

MOŽNOSTI SOCIÁLNÍ INKLUZE OSOB BEZ DOMOVA V KONTEXTU PLATNÉ LEGISLATIVY A NÁSTROJŮ SOCIÁLNÍ POLITIKY

Jan Mandys

Abstrakt

Bezdomovectví představuje extrémní formu sociální exkluze. S bezdomovectvím souvisí nezaměstnanost, zdravotní problémy a sociálně patologické jevy (např. závislosti, drobná kriminalita apod.). Zákon o sociálních službách definuje sociální služby, které jsou těmto lidem poskytovány. Problematika osob bez přístřeší je dále řešena prostřednictvím dotačních titulů ze strukturálních fondů a také na úrovni místních politik. Důležitým vodítkem při sociálním začleňování bezdomovců, je analýza potřeb a životního stylu těchto lidí.

Abstract

Homelessness represents an extreme form of social exclusion. Homelessness is connected with unemployment, health problems, and social-pathological phenomena (e. g. addictions, delinquency, etc.). Social service law defines social services which are provided for these persons. The problem of homeless people is solved by means of structural funds, and at the level of ward politics as well. Important guide-post for social inclusion of homeless people is the analysis of their needs and lifestyle.

Klíčová slova

Sociální politika, sociální služby, bezdomovectví, potřeby, sociální inkluze.

Keywords

Social politics, Social services, Homelessness, Needs, Social inclusion.

Úvod

Bezdomovectví vedle problému sociálního, představuje také závažný problém politický, neboť se dotýká takových zásadních oblastí, jako je např. zdravotnictví, veřejný pořádek apod. V případě, že se bezdomovec rozhodne svou situaci řešit, vyhledá příslušné zařízení sociálních služeb, které je ve většině případů financováno z veřejných financí. Bezdomovec představuje pro společnost často dysfunkčního člověka, který si svou životní situaci zavinil sám, obtěžuje ostatní svou veřejně prezentovanou závislostí na alkoholu a páchá trestnou činnost.

Každá vyspělá společnost by měla mít pro případy, kdy jedinec není schopen svou obtížnou sociální situaci zvládnout sám, vytvořenu fungující záchytnou sociální sít', která nejenom, že napomáhá k sociálnímu začleňování, ale také se mu snaží předcházet.

O legitimitě jednotlivých nástrojů sociální politiky se vede mnoho odborných diskuzí. K debatě o sociálních službách přispívá mimo jiné náměstek ministra práce a sociálních věcí ČR, který říká: „Sociální služby pro mnohé z nás jsou nebo mohou být významnou oporou v různých životních situacích. Představují možnost, jak naplnit některé potřeby nebo jinak napomoci lidem, kteří z nějakého důvodu nemohou či nejsou schopni si je zajistit sami“ (Hošek M.; 2007; s. 1). Předkládaný text si klade za cíl na problematice bezdomovectví deskriptovat úskalí národní i komunální politiky sociálního začleňování osob, které bývají stigmatizovány již pouhým zařazením do širší skupiny, která bývá označována jako osoby

sociálně nepřizpůsobené. V textu proti sobě stojí zásadní determinanty ovlivňující vznik bezdomovectví a konkrétní nástroje sociální inkluze.

Determinanty ovlivňující vznik bezdomovectví

Na vzniku bezdomovectví se podílejí faktory jak individuální (osobnostní, zdravotní apod.), tak socioekonomické (legislativa, bytová politika, společenské klima apod.). Jedinec selhává v plnění běžných rolí a to z důvodu, že potřebné schopnosti buď nezískal vůbec anebo schopnosti v průběhu života z nějakého důvodu ztratil.

V současné literatuře můžeme pozorovat dva zásadní směry úvah o determinantách bezdomovectví. Američtí autoři považují za primární příčinu bezdomovectví nedostatek levného a dostupného bydlení. Oproti tomu čeští a britští autoři častěji hovoří o vícefaktoriálních determinantách bezdomovectví a nedefinují primární příčinu. Následující text se bude věnovat oběma pohledům.

Za jednu samostatnou kategorii příčin bezdomovectví je považována chudoba. Králová (2007) v Evropském kontextu hovoří o tzv. „relativní chudobě“. Na tuto chudobu má přímý vliv nedostatek pracovních příležitostí a dále je spojována s dlouhodobou nezaměstnaností. Chudoba se sebou přináší i psychickou a sociální deprivaci.

Stejně jako Králová, vidí za příčinami bezdomovectví chudobu i Mareš (1999). Relativně velký a rostoucí počet bezdomovců přisuzuje strukturálním problémům, jako jsou nedostatek levných bytů a bydlení, vysoká nezaměstnanost a rostoucí úroveň chudoby. Chudoba je podle Mareše příčinou bezdomovectví ve větší míře než samotná ztráta přístřeší. Bezdomovci podle něj nejsou schopni participovat na běžném životě stejně tak jako většinová společnost.

