



Inštitút pre výskum  
práce a rodiny

## **Služby pre ľudí bez domova a projekty housing-first v Európe**

(Materiál pracovného charakteru / working paper)

Darina Ondrušová

Bratislava, 2019

## Obsah

Zoznam tabuliek .....	3
Úvod .....	4
1. Stručné predstavenie troch komparatívnych štúdií a ich cieľov .....	5
2. Európska typológia služieb pre ľudí bez domova a integrované stratégie ukončovania bezdomovectva .....	6
Navrhovaná európska typológia služieb pre ľudí bez domova .....	7
3. Prehľad poskytovania služieb krízového a dočasného ubytovania ľuďom bez domova vo vybraných krajinách / mestách .....	12
3.1. Rakúsko .....	13
3.2. Česká republika .....	14
3.3. Dánsko .....	14
3.4. Fínsko.....	15
3.5. Francúzsko a Portugalsko .....	15
3.6. Nemecko a Maďarsko.....	16
3.7. Holandsko .....	17
3.8. Poľsko .....	17
3.9. Ľublána a Barcelona .....	18
3.10. Vstupné kritériá prístupu k službám krízového a dočasného ubytovania.....	18
4. Poskytovanie terénnych služieb a špecializovanej zdravotnej starostlivosti .....	20
5. Podpora prevencie bezdomovectva.....	22
6. Housing First v Európe.....	23
6.1. Housing first vo vzťahu k ďalším službám pre ľudí bez domova .....	24
6.2. Počet housing first projektov a ich klientov vo vybraných európskych krajinách.....	26
6.3. Zhoda projektov s princípmi housing first.....	28
6.4. Financovanie projektov housing first .....	29
6.5. Politická a spoločenská podpora housing first .....	30
Namiesto záveru: Zhrnutie hlavných zistení .....	32
Použité zdroje.....	35

## Zoznam tabuliek

Tabuľka č. 1: Služby pre ľudí bez domova podľa typológie služieb vo vybraných krajinách .....	8
Tabuľka č. 2: Národné stratégie ukončovania bezdomovectva a housing-first .....	25
Tabuľka č. 3: Housing-first ako hlavné riešenie bezdomovectva .....	26
Tabuľka č. 4: Počet housing-first programov a ich klientov .....	27
Tabuľka č. 5: Úroveň politickej podpory housing-first podľa úrovni vládnutia .....	31

## Úvod

V rokoch 2018 a 2019 boli v prostredí európskych organizácií, ktoré sa venujú advokácii v oblasti bezdomovectva a vylúčenia z bývania, publikované tri komparatívne analýzy zamerané na služby poskytované ľuďom bez domova vo vybraných európskych krajinách. Uvedené analýzy prinášajú podrobné zistenia o typoch a rozsahu poskytovaných služieb, ako aj prehľad aktérov, ktorí sú zodpovední za ich podporu.

Cieľom tohto textu je sprostredkovať odbornej verejnosti na Slovensku niektoré z hlavných zistení týchto štúdií, najmä v kontexte prebiehajúcej prípravy tvorby prvej koncepcie prevencie a ukončovania bezdomovectva na národnej úrovni. V tomto zmysle predkladaný materiál nie je samostatnou odbornou vedeckou štúdiou, ktorá by prinášala nové poznatky či pohľady autorky na riešenia danej problematiky. Ide o materiál pracovného charakteru/working paper, ktorý bol spracovaný predovšetkým so zámerom, aby slúžil ako podklad pre ďalšiu odbornú diskusiu o otázkach rozvoja služieb pre ľudí bez domova a ľudí ohrozených stratou domova na Slovensku. To sa prejavilo aj pri výbere častí textov, ktoré sú v tomto materiáli čitateľom sprostredkované, keďže zmienené analýzy sú pomerne obsiahle a v niektorých aspektoch sa tematicky prekrývajú.

Text je členený do siedmich častí. V 1. časti stručne predstavujeme tri komparatívne štúdie, ktoré boli východiskom pre spracovanie tohto materiálu. 2. časť približuje európsku typológiu služieb pre ľudí bez domova podľa Pleace et al. (2018) a integrované stratégie ukončovania bezdomovectva podľa Fondation (2019) ako analytický rámec pre ďalšie časti textu. V 3. Až 6. časti textu je pozornosť venovaná zisteniam o jednotlivých skupinách služieb: službám krízového a dočasného ubytovania, terénnym službám a špecializovanej zdravotnej starostlivosti, podpore prevencie bezdomovectva a housing first v Európe. V poslednej 7. časti ponúkame zhrnutie hlavných zistení o podobe služieb pre ľudí bez domova v Európe.

## 1. Stručné predstavenie troch komparatívnych štúdií a ich cieľov

Prvá zo štúdií, ktoré slúžili ako podklad pre tento materiál, bola spracovaná v rámci série komparatívnych štúdií European Observatory on Homelessness (Pleace et al., 2018). Jej cieľom bolo zmapovať služby, ktoré sa poskytujú ľuďom bez domova, vo vybraných európskych krajinách. V širšom kontexte tiež bolo cieľom štúdie zhodnotiť možnosti vytvorenia európskej typológie služieb pre ľudí bez domova. Celkovo sa uvedená štúdia (Pleace et al., 2018) venovala trom otázkam: Akú podobu má poskytovanie služieb ľuďom bez domova v rôznych krajinách EÚ? Do akej miery sa odlišujú služby pre ľudí bez domova v Európe vo vidieckych a mestských oblastiach? Do akej miery súčasné formy poskytovaných služieb reflektujú evidenciu o tom, ktoré typy služieb pre ľudí bez domova sú v ukončovaní bezdomova najefektívnejšie?

V kontexte predkladaného materiálu tak uvedená štúdia ponúka celkový rámec, ako aj konkrétne zistenia týkajúce sa porovnávaní nastavenia služieb pre ľudí bez domova v európskych krajinách. Bola založená na dotazníkovom prieskume, do ktorého bolo zapojených 16 krajín EÚ: Severná Európa bola zastúpená Dánskom, Francúzskom, Nemeckom, Holandskom, Írskom, Švédskom a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska. Strednú a Východnú Európu reprezentovali Rakúsko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko a Rumunsko a Južnú Európu Taliansko, Portugalsko a Španielsko.

Druhou štúdiou, o ktorú sa opiera predkladaný materiál a ktorá sa podrobnejšie venuje jednej z kategórií služieb pre ľudí bez domova, čím dopĺňa zistenia Pleace et al. (2018), je Štvrtý prehľad vylúčenia z bývania v Európe (Fondation Abbé Pierre, FEANTSA, 2019), ktorý sa zameriava na prístup ľudí bez domova k službám krízového ubytovania „s cieľom poukázať na nedôstojnosť a nehumánnosť našich systémov zariadení pre ľudí bez domova“. Uvedená štúdia pod krízovým ubytovaním rozumie akékoľvek zariadenie, ktoré je určené na riešenie urgentnej potreby ubytovania na určitý čas a v ktorom sa môže poskytovať sociálna práca rôznej úrovne (od vysoko intenzívnej po nízku). Uvedená definícia krízového ubytovania zahŕňa tak nocľahárne, ako aj útulky (zariadenia poskytujúce prístup k 24-hodinovému ubytovaniu) z dôvodu, že v mnohých európskych krajinách sa tieto typy služieb prekrývajú. Štúdia (Fondation, 2019) bola okrem iného založená na rozhovoroch so zástupcami členských organizácií FEANTSA<sup>1</sup> vo vybraných krajinách.

Tretia štúdia bola rovnako spracovaná v roku 2019 a publikovala ju platforma Housing First Europe (Pleace et al., 2019). Ide o správu o uplatňovaní housing-first programov v 19 európskych krajinách, ktorej cieľom bolo zmapovať, v akej miere dochádza k rozširovaniu programov housing-first do ďalších európskych krajín a miest, do akej miery je prístup housing-first zastúpený v národných, regionálnych a miestnych stratégiách ukončovania bezdomovectva, ako aj zistiť, či sú európske projekty označované ako housing-first skutočne založené na princípoch housing-first. V porovnaní so službami krízového / dočasného ubytovania predstavuje housing-first jeden z prístupov založených na bývaní ako prvom kroku, a tým sa obraz o aktuálnom nastavení služieb pre ľudí bez domova v európskych krajinách, ktorý sa snažíme v tomto materiáli načrtnúť, vhodne dopĺňa. Správa Pleace et al. (2019) bola založená na dotazníkovom prieskume, pričom za každú zapojenú krajinu bol oslovený jeden expert, ktorého úlohou bolo zhromaždiť požadované informácie. Do prieskumu boli zapojené: Rakúsko, Belgicko, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Francúzsko,

---

<sup>1</sup> Európska federácia organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova: <http://www.feantsa.org/>

Maďarsko, Írsko, Taliansko, Litva, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. Správa sa sústredila výlučne na projekty housing-first podľa definície tohto prístupu<sup>2</sup> v príručke Housing First Guide Europe<sup>3</sup>. Nezameriava sa na rapid re-housing či prístupy založené na bývaní ako prvom kroku, ktoré tiež ponúkajú rýchly prístup k bývaní, ale ich súčasťou nie je vysoká intenzita podpory pre účastníkov programov.

## 2. Európska typológia služieb pre ľudí bez domova a integrované stratégie ukončovania bezdomovectva

Jedným z hlavných predpokladov zmapovania a komparácie služieb, ktoré sa poskytujú ľuďom bez domova v európskych krajinách, je vytvorenie typológie, ktorá by umožnila zachytiť hlavné charakteristiky, podobnosti aj odlišnosti týchto služieb. Rovnako hneď v úvode porovnávania poskytovaných služieb vyvstáva otázka, akú podobu by z hľadiska ukončovania bezdomovectva malo mať efektívne usporiadanie služieb pre ľudí bez domova.

Otázke typológie služieb pre ľudí bez domova sa venovali Pleace et al. (2018). Vo svojom koncepte navrhujú zohľadniť dve základné dimenzie: jedna dimenzia sa týka toho, či sú služby zamerané na bývanie, t. j. zamerané na bežné / štandardné bývanie, alebo sú zamerané na prípravu, t. j. ich cieľom je pripraviť klienta prostredníctvom liečby a/alebo inej podpory na samostatné bývanie. Druhá dimenzia sa týka toho, či služby ponúkajú vysokú, alebo nízku intenzitu podpory.

Podľa týchto dvoch dimenzií je základné krízové ubytovanie, ktoré ponúka jedlo, prístrešie a nízku intenzitu podpory sociálneho pracovníka v nasmerovaní na ďalšie externé služby, príkladom služby zameranej na prípravu, s nízkou intenzitou podpory. Služba rapid re-housing, ktorá sa zameriava na ľudí bez domova, ktorí iba potrebujú cenovo dostupné adekvátne bývanie bez ďalšej intenzívnej podpory, predstavuje službu zameranú na bývanie, s nízkou intenzitou podpory.

---

<sup>2</sup> Príručka Housing First Guide Europe uvádza nasledujúce kľúčové princípy housing-first:

- Bývanie je ľudským právom
- Možnosť výberu a rozhodovania pre prijímateľov služby
- Oddelenie bývania a liečby
- Orientácia na obnovu / recovery
- Harm-reduction
- Aktívne zapojenie bez nátlaku
- Plánovanie zamerané na jednotlivca
- Flexibilná podpora na tak dlho, ako je potrebné

<sup>3</sup> Dostupná na: <https://housingfirstguide.eu/website/>

## Navrhovaná európska typológia služieb pre ľudí bez domova

Služby s vysokou intenzitou podpory / High intensity support, zameriavajúce sa na prípravu / non-housing focused

- **Charakteristika:** modely pôvodne uplatňované v liečbe duševných ochorení a závislostí
- **Príklady:** systém prestupného bývania. Útulky / dočasné ubytovanie, ponúkajúce podporu vyššej intenzity. Cielené detox programy
- **Prevenia:** nie, tieto služby sú určené iba pre ľudí, ktorí už sú bez domova

Služby s vysokou intenzitou podpory, zameriavajúce sa na bývanie

- **Charakteristika:** intenzívny a koordinovaný prípadový manažment (ICM), vysoko nákladové / vysoko ohrozené skupiny
- **Príklady:** housing-first, CTI, intenzívne terénne podporné služby
- **Prevenia:** niekedy, pre jednotlivcov s vysokou potrebou komplexnej pomoci, vysoko ohrozených stratou bývania – rapid re-housing

Služby s nízkou intenzitou podpory, zameriavajúce sa na prípravu

- **Charakteristika:** nízka intenzita podpory a základné služby, nezahŕňajúce sprevádzanie, liečbu alebo starostlivosť
- **Príklady:** nocľahárne, denné centrá, výdaj stravy, distribúcia šatstva
- **Prevenia:** nie, tieto služby sú určené iba pre ľudí, ktorí už sú bez domova

Služby s nízkou intenzitou podpory, zameriavajúce sa na bývanie

- **Charakteristika:** nízka intenzita podpory pri ukončovaní bezdomovectva, sprostredkovaním bežného bývania
- **Príklady:** programy rýchleho zabývania, ponuka iného cenovo dostupného bývania, poradenstvo v oblasti bývania
- **Prevenia:** áno, tieto služby primárne pomáhajú udržať si bývanie

Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad služieb pre ľudí bez domova vo vybraných európskych krajinách podľa dvoch dimenzií typológie služieb.

