodiče k řádné organizaci domácích prací (úklidu, praní

a údržba prádla, odstraňování odpadků, pravidelné větrání). Rodiče a děti jsou motivováni k pravidelné hygieně a k dodržování zdravého životního stylu.

• Zajištění zdravotní péče

Pracovník motivuje rodiče k pravidelnosti návštěv u dětského lékaře a odborných lékařů, vede rodiče k dodržování termínů pravidelného očkování a preventivních lékařských prohlídek dětí, k dodržování léčebného režimu, rehabilitace či logopedického cvičení. Těhotné matky motivuje k pravidelným návštěvám poradny a k dodržování zásad správné výživy. Pomáhá při vyřizování léčebných pobytů v lázních a ozdravovněch. V případě potřeby pracovnice doprovází rodiče s dětmi na lékařská vyšetření.

• Podpora při zajištění pravidelné školní docházky dětí

Pracovníci vedou rodiče a děti k pravidelné školní docházce dětí a k jejich domácí přípravě na vyučování, pomáhá rodičům a dětem osvojit si techniky efektivního učení (např. harmonogram domácí přípravy). V případě potřeby poskytuje doprovod do pedagogicko-psychologické poradny a podporuje rodiče k aktivní spolupráci se školskými zařízeními (třídní učitel, vychovatel), k zajištění školních pomůcek, úhrad stravy a jiných poplatků spojených se školní docházkou dětí. Pomáhá zprostředkovat doučování jinými subjekty.

• Volnočasové aktivity

Pracovník poskytuje doprovod rodičům a jejich dětem při zajištění volnočasových aktivit, předává informace o trávení volného času rodiny a zprostředkovává kontakt na další organizace nabízející volnočasové aktivity (školní i mimoškolní – zájmové kroužky, školní kluby, družiny, sportovní organizace).

• Zprostředkování kontaktu se společenským prostředím

Pracovník pomáhá k sociálnímu začleňování cílové skupiny prostřednictvím doprovodů do konkrétních zařízení a institucí (školská zařízení, lékaři, zájmové aktivity), poskytuje pomoc při vytváření sociálních a společenských kontaktů a motivují k psychické aktivizaci (návštěvy mateřských center, vzdělávacích kurzů).

• Pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí

Pracovník pomáhá při vyřizování běžných záležitostí (např. vyřizování sociálních dávek, pomoc při založení běžného účtu, zajištění tábora pro děti, zajištění vhodného bydlení), doprovází a pomáhá při jednání s institucemi a organizacemi.

• Další pomoc pracovníků TAS

Zprostředkování odborných služeb (psychoterapeut, mediátor, odborník na mezi-

lidské vztahy), pomoc v krizových situacích, plněním rodičovských povinností, navazování kontaktu s rodinnými příslušníky) a podporuje rodiče při dalším sociálním začleňování.

Principy služby:

- Respektovat přání a potřeby uživatele - přání a potřeby uživatele jsou pro činnost terénní asistenční služby rozhodující, pokud nejsou v rozporu se zájmy dítěte. Uživatel má právo službu kdykoli odmítnout či ukončit a pak znovu začít užívat, má-li organizace volnou kapacitu.
- Dodržovat práva uživatele - pracovník terénní asistenční služby jedná tak, aby chránil důstojnost a lidská práva jednotlivých členů rodiny, ctí jejich právo na soukromí a důvěrnost sdělených informací.
- Poskytovat službu v převážně přirozeném prostředí – terénní asistenční služba je v maximální možné míře poskytována v přirozeném prostředí rodiny, tedy tam, kde rodina tráví svůj volný čas, má sociální vazby k osobám blízkým a sociální vazby k jiným osobám, se kterými sdílí domácnost, kde osoby pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity. Členové rodiny tak nemusejí docházet za službou do organizace, služba je poskytována tak, aby pro ně byla co nejlépe dostupná. Pokud si uživatel nepřeje, aby pracovník/ice terénní asistenční služby docházel do domácnosti, je možnost scházet se v náhradních prostorách dle potřeb uživatele.
- Chránit osobní údaje uživatele - všichni pracovníci terénní asistenční služby i ostatní pracovníci organizace jsou vázáni mlčenlivostí získaných v souvislosti s výkonem své činnosti, a to i po ukončení svého působení v organizaci.
- Usilovat o poskytování kvalitní služby na profesionální úrovni.

(Informace o Terénní asistenční službě, 2014)

Příloha č. 3: Citát z dokumentu **Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020, příloha 10: Návrh věcného řešení bezdomovství**

Prevence

Jednou z klíčových otázek Evropské konsensuální konference v Bruselu 2010 se týkala ukončení zjevného bezdomovství v Evropě. Porota položila důraz na dílčí kroky, které zajistí adekvátní prevenci v rámci sjednocené strategie boje s bezdomovstvím. Jak cílená prevence (například zaměřená na redukci soudního vystěhování, včasné intervence při situacích selhání rodiny např. při domácím násilí, nebo zastavení propuštění z ústavu, které by vedlo k bezdomovství), tak systematická pre-

vence (prostřednictvím sociální služby, bydlení, vzdělání, zaměstnanecké politiky, podporování rovnoprávnosti pohlaví atd.) jsou důležité.

Zajištění právní ochrany nájemníků v případě nuceného vystěhování, včasná intervence v případě nedoplatků nájemného, mediace a včasný zásah při domácích konfliktech a selhání rodiny, zajištění poradenství v oblasti bydlení a řešení pro ty osoby, které opouštějí ústavy, to vše jsou příklady efektivních preventivních opatření, které již byly na řadě míst EU realizovány a mohou sloužit coby příklady dobré praxe. Porota je toho názoru, že pokračující vzájemné učení se a mezinárodní výměna zkušeností v této oblasti by se měly odehrávat v rámci koordinované politiky a rozvoje EU. Prevence by měla být klíčovým prvkem národních a regionálních strategií bezdomovství.⁴⁴

Nejefektivnější způsob řešení problému bezdomovství je jeho předcházení, vytváření souboru překážek, které budou bránit tomu, aby domácnost nebo jednotlivec neskončil „na ulici“. Handicapem naší společnosti je téměř absolutní absence jakékoliv prevence ještě před tím, než musí nastoupit záchranná činnost sociálních služeb. Častěji lze v České republice naopak pozorovat kontraproduktivní trend vytlačování „nepohodlných“ a „nežádoucích“ domácností a jednotlivců z bytů přímo municipalitami. Města a obce si tím sice řeší svůj problém (bez ohledu na to, že mnohdy vznikl zanedbáním sociální práce) na úkor státu a budoucnosti tím, že se přenášejí náklady na řešení z měst a obcí na stát.

Primární prevence

Ve vnímání většinové společnosti je bezdomovství chápáno jako důsledek osobního selhání či rozhodnutí. Většina obyvatel si obecně možnost pádu do bezdomovství nepřipouští. Mezi dětmi ve školách se výrazu bezdomovec používá jako ztělesnění pro nadávku, pohrdání, vyjádření podřadnosti. Mezi dětmi se také objevují projevy touhy kopnout si do ležících bezdomovců jako do „něčeho podřadného“. Jsou zaznamenány bezdůvodné a nevyprovokované útoky mladistvých a mladých dospělých na bezdomovce, v nejednom případě končící smrtí bezdomovce. V médiích se setkáváme s paušálním označením bezdomovců jako zlodějů, nosičů nákazy, apod. Je nutno konečně změnit toto xenofobní myšlení veřejnosti, nežřídká podporované populistickými lokálními politiky.

Při primární prevenci jde zejména o omezení činitelů vedoucích k bezdomovství, je to cílené působení na celou veřejnost. V jejím rámci je důležité zaměřit se na změnu smýšlení těchto „ohrožených“ skupin. Poukázat na to, že riziko pádu do bezdomovství je v dnešní době reálně blízko každému z nás. Poukázat na kazuistiku a životní osudy bezdomovců, na příčiny bezdomovství.

Při primární prevenci jde o omezení, minimalizaci či odstranění vlivů vedoucích k bezdomovství, je to cílené působení na celou veřejnost. Primární prevence bezdomovství je základním a pravděpodobně nejúčinnějším postupem v procesech snižování či alespoň zastavení růstu bezdomovství v České republice. Jde ale o postupy velmi obtížné naplnitelné. Především proto, že primární prevence je utvářena souborem mnoha vlivů, často z různých a vůči sobě vzdálených, ale přitom vzájemně podmíněných oblastí. Tyto vlivy většinou nejde substituovat. To znamená, že nedotažení či opomenutí některého z vlivů může vést k neúspěchu v celém procesu primární prevence. Z toho vyplývá, že při zakládání a rozvoji primární prevence bezdomovství je nezbytná koordinovaná systematická a dlouhodobá spolupráce mnoha institucí a pracovišť na různých úrovních. I toto jsou možná důvody, že doposud se zaměření na primární prevenci objevuje v textech zpracovávaných pro práci s bezdomovci spíše proklamativně, než věcně.