Tabuľka č. 1: Služby pre ľudí bez domova podľa typológie služieb vo vybraných krajinách

Krajina	Krízové ubytovanie	Dočasné ubytovanie	Nerezidenčné služby	Prevenčia
<b>Rakúsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Stredná intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná podpora a integrácia) Terénne služby Špecializovaná podpora zdravotnej starostlivosti Podporné služby zamerané na bývanie	Dlhové a právne poradenstvo Mediácia konfliktov Varovné systémy hrozby vystahovania
<b>Česká republika</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Stredná intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná podpora) Terénne služby Špecializovaná podpora zdravotnej starostlivosti Housing-first	Dlhové poradenstvo Mediácia sporov
<b>Dánsko</b>	Stredná až vysoká intenzita podpory, niektoré s nízkou podporou	Stredná až vysoká intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Sociálne kaviarne Terénne služby Bežné využívanie podporných služieb zameraných na bývanie	Prioritný prístup k obecnému bývaniu (nie všetky samosprávy) Finančná podpora
<b>Francúzsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, stredná intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Stredná až vysoká intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná a integračná podpora) Terénne služby Facilitovaný prístup k zdravotnej starostlivosti (PASS) Služby zamerané na bývanie	Právne poradenstvo Varovné systémy hrozby vystahovania Finančná podpora Podpora udržania nájmu
<b>Nemecko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka až vysoká intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná podpora) Terénne služby Špecializovaná podpora v bývaní	Služby pre udržanie nájmu V niektorých prípadoch náhradné bývanie
<b>Maďarsko</b>	Nízka intenzita podpory	Nízka intenzita podpory, nezamerané na bývanie	Denné centrá (základná podpora) Terénne služby Špecializovaná podpora zdravotnej starostlivosti	Dlhové poradenstvo a oddľžovanie



<b>Írsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Stredná intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá / komunitné kaviarne Terénne služby Služby zamerané na bývanie	Služby udržania nájmu Finančná podpora Náhradné bývanie Špecializované služby pre špecifické cieľové skupiny
<b>Taliansko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka až stredná intenzita podpory, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná a integračná podpora) Terénne služby Housing-first	Fond pre nájomcov v krízovej situácii bez príjmu Mediácia Služby udržania nájmu Finančná podpora
<b>Holandsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka alebo stredná intenzita podpory	Stredná až vysoká intenzita podpory, nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	Najrozšírenejšie sú služby zamerané na bývanie, vrátane housing-first Terénne služby Podpora zdravotnej starostlivosti	Varovné systémy hrozby vystahovania Terénne služby
<b>Poľsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka až stredná intenzita podpory, nezamerané na bývanie	Terénne služby Miesta distribúcie potravín a ošatenia Základná terénna ošetrovateľská starostlivosť	Finančná podpora úhrady nájmu Mediácia sporov Zvyšovanie povedomia
<b>Portugalsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka až stredná intenzita podpory, nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	Terénne služby Denné centrá (rozvoj pracovných zručností) Základná terénna ošetrovateľská starostlivosť Niektoré projekty služieb zameraných na bývanie, vrátane housing-first	Finančná podpora Krizový sociálny fond
<b>Rumunsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka intenzita podpory, nezamerané na bývanie	Terénne služby Denné centrá Základná terénna ošetrovateľská starostlivosť	Zvyšovanie povedomia Služby pre ľudí bez domova
<b>Slovinsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka	Nízka až stredná intenzita podpory,	Denné programy ponúkajúce základnú	Finančná podpora Dlhové

	intenzita podpory	nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	a integračnú podporu Terénne služby Špecializovaná podpora zdravotnej starostlivosti	poradenstvo Rapid re-housing Podpora udržania nájmu
<b>Španielsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka intenzita podpory	Nízka až stredná intenzita podpory, nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá Sociálne jedálne Terénne služby Housing-first	Finančná podpora Rapid re-housing Mediácia splácania hypotéky
<b>Švédsko</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka/stredná intenzita podpory	stredná až vysoká intenzita podpory, nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá (základná a integračná podpora) Terénne služby zamerané najmä na prevenciu Špecializované denné centrá a terénne služby pre migrantov Housing-first	Mediácia sporov Dlhové poradenstvo Terénne služby Varovné systémy hrozby vystahovania Reštrukturalizácia dlhov
<b>Spojené kráľovstvo</b>	Väčšina nezameraná na bývanie, nízka až stredná intenzita podpory	Stredná až vysoká intenzita podpory, nezamerané na bývanie, niektoré zamerané na bývanie	Denné centrá ponúkajúce komplexné služby Terénne služby Služby zamerané na bývanie	Mediácia sporov sociálna nájomná agentúra Varovné systémy hrozby vystahovania Služby podpory udržania nájmu Rapid re-housing

Zdroj: Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, W. (2018) Homelessness Services in Europe EOH Comparative Studies on Homelessness, Brussels 2018, pp. 34, 44, 46, 52

Z údajov v tabuľke vyplýva, že vo väčšine vybraných európskych krajín majú služby krízového ubytovania podobu služieb s nízkou intenzitou podpory, ktoré nie sú zamerané na bývanie. K výnimkám patrí Dánsko, kde väčšina služieb krízového ubytovania zahŕňa strednú až vysokú intenzitu podpory a Francúzsko, kde sú niektoré služby krízového ubytovania zamerané na bývanie a zahŕňajú strednú intenzitu podpory<sup>4</sup>. Pri službách dočasného ubytovania sú už rozdiely v poskytovaných službách o niečo badateľnejšie. Vo všetkých krajinách zapojených do prieskumu, okrem Maďarska, Poľska a Rumunska, sa v tejto kategórii poskytovali niektoré služby zamerané na bývanie. Z hľadiska intenzity podpory predstavovali najpočetnejšiu skupinu krajiny, kde služby dočasného ubytovania ponúkajú strednú až vysokú intenzitu podpory. Patrí sem Dánsko, Francúzsko,

<sup>4</sup> Fínsko, ktoré je považované za najúspešnejšiu krajinu v ukončovaní bezdomovectva v Európe, nebolo v prieskume Pleace et al. (2018) zahrnuté.

Holandsko, Švédsko a Veľká Británia. Druhou najpočetnejšou skupinou boli 4 krajiny, Taliansko, Portugalsko, Španielsko, Slovinsko, kde je intenzita podpory nízka až stredná. V Rakúsku, Írsku a ČR ide o služby so strednou intenzitou podpory. Nemecko je príkladom krajiny s rôznorodými prístupmi, kde služby dočasného ubytovania môžu zahŕňať od nízkej až po vysokú intenzitu podpory. V Maďarsku a Rumunsku sú tieto služby poskytované s nízkou a v Poľsku s nízkou až strednou intenzitou podpory. Posledné zmienené krajiny sa tak od ostatných líšia v tom, že zatiaľ služby dočasného ubytovania poskytujú výlučne v inštitucionalizovanom prostredí, prevažne s nízkou intenzitou podpory.

Fondation (2019) zároveň konštatuje, že v súčasnosti je medzi tým, akým spôsobom sú služby ľuďom bez domova poskytované, a ako by mala vyzeráť efektívna integrovaná stratégia prevencie a ukončovania bezdomovectva, zrejímavý rozdiel. V Európe nie sú služby poskytované ľuďom bez domova dostatočne zamerané na prevenciu, pričom služby dočasného ubytovania a prestupného bývania prevažujú nad programami rapid re-housing<sup>5</sup>. Sčasti je to spôsobené nedostatkom cenovo dostupného bývania vo väčšine európskych krajín, kde s rastom nákladov na bývanie rastie aj tlak na systémy sociálneho bývania. Takisto sa mení povaha práce, v súčasnosti je ponúkaných menej stabilných, dobre platených pracovných pozícií a pribúdajú rôzne formy prekérnej práce – skrátené úväzky za nízku mzdu a na dobu určitú.

Fondation (2019) uvádza nasledujúcich 5 pilierov, na ktorých by mala byť postavená efektívna stratégia ukončovania bezdomovectva:

- Maximalizácia prevencie a programov rapid re-housing, aby sa tak minimalizovalo riziko vzniku bezdomovectva a zabránilo opakovaniu alebo predĺžovaniu bezdomovectva, ak by k nemu došlo
- Uplatňovanie programov založených na bývaní ako prvom kroku a housing-first programov, t. j. služieb zameraných na bývanie s rôznou úrovňou podpory (od nízkej až po vysokú), ktoré budú zodpovedať potrebám rôznych skupín ľudí ohrozených stratou domova a ľudí bez domova
- Služby, ktoré reflektujú rôznorodosť skupiny ľudí bez domova a zodpovedajú potrebám rôznych skupín – od programov rapid re-housing s nízkou úrovňou podpory, pre ľudí, ktorých hlavnou potrebou je cenovo dostupné bývanie, cez služby zamerané na bývanie pre ženy, či špecializované služby pre iné skupiny, ako napr. mladí ľudia, či ľudia po výkone trestu odňatia slobody
- Integrovaný prístup v spolupráci sociálnych pracovníkov, zdravotníckych pracovníkov a ďalších služieb, s cieľom zabezpečiť, aby bolo možné efektívne reagovať na rôznorodé potreby, ktoré sa pri ukončovaní bezdomovectva môžu objaviť
- Jednoznačná stratégia zabezpečovania bývania zvyšovaním ponuky adekvátneho cenovo dostupného bývania.

V tomto zmysle by nemalo byť východiskom zmien smerom k službám zameraným na bývanie znižovanie kapacít zariadení krízového ubytovania. Naopak, takéto znižovanie má byť až dôsledkom implementácie plánu rozvoja služieb zameraných na bývanie, preukazujúc jeho úspešnosť. Z perspektívy efektívneho ukončovania bezdomovectva má byť krízové ubytovanie krátkodobou

---

<sup>5</sup> Podrobnejší prehľad o národných stratégiách ukončovania bezdomovectva vo vybraných krajinách a o tom, do akej miery sú tieto stratégie založené na prístupe housing first, je uvedený v časti 6 tohto materiálu.

prechodnou službou, ktorá je prístupná pre všetkých a usmerňuje svojich klientov k takým riešeniam, ktoré čo najviac zodpovedajú ich potrebám (Fondation, 2019).

Podobne je potrebné vyhýbať sa zjednodušovaniu pri presadzovaní nahradenia každej existujúcej služby pre ľudí bez domova programom housing-first, odvolávajúc sa na to, že presne to urobilo Fínsko. V skutočnosti to však nie je to, čo sa vo Fínsku udialo. Vo Fínsku totiž došlo k začleneniu programov housing-first do širšej, integrovanej stratégie ukončovania bezdomovectva, ktorá kladie rovnaký dôraz na prevenciu, zabezpečovanie ponuky cenovo dostupného bývania a na ďalšie služby pre rôzne skupiny ľudí bez domova, zodpovedajúce ich potrebám. Realita, ktorú možno ilustrovať skúsenosťou z Fínska, ale aj z iných krajín sveta, ktoré usilujú o efektívnu stratégiu ukončovania bezdomovectva, je taká, že neexistuje žiadne jednoduché magické riešenie bezdomovectva. Na druhej strane, aj keď nemôžeme vyriešiť bezdomovectvo iba za pomoci housing-first, odpoveď na tento problém nie je ani taká zložitá. Housing-first môže byť využitý pri riešení bezdomovectva, ak má správnu a jasne vymedzenú rolu ako súčasť integrovanej stratégie bezdomovectva, ktorá sa tiež zameriava na prevenciu, programy rapid re-housing a služby zamerané na bývanie, prepája systémy sociálnej pomoci, zdravotnej starostlivosti a sociálneho bývania a zvyšuje ponuku adekvátneho cenovo dostupného bývania.

### **3. Prehľad poskytovania služieb krízového a dočasného ubytovania ľuďom bez domova vo vybraných krajinách / mestách**

Prístup k prístrešiu, t. j. k ubytovaniu v prípade krízovej situácie, je základným právom každého človeka (Fondation, 2019). V nasledujúcej časti textu sa podrobnejšie zameriavame na zistenia troch štúdií o službách krízového a dočasného ubytovania, ktoré sú poskytované ľuďom bez domova, jednotlivo podľa vybraných krajín, resp. miest.

Služby krízového a dočasného ubytovania majú v Európe mnohé podoby. Týka sa to nielen ich statusu a financovania, ale tiež typov ponúkaných služieb, podmienok prístupu k nim a ich kvality. Pleace et al. (2018) zistili, že v krajinách zapojených do prieskumu v kontexte krízového a dočasného ubytovania spravidla neexistovala pri poskytovaní služieb ľuďom bez domova jasná deliaca línia medzi krízovým ubytovaním a dočasným ubytovaním. Napríklad, to, čo sa pokladalo za krízové ubytovanie v Írsku, bolo označované ako dočasné ubytovanie vo Veľkej Británii. Na úrovni poskytovateľov služieb boli služby krízového a dočasného ubytovania niekedy poskytované v tej istej budove, alebo na základe rovnakého mechanizmu. Zároveň však viaceré mestá poskytujú služby dočasného ubytovania nie v spoločných zariadeniach, ale v bežnom bývaní s podporou pre vybrané cieľové skupiny. V Barcelone sa týmto spôsobom poskytuje dočasné ubytovanie ľuďom s duševným ochorením a ľuďom po ukončení výkonu trestu odňatia slobody, v Dubline ženám bez domova, mladým ľuďom, rodinám bez domova, v meste Malmo mužom a ženám so závislosťou a rodinám bez domova, v Turíne ľuďom v reintegračných programoch, vo Viedni napr. rodinám bez domova, mladým ľuďom, ľuďom po výkone trestu odňatia slobody, ľuďom s duševným ochorením, ženám zažívajúcim domáce násilie.

Uvedené služby boli spravidla poskytované mimovládnyimi organizáciami, dobrovoľníckymi združeniami, charitatívnymi a náboženskými organizáciami, pričom cirkevné organizácie boli vo väčšej miere zastúpené v Južnej a Východnej Európe. Vo väčšine krajín bolo typické kontrahovanie mimovládneho sektora na poskytovanie týchto služieb zo strany miestnej či regionálnej samosprávy, niekedy aj z národnej úrovne, hoci v niektorých krajinách, ako napr. v Dánsku, okrem toho poskytovali tieto služby aj priamo samosprávy a ich organizácie. Vo Francúzsku, Írsku, Veľkej Británii, Holandsku a Portugalsku bola drvivá väčšina služieb poskytovaná mimovládnyimi organizáciami na základe zmluvy s miestnou alebo regionálnou samosprávou.

Takisto bola bežná právna úprava služieb pre ľudí bez domova, spravidla ako súčasť regulácie sociálnych služieb. Odlišnosti sa týkali toho, na akej úrovni vládnutia bolo poskytovanie služieb upravené. Taliansko má štandardizované pravidlá poskytovania služieb, ktoré sú však nie vždy dostatočne kryté finančnými zdrojmi. V Rakúsku prebieha regulácia na úrovni regionálnych samospráv, čo, podobne ako v iných federálnych krajinách, môže znamenať, že existujú rozdiely v tom, čo jednotlivé služby zahŕňajú, a ako je upravený prístup k nim. V Dánsku a vo Veľkej Británii vytvoril právny rámec pre miestne samosprávy štandardizované podmienky, aj keď niektoré odlišnosti tu existovali tiež. V Portugalsku a Španielsku právna úprava poskytovania služieb pre ľudí bez domova nebola vytvorená.

V oblasti financovania služieb krízového a dočasného ubytovania sa odlišnosti týkajú toho, či sú viac zastúpené verejné zdroje (či už na národnej úrovni, alebo na úrovni regionálnych a miestnych samospráv, prípadne financovanie prostredníctvom EŠIF), súkromné zdroje, alebo ich kombinácia. Rôznorodosť finančných zdrojov je vo väčšine členských štátov EÚ taká výrazná, že nie je možné určiť celkový objem prostriedkov vynakladaných na krízové a dočasné ubytovanie v jednotlivých krajinách. Vo viacerých krajinách za financovanie služieb krízového ubytovania zodpovedá niektoré z ministerstiev, t. j. orgán štátnej správy. Ide napr. o Poľsko, Francúzsko, Anglicko (Fondation, 2019). Na rozdiel od všeobecného presvedčenia však nocľahárne nie sú z hľadiska verejných výdavkov najlacnejšou službou. Jedna noc v nocľahárni, vrátane nákladov na zamestnancov, technické vybavenie, údržbu a stravu, stojí v priemere vo Flámsku 53 EUR, 54 EUR v Nemecku, 43 EUR vo Francúzsku a 78 EUR v Holandsku (Fondation, 2019).

### **3.1. Rakúsko**

V Rakúsku boli služby dočasného ubytovania charakterizované ako nedostatočné vzhľadom na aktuálne potreby. Hlavnou službou poskytovanou ľuďom bez domova a bez poistenia v Rakúsku vo väčších mestách sú denné centrá, ktoré poskytujú aj základnú materiálnu pomoc. V Rakúsku je prestupné bývanie zvyčajne poskytované najviac na 2 roky, pričom zahŕňa odbornú podporu. Spravidla ide o bytové domy s bytmi pre ľudí bez domova, ktoré sú však od roku 2000 stále viac nahrádzané rozptýlenými bytmi na prechodné obdobie, t. j. bežnými bytmi v prirodzenom prostredí, v ktorých sa poskytuje podpora a z ktorých sa má klient potenciálne odsťahovať do samostatného bývania. V tomto ohľade nejde o model housing-first, pretože podpora je viazaná na byt, v ktorom sa poskytuje, nie na klienta, ktorému sa poskytuje a ku ktorému sa viaže očakávanie, že by sa mal časom presunúť.

Z hľadiska poskytovania služieb krízového ubytovania vo veľkých mestách možno ako príklad uviesť Viedeň, kde sú prevádzkované tri veľké nocľahárne, s celkovou kapacitou 361 miest. Dve

tretiny týchto miest sú dostupné všeobecne, ďalšia tretina je v rámci programov prestupného bývania pre vybrané skupiny ľudí bez domova (napr. mladí ľudia, rodiny, ľudia s duševným ochorením). Tieto nocľahárne sú financované štátom a prevádzkujú ich mimovládne organizácie - Caritas Wien, Arbeiter-Samariter-Bund, Rotes Kreuz. V zimnom období sa vo Viedni v rámci tzv. zimného plánu počet nocľahárni vrátane ich kapacít zvyšuje. Zimný plán bol vo Viedni zavedený od roku 2012 a trvá od novembra do apríla. V roku 2017/2018 bolo v rámci zimného plánu dodatočne k dispozícii 888 miest. Zimné plány sú dlhodobo kritizované mimovládny sektorom, keďže neumožňujú dlhobehjšiu systémovú prácu s ľuďmi bez domova, ktorým sa poskytuje pomoc touto formou a ktorí po skončení zimného plánu spravidla opäť končia na ulici. Čo sa týka dočasného ubytovania, v období 2007-2017 došlo vo Viedni k zvýšeniu kapacít zo 710 na 1 980 miest. Okrem toho sú vo Viedni realizované aj projekty housing-first.

### 3.2. Česká republika

V Českej republike sú pre ľudí bez domova prespávajúcich na ulici určené nocľahárne, ktoré ponúkajú prístrešie, jedlo a možnosť hygieny. Väčšinou sú prevádzkované samosprávami, mimovládnymi a cirkevnými organizáciami, výnimkou je jedna nocľaháreň prevádzkovaná regionálnou samosprávou. Podľa dostupných údajov v roku 2016 využilo služby 79 nocľahárni celkom 38 624 mužov a 9 597 žien. Z týchto údajov tiež vyplýva, že 1 086 ľudí prespávajúcich na ulici nemohlo využiť služby nocľahárni z dôvodu nedostatku kapacít. Dočasné ubytovanie sa v ČR poskytuje v zariadeniach, kde majú klienti samostatné izby, nie samostatné byty. V roku 2016 bolo dočasné ubytovanie poskytované v 211 zariadeniach s celkovou kapacitou 7 111 miest, z čoho bolo 200 jednolôžkových, 893 dvojlôžkových a 1 457 viaclôžkových izieb. K 31.12.2016 bolo v dočasnom ubytovaní 5 355 ľudí, z nich bolo 1 777 detí, 1 887 mužov a 1 691 žien. Ďalších 4 870 žiadostí bolo zamietnutých z dôvodu nedostatku zdrojov, alebo nesplnených vstupných kritérií. V ČR rovnako pôsobilo 58 nízkoprahových denných centier, spravidla prevádzkovaných cirkevnými organizáciami.

### 3.3. Dánsko

V Dánsku je poskytovanie krízového ubytovania upravené zákonom o sociálnych službách. Paragraf 110 tohto zákona ukladá samosprávam poskytnúť ubytovanie ľuďom s potrebou podpory, ktorí nemajú kde bývať, alebo ktorí nemôžu bývať v ich terajšom obydľí. Chýbajúce bývanie ako také nie je postačujúcim kritériom pre poskytnutie týchto služieb, žiadateľ takisto musí mať potrebu podpory, ako napr. duševné ochorenie, alebo závislosti. Dánsko má približne 70 takýchto ubytovacích zariadení. Niektoré sú prevádzkované samosprávami, niektoré mimovládnymi organizáciami, niekedy na základe zmluvy so samosprávou. Tieto zariadenia majú vlastné kritériá prijímania klientov a sami rozhodujú, komu poskytnú služby. Takisto je možné poskytnúť ubytovanie občanovi jednej samosprávy v zariadení inej samosprávy, pričom náklady za túto službu hradí samospráva, v ktorej má občan hlásený trvalý pobyt. Úroveň podpory v týchto zariadeniach je stredná až vysoká, vyššia ako v zariadeniach podobného typu v iných krajinách. Dánske ubytovacie zariadenia vzhľadom na vysokú úroveň podpory skôr patria k zariadeniam dočasného, nie krízového ubytovania. Dĺžka pobytu tu môže byť od jednej noci po niekoľko mesiacov, počas celého dňa (24/7), pričom súčasťou je aj poskytovanie stravy. Za takýto pobyt existujú poplatky za ubytovanie a za stravu, ktoré sú väčšinou platené zo sociálnych dávok, na ktoré ľudia bez domova väčšinou majú nárok. Popri týchto

zariadeniach v krajine existuje aj niekoľko nízkoprahových nocľahární vo väčších mestách, so zdieľaným ubytovaním a základnými službami.

### 3.4. Fínsko

Vo Fínsku je krízové ubytovanie nízkoprahovou službou na krátkodobý pobyt pre ľudí, ktorí nemajú inú možnosť bývania. Cieľom je zaručiť čo najkratší možný pobyt a zabezpečiť stabilné bývanie podľa potrieb každého klienta a v spolupráci sociálnych a zdravotných služieb. V hlavnom meste Helsinky je v súčasnosti po implementácii integrovanej stratégie ukončovania bezdomovectva, založenej na princípoch housing-first, v nocľahárni k dispozícii 52 miest, ktoré sú určené na čo najkratší možný pobyt do poskytnutia stabilného bývania (údaj za rok 2016). V roku 1985 bola pritom celková kapacita nocľahární a zariadení dočasného ubytovania v Helsinkách 2 121 miest. Medzi rokmi 2008 a 2017 klesol počet klientov týchto zariadení o 76 % a v roku 2018 využívalo podľa národného sčítania ľudí bez domova služby útulkov len 229 osôb (Pleace et al., 2019). Na druhej strane rástol počet miest v programoch podporovaného bývania a housing-first.

Naopak, v Taliansku bola podľa národného zisťovania o bezdomovectve v roku 2015, publikovaného tamojším štatistickým úradom ISTAT, priemerná dĺžka pobytu v zariadení krízového ubytovania až 2,5 roka a v Luxembursku sa podľa správy Ministerstva rodiny a integrácie v roku 2016 priemerný počet nocí strávených v nocľahárni v porovnaní s rokom 2010 zdvojnásobil (zo 40 na 100 nocí na osobu).

### 3.5. Francúzsko a Portugalsko

Tieto dve krajiny spája v kontexte prístupu ľudí bez domova k službám krízového ubytovania skutočnosť, že každá z nich zriadila národnú krízovú telefonickú linku, prostredníctvom ktorej sa má zabezpečiť efektívny prístup ku krízovému ubytovaniu. Vo veľkých mestách sa týmto spôsobom na jednej strane predchádza situáciám, aby sa ľudia bez domova museli presúvať v prípade naplnenia kapacít nocľahárne, do ktorej v ten deň prišli, do ďalších nocľahární, kde by aj tak mohli mať rovnakú skúsenosť a ostať bez miesta na prenocovanie. Zároveň bolo zámerom vzniku liniek umožniť rýchle posúdenie sociálnej situácie volajúceho a nasmerovať ho k takému poskytovateľovi, ktorého služby najviac zodpovedajú jeho potrebám. Avšak z dôvodu konštantného rastu dopytu slúži toto posúdenie skôr ako filter prístupu ku krízovému ubytovaniu (Fondation, 2019).

Vo Francúzsku by podľa zákona DALO každý, kto je ubytovaný v krízovom ubytovaní, mal mať možnosť zostať tam tak dlho, kým mu nebude ponúknutý plán ukončenia bezdomovectva, ktorý môže zahŕňať stabilné ubytovanie, podporované bývanie, alebo rezidenčnú starostlivosť – podľa potrieb konkrétneho klienta. Ide o zákonnú povinnosť, ktorej splnenie je možné vymáhať na súde. Napriek tomu existuje veľký tlak na kapacity krízového ubytovania, ako aj na hľadanie stabilného bývania, do ktorého by sa mohli ľudia z krízového ubytovania presúvať (Pleace et al., 2018). Vo Francúzsku je jedinou možnosťou, ako získať miesto na prenocovanie v nocľahárni, telefonát na linku 115. V Paríži bolo krízové ubytovanie na jednu alebo viac nocí na základe hovorov na linku 115 poskytnuté iba 25 % z 35 380 žiadostí o prístrešie od 5 900 volajúcich. V tomto prípade sa tiež prejavuje nedostatočná kompatibilita krízového ubytovania, ktoré je pre niektoré skupiny žiadateľov nevyhovujúce. Z rovnakých štatistík linky 115 vyplýva, že najviac, 53 % žiadostí o poskytnutie krízového ubytovania,

podali rodiny, 33 % jednotlivci muži a 11 % samostatne žijúce ženy (Fondation, 2019). V období 2010-2015 v Paríži takisto vzrástol priemerný počet nocí strávených v nocľahárni na osobu zo 45 na 99 nocí na jednotlivca / pár a zo 130 na 191 nocí pre rodiny, čo potvrdzuje ťažkosti pri hľadaní iných riešení, buď z dôvodu nízkej dostupnosti bývania, resp. nedostatku kapacít zariadení dočasného ubytovania, alebo preto, že daná osoba nespĺňa administratívne podmienky pre poskytnutie dočasného ubytovania / bývania (Fondation, 2019).

Okrem toho sa v niektorých francúzskych mestách, rovnako ako v iných veľkých európskych mestách, uplatňuje tzv. zimný plán, ktorého cieľom je predchádzať úmrtiam ľudí bez prístrešia z dôvodu nepriaznivého počasia. Vo Francúzsku podľa štatistického hodnotenia zimného plánu za rok 2017/2018 dosiahol podiel osôb, pre ktoré po jeho skončení nebola nájdená iná možnosť bývania, 36 % (v roku 2016/2017 to bolo 26 % osôb).