Je pak logické, že téměř výhradně se souhrnné prevenci nikdo fakticky nevěnuje. Častěji je možné pozorovat trend vytlačování „nepohodlných“ a „nežádoucích“ domácností a jednotlivců z bytů přímo municipalitami. Města a obce si tím sice řeší svůj problém (bez ohledu na to, že mnohdy vznikl zanedbáním sociální práce) na úkor těch, kteří se v této situaci ocitli, nebo s představou, že tento problém vyřeší stát či „budoucnost sama“. Toto úsilí může mít krátkodobý efekt z hlediska obce či regionu, jde ale o typické náhražkové řešení, které v důsledku nepřinese ani snížení bezdomovství obecně a ani v dané lokalitě. „Vytlačení“ bezdomovců či potenciálních bezdomovců z obce nemá nic společného se zmenšováním či odstraněním vlivů na bezdomovství.

První návrh možností primární prevence bezdomovství v České republice musí začít přehledem možných oblastí tvořících tuto primární prevenci. Pak se pokusíme o charakteristiku podob alespoň některých z těchto oblastí, abychom v dalším kroku mohli navrhnout směry návrhů na zlepšení primární prevence bezdomovství v České republice.

Půjde o náčrt této problematiky. Jde sice, jak bylo řečeno, o problematiku prvotního významu pro práci s bezdomovstvím, zároveň ale o oblast tak složitých a ve vzájemných souvislostech málo známých skutečností, že by její zpracování vyžadovalo samostatný dlouhodobý výzkum. (Návrh na zpracování tohoto výzkumu je součástí námětů pro zadání pro další etapu projektů zpracovávaných pod dohledem a z prostředků EU, které tvoří samostatnou kapitolu tohoto projektu.)

⁴⁴ Závěry Evropské konsensuální konference Brusel, prosinec 2010. http://www.azylovedomy.cz/soubory/282_Závěry%20konsensuální%20konference%202010_web.pdf

Strukturace podob a oblastí primární prevence bezdomovství pro ČR

Děti a mladiství		Dospělí, střední věk		Senioři		
oblast	Konkretizace	oblast	Konkretizace	oblast	Konkretizace	
Socializace	Vzdělávání	Nezaměstnanost	Možnost zaměstnání	Příjmy	Výše celkem	
	Rodinná výchova		Doba bez zaměstnání		Výše na hlavu	
	Školní výchova		Kvalifikace		Hranice chudoby	
	Výchova mimo rodinu		Rekvalifikace	Stabilita		
	Nabídka hodnot médií		Dosavadní vývoj ek. Aktivit	Bydlení	Velikost bytu	
	Převažující nabídka hodnot ve společnosti	Příjmy	Výše celkem			
	Fáze socializace		Výše na hlavu	Výdaje na bydlení a služby		
Mimo rodinu	Dětské domovy	Dluhy	Hranice chudoby	Rodina	Směnitelnost bytu	
	Adopce		Stabilita příjmu		Možnost řešení jiného bydlení	
	Dětská nápravná zařízení	Výše	Počet osob			
	Nápravná zařízení pro mladistvé	Struktura splatnosti	Vlastnictví bytu			
Kriminalita, deviance	Přestupky	Dluhy	Počet	Rodina	Lokalizace	
	Trestné činy		Úroková zátěž		Vzdálenost od příbuzných	
	Výchovné problémy		Nebezpečnost		Region	
	V péči kurátorů	Drogy, užívání až závislost	Bydlení	Exekuce	Rodina	Vybavení
				Výdaje na bydlení se službami		Singles
				Velikost bytu		Důchodová
				Směnitelnost bytu		S nutnou péčí

Zdravotní vlivy	Organizované násilí	Vzdělání, kvalifikace	Počet osob	Vlastnictví	Zadluženost	Situace dospělých dětí
	Gamblerství					Deviace v rodině
	Handicapy psychické					Lokalizace
Původní rodina	Handicapy fyzické	Vzdělání, kvalifikace	Výše vzdělání	Kvalifikace	Zdravotní stav	Struktura splatnosti
	Sociální neadaptabilita					Region
	Neúplná		Rodina	Obor	Invalidita	
	Nulový sociální a kulturní kapitál	Singles				Dlouhodobá nemoc
	Nulový ekonomický potenciál	Neúplná s nedospělými dětmi		Potřeba pomoci		
	Deviace v rodině	Neúplná jiná		Možnosti pomoci		
	Tradice	Začínající	Deviace	Alkohol		
Náboženskost	Počet dětí	Kriminalita				
	Regiony				Před důchodová	Drogy
Míra výbavy sociálním kapitálem			Deviace v rodině	Závislost na lécích		
Míra výbavy kulturním kapitálem		Míra výbavy sociálním kapitálem	Míra výbavy kulturním kapitálem		Gamblerství	
Míra rozvojových možností	Míra uzavřenosti	Míra rozvojových možností		Násilí		
Sociální služby	„absorpční schopnost“	Míra uzavřenosti	Sociální služby		Existence	
	Existence	„absorpční schopnost“		Oprávněnost		
	Dostupnost					

	Dostatečnost	Sociální služby	Existence		Dostupnost
Zájmy	Aktivity pro		Oprávněnost	Možnosti obce	Dostatečnost
	Aktivity proti		Dostupnost		Pomoc s bydlením
	Bez		Dostatečnost		Právní ochrana
	Skupina a vlivy	Zdravotní stav	Invalidita		Pomoc s náhlou sociální tísni, krizí
Možnosti obce	Právní ochrana		Dlouhodobé onemocnění		Bezpečnost
	Pomoc v tísni	Deviace	Kriminalita	Hodnotová nabídka	Mainstream
	Bezpečnost		Drogy		Střet
		Násilí			Vyloučenost
		Alkoholismus			
		Gamblerství			
	Možnosti obce			Pomoc s bydlením	
			Právní ochrana		
			Pomoc s náhlou krizí		
			Bezpečnost		
Hodnotová nabídka			Mainstream		
			Konzum		
			Volba		

Výčet skutečností, které je užitečné vzít v úvahu při analýze primární prevence bezdomovství, je nepochybně neúplný. A přesto zahrnuje desítky indikací. Navíc tyto indikátory vstupují do bohatých vzájemných vztahů. Ještě navíc je užitečné pracovat s větším počtem diferenciací, než jakou představují tři uvedené „sloupce“. Zásadní je, že pro řadu z těchto indikací nejsou k dispozici souhrnné a srovnatelné (v dynamice a v času) údaje. Za těchto okolností není překvapivé, že se do zkoumání a konstrukce těchto vlivů dosud nikdo nepustil.

Hierarchizace užití nástrojů primární prevence

Je ale možné pokusit se o určitou hierarchizaci uvedených indikací a to může vést k jejich efektivnímu využití. Může jít o seřazení možných vlivů *podle časového členění* (vyjadřující vzájemnou návaznost indikací v času), může jít o *členění ve vztahu k poznatkům o přímých vlivech na vstup do bezdomovství*, jak vycházejí z několika relevantních výzkumů a konečně může jít o *členění ve vztahu k podobě*

a připravovaným změnám legislativních a institucionálních podmínek, především pokud jde o sociální pomoc. Pokusíme se o náznaky těchto tří hierarchií. Hierarchizace z hlediska časové návaznosti: Jde o návaznost z hlediska individuálního času lidí.

Starost o kvalitní výchovu, vzdělávání a přípravu **děti a mladistvých** pro další život je pro možnost rozvoje společnosti vždy zásadní. Zdaleka nejen z hlediska prevence vůči bezdomovství. Na druhé straně výše a rozsah kvalitní výchovy dětí je zdrojem i takových procesů, jakým jsou cesty k bezdomovství. Právě v této oblasti se tvoří základy pro jednu z hlavních trajektorií k bezdomovství. Tato oblast je většinou mimo dosah organizací přímo pracujících s bezdomovci. Jde o oblast, na níž by se měly soustředit síly všech aktivit, které se snaží zabránit sociálním deviacím a sociální exkluzi v naší společnosti. Jde o rodinnou výchovu, výchovu k samostatnosti a vztahu ke vzdělání ve školách, výchovu k aktivnímu přístupu k životu a odpovědnosti za něj v médiích a v organizacích zabývajících se volnočasovými aktivitami dětí a mládeže apod. Kromě toho tu hraje velkou roli přímá terénní sociální práce, která by měla minimalizovat negativní dopady sociálního vyloučení rodin a lokalit na výchovu a možnosti rozvoje dětí a mládeže. Svéráznou skupinu aktivit tvoří přímá výchovná a vzdělávací aktivita v zařízeních pro děti mimo rodinu. Základním nedostatkem v této oblasti je izolovanost a nepropojenost aktivit a ovšem ideologické vidění světa, které znemožňuje naplňovat uvedenou základní premisu, totiž respekt k nepominutelným sociálním funkcím státu.