Zároveň bol vo Francúzsku v roku 2009 prijatý plán humanizácie nocľahární, ktorého cieľom bolo zvýšiť bezpečnosť, súkromie a komfort ich klientov. Zámerom bolo nahradiť spoločné ubytovanie samostatnými, resp. 2-lôžkovými izbami, zvýšiť počet sociálnych zariadení, obnoviť spoločné kuchynky a prijímacie miestnosti. Tento program bol v roku 2015 hodnotený organizáciou Les Cahiers. Do prieskumu sa vtedy zapojilo 205 nocľahární, z ktorých 64 % uviedlo, že prešli rekonštrukciou. Tri štvrtiny z nich prebudovali spoločné ubytovanie na samostatné a 2-lôžkové izby. No aj napriek rekonštrukcii 21 % nocľahární stále nemalo prijímaciu miestnosť a 59 % nemalo priestor na uloženie batožiny. 56 % nocľahární síce tiež uviedlo, že ponúkajú služby psychológa. Viac ako 40 % nocľahární však počas dňa ostáva zatvorených<sup>6</sup> (Fondation, 2019).

V Portugalsku je rovnako ako vo Francúzsku prístup ku krízovému ubytovaniu organizovaný prostredníctvom telefonickej linky, dostupnej na čísle 144. V tejto krajine sa tiež realizuje projekt prestupného bývania pre ľudí po ukončení výkonu trestu odňatia slobody. V Lisabone takisto pôsobí zariadenie dočasného ubytovania pre ľudí po ukončení nemocničnej starostlivosti, ktorí nemajú kde bývať a potrebujú sa doliečiť. Okrem toho nová národná stratégia ukončovania bezdomovectva kladie dôraz na individualizované služby podľa potrieb každého klienta. V rámci toho boli vytvorené plánovacie a intervenčné centrá pre ľudí bez domova NPISA, ktoré fungujú v rámci miestnych výborov pre sociálne záležitosti. Úlohou týchto centier je implementovať národnú stratégiu začleňovania ľudí bez domova a koordinovať činnosť rôznych aktérov v oblasti bezdomovectva na mestskej úrovni. Centrá NPISA tiež zodpovedajú za pridelenie sociálneho pracovníka človeku bez domova, ktorý bude pre neho kontaktnou osobou v celom procese ukončovania bezdomovectva.

### 3.6. Nemecko a Maďarsko

V Nemecku má každá samospráva zo zákona povinnosť poskytnúť základné krízové ubytovanie každému, komu hrozí prespávanie na ulici. Nie všetky samosprávy ponúkajú takéto krízové ubytovanie, najmä nie menšie mestá.

---

<sup>6</sup> V Anglicku bol v období 2005-2008 implementovaný podobný projekt pod názvom Miesta zmeny, ktorého cieľom bolo zvýšiť kvalitu ubytovania v zariadeniach dočasného ubytovania pre ľudí bez domova s ohľadom na to, že tieto zariadenia často nedostatočne zodpovedajú potrebám rôznorodých skupín ľudí bez domova.



V Maďarsku zákon stanovuje, ktoré služby musia byť zabezpečené, podľa veľkosti samospráv. Najviac povinností v tomto smere má 19 najväčších miest, ktoré musia okrem iného zabezpečiť rehabilitačné služby, či prístup k rezidenčným službám aj pre seniorov bez domova. Mestá s viac ako 30 tisíc obyvateľmi musia zabezpečovať krízové aj dočasné ubytovanie. Mestá s viac ako 10 tisíc a menej ako 30 tisíc obyvateľmi musia zabezpečovať výdaj stravy a denné centrá.

### 3.7. Holandsko

V Holandsku zahŕňa krízové ubytovanie jednak nocľahárne, ako aj zariadenia s možnosťou celodenného pobytu, z ktorých je väčšina určená pre ženy a rodiny s deťmi a v ktorých je maximálna dĺžka pobytu obmedzená na 3 mesiace, resp. 1 rok (Fondation, 2019). Právne vymedzenie krízového ubytovania bolo prijaté zákonom o sociálnej podpore z roku 2015. V Holandsku zabezpečujú krízové ubytovanie najmä mimovládne organizácie, a to v 43 väčších mestách, s kapacitou 1 900 miest v nocľahárňach a 1 189 miest v iných typoch krízového ubytovania, ktoré je skôr podobné dočasnému ubytovaniu – ponúkanému na dlhšie obdobie, aj počas dňa, ktorého súčasťou sú podporné služby. Napriek tomu predstavovala čakacia doba pre ľudí z krízového ubytovania na prístup k bývaniu alebo k prechodnému bývaniu v Amsterdame v januári 2017 1,2 roka (Fondation, 2019). Štandardy kvality týchto služieb nie sú upravené legislatívne. Združenie holandských miest v spolupráci s poskytovateľmi služieb a ich prijímateľmi vytvorilo štandardy kvality krízového ubytovania a podporovaného bývania pre ľudí s duševným ochorením, tieto však nie sú záväzné. Na európskej úrovni Výbor pre sociálnu ochranu, ktorý je poradným orgánom Rady EPSCO ministrov práce a sociálnych vecí, prijal v roku 2010 Dobrovoľný európsky rámec pre kvalitu sociálnych služieb, podľa ktorého sú hlavnými princípmi kvality poskytovania sociálnych služieb dostupnosť, prístupnosť, cenová dostupnosť, zameranie na individualizovanú komplexnú podporu, kontinuita a orientácia na výkon<sup>7</sup>.

### 3.8. Poľsko

V Poľsku upravuje prístup ku krízovému ubytovaniu zákon o sociálnej pomoci<sup>8</sup> z roku 2004, ktorý pre poľských občanov stanovuje právo na prístrešie, stravu a ošatenie. Jeho napĺňanie je v pôsobnosti samospráv. Takisto boli zavedené minimálne štandardy kvality služieb, ktoré nadobudnú účinnosť v roku 2021, aj keď väčšina poskytovateľov sa k plneniu týchto štandardov už postupne približuje. Služby sú dostupné v zime od 18h do 8h a v lete od 19h do 7h, pričom ide o zdieľané ubytovanie a súčasťou tejto služby je aj poskytnutie stravy. Podľa údajov Ministerstva rodiny, práce a sociálnej politiky bolo v Poľsku v roku 2016 celkom 116 nocľahární, z nich 46 zriadených samosprávou, s kapacitou 1 322 miest, 54 zriadených mimovládnyimi organizáciami a financovaných samosprávami, s kapacitou 1 600 miest a 16 nocľahární prevádzkovaných mimovládnyimi organizáciami, s kapacitou 399 miest. Z hľadiska dočasného ubytovania sú hlavnou formou služieb v Poľsku útulky, ktoré vychádzajú z prístupu prestupného bývania a prípravy ľudí na samostatné bývanie. Zodpovednosť za tieto služby majú samosprávy, ktoré tiež stanovujú vstupné kritériá pre klientov. Podobne ako

<sup>7</sup> Bližšie pozri: FEANTSA (2011), 'The quality of social services: from the perspective of services working with homeless people', Annual Theme 2011, p.10, available at: <https://www.feantsa.org/download/qualityof-social-services-final-report-en5002241918798757665.pdf>

<sup>8</sup> Ustawa z dn. 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593 z późn. zm.), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>

v Maďarsku, aj v Poľsku tieto služby v porovnaní s inými krajinami (Dánsko, Írsko) skôr pripomínajú krízové ubytovanie, napríklad by nemali mať v jednej miestnosti viac ako 10 lôžok a maximálny počet klientov na jedného sociálneho pracovníka je stanovený na 50 osôb. Tiež sa tu kladie dôraz na zvyšovanie zamestnateľnosti. Tieto zariadenia netolerujú užívanie alkoholu alebo drog, aj keď na rozdiel od nocľahární umožňujú dlhší a celodenný pobyt. V roku 2016 bolo v Poľsku 45 zariadení dočasného ubytovania s kapacitou 1 874 miest, ktoré boli prevádzkované samosprávou, 167 zariadení prevádzkovaných mimovládnyimi organizáciami a financovaných samosprávou, s kapacitou 8 377 miest a 103 zariadení prevádzkovaných MVO bez finančnej podpory z verejných zdrojov, s kapacitou 4 975 miest. Neefektívnosť takéhoto nastavenia služieb pre ľudí bez domova sa prejavuje v tom, že takmer štvrtina z nich ostáva bez domova dlhšie ako 10 rokov (Fondation, 2019).

Popri zariadeniach pre jednotlivcov existujú v Poľsku aj služby dočasného ubytovania pre rodiny ohrozené domácim násilím, alebo ľudí, ktorí prišli o domov kvôli požiaru alebo povodni, s celkovou kapacitou 3 830 miest. V roku 2018 boli vytvorené nové formy dočasného ubytovania, ktoré zahŕňajú zdravotnú starostlivosť a intenzívnejšiu podporu, ešte však nie sú zavedené do praxe. Denné centrá poskytovali najmä informačné služby a právne poradenstvo a podporu pri hľadaní zamestnania.

### **3.9. Ľubľana a Barcelona**

V Ľubľane sa nachádzajú dve nocľahárne. Jedna s kapacitou 18 miest pre ľudí bez domova všeobecne (mesto má približne 280 tisíc obyvateľov). Druhá je krízovým strediskom pre deti vo veku 6-18 rokov – v tomto stredisku môže pobyt trvať najviac 3 týždne a jeho kapacita je 10 miest. Dočasné ubytovanie v meste poskytujú piati poskytovatelia, celková kapacita je 117 miest.

Barcelona ponúka široké spektrum služieb krízového ubytovania, tak v rámci vlastných zariadení, ako aj u neverejných poskytovateľov – s finančnou podporou samosprávy, alebo aj bez nej. Celková kapacita krízového ubytovania financovaného zo zdrojov samosprávy predstavuje v Barcelone 1 278 miest. Popri týchto službách je v Barcelone aj jeden menší housing-first projekt, ktorý teoreticky môže fungovať ako krízové ubytovanie, keďže by mohol ponúknuť bývanie priamo človeku prespávajúcemu na ulici. V tomto projekte bolo v roku 2018 k dispozícii 65 miest.

### **3.10. Vstupné kritériá prístupu k službám krízového a dočasného ubytovania**

Prieskum (Fondation, 2019) sa tiež zamerlal na mapovanie kritérií prístupu k službám krízového a dočasného ubytovania, ktoré musia ľudia splniť, aby mohli tieto služby využívať. Jedným z takých kritérií sú poplatky za tieto služby. V Holandsku sa napríklad poplatok za služby nocľahárne pohybuje medzi 3,50 – 9 EUR za noc. Vo Veľkej Británii väčšina nocľahární úhradu poplatku nevyžaduje, niektoré sú spoplatnené sumou v rozmedzí 2 – 5 GBP za noc. Naopak, väčšina zariadení dočasného ubytovania platbu za pobyt vyžaduje, očakávajúc od klienta, že si požiadava o príspevok na bývanie, čo musí klient pri príchode preukázať a predložiť doklad potvrdzujúci jeho totožnosť. Okrem toho v zariadeniach existujú ďalšie poplatky za služby ako strava, kúrenie, pranie, ktoré nie sú hradené z príspevku na bývanie – tieto poplatky sú v rozmedzí 10 – 35 GBP za týždeň. V ČR je poplatok za jednu noc v nocľahárni približne vo výške 45 CZK (1,50 EUR) a v Maďarsku vo výške 1283 HUF (3,97 EUR). V Slovinsku služby nocľahární spravidla nie sú spoplatnené, ale v zariadeniach dočasného ubytovania sa mesačný poplatok za pobyt pohybuje vo výške 150 – 300 EUR.

Iné kritériá vznikajú z dôvodu nedostatku kapacít a prioritizácie najviac ohrozených ľudí. Napríklad v Paríži v zime 2017 kvôli veľkému dopytu nepatrila k prioritným skupinám pre služby prostredníctvom linky 115 rodina s dieťaťom starším ako 3 roky. Podobne v Holandsku môže byť zamietnutý prístup k službám ľuďom, ktorí sú pokladaní za príliš samostatných a nepreukážu dostatok sociálnych problémov. Uprednostňovaní sú ľudia, ktorí majú psycho-sociálne problémy, duševné ochorenie, alebo sú závislí na návykových látkach. V Amsterdame napríklad v roku 2016 nebola poskytnutá pomoc 1 076 z 1 612 ľudí bez domova starších ako 23 rokov, ktorí o ňu požiadali, pretože nespĺnili kritériá výberu. 867 z nich bolo pokladaných za dostatočne samostatných – títo sú potom odkázaní vrátiť sa späť na ulicu, obrátiť sa na svojich príbuzných, alebo hľadať iné formy nevyhovujúceho bývania. V niektorých ďalších európskych krajinách, ako napr. vo Švédsku, sa znižuje prioritizácia žiadosti v prípade, ak má človek akékoľvek nevyhovujúce bývanie (squat, prespávanie u príbuzných, miesto nevhodné na bývanie), pretože sa to pokladá za faktor stability. V Dánsku je cieľová skupina zariadení krízového ubytovania (ktoré sú skôr zariadeniami dočasného ubytovania, bližšie pozri časť 3.3.) definovaná ako ľudia s vymedzenými sociálnymi problémami, ktorí nemajú domov. V niektorých krajinách sa oprávnenosť poskytnutia služieb krízového / dočasného ubytovania odvíja od právnej definície bezdomovectva. V Anglicku musí byť osoba žiadajúca o poskytnutie prenocovania v nocľahárni podľa zákona osobou bez domova<sup>9</sup>, musí mať v krajine legálny pobyt a musí mať prioritné potreby<sup>10</sup>. Ak je osoba posúdená ako zámerne bez domova, môže to obmedziť jej prístup ku krízovému ubytovaniu<sup>11</sup>. Ak sú prvé dve podmienky splnené, mestský úrad je povinný poskytnúť dočasné ubytovanie, ktoré môže trvať najviac 2 roky a v tomto období je zaručené hľadanie stabilného bývania.