Podobě je na tom starost o **mladé dospělé, začínající rodiny a osoby vstupující do profesního života**. Začátek životní dráhy vstupem do stavu nezaměstnaných ihned po ukončení nezbytné přípravy (zvláště po nedokončeném základním vzdělání a po ukončení učňovského vzdělávání) je tím nejhorším z možných. Vzniká situace, kdy mladí lidé jsou v určité péči rodičů a mají většinou základní potřeby k životu zajištěny a získají první vlastní finanční prostředky z podpory v nezaměstnanosti – bez jakéhokoliv pracovního nasazení a bez vytváření vztahu mezi prací a odměnou za ni. Jde o základ pro rozjezd směrem k deviacím – gamblerství, drogy, alkohol a následně drobná trestná činnost, postupně přerůstající v kriminální aktivity, ústící v „další vzdělávání“ ve věznicích. Soustavná sociální práce s těmito skupinami mladých lidí vyžaduje znovu soustředěnou pozornost a spolupráci všech zainteresovaných. A ovšem posílení kvalifikovaných pracovníků v této oblasti. Možnost zvážení legislativních kroků (spojených např. s deponováním prostředků na nedobytném účtu do doby, než dojde k soustavnému pracovnímu působení mladého člověka žijícího v péči rodiny) přichází také v úvahu. Situace začínajících mladých rodin vyžaduje jiné druhy práce a pomoci. Zvláště pokud jde o rovnováhu mezi možnostmi a potřebami. Regulace manipulačních nabídek a nekorektních postupů zadlužování je jedna z důležitých cest ke zmenšování nebezpečí bezdomovství v této části života mladých lidí. Podstatnou roli zde může hrát podporované a kontrolované bydle-

ni (jedna z podob „sociálních bytů“). Zásadní význam má možnost různých forem podpory při péči o děti v mladých rodinách tak, aby se nezakládaly další negativní podmínky pro nastupující generace.

Fáze středního věku vyžaduje zase poněkud odlišné nástroje primární prevence. V širokém smyslu jde především o podporu vytváření stále dalších pracovních příležitostí a o rozvoj nabídky pro pracovní uplatnění. Významnou roli tu hraje i „finanční gramotnost“ (ta přirozeně i u začínajících mladých domácností), která může výrazně pomoci při vyhýbání se dluhové pasti. Přímá pomoc při práci s věřiteli, podstatně tvrdší podmínky při regulaci „byznysu s chudobou“ (od podmínek pro exekuce a na exekucích podílející se aktéry, přes kontrolu a stíhání nelegálních nebo lichvářských postupů při poskytování půjček, až po násilné vymáhání dluhů a prodeje majetků, či dokonce dlouhodobé smluvní spolupráce s realitní firmou odkupující byt a prodávající ubytování v ubytovnách za nehorázné ceny, atd.) a otevřenost veřejné správy ve smyslu podpory dlužníků, kteří se jimi staly na základě podvodného chování věřitelů či zprostředkovatelů, to jsou nutné podmínky pro tvorbu zábran vůči krátké cestě do bezdomovství. Právě příslušníci střední věkové skupiny jsou nejčastějšími rychle vznikajícími bezdomovci a jejich počty rostou.

Pomoc seniorům je z hlediska životního běhu poslední fází primární prevence. Na jedné straně jsou nízké příjmy a případně i osamělost, bezmocnost a minimální možnosti adaptace na nové podmínky, na druhé straně rostoucí nájem, životní náklady všeho druhu a z toho plynoucí beznaděj. Pomoci jsou nutné a měly by být možné v několika rovinách. Především v možnosti nabídky malometrážních bytů s podporou, dále v možnosti garancí nájmu ze strany některé z organizací, konečně i v poradenství a službách přímo pomáhajících seniorům. Potenciální bezdomovci jsou v této skupině možná nejčastější.

Další formy

Nejlépeší formou primární prevence je postupné mizení bezdomovců z veřejných prostranství, tedy – zabezpečení potřebné péče pro práci s bezdomovci. V dostatečných podmínkách, kapacitách, kvalifikační a profesní zdatnosti a péči všech zúčastněných. Pokud se chtějí odpovědné orgány veřejné správy zbavit problému bezdomovství, musejí se postarat o kvalitní možnosti práce s nimi a ne se této práci vyhýbat a snažit se ji převést na někoho jiného. Mohou přitom počítat s vysokou aktivitou a obětavostí neziskových organizací poskytujících služby bezdomovcům.

Poskytovatelé sociálních služeb pro bezdomovce mají příležitost primární prevence formou publicity vlastní práce a poskytovaných služeb. Mohou tomu sloužit nabídky stáží, praxí, exkurzí a školení pro obecní a krajské úředníky, pro policisty a strážníky, pro studenty sociálně zaměřených oborů. Osvědčují se dny otevřených

dveří, letáky, informace ve vitrínách, články, reportáže a vystoupení ve sdělovacích prostředcích. Výzvou pro zmíněné aktéry je ochota ke spolupráci a budování vzájemné důvěry.

Je nutno změnit postoj politiků a odpovědných úředníků, zejména na komunální úrovni, k problematice bezdomovství. Ti často pokládají kapacity sociálních služeb za nedostatečné, ale přitom se brání jejich zřizování na „svém“ území. Poskytovatelé mají dost zkušeností s úřady, které vyplácejí dávky, s úřady práce, ve kterých úředníci dávají najevo negativní postoj nejen k bezdomovcům, ale přeneseně i k pracovníkům služeb. Je nutno cíleně potlačovat převládající NIMBY-reakce⁴⁵ nejprve ve veřejné správě, pak i v široké veřejnosti,

Stěžejním východiskem pro zlepšení této situace je nezbytnost respektu k sociální funkci státu. Jde o to, že když se stát (ve všech úrovních svého působení) nesnaží o to, aby občané měli zajištěny základní sociálně-ekonomické podmínky k životu, dává základ pro prohlubování exkluzí a deviací všeho druhu. Teprve zbavení občanů starostí o ty nejzákladnější lidské potřeby může přinést zlepšení v procesech, kterými se budeme učit odpovědnosti za sebe sama. V tomto smyslu je třeba chápat sociální stát a sociálně-tržní ekonomiku.

Sekundární prevence

Sekundární prevence je cílena na skupiny a osoby, které mohou být v budoucnu ohroženy bezdomovstvím, ale hrozba ještě není akutní. Představuje aplikaci odpovídající sociální práce v prostředí, ve kterém se ohrožené osoby nacházejí. Může jít o osvětovou činnost ve věznicích pro osoby před výstupem, pro dospívající v dětských institucích, pro lidi, kteří mají být propuštěni ze zdravotnického zařízení a nemají se kam vrátit.

Před výstupem z věznic

Ve vězení jsou mezi jinými lidé, kteří již před nástupem trestu bezdomovci byli. Jsou tam ale také lidé, kteří bezdomovci stali se během výkonu trestu, nejčastěji proto, že v průběhu trestu neměli možnost platit nájem nebo jiné náklady na bydlení, nebo se jich zřekla nejbližší rodina. Mnozí z nich si pak často s nabytou svobodou nevědí rady, a hledají cestu zpět do prostředí, které znají, ve kterém mají zajištěné uspokojení základních fyziologických potřeb. Pak opakují drobnou trestnou činnost, při které se nechají chytit a vracejí se zpět do vězení.

Vhodným preventivním nástrojem ve věznicích je program výstupních oddělení, který připravuje vězně v posledním období před výstupem na civilní život na svobodě. Vězni za pomoci vychovatelů, sociálních pracovníků, případně speciálního pedagoga simulují a nacvičují samostatnost života po výstupu.

⁴⁵ NIMBY – not in my back yard (ne na mém dvorku, ne v mé blízkosti).