Inou bariérou v prístupe ku krízovému ubytovaniu môže byť podmienka preukázania totožnosti. Niektorí poskytovatelia požadujú od klientov čistý register trestov, legálny pobyt v krajine, miesto trvalého pobytu v meste, kde žiadajú o službu. Až donedávna mali možnosť neposkytnúť svoje služby občanom iných miest nocľahárne financované z rozpočtov miest v Taliansku, Portugalsku aj Holandsku<sup>12</sup>. V Poľsku už takáto podmienka neexistuje a mesto musí poskytnúť krízové ubytovanie komukoľvek bez ohľadu na miesto trvalého bydliska. Nezamýšľaným dôsledkom odstránenia tejto podmienky však bolo to, že niektoré mestá obmedzili, príp. zatvorili nocľahárne, aby sa vyhlili rastu počtu klientov a znášaniu nákladov za služby pre ľudí z iných miest.

Problémom je aj často chýbajúci bezbariérový prístup do týchto zariadení pre ľudí s obmedzenou mobilitou. V Poľsku viedla štandardizácia služieb krízového ubytovania z roku 2016 k formálnemu vylúčeniu ľudí odkázaných na pomoc inej osoby zo služieb krízového ubytovania. Títo ľudia, ako aj ľudia po prepustení z nemocničnej starostlivosti, ktorí potrebujú doliečenie / rehabilitáciu, už nemajú prístup ku krízovému ubytovaniu. Mestá by mali týmto ľuďom poskytovať služby v domovoch pre

---

<sup>9</sup> T. j. ak ide o osobu, ktorá bola vystáňovaná, vyhodená z domu rodinou alebo príbuznými, opustila domov kvôli násiliu, alebo nemôže obývať svoj domov kvôli požiaru alebo povodni, žije na ulici. Právny status sa netýka osôb ohrozených bezdomovectvom.

<sup>10</sup> Ak ide o rodinu s deťmi do 16, resp. 19 rokov veku, tehotnú ženu, ľudí ukončujúcich starostlivosť vo veku 18-20 rokov, ak sú bez domova z dôvodu požiaru, povodne, alebo iného poškodenia obydlija, ak patria k zraniteľným skupinám – osoby so zdravotným postihnutím / ohrozované násilím / vo veku 16-17 rokov.

<sup>11</sup> Osoba je pokladaná za osobu zámerne bez domova, ak bola vystáňovaná z dôvodu nevhodného alebo kriminálneho správania, ak neuhrádzala náklady za bývanie, hoci si to mohla dovoliť, alebo ak opustila svoj domov, hoci tam mohla zostať. Aj v takomto prípade „zámerne bezdomovectva“ musí samospráva poskytnúť človeku bez domova krízové ubytovanie, ak na to spĺňa vyššie zmienené podmienky, avšak na primerané obdobie – zvyčajne niekoľko týždňov.

<sup>12</sup> K zmene legislatívy v Holandsku došlo na základe súdneho prípadu FEANTSA v. The Netherlands, Collective Complaint no. 86/2012, dostupný na: <http://www.housingrightswatch.org/page/statehousing-rights-13>

osoby so zdravotným postihnutím. Avšak čakacie doby na získanie miesta v takomto zariadení sú veľmi dlhé – od niekoľkých mesiacov až po niekoľko rokov, takže tieto zariadenia nedokážu reagovať na potreby krízového ubytovania ľudí bez domova so zdravotným postihnutím. V tomto kontexte tak väčšina neverejných poskytovateľov služby nocľahárne naďalej týmto ľuďom poskytuje krízové ubytovanie, riskujúc tak pokutu do výšky 5 000 EUR, aj keď doposiaľ takáto pokuta nebola nikomu uložená.

Pokiaľ ide o užívanie alkoholu alebo drog, nocľahárne často požadujú abstinenciu. V niektorých krajinách, napr. vo Veľkej Británii, sa však uplatňujú iné prístupy, založené na znižovaní rizika (harm-reduction), a aj keď tu služby požadujúce abstinenciu existujú, sú menej časté.

V Európe tiež existujú miesta, kde sa takéto kritériá neuplatňujú. Niektoré nocľahárne v Bruseli napríklad pre naplnenie svojich kapacít využívajú losovanie (Fondation, 2019).

#### **4. Poskytovanie terénnych služieb a špecializovanej zdravotnej starostlivosti**

Popri službách krízového a dočasného ubytovania majú nezastupiteľnú funkciu v pomoci ľuďom bez domova terénne služby (street-work) a služby zdravotnej starostlivosti. Terénne tímy, ktorých hlavným poslaním je prepájať ľudí prespávajúcich na ulici na rôzne ďalšie služby od krízového ubytovania po housing-first, pôsobili najmä v prostredí veľkých miest, ale nie sú univerzálne. V krajinách ako Írsko, Francúzsko, Veľká Británia, bola táto služba bežnou praxou, ale v iných krajinách, aj keď mal street-work aj funkciu prepájania na iné služby, jeho hlavným zameraním bola pomoc pri riešení základných životných potrieb (Poľsko, Rumunsko, Maďarsko). V meste Malmo majú terénne služby širšie zameranie, keďže tiež zahŕňajú multidisciplinárny ACT<sup>13</sup> tím pre ľudí bez domova s duálnou diagnózou. V Barcelone sa za posledné 4 roky poskytovanie terénnych služieb značne rozšírilo.

Zdravotnícke služby mali často podobu multidisciplinárnych špecializovaných služieb, ako aj menej formálneho usporiadania – napr. pravidelnej prítomnosti lekára v dennom centre. Nešlo teda len o poskytovanie základnej ošetrovateľskej starostlivosti – z toho dôvodu sa v tomto texte používa pojem špecializovaná zdravotná starostlivosť, do ktorej sú spravidla zapojení aj lekári. Špecializovaná zdravotná starostlivosť sa poskytovala vo viac ako polovici krajín zapojených do prieskumu. Mnohé z týchto služieb sú poskytované terénnou formou mobilnými tímami, zatiaľčo iné sa poskytujú na konkrétnom určenom mieste.

Mobilné zdravotnícke tímy, napríklad v podobe „terénnych lekárov“, služieb terénnej starostlivosti využívajúcich vozidlo s potrebným vybavením, pôsobili v Rakúsku, Francúzsku, Maďarsku, Holandsku, ako aj Poľsku a Portugalsku, aj keď opäť predovšetkým vo veľkých mestách. Často išlo o multidisciplinárne tímy, zložené z lekárov, zdravotných sestier, psychiatrov, psychológov a sociálnych pracovníkov. V dánskom hlavnom meste samospráva zriadila zdravotnícky terénny tím,

---

<sup>13</sup> Assertive community treatment

zložený z lekára a zdravotných sestier. V Lisabone umožňuje pôsobenie terénneho tímu, ktorý vykonáva diagnostiku a pomoc v oblasti duševného zdravia pre ľudí prespávajúcich na ulici, zmluva medzi psychiatrickou klinikou a oddelením mestského úradu na pomoc ľuďom bez domova. Okrem toho tím z kliniky poskytuje raz týždenne supervíziu ostatným členom tímu, ktorí sa denne venujú práci s ľuďmi bez domova. Zároveň v meste pôsobia ďalšie dva terénne zdravotnícke tímy. Jeden je zložený z dobrovoľníkov (VOX Lisboa), druhý z platených zdravotníckych pracovníkov (Médicos do Mundo). Činnosť obidvoch je čiastočne hradená zo zdrojov v rámci plánu mesta Lisabon pre riešenie bezdomovectva. Vo Viedni prevádzkuje Caritas Wien zdravotnícke vozidlo umožňujúce terénne vyšetrenie, organizácia Neunerhaus prevádzkuje lekársku ambulanciu a svoje služby ľuďom bez domova ponúka aj zdravotnícke stredisko Diakonie. Ide však o jediné miesta prístupu k zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez domova bez zdravotného poistenia.

Stabilné lekárske ambulancie, ktoré sa priamo zameriavajú na poskytovanie zdravotnej starostlivosti ľuďom bez domova, existujú v Českej republike, Dánsku, Francúzsku, Nemecku, Maďarsku, Taliansku, Holandsku a Slovinsku. V ČR existujú 4 takéto ambulancie všeobecných lekárov a špecialistov (gynekológ, psychiater) v štyroch rôznych mestách.

Vo Francúzsku môžu ľudia bez domova využívať systém PASS, ktorý umožňuje prístup k zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez zdravotného poistenia, alebo s čiastočným zdravotným poistením. Systém PASS funguje ako sieť zdravotníckych a sociálnych pracovníkov a zahŕňa široké spektrum zdravotníckych služieb. Zdravotnícke služby sú pro bono poskytované ľuďom bez zdravotného poistenia aj v Slovinsku.

Mesto Turín má dohodu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s tamojším zdravotníckym zariadením, ktoré vytvorilo tím lekárov, ktorí navštevujú nocľaháreň. Tento tím poskytuje základnú zdravotnú starostlivosť a preventívne vyšetrenia. V Manchestri financuje britský poskytovateľ zdravotnej starostlivosti National Health Service (NHS) ambulanciu všeobecného lekára pre ľudí bez domova, nazývanú Urban Village Medical Practice<sup>14</sup>, ktorá poskytuje bežné služby všeobecného lekára, ako aj odporúčania na hospitalizáciu. Popri tejto službe v meste pôsobí tím na pomoc ľuďom bez domova s duševným ochorením. V Dubline zabezpečuje služby špecialistu v oblasti duševného zdravia, ktorý navštevuje klientov v podporných službách, bytové združenie integrovaného bývania Housing Association for Integrated Living (HAIL).

V Ostrave, Viedni, Malme, Ľubľane a Gyori je prístup k zdravotnej starostlivosti zabezpečovaný prostredníctvom mimovládnych organizácií, ktoré pre ľudí bez domova prevádzkujú lekársku ambulanciu.

---

<sup>14</sup> <https://www.uvmp.co.uk>

## 5. Podpora prevencie bezdomovectva

Služby zamerané na prevenciu bezdomovectva sa spravidla týkajú sekundárnej prevencie – pomoci ľuďom ohrozeným stratou bývania. Vo Švédsku, kde môžu existovať odlišnosti v poskytovaných službách v jednotlivých samosprávach, môžu tieto služby zahŕňať poskytnutie záruky úhrady nájomného pre prenajímateľa a krízové pôžičky pre nájomcov na úhradu dlhov na nájomnom. Niekoľko krajín, Dánsko, Francúzsko, Írsko, Holandsko a Veľká Británia, tiež poskytovalo podporné služby zamerané na bývanie, určené pre skupiny identifikované ako nachádzajúce sa vo zvýšenom riziku straty bývania. Ako príklad možno uviesť podporu zameranú na bývanie (vrátane prípadového manažmentu) pre ľudí s poruchou duševného zdravia, alebo závislých na návykových látkach, ľudí po ukončení výkonu trestu odňatia slobody, mladých ľudí po ukončení náhradnej starostlivosti a ženy ohrozené bezdomovectvom.

V Dánsku majú samosprávy možnosť uprednostniť prístup ľudí ohrozených bezdomovectvom k sociálnemu bývaniu z dôvodu potreby podpory. Každý štvrtý byt v sektore sociálneho bývania môže byť vyčlenený pre ľudí v akútnej bytovej núdzi, pričom kritériá pridelovania týchto bytov si určuje každá samospráva samostatne (často ide o podporu rodín s deťmi, ktoré sú ohrozené bezdomovectvom, ale tiež jednotlivcov odchádzajúcich zo zariadení dočasného ubytovania pre ľudí bez domova). V ČR na národnej úrovni schéma priamej finančnej pomoci ľuďom ohrozeným stratou domova neexistuje, ale niektoré mestá poskytujú služby prevencie, najmä formou dlhového poradenstva a mediácie – dohody o splátkach.

V Anglicku sa vďaka prevencii (podpore pri udržaní bývania) alebo rýchlemu ukončeniu (pomocí pri získaní iného bývania) v období 2017/2018 podarilo predísť bezdomovectvu 200 000 domácností. V Spojenom kráľovstve je najvýznamnejšou inováciou model miestnych nájomných agentúr / local lettings agency. Ide o sociálne podniky, alebo súkromné podniky s dotáciou, ktoré vystupujú ako manažéri pre súkromných prenajímateľov, ktorí nechcú ponúknuť svoju nehnuteľnosť na prenájom priamo, ale domácnostiam ohrozeným stratou bývania, alebo do programov rapid re-housing. Tieto agentúry tiež majiteľom často garantujú úhradu nájomného.

V Ostrave v rámci služieb prevencie bezdomovectva funguje program sociálnej práce pre ľudí so skúsenosťou bezdomovectva, ktorí už majú bývanie, do dvoch rokov od získania bývania. Tento program je realizovaný mimovládny sektorom a ponúka prípadový manažment v spolupráci multidisciplinárneho tímu. Do mája 2018 poskytol služby 75 domácnostiam. V maďarskom meste Tatabánya sa využíva dlhové poradenstvo a finančná pomoc pri úhrade dlhov na nájomnom a nákladoch na bývanie. O túto pomoc môžu požiadať obyvatelia, ktorí v meste žijú aspoň 3 roky a majú nízky, ale pravidelný príjem. Výška dlhu musí byť v rozmedzí medzi stanovenou dolnou a hornou hranicou, pričom neschopnosť uhrádzať náklady na bývanie v plnej výške musí trvať najmenej počas 6 mesiacov. Pri splnení týchto podmienok uhradza dlžník 37,5 % dlžnej sumy a mesto zvyšných 62,5 %, počas 6 až 18 mesiacov. Poskytnutiu tejto pomoci predchádza návšteva pracovníkov sociálneho oddelenia mesta v domácnosti žiadateľa, aby zhodnotili jeho situáciu. Podobná schéma pomoci existuje aj v poľskom meste Zabrze. Tu môže mesto uhradiť 80 % dlžnej sumy, ak dlžník uhradí zvyšných 20 % najviac v piatich splátkach a počas najbližších dvoch rokov od podpísania dohody o splátkach mu nevznikne nový dlh. Zo 6 000 dlžníkov v meste sa do programu v roku 2018 zapojilo 768 domácností. V talianskom meste Pisa je možné predchádzať prípadným vystáhovaniam

mediáciou, prípadne ich riešiť v rámci rapid re-housing. Okrem toho mesto ponúka úhradu kaucie, ako aj záruku úhrady nájomného, pri presťahovaní nízkoprijemných domácností do iného, cenovo dostupného nájomného bývania na komerčnom trhu.

## 6. Housing First v Európe

V tejto časti textu ponúkame vybrané zistenia zo správy o uplatňovaní housing-first programov v 19 európskych krajinách, ktorú v roku 2019 publikovala platforma Housing First Europe (Pleace et al., 2019). Správa bola založená na dotazníkovom prieskume, pričom za každú zapojenú krajinu bol oslovený jeden expert, ktorého úlohou bolo zhromaždiť požadované informácie. Prieskum sa sústredil výlučne na projekty housing-first podľa definície tohto prístupu<sup>15</sup> v príručke Housing First Guide Europe<sup>16</sup>. Nebol zameraný na rapid re-housing či prístupy založené na bývaní ako prvom kroku, ktoré tiež ponúkajú rýchly prístup k bývaniu, ale ich súčasťou nie je vysoká úroveň/intenzita podpory.

Z prieskumu vyplýva, že housing-first sa v niektorých krajinách rozširuje rýchlejšie v porovnaní s inými. Tento prístup je stabilnou súčasťou strategického riešenia bezdomovectva najmä vo Fínsku a Dánsku. K jednoznačnému nárastu využívania prístupu housing first došlo vo Francúzsku, Írsku, Taliansku, Švédsku a vo Veľkej Británii. V menšej miere sa tento prístup rozširoval v Rakúsku, kde fungujú housing-first projekty len v niektorých regiónoch, v Belgicku, ČR, Luxembursku, Holandsku a Španielsku. Výrazný nárast nezaznamenalo ani Nemecko, kde sú však služby pre ľudí bez domova výrazne zamerané na prevenciu a rapid re-housing. Z krajín zapojených do prieskumu nemali doposiaľ žiadnu skúsenosť s implementáciou projektu housing first len Litva a Rumunsko.

Takisto sa ukázalo, že vo väčšine krajín bolo veľkou výzvou pre projekty housing-first získanie adekvátneho cenovo dostupného bývania. Týkalo sa to napr. Rakúska, Maďarska, Írska, Luxemburska, Holandska, Slovinska, Švédska, aj Veľkej Británie. Dostatočná ponuka adekvátneho, cenovo dostupného bývania je pritom nevyhnutným predpokladom projektov housing-first ako súčasti integrovaných stratégií ukončovania bezdomovectva. Väčšina projektov housing-first využívala rozptýlené bývanie, aj keď niektoré takú možnosť nemali. V krajinách s rozvinutým sektorom sociálneho bývania bolo využívanie sociálnych bytov v porovnaní s bytmi na komerčnom trhu pre projekty housing-first rozšírenejšie.

---

<sup>15</sup> Príručka Housing First Guide Europe uvádza nasledujúce kľúčové princípy housing-first:

- Bývanie je ľudským právom
- Možnosť výberu a rozhodovania pre prijímateľov služby
- Oddelenie bývania a liečby
- Orientácia na obnovu / recovery
- Harm-reduction
- Aktívne zapojenie bez nátlaku
- Plánovanie zamerané na jednotlivca
- Flexibilná podpora na tak dlho, ako je potrebné

<sup>16</sup> Dostupná na: <https://housingfirstguide.eu/website/>

Zároveň je potrebné zvyšovať dostupnosť a kvalitu dát o housing-first. Tieto sú často dostupné len za jednotlivé projekty, nesledujú sa na národnej úrovni a ich porovnávanie a vyhodnocovanie je problematické.

### 6.1. Housing first vo vzťahu k ďalším službám pre ľudí bez domova

Ukazuje sa, že ani napriek neustálemu rozširovaniu zatiaľ housing first nie je hlavnou odpoveďou na bezdomovecťvo v žiadnej z krajín zapojených do prieskumu. Má to dve príčiny. Prvou je fakt, že housing first je určený pre špecifickú skupinu ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci, vyplývajúcou najmä zo závislosti na návykových látkach, závažných psychiatrických ochorení a často dlhodobého bezdomovectva bez prístrešia. Takže zastúpenie projektov housing first sa do určitej miery odvíja od toho, ako vyzerá populácia ľudí bez domova v danej krajine. Napríklad v Dánsku sú v relatívne malom počte ľudí bez domova výrazne zastúpení dospelí muži, spravidla žijúci ako jednotlivci, s vysokou potrebou komplexnej pomoci, čo znamená, že teoreticky by mohlo byť bezdomovecťvo v tejto krajine efektívne riešené práve prostredníctvom housing first. Naproti tomu bezdomovecťvo vo Veľkej Británii a v USA podstatne viac súvisí s chudobou, čo znamená, že v populácii ľudí bez domova je viac rodín a takých jednotlivcov, ktorí nemajú vysokú potrebu komplexnej pomoci, ale majú nízke príjmy v spoločnosti, ktorá má nedostatok cenovo dostupného bývania. V takýchto prípadoch má housing first stále dôležitú úlohu, lebo istý podiel ľudí bez domova s vysokou potrebou komplexnej pomoci existuje aj tam a skúsenosti ukazujú, že housing first pre nich predstavuje efektívny spôsob ukončovania bezdomovectva. Ale služby pre ľudí bez domova nemôžu mať v týchto krajinách iba podobu housing first.

Z dostupných dát je zrejmé, že väčšinu služieb pre ľudí bez domova v Európe predstavuje poskytovanie krízového a dočasného ubytovania, ktoré je tiež rozšírené aj vo väčšine krajín, ktoré v riešení bezdomovectva uplatňujú služby zamerané na bývanie. V Dánsku sa napríklad ukázalo, že z ľudí, pre ktorých by housing first mohol byť vhodným riešením, je do projektov housing first zapojených len 11 %, zatiaľčo veľkosť skupiny klientov krízového a dočasného ubytovania sa nemení<sup>17</sup>.

Výnimkou z tohto trendu je iba Fínsko, kde využívanie nocľahární a útulkov pokleslo na veľmi nízke hodnoty. Medzi rokmi 2008 a 2017 klesol počet klientov týchto zariadení o 76 % a v roku 2018 využívalo podľa národného sčítania ľudí bez domova služby útulkov len 229 osôb<sup>18</sup>.

Prístup housing first tak bol v prieskume najčastejšie popisovaný ako malé projekty (8 z 19 krajín), alebo ako jedno z riešení popri iných službách (7 z 19 krajín). Fínsko bolo jedinou krajinou, ktorá uviedla housing first ako ich hlavnú stratégiu riešenia bezdomovectva.

V Nórsku existuje 21 housing first projektov v 21 z celkového počtu 428 samospráv. V Dánsku má skúsenosť s housing first 27 z 98 samospráv.

Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad, ktoré krajiny majú v národnej stratégii housing first uvedený ako prioritný prístup k riešeniu bezdomovectva.

---

<sup>17</sup> Bližšie pozri: Benjaminsen, L. (2018) Housing First in Denmark: An Analysis of the Coverage Rate among Homeless People and Types of Shelter Users. *Social Inclusion*, 6(3), pp.327-336.

<sup>18</sup> Zdroj: ARA



Tabuľka č. 2: Národné stratégie ukončovania bezdomovectva a housing-first

Krajina	Národná stratégia (Má krajina národnú stratégiu ukončovania bezdomovectva?)	Housing-first ako súčasť národnej stratégie	Regionálne / miestne stratégie ukončovania bezdomovectva	Housing-first ako súčasť stratégií
Rakúsko	Nie	n/a	Nie	n/a
Belgicko	Nie	Nie	Áno	Niekedy
Česká republika	Áno	Áno	Áno	Veľmi často
Dánsko	Nie	n/a	Nie	n/a
Fínsko	Áno	Áno	Áno	Veľmi často
Francúzsko	Áno	Áno	Áno	Niekedy
Maďarsko	Nie	n/a	Nie	n/a
Írsko	Áno	Áno	Áno	Zriedkavo
Taliansko	Áno	Áno	Áno	Veľmi často
Litva	Nie	n/a	Nie	n/a
Luxembursko	Áno	Áno	Nie	Nikdy
Holandsko	Áno	Nie	Áno	Niekedy
Nórsko	Áno	Áno	Áno	Niekedy
Portugalsko	Áno	Nie	Áno	Veľmi často
Rumunsko	Nie	n/a	Nie	n/a
Slovinsko	Nie	n/a	Nie	n/a
Španielsko	Áno	Áno	Áno	Veľmi často
Švédsko	Nie	n/a	Áno	Niekedy
Spojené kráľovstvo	Áno	Áno	Áno	Niekedy

Zdroj: Pleace, N., Baptista, I., Knutagård, M. (2019) HOUSING FIRST IN EUROPE: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity. Brussels : Housing First Europe.

Vo Francúzsku zohralo v uplatňovaní housing first prístupu za posledných 10 rokov kľúčovú úlohu Medzirezortné zastúpenie pre bývanie a prístup k bývaniu<sup>19</sup> pod označením DIHAL, ktoré zastrešuje plnenie národnej stratégie ukončovania bezdomovectva. Okrem toho nedávno francúzska vláda prijala 5-ročný plán znižovania bezdomovectva na roky 2018-2022<sup>20</sup>, ktorý umožňuje pokračovať v poskytovaní finančnej a technickej podpory housing first projektov na miestnej úrovni, vrátane ďalších 24 miest, v ktorých doposiaľ takýto projekt nebol vytvorený, od roku 2019.

Aj v Írsku je citeľný silný záväzok podpory housing first na národnej úrovni, najmä po prijatí národnej stratégie riešenia bezdomovectva<sup>21</sup> - Akčného plánu pre bývanie a bezdomovectvo na roky 2016-2021. Prvý pilier tejto stratégie sa zameriava na riešenie bezdomovectva a jeho prevenciu podporou udržania si bývania ľudí ohrozených stratou bývania. Takisto obsahuje špecifický cieľ pre

<sup>19</sup> Z angl. the Inter-ministerial Delegation for Housing and Access to Housing

<sup>20</sup> Dostupný na: [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/03/plaquette\\_Ida\\_4p\\_vf.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/03/plaquette_Ida_4p_vf.pdf)

<sup>21</sup> Homelessness Strategy – Rebuilding Ireland

housing first – strojnásobiť počet podnájmov zabezpečovaných housing first tímom v Dubline a rozšíriť projekty založené na bývaní ako prvom kroku aj do ďalších miest.

Z hľadiska tvorby politik je tiež zaujímavá otázka, aký vplyv majú národné stratégie na implementáciu housing first projektov na lokálnej úrovni. Vo Fínsku sa národná stratégia prenáša na lokálnu úroveň koordinovaným spôsobom. Vo Francúzsku národná úroveň jednoznačne usmerňuje aktivity na lokálnej úrovni už len tým, že financuje housing first projekty vo vybraných oblastiach. V Írsku sa nedávne prijatie národnej stratégie s prioritou housing first ešte nepremietlo do regionálnych stratégií, keďže tie sú v období pred pravidelnou aktualizáciou. V Holandsku existuje národná stratégia Agenda 2018-2022, Ale mestá si vytvárajú a prijímajú vlastné stratégie.

V 5 z 19 krajín sa housing first často vyskytoval ako súčasť regionálnych alebo miestnych koncepcií a v ďalších piatich krajinách sa housing first v regionálnych a miestnych stratégiách objavoval niekedy. Housing first tiež môže byť súčasťou miestnych stratégií sociálnej pomoci / sociálnych služieb bez toho, aby bola prijatá špecifická stratégia ukončovania bezdomovectva, čoho príkladom je Dánsko, kde od roku 2013 neexistuje oficiálna národná stratégia ukončovania bezdomovectva, ale kde viaceré samosprávy využívajú housing first v rámci stratégií sociálnej pomoci. V 5 z 19 krajín neboli žiadne regionálne či mestské koncepcie, ako ani začlenenie programov housing first do širších sociálnych stratégií.

V ktorých krajinách teda možno housing first považovať za jedno z prioritných riešení bezdomovectva? Odpoveď ponúka nasledujúca tabuľka.

Tabuľka č. 3: Housing-first ako hlavné riešenie bezdomovectva

Hlavné riešenie	Existuje popri iných službách	Existuje len v malých projektoch	Používa sa len zriedkavo alebo vôbec
FI	BE DK HU IE NL NO UK	AT CZ ES FR IT LU PT SL SE	LT RO

Zdroj: Pleace, N., Baptista, I., Knutagård, M. (2019) HOUSING FIRST IN EUROPE: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity. Brussels : Housing First Europe.

## 6.2. Počet housing first projektov a ich klientov vo vybraných európskych krajinách

Z prieskumu vyplynulo, že získať presnú predstavu o počte projektov housing first a ich klientov v Európe je v súčasnosti pomerne náročné. Chýbajú centralizované dáta tohto typu na národnej úrovni a častejšie sú k dispozícii iba údaje od jednotlivých poskytovateľov, prípadne v rámci daného mesta či regiónu.

Z 19 krajín iba 4 uviedli, že koncom roku 2018 mali v projektoch housing first viac ako 1 000 klientov a iba 5 krajín malo funkčných viac ako 20 housing first projektov.