Prevence v těchto zařízeních leží převážně na iniciativě pracovníků Vězeňské služby a na kontaktu sociálních pracovníků s rodinou nebo dalšími blízkými osobami. V případě, že jde o chronické bezdomovce, vyhledávají sociální pracovníci věznic kontakty na sociální služby, a to nejčastěji na azylové domy.

Příkladem může být výstupní oddělení ve věznici Rýnovice, otevřené v roce 1996. Odsouzení jsou sem umísťováni převážně ze sociálních důvodů (bezdomovci) nebo z psychologických důvodů, aby se zklidnili po dlouhém trestu. Skupina odborných pracovníků odsouzené připravuje na přechod do civilního života a dle potřeby zajišťuje budoucí ubytování, kontakt s kurátorem, s rodinou, zajištění dokladů apod. Kapacita je 10 míst, ubytování po dvou. Vybavení se blíží standardu civilních ubytoven, váleňdy, skříňe, noční stolky, kuchyňka se základním příslušenstvím a pračka se sušičkou. Již toto vybavení napovídá zaměření výstupního oddělení přiblížit co nejdříve podmínkám života v civilu a tím ulehčit přechod z vězení.

Činnost v oddělení doplňuje setkávání se sociálními kurátory, s pracovníky azylových domů a charitativních organizací, pravidelné pohovory s psychologkou, skupinové besedy nad nejrůznějšími tématy, vědomostní kvízy, sportovní turnaje apod. S odsouzenými je prováděna poradenská činnost zaměřená na život po propuštění z věznic. Účast na všech akcích je povinná. Dále se odsouzení učí samostatnosti péči o osobní věci, praním, žehlením, přípravou jídel a osvojováním základů stolování, pracovní terapií. Seznamují se také s problematikou úředních jednání.

Značná část odsouzených nemá jakékoliv zázemí a je třeba jim zajistit alespoň nejnutnější sociální zázemí – ubytování na dobu po propuštění k zamezení krize z prvního dne. Pro konkrétnější přiblížení podmínek po ukončení trestu se vybraným odsouzeným přeruší trest a v doprovodu se odsouzený seznamuje s podmínkami života na svobodě.⁴⁶

Před opuštěním dětské instituce (tj. ústavní ochranné výchovy)

Mezi cílové skupiny prevence patří děti v dětských domovech a dalších dětských institucích, které nemají možnost zažít, co znamená rodinné zázemí, nemají možnost vidět fungování domácnosti, naučit se prakticky a samostatně hospodařit s penězi. Z těchto důvodů se po opuštění domova dostávají do konfliktů s okolním světem.

Dětské domovy prošly v posledních letech vývojem, který se zaměřuje nejen na zajištění pobytu dětí, ale také na jejich přípravu na samostatný život. Pozitivním posunem je otevření možnosti posílat děti do škol mimo areál zařízení a zaměření se na nácvik samostatného bydlení.

46 Provoz Výstupního oddělení určuje jeho opodstatnění v celkovém pohledu na resocializaci odsouzeného, a to zejména u těch jedinců, kde je předpoklad problémů související s ukončením trestu odnětí svobody a přechodem do civilního života. Zdroj: Věznice Rýnovice <http://www.vscr.cz>

Jako příklad dobré praxe může sloužit dětský domov Melč, jehož zřizovatelem je Krajský úřad Moravskoslezského kraje. Kapacitu má 40 dětí ve věku 3–18 let, děti zde mohou zůstat až do doby ukončení přípravy na své budoucí povolání. Děti navštěvují mateřskou školu a základní školu v Melči, v Opavě a ve Vítkově. Starší děti se připravují na své budoucí povolání na středních školách v kraji. Za svůj cíl si domov klade připravit děti na samostatný život – děti se učí vařit, prát, uklízet, orientovat se ve společnosti, a to vše postupně a přiměřeně k jejich věku. V zařízení funguje pět samostatných rodinných skupin, každá má k dispozici svůj samostatný byt, kde mají děti své pokojíčky včetně obývacího pokoje, hygienického zařízení a kuchyně. Děti se učí více se o sebe starat – vaří si, uklízí, perou apod., aby byly lépe vybaveny do samostatného života. Kromě samostatných bytů využívají děti i ostatní prostory v budově – jídelnu, společenskou místnost, keramickou dílnu, dílnu pro chlapce.¹

Při ukončení pobytu v dětském domově je sociální pracovník povinen ve spolupráci s tím, který domov opouští najít místo, kde bude bydlet. Často se pak obrací na domy na půl cesty. V případě nedostatečné kapacity domů na půl cesty jsou odchovanci dětských domovů po dosažení 18 let věku nuceni využít jiné možnosti, což jsou například azylové domy, které vzhledem ke skladbě cílové skupiny nejsou vhodným prostředím. Také zde se projevuje mezera v nabídce dostupného bydlení s případnou podporou. „Umísťování“ mladých dospělých, kteří prošli dětskou institucí, do sociálních služeb, ať už to jsou azylové domy nebo domy na půl cesty, je skrytým násilím na těchto mladých lidech a směřuje místo začlenění k sociálnímu vyloučení.

Prevence v dětských domovech leží převážně na zaměstnancích a na provozních možnostech poskytovat službu v menších odděleních a co nejvíce své chovance připravit na cestu k samostatnosti. Nadále by se měl rozvíjet národní systém rozvoje bydlení s podporou.

Před propuštěním ze zdravotnického zařízení

Sekundární prevence ve zdravotnických zařízeních je v současné době velmi nízká, často nulová. Ve zdravotnictví se nápadně odráží negativní až odmítavé vnímání bezdomovců veřejností. Bezdomovci, zejména ti ve zjevně podobě, jsou často odmítáni a v případě naléhavého ošetření jsou co nejrychleji propouštěni často způsobilým, který neodpovídá nejen etickým normám, ale ani právnímu aspektu zákona o zdravotnických službách.⁴⁷

47 Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, § 47, odst. 2: Pokud není pacient vzhledem ke svému zdravotnímu stavu schopen obejít se bez pomoci další osoby, může být propuštěn z jednodenní nebo lůžkové péče až po předchozím včasné vyrozumění osoby, která tuto péči zajistí. Má-li být propuštěn pacient, u něhož není zajištěna další péče, poskytovatel o tom včas informuje obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný podle adresy místa trvalého pobytu pacienta, a má-li pacient trvalý pobyt na

Není neobvyklé, že na „domácí“ doléčení je bezdomovec z nemocnice propuštěn v lepším případě do azylového domu, v horším přivezen do denního centra nebo noclehárny. Pro poskytovatele sociálních služeb je pak kontraproduktivní, aby se domáhal po zdravotnickém zařízení dodržování zákona, protože pak může reálně očekávat neochotu při řešení dalšího případu.

Příklad pana M. z roku 2007, jeden za všechny:
Podle vyjádření psychologa: deprese, suicidiální tendence, odkázán do Psychiatrické léčebny Bohnice. V Bohnicích vyšetřen a odkázán do tzv. spádové nemocnice trvalého bydliště do Psychiatrické léčebny Kosmonosy. Po vyšetření v Bohnicích upozornil pan M. lékaře, že se do Kosmonos nedostane, protože nemá žádné peníze a navíc je bezdomovec (ve skutečnosti v místě trvalého bydliště ani nemá kde bydlet). Lékař tedy napsal žádanku pro průvodčího ve vlaku, že pan M. je bez finančních prostředků a bezdomovec a je odkázán k vyšetření a případné hospitalizaci v Psychiatrické léčebně Kosmonosy. Vlakem se tedy pan M. dostal až na místo, kde očekával pomoc. Lékaři na příjmu v Kosmonosích ukázal žádanku určenou průvodčímu. Tento lékař po přečtení řekl pacientovi: „Jo, vy jste bezdomovec. To se tady chcete jenom zašít, co? Na to my tady nejsme zařízení. My jsme tu pro nemocný.“ Pan M. odešel.

Sociální kurátoři

Cílovou skupinu sociálního kurátora vymezuje zákon o sociálních službách⁴⁸ a také zákon o pomoci v hmotné nouzi⁴⁹, mj. i na bezdomovce. V péči sociálního kurátora jsou také osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody a mladí lidé propuštění ze školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy po dosažení zletilosti. Kurátoři spolupracují s nestátními neziskovými organizacemi, zdravotnickými zařízeními, ubytovateli, školskými zařízeními, Policií ČR, potenciálními zaměstnavateli atd.

Sociální kurátor aktivně vyhledává a kontaktuje potenciálních klienty v jejich přirozeném prostředí, přímo v terénu, např. na ulici, v noclehárně s využitím informací od spolupracujících organizací, při návštěvách potenciálního klienta ve věznicí ale také s využitím zprostředkování jinými klienty či třetí osobou. Poskytne jim informace o možnostech spolupráce a informuje je o právech a povinnostech, které pro něj z této spolupráce vyplývají. Provádí sociální intervenci lidem k překonání jejich nepříznivé sociální situace a poskytuje základní a odborné sociální poradenství.⁵⁰

území hlavního města Prahy, informuje Magistrát hlavního města Prahy; obdobně postupuje u nezletilých pacientů se závažnou sociální problematikou v rodině.

48 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 92 písm. b).

49 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, § 2 odst. 6.

50 Příručka pro metodiky sociální prevence a sociální kurátory, Ostrava: OSU 2007. ISBN 978-80-7368-329-0

Terciární prevence

V oblasti terciární prevence jde zejména o podporu osobám a domácnostem, které již přišly o bydlení, ale ještě se nepropadly na ulici, nedají se zařadit do skupiny zjevných bezdomovců. Tato skupina osob v současnosti veskrze propadá sítím zákona o sociálních službách. Přitom organizace prevence proti vystěhování by měla být ústředním bodem pro všechny, kdo jsou ohroženi ztrátou bydlení. Ze zkušeností ze zahraničí vyplývá, že takovýto systém prevence, který skutečně předchází vzniku zjevného bezdomovství, je až osmkrát levnější než následná péče o bezdomovce, kteří se dostanou na ulici.

Signifikantním důvodem, proč lidé v dnešní době přicházejí o bydlení je zadlužení. Lidé podléhají tlaku reklamy a touží zajistit si životní úroveň v míře, která neodpovídá výši finančních příjmů. K tomu napomáhají snadno dosažitelné půjčky na cokoli, s vysokými úroky při vrácení. Vršení úroků a celkové částky ke splacení potom jedince dohání až do bodu, kdy nejsou schopni hradit ani náklady na bydlení a dochází k exekucím a vystěhování.

Zarážející na této skutečnosti je fakt, že u nájmu městských bytů nechají zástupci úřadu, popřípadě organizace pověřené správou bytového fondu, situaci vygradovat natolik, že vystěhovávaný nájemce při opuštění bytu nedluží za jeden měsíc, ale hned za několik. Dlužná částka se pak dále navyšuje o úroky z prodlení, může dosahovat výše v řádu desítek až stovek tisíc korun. Dlužník pak zpravidla není schopen dluh zaplatit.

Příklad z Vídně, organizace FAWOS

Praktické řešení prevence může zajistit organizace nebo služba, která nabízí pomoc právě takovým domácnostem. Podstatou služby jsou následující činnosti:

Vyhledání klienta: Součinnost soudů, obcí a poskytovatelů preventivních služeb v případě rizika ukončení nájemního vztahu. Klient sám může kontaktovat organizaci a požádat o pomoc.

Seznámení se s aktuální situací klienta: Seznámení se s příčinami a důvody situace ohrožující existenci klienta, osobními informacemi týkajícími se počtu osob v domácnosti, věku, právní situací týkající se nájmu klienta, stavem správního či soudního řízení, druhem nájemního vztahu, přístupností výše nájemného, ekonomickou situací klienta, pracovním stavem, příjmy, výdaji a dluhy, možnostmi aplikace vlastních prostředků klienta, vyjasnění a vypracování možných perspektiv. Poskytnutí adekvátní pomoci: Poskytnutí sociálního poradenství, informace o existujících možnostech odvrácení hrozící výpovědi či vystěhování z bytu, sjednání dohod o splátkách, apod. Dále objasnění možných nároků na podporu ze sociálního systému, pomoc při zpracování individuálního finančního plánu, asistence při jednání s pronajímateli, advokáty. Zprostředkování dalších adekvátních služeb v závislosti na stavu klienta. Zprostředkování seriózní finanční pomoci k pokrytí dluhů na nájmech.

Domy na půl cesty plní do určité míry terciární prevenci u skupiny ohrožených odchovanců dětských domovů, jsou zákonem určeny pro osoby do 26 let věku, které

po dosažení zletilosti opouštějí školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, popřípadě pro osoby z jiných zařízení pro péči o děti a mládež, a pro osoby, které jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranné léčby. Jejich efektivita má určitá omezení (viz dále).

Nepokrytá je potřeba odborných sociálních poradenských služeb (včetně právního a dluhového poradenství) zaměřených na osoby, kterým hrozí ztráta bydlení např. v důsledku ztráty zaměstnání, předluženosti či neutěšených rodinných vztahů.

Návrhy řešení

1. Široce zaměřená osvěta napomáhající k odpovědnosti za vlastní život i za život blízkých lidí v rodině, a současně varující před ztrátou bydlení. Svou roli zde mohou hrát veřejnoprávní sdělovací prostředky. Nejdůležitější ale je, aby zaujali nejvyšší političtí představitelé pozitivní poměr k lidem na okraji společnosti, aby se naopak nestávala rétorika namíření proti nim populistickým politickým bojem.
2. Do předmětu občanské výchovy nebo občanské nauky na středních, ale už i na základních školách implantovat poučení o rizicích ztráty domova a důsledcích bezdomovství. Účinným nástrojem je vytvoření vhodných učebních textů. Lze využít přednáškovou činnost poskytovatelů s účastí (bývalého) bezdomovce, zejména věkem blízkého mládeži.
3. Zajistit osvětu a poradenství pro zadlužené a předlužené osoby a domácnosti. Zajistit pomoc těmto lidem při formulování plánu na oddlužení. Posílit v tom smyslu terénní sociální práci v obcích a městech.
4. Vytvořit legislativní nástroj pro oddlužení nemajetných předlužených osob, u kterých není pravděpodobné, že mohou kdykoliv v životě své dluhy zaplatit. Jde často o dluhy, které neúnosně narostly vlivem advokátních a exekutorských poplatků, pokut a penále. Nejčastěji jde o pokuty za černé jízdy MHD a dluhy na zdravotním pojištění při chronickém bezdomovství.
5. Vytvořit legislativní nástroj, který umožní za přesně definovaných podmínek jednorázovou dluhovou amnestii lidem, u kterých není předpoklad, že by někdy mohli neustále narůstající dluh vůči státu zaplatit. Tito lidé utíkají před exekucemi k práci beze smlouvy, která je sráží stále hlouběji.
6. Zajistit systémově praxi výstupních oddělení ve všech věznicích. Přípravovat v nich osoby opouštějící věznici, zejména po dlouhých trestech, na život na svobodě. Důsledně zjišťovat, zda se mají kam vrátit nebo ne. Zajistit kontinuální péči.
7. Zajistit intenzivní preventivní práci s dospívajícími a mladými dospělými lidmi v dětských institucích, podobně jako v domech na půl cesty.
8. Provést důslednou deinstitucionalizaci v péči o děti, změnit systém odebírání dětí z rodiny a snížit jejich počet na nezbytně nutnou míru.
9. Zavést plošnou edukaci příslušného odborného personálu zdravotnických zaříze-

ní k dodržování zákona. Důsledně zjišťovat, zda se lidé propouštění po hospitalizaci mají kam vrátit nebo ne.

10. Legislativně upravit ochranu před vystěhováním podle vídeňského modelu. (Prudký, Příloha 10, 2012: 63–77)

Příloha č. 4: Citát z dokumentu **Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020, Legislativní a institucionální situace v práci s bezdomovci v ČR**

Legislativní a institucionální situace představuje pro práci s bezdomovci základní rámec pravidel, která by všichni účastníci řešení procesu bezdomovství měli respektovat. Proto uvádíme přehled zákonných norem, které jsou v současnosti v ČR platné a vztahují se přímo či zprostředkovaně k práci s bezdomovci. Jde o jedno z podstatných východisek pro přístup k tvorbě podkladu pro Koncepti. Jednak proto, že jde o platné zákonné normy, zároveň proto, že jejich šíře a dosahy ukazují na složitost a mnohvrstevnost problematiky bezdomovství a konečně také proto, aby nedošlo k nedorozumění, že „pouhými“ legislativními změnami dojde k vyřešení této problematiky.

III. 3.1 Přehled existujících platných zákonných norem vztahujících se k bezdomovství v ČR

Základním východiskem je ústava, ústavní zákony a mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Stát podle **Listiny základních práv a svobod**,⁵¹ jako součásti ústavního pořádku České republiky, zaručuje *základní práva a svobody všem bez rozdílu (...) sociálního původu*. Mimo jiné je to také hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, právo na ochranu zdraví a *každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek*.