Tabuľka č. 4: Počet housing-first programov a ich klientov

Krajina	Oficiálny počet klientov	Odhadovaný počet klientov	Oficiálny počet programov housing-first	Odhadovaný počet programov housing-first
Rakúsko	n/a	200-500	n/a	5-10
Belgicko	n/a	200-500	17	-
Česká republika	n/a	500-1 000	n/a	11-20
Dánsko	n/a	1 000-3 000	n/a	27
Fínsko	n/a	1 000-3 000	n/a	n/a
Francúzsko	n/a	500-1 000	n/a	11-20
Maďarsko	n/a	50-200	n/a	-
Írsko	n/a	50-200	n/a	5-10
Taliansko	n/a	1 000-3 000	35	-
Litva	0	0	0	0
Luxembursko	n/a	50-200	4	-
Holandsko	n/a	1 000-3 000	n/a	21-30
Nórsko	253	-	21	-
Portugalsko	n/a	100	4	-
Rumunsko	0	0	0	0
Slovinsko	n/a	55-65	n/a	3
Španielsko	n/a	500-1 000	n/a	31-40
Švédsko	558	-	20	-
Spojené kráľovstvo	n/a	660	n/a	49

n/a – údaj nie je k dispozícii, -- netýka sa

Zdroj: Pleace, N., Baptista, I., Knutagård, M. (2019) HOUSING FIRST IN EUROPE: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity. Brussels : Housing First Europe.

V ČR je odhad počtu programov housing-first a ich kapacít problematický, pretože tieto sa líšia mierou zhody voči pôvodnému programu housing-first (bližšie pozri v nasledujúcej podkapitole), takže je náročné určiť, ktoré z nich je možné pokladať za housing-first a ktoré nie. Projekt housing first bol napríklad vytvorený v Ostrave, s cieľom poskytovať tieto služby jednotlivcom a rodinám v 105 bytoch. V septembri 2018 bolo do bývania umiestnených 85 domácností, s celkovým počtom 215 osôb (122 dospelých a 93 detí). Financovanie projektu v Ostrave však malo byť ukončené v septembri 2019, čo je v rozpore s princípom poskytovania podpory tak dlho, ako je potrebná. V Maďarsku sú údaje v tabuľke založené na financovaní housing-first programov zo zdrojov ESF. V Poľsku sú plány na projekty housing first, financované prostredníctvom ESF, v troch mestách – Varšave, Gdaňsku a Vroclavi.

V niektorých krajinách, ako napr. v Taliansku, sú dáta na národnej úrovni dostupné vďaka strešnej organizácii poskytovateľov housing first (v tomto prípade Housing First Italia). Pôvodne projekty housing first vznikali vo veľkých mestách, kde žilo viac ako 400 ľudí bez domova (podľa národného sčítania ľudí bez domova, realizovaného štatistickým úradom Istat v roku 2015). Podobne je to v Anglicku vďaka organizácii Housing First England, avšak dáta za Veľkú Britániu opäť chýbajú. V Dánsku a Fínsku je meranie housing first náročné aj z dôvodu filozofie začlenenia týchto projektov

v rámci širšieho prístupu služieb zameraných na bývanie, čo v praxi znamená, že rozdiel medzi housing first a inými službami založenými na bývaní ako prvom kroku je často ťažké určiť.

Naproti tomu sú vo Francúzsku projekty housing first jednoznačne odlíšiteľné od iných typov služieb poskytovaných ľuďom bez domova. Írska vláda zase v roku 2018 vytvorila post vládneho splnomocnenca pre housing first a prijala Národný implementačný plán housing first na roky 2018-2021<sup>22</sup>. Vo Švédsku služby housing first poskytovalo alebo financovalo v roku 2018 najmenej 20 samospráv, pričom väčšina z nich využívala ako formu podpory ICM. Projekt housing first bol aj v Stockholme, avšak bez formálnej spolupráce a podpory zo strany samosprávy. Aktívnu úlohu vo zviditeľnení prístupu housing first a jeho potenciálu zohrala v spolupráci so samosprávami univerzita Lund University<sup>23</sup>.

Rakúsko bolo charakterizované ako krajina s nerovnomerným rozšírením housing first. Tento prístup je dobre rozvinutý a rastúci vo Viedni, ako aj v Grazi, Salzburgu a v regióne Vorarlberg, kde je housing first súčasťou regionálnej stratégie ukončovania bezdomovectva. Avšak v ostatných častiach krajiny sú tieto projekty nedostupné.

V Slovinsku existuje projekt housing first od roku 2008, na základe spolupráce nórskej partnerskej charitatívnej organizácie a mesta Ľubľany. Po skončení financovania projektu nórskou stranou prevzalo financovanie Ministerstvo sociálnych vecí. V súčasnosti v Slovinsku existujú 3 housing first projekty v dvoch regiónoch. Tento prístup sa však nerozširuje rýchlo, okrem iného aj z dôvodu obmedzených finančných zdrojov.

### 6.3. Zhoda projektov s princípmi housing first

Prieskum sa tiež zamerlal na mapovanie zhody projektov označovaných ako housing first s princípmi housing first, ako boli zadefinované v príručke Housing First Guide Europe. Ide o dôležitú otázku jednak vo vzťahu k zisťovaniu počtu projektov housing first a ich klientov (ktoré projekty, označované ako housing first, môžu byť za housing first skutočne pokladané), ako aj k potenciálne mylnému hodnoteniu neúspešnosti prístupu housing first ako takého na základe projektu, ktorý sa síce nazýva housing first, ale nerešpektuje princípy housing first.

Výsledky prieskumu 19 krajín ukázali, že existovali rozdiely vo forme poskytovanej podpory medzi, ale aj v rámci jednotlivých krajín. Zjednodušene väčšina krajín ponúkala služby housing first poskytujúce tak podporu formou ACT, ako aj formou ICM. Štyri krajiny uviedli, že príručka Housing First Guide Europe sa stala oficiálnym národným podkladom pre tvorbu programov a služieb housing first – išlo o Írsko, Taliansko, Nórsko a Švédsko. Napokon, 4 zo 17 krajín, ktoré implementovali aspoň jeden projekt housing first, uviedli, že ich projekty nedodržali 1 alebo viac princíпов podľa zmienenej príručky. Išlo o ČR (nedodržiaval sa princíp harm reduction), Maďarsko, Slovinsko a Španielsko. Pritom z ôsmich princíпов nebol žiadny taký, ktorý by bol nedodržiavaný častejšie ako ostatné.

---

<sup>22</sup> Dostupný na:

[https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/housing\\_first\\_implementation\\_plan\\_2018.pdf](https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/housing_first_implementation_plan_2018.pdf)

<sup>23</sup> <https://www.soch.lu.se/en/research/research-groups/housing-first>

## 6.4. Financovanie projektov housing first

Projekty housing first vyžadujú dlhodobú investíciu tak vzhľadom na ukončovanie bezdomovectva jednotlivých klientov, ktorým sú poskytované služby, ako aj z hľadiska dopadov na znižovanie počtu ľudí bez domova (t. j. potreby mať dostatok miest v housing first projektoch na dostatočne dlhé obdobie). Preto bolo dôležitou otázkou prieskumu aj to, do akej miery je financovanie súčasných housing first projektov v Európe na postačujúcej úrovni, a ako je zabezpečovaná jeho udržateľnosť.

Zo zúčastnených krajín bola úroveň financovania housing first projektov hodnotená ako postačujúca iba vo Fínsku a Írsku. Vo Fínsku je konkrétne na implementáciu akčného plánu prevencie bezdomovectva na roky 2016-2019 vyčlenených 78 mil. EUR. V Írsku došlo k výraznejšej podpore housing first až po prijatí národnej stratégie riešenia bezdomovectva<sup>24</sup> v roku 2016. Táto stratégia umožnila rozšírenie housing first projektov aj do iných miest okrem Dublinu, kde bol pilotne testovaný a z verejných zdrojov financovaný prvý housing first projekt v Írsku.

Pomerne dobrá úroveň financovania housing first projektov sa ukázala aj v Rakúsku, Dánsku, Holandsku a Nórsku. V Holandsku sú housing first projekty financované prostredníctvom rozpočtov 43 najväčších miest, ktoré dostávajú od vlády grant na implementáciu politik ukončovania bezdomovectva, vrátane housing first projektov. Tento grant je vo výške 400 mil. EUR ročne. V Nórsku je rovnako ako v Holandsku dôležitým zdrojom financovania housing first projektov štátny rozpočet, avšak v tomto prípade viac v spolupráci s regionálnymi samosprávami. V Rakúsku sú housing first projekty financované z rozpočtov spolkových krajín a z rozpočtov samospráv.

Tretou skupinou sú krajiny, kde úroveň financovania housing first projektov nie je pokladaná za dostatočnú. Ide o Belgicko, Francúzsko, Taliansko, Portugalsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Veľkú Britániu. Napriek tomu medzi týmito krajinami existujú značné rozdiely vzhľadom na rolu housing first v ich politikách ukončovania bezdomovectva, ako aj na rozvoj tohto typu služieb. Napríklad sme už vyššie uviedli, že vo Francúzsku, Taliansku, Portugalsku, Švédsku, aj vo Veľkej Británii dochádza k rýchlemu rozširovaniu housing first projektov. Na druhej strane, vo Švédsku je nedostatočné financovanie housing first projektov často diskutovanou témou. Zároveň však v krajine existujú údaje, ktoré potvrdzujú, že programy prestupného bývania sú finančne omnoho nákladnejšie, čo niektoré samosprávy presvedčilo, aby smerovali viac prostriedkov do podpory housing first. Celkovo však v tomto smere existuje značná nekonzistentnosť – niektoré mestá housing first podporujú a iné nie. Vo Veľkej Británii Westminsterská vláda vyčlenila na pilotné projekty housing first v Manchestri, Liverpoole a regióne West Midlands 28 mil. GBP. Škótska vláda na programy rapid re-housing a housing first 21 mil. GBP. Vláda Walesu v súčasnosti financuje 10 housing first projektov<sup>25</sup>. V Španielsku, rovnako ako v Portugalsku, majú najdôležitejšiu rolu vo financovaní housing first veľké mestá, keďže národná vláda tieto projekty priamo nepodporuje. Ideová podpora tohto prístupu existuje aj na národnej úrovni, v rámci národnej stratégie riešenia bezdomovectva, avšak poskytovanie sociálnych služieb je v týchto krajinách v kompetencii

---

<sup>24</sup> Homelessness Strategy – Rebuilding Ireland

<sup>25</sup> Blood, I., Goldup, M., Peters, L., Dulson, S. (2018) Implementing Housing First across England, Scotland and Wales (London: Crisis).

regionálnych a miestnych samospráv. To má za následok, že existuje nepomer medzi želanými cieľmi v ukončovaní bezdomovectva a ich uskutočňovaním v praxi<sup>26</sup>.

Pokiaľ ide o otázku udržateľnosti financovania, iba Dánsko, Nórsko a Švédsko uviedli, že súčasné financovanie housing first projektov je dlhodobou udržateľné. Vo Švédsku sa to týka iba miest, v ktorých sa stal housing first stálou službou, alebo službou zazmluvnenou na niekoľko rokov. V Nórsku sú zase určité ťažkosti s prechodom od projektového financovania housing first k systémovému financovaniu týchto projektov ako bežnej služby.

Relatívne stabilné financovanie housing first projektov je aj v Belgicku a Fínsku. Vo Fínsku je financovanie housing first projektov ako kľúčového prvku národnej stratégie ukončovania bezdomovectva zabezpečené prostredníctvom dvoch zdrojov: ARA (Fínske centrum rozvoja a financovania bývania<sup>27</sup>, ktoré je zriadené Ministerstvom životného prostredia) poskytuje prostriedky na zabezpečenie cenovo dostupného bývania a STEA (Finančné centrum pre sociálne a zdravotnícke organizácie<sup>28</sup>) financuje rozvoj projektov a získavanie rozptýleného bývania pre ľudí bez domova.

Tretiu skupinu tvoria krajiny, kde je istota finančnej udržateľnosti housing first projektov najnižšia – zväčša z dôvodu, že projekty sú financované prostredníctvom EŠIF, čo znamená časovo obmedzenú podporu. Ide o Maďarsko, Taliansko, Luxembursko, Španielsko a Veľkú Britániu.

Všeobecne tiež možno povedať, že projekty housing first v Európe narážajú na nedostatok cenovo dostupného adekvátneho bývania. Väčšina krajín uviedla, že najst' vyhovujúce bývanie bolo vždy ťažké (9 z 19), alebo často ťažké (5 z 19).

V Dánsku zohráva hlavnú úlohu v riešení bytovej núdze verejný (mestský) bytový fond. Zákon o bytovom fonde v správe miest umožňuje samosprávam vyčleniť maximálne 25 % svojho bytového fondu pre domácnosti v akútnej bytovej núdzi podľa sociálnych kritérií, ktoré si určí daná samospráva. Nedostatok cenovo dostupného bývania tiež núti rôzne skupiny ľudí súťažiť o tie isté byty, čo spôsobuje, že tí najzraniteľnejší často ostávajú bez prístupu k bývaníu.

Úspech Fínska v implementácii housing first stratégie a znižovaní dlhodobého bezdomovectva bol do veľkej miery daný novou výstavbou a kúpou cenovo dostupného bývania.

## 6.5. Politická a spoločenská podpora housing first

Politická podpora housing first bola vo väčšine z 19 zúčastnených krajín popisovaná ako stredne silná / umiernená<sup>29</sup>, s výnimkou ôsmich krajín, ktoré na niektorej z úrovni vládnutia uviedli pre housing first silnú politickú podporu – Rakúsko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Írsko, Taliansko, Portugalsko, Španielsko. Prehľad politickej podpory podľa jednotlivých úrovni vládnutia v krajinách zapojených do prieskumu ponúka nasledujúca tabuľka.