Listina základních práv a svobod z velké části parafrázuje mezinárodní dokumenty, které se Česká republika zavázala dodržovat. Jde zejména o **Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech**⁵², znění tohoto paktu je mnohem pregnančnější: *Smluvní státy uznávají právo každého jednotlivce na při-*

51 Listina základních práv a svobod byla uvedena do čs. právního řádu ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. a do právního řádu České republiky usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., zde citace z Článku 3, odst. 1, Článku 30, odst. 1 a Článku 31.

52 Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech; oba pakty vstoupily v platnost pro Československo dnem 23. března 1976.

měřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt..., učini opatření... k zajištění spravedlivé distribuce potravin... Smluvní státy učiní opatření k vytvoření podmínek, které by zajistily všem lékařskou pomoc a péči v případě nemoci.

Zvláštní pozici mezi mezinárodními úmluvami hrají materiály, které Česká republika zpracovává, projednává, schvaluje a přijímá a k jejichž naplnění se zavazuje vůči Evropské unii, donedávna **Národní akční plány sociálního začleňování**. Jde sice o závazné dokumenty, které ale nikdy uvnitř země nebyly výrazněji respektovány a naplňovány. Jde, jak se zdá, o obecný přístup: formální naplnění je považováno za postačující pro to, aby byl daný úkol označen za splněný.

Novým závazkem České republiky je „**Národní program reforem České republiky 2011** (Investice pro evropskou konkurenceschopnost: Příspěvek České republiky je Strategii Evropa 2020)“. Ten sice není legislativním nástrojem, nicméně obsahuje závazek České republiky vůči Evropské unii. Ve vztahu k bezdomovství je významná zčásti 4. kapitola (Vzdělání) a zejména pak 5. kapitola (Sociální začleňování a snižování chudoby).

Občanský zákoník⁵³ upravuje nájemní vztah k bytu. Stanoví také výpovědní podmínky a práva vypovězeného nájemce. Občanský zákoník ochraňuje nájemní bydlení před případnou svévolí pronajímatele, upravuje možnost společného nájmu bytu manžely nebo jinými osobami i přechod nájmu bytu při úmrtí nájemce nebo v případě, kdy nájemce opustí trvale společnou domácnost.

Nový občanský zákoník⁵⁴ ochranu nájmu oslabuje, ochrana už není explicitě vyjádřena. Podle něj může pronajímatel vypovědět nájem v tříměsíční výpovědní době ve specifikovaných případech. Dost obtížně lze odhadnout, jaký vliv na míru bezdomovství bude mít účinnost nového občanského zákoníku, jak se bude vyvíjet trh s byty. Na jednu stranu lze předpokládat racionální chování majitelů bytových domů, jejich snahu o obsazení bytů a výtěžnost nájemného. Naopak je velmi pravděpodobné, že pro určitou část populace bude získání bytu do nájmu obtížné až nemožné. Majitelé bytů mohou bezdomovce, i bývalé, pokládat za rizikové a snad i nežádoucí nájemníky.

Nejdůležitějším právním předpisem, který ovlivňuje řešení bezdomovství je **zákon o sociálních službách**⁵⁵. Ten zavedl typologii sociálních služeb s taxativním výčtem jejich druhů, několik z nich je důležitých pro pomoc lidem bez domova. Tato typologie služeb dává přehledný systém, ale je také překážkou pro vznik nových druhů služeb. Příkladem je absence služby pro skupinu 7 podle ETHOS, pobytová služba pro starší bezdomovce, seniory a pro osoby invalidní dlouhodobého nebo i trvalého charakteru **s doprovodem sociální péče** o tyto osoby. Podobně zákon nepodporuje

53 Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů

54 Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, zde Zvláštní ustanovení o nájmu bytu, § 2288 a 2290

55 Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, účinný od 1. ledna 2007.

jakoukoliv formu **dlouhodobého bydlení s podporou** (např. chráněné bydlení) pro lidi se zkušeností života bez domova, resp. bezdomovce se záměrem návratu do obvyklého životního stylu. Poskytovatelům sociálních služeb se jen ojediněle daří dohodnout s municipalitou nájem bytu pro službu přechodného podporovaného⁵⁶ bydlení. Získání nájemního bytu pro člověka, který v podporovaném přechodném bydlení obostojí, se pak téměř stává utopií.⁵⁷

Zákon o sociálních službách stejně taxativně definuje povinné činnosti, prováděcí vyhláška⁵⁸ je upřesňuje. Ani zákon, ani vyhláška, ale ani standardy kvality sociálních služeb, nepamatují na spirituální potřeby klientů sociálních služeb (kaplanskou či jinou duchovní službu).

Působnost samosprávy při zajišťování sociálních služeb vymezuje § 92. **Obecní úřad** „zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby“. Pojato doslovně to znamená, že veřejná správa (obecní úřad) má povinnost bezdomovci pomoci jen v nezbytném rozsahu a pouze v případě, že jde o osobu s trvalým pobytem na území dané obce. Z toho fakticky plyne, že zákon umožňuje obecnímu úřadu pomoc prakticky neposkytnout, když nechce a komu nechce. A především ponechává stranou jakékoliv pomoci ze strany obecních úřadů (a úřadů městských částí) lidem bez domova, kteří v dané obci trvalé bydliště nemají. To je vážný problém zvláště ve velkých městech, která vyhledávají lidi z mnoha jiných regionů a obcí. Vedle toho je v zákoně také § 94, podle něhož **obec při plnění svých povinností** zejména „zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob ve svém území“. Obecní úřad tedy má povinnost „zjišťovat potřeby“, ale „okamžitá pomoc“ je přikázána zákonem jen „v nezbytném rozsahu“, a to „v místě trvalého nebo hlášeného pobytu“, ale jen tehdy, jde-li o ohrožení života nebo zdraví. To prakticky vyvíjí veřejnou správu z péče o bezdomovce, fakticky včetně spoluodpovědnosti za umírání bezdomovců na ulici.

Zákonem o sociálních službách se řídí také činnost **sociálních kurátorů**. Kurátoři vyhledávají lidi v nouzi (provádějí depistáž), dále osoby, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností a další osoby, které nemají uspokojivě naplněny životně důležité potřeby pro přežití (jsou bezdomovci). Mají na starosti také kontinuální práci s lidmi v trestním řízení, prevenci v průběhu trestního řízení až po první dny po výstupu, taky při propuštění s podmínkou; přitom spolupracují s Probační a mediační službou.

56 Podporovaným bydlením je míněno nájemní bydlení podmíněné poskytnutím sociální služby (nerozhoduje, zda je i finančně zvýhodněno nebo ne).

57 Hradecký, I. (2007) Harmonising hostel standards (Brussels, FEANTSA)

58 Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách

Pomoc bezdomovcům a bezdomovstvím ohroženým domácnostem a jednotlivcům česká legislativa upravuje z pohledu poskytování sociálních služeb a z hlediska finanční podpory a pomoci. Vedle uvedeného zákona o sociálních službách a **zákonu o pomoci v hmotné nouzi**⁵⁹ jsou to zákon o životním a existenčním minimu⁶⁰ a **zákon o státní sociální podpoře**⁶¹, která je však určena především rodinám s dětmi. Podmínky pro nárok na různé druhy finanční podpory jsou tak striktně stanoveny, že se dostávají do rozporu s možnostmi a schopnostmi mnoha bezdomovců, zejména chronických, zjevných, kteří jsou nejvíc viditelní na veřejnosti. Proto pro většinu osob, které jsou bezdomovstvím zasaženy nejvíc, a které jsou také nejvíc viditelné, se tyto příležitosti stávají zcela nebo zčásti nedostupnými. (Viz kapitola III.3.2.)

Zákon o obcích⁶² vymezuje okruh občanů obce, kterým připisuje práva a povinnosti. Podle něj také obec v samostatné působnosti pečuje - v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi - o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o **uspokojování potřeby bydlení**, ochrany a rozvoje zdraví. Zákon upravuje tuto povinnost velmi obecně. Lze především velmi volně interpretovat, co jsou „místní předpoklady“ a „místní zvyklosti“. Vytváří to situaci, kdy jsou tyto povinnosti prakticky nevyhmatelné a neexistují sankce za neplnění. Reálné uspokojování potřeb občanů pak závisí hlavně na dobré vůli představitelů a úředníků. Některá města např. „vyřešila“ tento problém privatizací podstatné většiny, někde téměř všech bytů a pro sociální bydlení si nenechala žádné byty. Pak lze snadno argumentovat, že „místními předpoklady“ je absence sociálních bytů.