<sup>26</sup> Baptista, I. (2016) Strategically moving forward in combatting homelessness in Spain. *European Journal of Homelessness*, vol. 10 (2).

<sup>27</sup> The Housing Finance and Development Centre of Finland

<sup>28</sup> Funding Centre for Social Welfare and Health Organisations

<sup>29</sup> V angl. origináli „moderate“

Tabuľka č. 5: Úroveň politickej podpory housing-first podľa úrovni vládnutia

	<b>Silná podpora</b>	<b>Čiastočná podpora</b>	<b>Žiadna podpora</b>
Poslanci mestských zastupiteľstiev v mestách	AT DK ES FI IT PT	BE CZ ES FR IE NL NO SE SI UK*	HU LT LU RO
Miestni politici v malých mestách	-	AT BE DK ES FI FR IE IT NL NO SE UK	CZ HU LT LU PT RO SI
Politici na vidieku	-	DK FI FR IE NO UK*	AT BE ES HU IT LT LU NL PT RO SE SI
Politici na regionálnej úrovni	FI IE	AT BE FR IT NL NO SI UK*	CZ ES HU LT LU RO SE
Politici na národnej úrovni	DK FI FR IE IT	BE LU NL NO PT SI UK*	AT CZ ES HU LT RO SE

\*Politická podpora bola výraznejšia v Škótsku a Anglicku ako vo Walese a Severnom Írsku

Zdroj: Pleace, N., Baptista, I., Knutagård, M. (2019) HOUSING FIRST IN EUROPE: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity. Brussels : Housing First Europe.

Ako už bolo uvedené vyššie, vo Francúzsku zohralo kľúčovú úlohu pre silnú podporu housing first na národnej úrovni medzirezortné zastúpenie DIHAL a v Írsku silná podpora na národnej úrovni súvisí s prijatím národnej stratégie spolu s akčným plánom v roku 2016.

Pokiaľ ide o podporu housing first medzi poskytovateľmi služieb ľuďom bez domova, advokačnými združeniami, akademickými inštitúciami, tá bola v porovnaní s podporou politikov výrazne silnejšia. Až 15 z 19 krajín uviedlo silnú podporu housing first v aspoň jednej z niekoľkých kategórií nepolitických aktérov pôsobiacich v téme bezdomovectva. 10 z 19 krajín tiež potvrdilo existenciu národných a/alebo regionálnych zoskupení poskytovateľov housing first (v niektorých krajinách sú hlavnými poskytovateľmi samosprávy). Napríklad vo Francúzsku existujú viaceré platformy spolupráce pri zviditeľňovaní housing first tak vo verejnom, ako aj v mimovládnom sektore. Medzirezortné zastúpenie DIHAL podporuje implementáciu projektov housing first prostredníctvom vyhlasovania výziev na projekty prinášajúce sociálne inovácie. Nadácia Abbé Pierre Foundation, Platforma aktérov solidarity (Fédération des Acteurs de la Solidarité) a ANSA (Agence Nouvelle des Solidarités Activés) sú združenia mimovládnych organizácií s dlhoročnou skúsenosťou a reputáciou, ktoré presadzujú prístup housing first a poskytujú svojim členom tréning v tejto oblasti. V Írsku pôsobí Platforma dobrej praxe housing first<sup>30</sup>, ktorá združuje mimovládne organizácie presadzujúce prístup housing first a podporuje ich výmenu skúseností. V Holandsku vznikla v roku 2016 platforma s podobným zameraním, Housing First Nederland, ktorá združuje 20 organizácií pôsobiacich v tejto oblasti. V Belgicku je takouto organizáciou Housing First Lab.

<sup>30</sup> Housing First Good Practice Platform

## Namiesto záveru: Zhrnutie hlavných zistení

Zámerom tohto textu bolo podporiť diskusiu o možnej podobe služieb pre ľudí bez domova na Slovensku v budúcnosti, na základe skúseností s poskytovaním týchto služieb v iných európskych krajinách.

Všeobecne možno povedať, že ak sa účinným spôsobom ukončovania bezdomovectva ukazujú byť integrované stratégie, ktoré sú založené aj na službách zameraných na bývanie a službách s rôznou intenzitou podpory, Slovensko je zatiaľ skôr na začiatku cesty k uplatňovaniu takéhoto prístupu. Pričom musí vo väčšej miere ako mnohé iné krajiny čeliť výzve nízkej fyzickej a cenovej dostupnosti bývania. Patríme ku krajinám, kde sa ľuďom bez domova poskytujú takmer výlučne služby krízového a dočasného ubytovania a chýbajú služby založené na bývaní. Aj keď výraznejšie zastúpenie krízových služieb v porovnaní so službami v bývaní nie je v rámci Európy žiadnou výnimkou, otázka efektívneho ukončovania bezdomovectva sa tým nerieši.

Našou ambíciou však nebolo premietnuť zistenia o súčasnej situácii v poskytovaní služieb ľuďom bez domova v iných európskych krajinách do záverov či konkrétnych odporúčaní pre rozvoj služieb pre ľudí bez domova na Slovensku – a to predovšetkým z dôvodu, že táto téma si vyžaduje širokú odbornú diskusiu. Otázky obsahového a kompetenčného vymedzenia, či financovania týchto služieb často zahŕňajú neľahké dilemy, na ktoré neexistuje jediná správna odpoveď.

Aj z tohto dôvodu sa na tomto mieste obmedzujeme na sumár hlavných zistení o službách pre ľudí bez domova v Európe, na základe troch štúdií, ktoré tvorili východisko pre spracovanie tohto materiálu.

V Európe patrí k najviac zastúpeným službám pre ľudí bez domova poskytovanie krízového a dočasného ubytovania, s nízkou intenzitou podpory. Služby založené na spoločnom ubytovaní, ktoré sú založené na príprave klientov na samostatné bývanie, nie na okamžitom prístupe k bývaní, prevažujú nad službami založenými na prístupe k bývaní ako prvom kroku.

V súčasnosti je medzi tým, akým spôsobom sú služby ľuďom bez domova poskytované, a ako by mala vyzeráť efektívna integrovaná stratégia prevencie a ukončovania bezdomovectva, zrejmy rozdiel. V Európe nie sú služby poskytované ľuďom bez domova dostatočne zamerané na prevenciu, pričom služby dočasného ubytovania a prestupného bývania prevažujú nad programami rapid rehousing Foundation (2019).

V niektorých krajinách tiež neexistuje veľký počet poskytovateľov služieb ľuďom bez domova, ide najmä o krajiny, kde sú prevencia a riešenia bezdomovectva inkorporované v rámci univerzálnej sociálnej politiky.

Vo viacerých krajinách za financovanie služieb krízového ubytovania zodpovedá niektoré z ministerstiev, t. j. orgán štátnej správy. Ide napr. o Poľsko, Francúzsko, Anglicko (Foundation, 2019). Rôznorodosť finančných zdrojov je vo väčšine členských štátov EÚ taká výrazná, že nie je možné určiť celkový objem prostriedkov vynakladaných na krízové a dočasné ubytovanie v jednotlivých krajinách.

V Portugalsku národná stratégia ukončovania bezdomovectva kladie dôraz na individualizované služby podľa potrieb každého klienta. V rámci toho boli vytvorené plánovacie



a intervenčné centrá pre ľudí bez domova NPISA, ktoré fungujú v rámci miestnych výborov pre sociálne záležitosti. Úlohou týchto centier je implementovať národnú stratégiu začleňovania ľudí bez domova a koordinovať činnosť rôznych aktérov v oblasti bezdomovectva na mestskej úrovni. Centrá NPISA tiež zodpovedajú za pridelenie sociálneho pracovníka človeku bez domova, ktorý bude pre neho kontaktnou osobou v celom procese ukončovania bezdomovectva.

V Maďarsku zákon stanovuje, ktoré služby musia byť zabezpečené, podľa veľkosti samospráv. Najviac povinností v tomto smere má 19 najväčších miest, ktoré musia okrem iného zabezpečiť rehabilitačné služby, či prístup k rezidenčným službám aj pre seniorov bez domova. Mestá s viac ako 30 tisíc obyvateľmi musia zabezpečovať krízové aj dočasné ubytovanie. Mestá s viac ako 10 tisíc a menej ako 30 tisíc obyvateľmi musia zabezpečovať výdaj stravy a denné centrá

Špecializovaná zdravotná starostlivosť sa poskytovala vo viac ako polovici krajín zapojených do prieskumu. Mnohé z týchto služieb sú poskytované terénou formou mobilnými tímami, zatiaľčo iné sa poskytujú na konkrétnom určenom mieste. V dánskom hlavnom meste samospráva zriadila zdravotnícky terénny tím, zložený z lekára a zdravotných sestier. V Lisabone umožňuje pôsobenie terénneho tímu, ktorý vykonáva diagnostiku a pomoc v oblasti duševného zdravia pre ľudí prespávajúcich na ulici, zmluva medzi psychiatrickou klinikou a oddelením mestského úradu na pomoc ľuďom bez domova.

Vo Francúzsku môžu ľudia bez domova využívať systém PASS, ktorý umožňuje prístup k zdravotnej starostlivosti pre ľudí bez zdravotného poistenia, alebo s čiastočným zdravotným poistením. Systém PASS funguje ako sieť zdravotníckych a sociálnych pracovníkov a zahŕňa široké spektrum zdravotníckych služieb.

Housing first je v Európe stále častejšie hlavným prístupom k riešeniu bezdomovectva. Napriek tomu je rozvoj housing first projektov nerovnomerný tak medzi jednotlivými európskymi krajinami, ako aj v rámci týchto krajín. Prístup housing first je stabilnou súčasťou strategického riešenia bezdomovectva najmä vo Fínsku a Dánsku. K jednoznačnému nárastu využívania prístupu housing first došlo vo Francúzsku, Írsku, Taliansku, Švédsku a vo Veľkej Británii. V menšej miere sa tento prístup rozširoval v Rakúsku, kde fungujú housing-first projekty len v niektorých regiónoch, v Belgicku, ČR, Luxembursku, Holandsku a Španielsku.

Prístup housing first bol vo vzťahu k iným službám pre ľudí bez domova najčastejšie popisovaný ako malé projekty (8 z 19 krajín), alebo ako jedno z riešení popri iných službách (7 z 19 krajín). Fínsko bolo jedinou krajinou, ktorá uviedla housing first ako ich hlavnú stratégiu riešenia bezdomovectva.

Získať presnú predstavu o počte projektov housing first a ich klientov v Európe je v súčasnosti pomerne náročné. Chýbajú centralizované dáta tohto typu na národnej úrovni a častejšie sú k dispozícii iba údaje od jednotlivých poskytovateľov, prípadne v rámci daného mesta či regiónu. Z 19 krajín iba 4 uviedli, že koncom roku 2018 mali v projektoch housing first viac ako 1 000 klientov a iba 5 krajín malo funkčných viac ako 20 housing first projektov.

Takisto sa ukázalo, že vo väčšine krajín bolo veľkou výzvou pre projekty housing-first získavanie adekvátneho cenovo dostupného bývania. Týkalo sa to napr. Rakúska, Maďarska, Írska, Luxemburska, Holandska, Slovinska, Švédska, aj Veľkej Británie. V krajinách s rozvinutým sektorom

sociálneho bývania bolo využívanie sociálnych bytov v porovnaní s bytmi na komerčnom trhu pre projekty housing-first rozšírenejšie.

V Dánsku majú samosprávy možnosť uprednostniť pri poskytovaní sociálneho bývania ľudí ohrozených bezdomovectvom z dôvodu potreby podpory. Každý štvrtý byt v sektore sociálneho bývania môže byť vyčlenený pre ľudí v akútnej bytovej núdzi, pričom kritériá pridelovania týchto bytov si určuje každá samospráva samostatne (často ide o podporu rodín s deťmi, ktoré sú ohrozené bezdomovectvom, ale tiež jednotlivcov odchádzajúcich zo zariadení dočasného ubytovania pre ľudí bez domova).

Úroveň financovania housing first projektov bola hodnotená ako postačujúca iba vo Fínsku a Írsku. Vo Fínsku je konkrétne na implementáciu akčného plánu prevencie bezdomovectva na roky 2016-2019 vyčlenených 78 mil. EUR. V Írsku došlo k výraznejšej podpore housing first až po prijatí národnej stratégie riešenia bezdomovectva v roku 2016. V Holandsku sú housing first projekty financované prostredníctvom rozpočtov 43 najväčších miest, ktoré dostávajú od vlády grant na implementáciu politik ukončovania bezdomovectva, vrátane housing first projektov. Tento grant je vo výške 400 mil. EUR ročne. V Nórsku je rovnako ako v Holandsku dôležitým zdrojom financovania housing first projektov štátny rozpočet, avšak v tomto prípade viac v spolupráci s regionálnymi samosprávami.

## Použité zdroje

Fondation Abbé Pierre – FEANTSA (2019) Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe.

Dostupné na: <https://www.feantsa.org/en/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?bcParent=27>

Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, W. (2018) Homelessness Services in Europe European Observatory on Homelessness Comparative Studies on Homelessness, Brussels 2018.

Dostupné na: [https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/Feantsa-Studies\\_08\\_v02\[1\].pdf](https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/Feantsa-Studies_08_v02[1].pdf)

Pleace, N., Baptista, I., Knutagård, M. (2019) HOUSING FIRST IN EUROPE: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity. Brussels : Housing First Europe.

Dostupné na: <https://housingfirsteurope.eu/research/2019-housing-first-in-europe-an-overview-of-implementation-strategy-and-fidelity/>