Svůj potenciál v prevenci bezdomovství v sobě skrývá také činnost **Probační a mediační služby**⁶³. Přichází do styku s obviněnými a odsouzenými, ale také s poškozenými z trestných činů. Včasná pomoc těmto lidem, kteří prožívají osobní nebo i finanční krizi, může být účinnou prevencí bezdomovství. Zaměření na podporu osob po propuštění z vězení je momentem, který rozhoduje o dalším běhu života.

Zákon o ochraně veřejného zdraví⁶⁴ vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví. Ohrožením veřejného zdraví je stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny ne-

bezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví. Zdravotní péče o občany ČR, jež by měla tedy stejným měřítkem platit i pro bezdomovce, ale ani tento zákon často v praxi pro bezdomovce neplatí, standardní zdravotní péče je pro ně prakticky nedostupná.⁶⁵

Zákon o zdravotních službách⁶⁶ ukládá povinnost zdravotnickému zařízení: Má-li být propuštěn pacient, u něhož není zajištěna další péče, poskytovatel o tom včas informuje **obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný podle adresy místa trvalého pobytu** pacienta. Praxe je však často taková, že pacient-bezdomovec je propuštěn v lepším případě do azylového domu, ale také do noclehárny nebo denního centra. Poskytovatel sociálních služeb raději strpí tuto praxi z obavy, že kdyby odmítl a trval na tom, aby zdravotnické zařízení dodrželo zákon, měl by příště problém s přijetím jiného klienta do zdravotnické péče. Tím se praxe dostává do bludného kruhu.⁶⁷

Pro služby bezdomovcům je velmi důležitá potravinová pomoc, která umožňuje uspokojit základní fyziologické potřeby nemajetného člověka. Vhodným nástrojem je program Evropské unie „Dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob“ (PEAD), který v České republice zajišťují především **potravinové banky**.

Dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob v České republice⁶⁸ se řídí příslušným nařízením vlády⁶⁹. **Evropský program potravinové pomoci nejchudším obyvatelům EU – PEAD** je významným zdrojem potravin pro poskytovatele sociálních služeb bezdomovcům. Zájmem poskytovatelů, který je i faktickým zájmem České republiky, je nadále pokračovat v čerpání potravinové pomoci nejchudším obyvatelům EU. Tento program byl v letošním roce Evropským

65 Podrobněji o dostupnosti zdravotní péče v publikaci Šupková, D. et al., Zdravotní péče o bezdomovce v ČR, Grada 2007, ISBN: 978-80-247-2245-0.

66 Zákon č. 372/2011 Sb. o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), zde § 47, odst. 2.

67 O dostupnosti zdravotní péče a jejich překážkách pro bezdomovce podrobně pojednává Šupková, D. Zdravotní péče o bezdomovce v ČR, Praha: Grada 2007, <http://bezdomovci.eu>.

68 <http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/komodity/pp>

69 Nařízení vlády č. 306/2006 Sb., o stanovení některých podmínek pro dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob, Státní zemědělský intervenční fond je v souladu se zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů, organizací příslušnou pro administraci programu Evropské unie „Dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob“ v České republice. Nařízením vlády č. 306/2006 Sb., upřesňuje národní úpravu předepsanou evropskými předpisy, a to Nařízením Rady (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“), v platném znění, a Nařízením komise (EU) č. 807/2010, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob v Unii, v platném znění.

59 Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

60 Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

61 Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

62 Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

63 Zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě České republiky

64 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (o ochraně veřejného zdraví)

parlamentem o dva roky prodloužen. Postoj české reprezentace je k tomuto programu ambivalentní, přestože je Česká republika proti prodloužení tohoto programu pomoci, zůstává nadále zajímavou alternativou podpořit distribuci této potravinové pomoci prostřednictvím systému potravinových bank, aby se dostala k potřebným bezdomovcům.

Žadatelé o azyl a uprchlíci podle Ženevské konvence⁷⁰ netvoří u nás početně významnou skupinu. Pravidla jejich pobytu stanoví zákon o azylu⁷¹. Uprchlíci, kterým byl přiznán azyl, se mohou integrovat do společnosti a požívají s několika výjimkami práv českých občanů. Pomoc vyhledávají jen ve specifických potřebách.

Zákon o pobytu cizinců⁷² upravuje podmínky vstupu cizince na území České republiky a jeho vycestování a také stanoví podmínky pobytu cizince na území České republiky. Zákon mimo jiné upravuje pravidla pro ukončení dlouhodobého pobytu cizinců včetně držitelů modré karty, jedním z důvodů je absence „zajištěného ubytování“ (§ 46, 46b, 46f). Znamená to, že ve chvíli, kdy cizinec ztratí možnost ubytování, měl by opustit území České republiky.

Naproti tomu vyjádřila nezávislá porota na Evropské konsensuální konferenci o bezdomovství v Bruselu v prosinci 2010 požadavek, aby byla dodržována práva na lidskou důstojnost a základní práva, aby žádná osoba v Evropské unii, bez ohledu na své právní postavení, neměla žít v chudobě. To znamená, že lidé musí být schopni získat bydlení, sociální a zdravotní podporu k zajištění alespoň svých základních potřeb, do doby nalezení trvalého řešení své situace. Takové řešení musí zachovat důstojnost člověka, ať už v hostitelské zemi či zemi původu. Porota zdůraznila, že dostupnost služeb pro bezdomovce nesmí být systematicky využívána jako prostředek k regulaci migrace. Poskytovatelé služeb bezdomovcům by neměli být penalizováni za poskytování služeb lidem, kteří se ocitnou v nouzi.

III. 3.2 Uplatňování nároků a práv

Konstatování zadávací dokumentace tohoto projektu, že „dosavadní analýzy jasně ukazují, že problematika bezdomovství není legislativně, institucionálně a kompetenčně zajištěna na úrovni, která by zabezpečovala souhrnné řešení této problematiky,“ výstižně charakterizuje skutečnost. Současné právní úpravy řeší jen určité úseky bez souvislosti a návazností. Bezdomovství není v legislativě řešeno komplexně. Jednotlivé fáze a součásti jsou pod jurisdikcí různých resortů a dalších orgánů veřejné správy včetně měst a obcí. (Více v Příloze č. 7.)

70 Úmluva o právním postavení uprchlíků (Ženevská Konvence 1951) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (Newyorský protokol), uvedené do českého právního řádu Sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

71 Zákon č. 325/1999 o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

72 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Znamená to, že základním nedostatkem v uplatňování nároků a práv lidí bez domova je nedostatečnost souboru legislativně stanovených pravidel pro ucelené pokrytí procesu bezdomovství.

Avšak ani stávající platné legislativní normy nejsou dostatečně uplatňovány.

Uplatňování nároků a práv v sociální oblasti je až na výjimky fixováno na místo trvalého pobytu (stálé bydliště). Přitom je rozhodující evidence podle zákona o evidenci obyvatel (č. 133/2000 Sb.), a to podle jeho § 10: *Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, ... který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva ... V případě, že nelze zjistit místo trvalého pobytu ..., rozumí se místem trvalého pobytu tohoto občana sídlo ohlašovny...*

Naplnění tohoto zákonného pravidla se může stát těžko překonatelnou překážkou pro člověka, který se z jakéhokoliv objektivního nebo subjektivního důvodu nemůže nebo nechce v místě trvalého bydliště zdržovat. Zásadně nepřekonatelný je tento problém u „celoživotních bezdomovců“ (jde především o bezdomovce, kteří se stali lidmi bez domova prostřednictvím „dlouhé trajektorie“), u nichž je trvalé bydliště celoživotně spojeno například s jejich dětským domovem, kde vyrůstali do svých osmnácti let. Stává se, že se občan stane bezdomovcem bez reálné možnosti přihlásit počátek nového trvalého pobytu.

Možnost uplatňování nároků a práv se pak oslabuje s prostorovou a časovou vzdáleností od fiktivního místa trvalého pobytu, v případě pozbytí dokladů ztrátou nebo krádeží (bezdomovci jsou častou obětí drobné kriminality) se jeho práva stávají jen teorií. Nemůže se ubytovat, nemůže se zaměstnat ani přihlásit jako uchazeč o zaměstnání, nemá z čeho zaplatit poplatky a pokuty za vystavení nových dokladů. Nemůže požádat o přezkoumání zdravotního stavu pro přiznání invalidního důchodu, dokonce nemůže dokonce ani požadovat lékařskou péči hrazenou z všeobecného zdravotního pojištění. Obnova dokladů je zdlouhavá a málokterý bezdomovec si je bez vnější pomoci dokáže obstarat. Častým jevem u bezdomovců je totiž sociální fobie, projevující se až chorobnou obavou z jednání před úřady a institucemi včetně zdravotnických a sociálních zařízení. Není divu, protože jejich zkušenost s jednáním s úřady často tuto fobii posiluje. Neochota a odmítavost některých pracovníků nejrozličnějších úřadů a institucí při pracích spojených s naplněním legislativních podmínek pro život lidí bez domova jsou častým průvodním jevem: pohrdání, arogance, odbývání, to jsou obvyklé projevy ze strany úřadů a institucí vůči bezdomovcům. Vytváří se tak subjektivní zábrany vůči možnostem naplnění platné legislativy pro práci s bezdomovci. S překonáváním těchto překážek je třeba počítat a snažit se

o jejich zmenšování. Protože bez dobré vůle (především těch neexkludovaných!) není možné problematiku bezdomovství úspěšně řešit.

Mezi významné překážky v naplňování i té současné – ne úplně a ne dopracované – legislativy v práci s bezdomovci patří také **nedostatečná informovanost** jak o této problematice obecně, tak i o legislativě pro práva a možnosti práce s bezdomovci.

V České republice rovněž neexistuje standardní kvantifikace bezdomovství. Poskytovatelé sociálních služeb vedou individuální evidence o svých klientech, které vznikaly historicky a podle vidění potřeby takových informačních systémů právě těmito organizacemi. Jsou do určité míry navázány na oficiální sledování sociálních služeb (dle statistického výkaznictví MPSV a dle metodik sběru dat vznikajících a zanikajících při MPSV), ale ne jednoznačně – i vzhledem k poměrně časté proměnlivosti ze strany MPSV. Systémy sledování klientů poskytovatelů sociálních služeb pro bezdomovce podle ZSS nejsou navzájem propojeny. A ani nejsou jasně provázány na další informační toky.

Vzniká tak situace, která nemá pevné opory v jasně definovaných postupech vzniku údajů o bezdomovcích a bezdomovství a tudíž zavdává další příčiny k zjednodušování a bagatelizaci celé problematiky. Zhoršují se tak i podmínky pro komunikaci mezi aktéry práce s bezdomovci. Občasná sčítání bezdomovců jsou problematická a pravděpodobně nemohou být nikdy validní.

Problém nedostatečné informovanosti se ale týká i míry znalosti legislativních podmínek pro práci s bezdomovci. Bariéry předsudků a předpojatostí se promítají i do neochoty vůbec se bezdomovci zabývat.

Neexistuje ani návaznost na mezinárodní informační systémy o práci s bezdomovci a stavu bezdomovství v ČR.

(Prudký, 2012: 77–85)

Příloha č. 5: Občanská porota

Menší skupina reprezentativně vybraných občanů má za úkol vyjádřit se k určité otázce a dát tak odpovědnému orgánu podklad k rozhodování. Před porotu mohou být povoláni experti nebo představitelé různých názorových proudů a být vyslyšáni jako „svědci“. Následně porota diskutuje o možných řešeních problémů a pokouší se dojít ke konsensuálním závěrům. Výstupem je zpráva z jednání, která navrhuje řešení.

Popis

Občanská porota je zpravidla jednorázová událost, kde zástupci veřejnosti zaujmají společné stanovisko k předloženému problému či projektu. Cílem je poskytnout odpovědné politické reprezentaci nebo úředníkům pohled společnosti na konkrétní problematiku. Pro tuto metodu je důležitý i její veřejný průběh a mediální výstupy.

Prvním krokem metody je definování tématu či projektu, kterému se bude porota věnovat. Mělo by jít o konkrétní problém, projekt či agendu. Musí se jednat o téma aktuální, jinak je těžké získat motivaci k účasti. Pokud se jedná o téma konsenzuální a bezkonfliktní, je otázka, zda vůbec takové téma zkoumat touto technikou, protože k ověření nekonfliktnosti je možné využít i jednodušší techniky.

Výběr skupiny probíhá reprezentativně. V další fázi je třeba získat pro tuto aktivitu místní experty, případně zástupce různých pohledů na předmět jednání poroty. Je vhodné se s těmito účastníky setkat a dát jim příslušné instrukce. Po oslovení vybraných porotců je nezbytné udělat s nimi organizační schůzku. Zde je seznámíme s průběhem hlavního setkání a podklady k jednání. Nutno dobře dohodnout termín, aby na zasedání občanské poroty byl dostatek účastníků. Zveme minimálně 12 osob, teoreticky je možné metodu realizovat i s větším množstvím osob, ale jako efektivní považujeme počet do 30 účastníků.

Před samotným zasedáním občanské poroty realizujeme informační kampaň a oslovíme konkrétní média, která by o danou akci mohla projevit zájem. Zasedání občanské poroty by mělo proběhnout v odpovídajících prostorech, například tam, kde probíhají zastupitelstva obce.

Při samotném zasedání poroty je důležitá role facilitátora. Ten řídí celé jednání a nestranně dává dostatečný prostor pro vyjádření všech zainteresovaných. Na konci zasedání, po vyslechnutí všech stran i expertů, by občanská porota měla přijmout konkrétní závěry.

Při přípravě materiálů je třeba zajistit všechny relevantní podklady, případně mít během jednání možnost dohledat další informace, které budou potřebné a dosažitelné pro formulaci závěrů. Porota se snaží nalézt konsenzuální řešení, ale v případě, že to není možné, není vyloučeno ani hlasování o různých usneseních apod. Po skončení zasedání poroty je třeba dbát na náležité zpracování a zveřejnění výstupů jednání občanské poroty. Případně je dobré do výstupu zaevidovat i menšinové názory.

Metoda přes svoji malou časovou náročnost umožní jít relativně hluboko do konkrétního problému. Není vhodná k podrobnému připomínkování delších technických materiálů. Stejně tak není vhodná k získávání námětů pro další směřování obce nebo organizace. Tato metoda pomůže získat mediální pozornost k tématům, které jsou pro média jinak špatně uchopitelná. Vzhledem ke způsobu výběru cílové skupiny metody není možné její výstupy považovat za reprezentativní stanovisko společnosti.

Popis cílů metody

Získat názory veřejnosti k relativně úzce vymezenému a kontroverznímu tématu. Poskytnout zpětnou vazbu k připravovaným rozhodnutím pro odpovědné politické zástupce či úředníky, dát jim určitý podklad pro jejich rozhodování.

Cílová skupina

Metoda pracuje s cílovou skupinou obyvatel vybraných dle reprezentativního sociologického vzorku obce. S výběrem pomůže sociolog, který dle obecných statistik může říci, jaké má být složení skupiny dle věkových skupin, pohlaví a úrovně dosaženého vzdělání, případně dalších zvolených atributů. Pro cílovou skupinu bude klíčové nalezení správného termínu setkání (pravděpodobně se bude jednat o víkend). Členové cílové skupiny musí dostat materiály, které budou odpovídat jejich úrovni.

Kroky

- Definování tématu a cílů jednání občanské poroty
- Výběr účastníků poroty z definované skupiny (např. občané města)
- Pozvání expertů a zástupců různých postojů k problému
- Pozvání účastníků, přípravná schůzka
- Pozvánka pro veřejnost a média
- Příprava podkladů a prostoru pro jednání
- Průběh jednání občanské poroty
- Zpracování závěrů občanské poroty a jejich zveřejnění

Zdroje

- Vhodný prostor pro konání poroty
- Zkušený facilitátor
- Experti a zástupci zájmových skupin, kteří vystoupí před porotou
- Drobné občerstvení pro účastníky
- Upomínkové dárky pro porotce a další účastníky

Rozšiřující tipy

Je možné občanské porotě předložit i stejné podklady jako se předkládají například zastupitelstvu a porovnat výsledky jednání obou skupin.

Drobný upomínkový předmět - poděkování od představitelů města - účastníky jistě mile potěší.

Občanská porota může zvolit svého emisara, který její výstupy osobně předloží na oficiálním jednání k dané problematice (např. rada města, zastupitelstvo apod.)

<http://www.participativnimetody.cz/obcanska-porota.html>

Fotografie z konference

Zdroj: <http://www.dd-melc.cz>



Účelová neperiodická publikace

**Sborník z Konsensuální konference o bezdomovectví
v České republice**

2015

Vyšlo v roce 2015,
vydání první, 158 stran, 1000 výtisků.
Vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí,
Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2
jako neprodejnou účelovou publikaci.

ISBN 978-80-7421-094-5
Neprodějně