Na ekonomický vliv vzniku bezdomovectví upozornila již v roce 1995 Horáková, která se domnívá, že bezdomovectví může být negativním důsledkem ekonomické transformace. Ve své práci uvádí některé okolnosti, které k nárůstu počtu bezdomovců po roce 1989 přispěly:

- Privatizované podniky ztratily povinnost zaměstnávat nadbytečné zaměstnance.
- Došlo k rozpadu některých velkých zejména stavebních podniků a současně k zániku mnoha podnikových ubytoven, které byly trvalým bydlištěm části dělníků.
- Amnestie v lednu 1990.

Nejširší přehled determinantů bezdomovectví přináší Hradecký a Hradecká (1996):

1. **Objektivní příčiny** – jsou ovlivněny sociální politikou státu, jednotlivci, sociálním zákonodárstvím. Příčiny objektivního charakteru mohou působit na dodržování lidských práv, na zachování integrity práva a respektování zásady rovných příležitostí pro všechny občany, na vzdělanosti a kvalifikaci občanů.
2. **Subjektivní příčiny** – jsou ovlivněny jednotlivci, rodinami a společenskými skupinami, jejich schopnostmi, rysy, temperamentem, charakterem a věkem. Tyto příčiny můžeme dále dělit na:
 - Materiální – ztráta zaměstnání, nejisté bydlení, dlouhodobá nezaměstnanost, nedostatečné příjmy, zadluženost, neschopnost obhospodařovat vlastní rozpočet, ztráta živitele, majetku.
 - Vztahové – změna struktury rodiny, rodinné nebo manželské problémy, diskriminace ženy, narušené vztahy v rodině, rozdělení či rozpad rodiny, násilí v rodině, sexuální zneužívání, znásilnění.

- Osobní – mentální retardace, duševní či tělesná choroba, nesamostatnost, osamělost, invalidita, alkoholismus, hráčství a další závislosti.
- Institucionální – propuštění z ústavu, z vězení, opuštění dětského domova.

Jejich teorii potvrzuje i pozdější práce Králové (2007; s. 3), která uvádí typické situace a jejich kombinace, kdy dochází ke vzniku bezdomovectví:

- „Partnerské problémy (rozpad partnerství, domácí násilí, odchod).
- Vztahové problémy v rodině (zejména mladí – útěk z rodiny).
- Úmrtí partnera nebo rodičů (zejména senioři, mladiství).
- Zdravotní postižení (fyzické, psychické).
- Ztráta zaměstnání, znevýhodnění na trhu práce (vysoký věk, nedostatečné vzdělání, pohlaví, záznam v rejstříku trestů).
- Migrace do metropole, většího města (představa snadného získání zaměstnání).

Britští autoři definují rizikové faktory a jejich kombinace, jež predisponují člověka k tomu stát se bezdomovcem. Spojovacím faktorem všech bezdomovců jsou nezaměstnanost a chudoba. Fitzpatrick, Kemp a Klinker (2004; s. 46) na základě studií, které proběhly v průběhu 90. let, definují tyto rizikové faktory:

- „Sexuální a psychické zneužívání v dětství nebo dospívání.
- Rodinné spory a rozvraty.
- Delikventní chování a zkušenost s vězením.
- Předchozí služba u armády.
- Nedostatek sociálně podpůrných sítí.
- Dluhy, nezaplacené nájemné nebo hypotéky.
- Neshody v sousedství.
- Zneužívání drog a alkoholu.
- Vyloučení ze školy a nedostatek kvalifikace.
- Problémy s duševním zdravím.
- Špatné psychické zdraví.“

V USA je považován za hlavní příčinu nedostatek dostupného bydlení. Hartman (2000) uznává sice, že jsou důležité i další faktory (např. závislost, špatné zdraví apod.), avšak levné bydlení by podle něj zamezilo vzniku bezdomovectví ve větší míře. Ve své výzkumné studii mezi americkými bezdomovci identifikuje tyto primární příčiny bezdomovectví:

- Nedostatek dostupného bydlení.
- Nezaměstnanost: nezaměstnanost respondentů je způsobena nemocí, závislostí na návykových látkách.
- Nízké příjmy.
- Další sociální problémy: vysoká míra rozvodovosti, domácí násilí, zdravotní problémy a užívání návykových látek

Jiní američtí autoři - Muñoz a kol (2005) přicházejí se dvěma skupinami indikátorů, které mohou člověka k bezdomovectví predisponovat:

1. **Zkušenosti z dětství:** nefunkční rodina, sexuální nebo fyzické zneužívání, hrubé zacházení rodičů s dětmi, psychické onemocnění u rodičů. Tyto indikátory jsou potencionálními rizikovými faktory, aby se člověk stal v pozdějším věku bezdomovcem.
2. **Zkušenosti z dospělosti:** fyzické nebo sexuální násilí v dospělosti, oběť trestné činnosti (okradení, napadení apod.), zkušenost z vězení, délka bezdomovectví (čím je člověk bezdomovcem déle, tím je větší riziko, že jím zůstane), užívání návykových látek.

Nástroje sociálního začleňování

Za základní nástroj sociální inkluze můžeme považovat specifické sociální služby, které se zabývají pomocí a podporou osob bez přístřeší. Konkrétní definici a vymezení rozsahu jednotlivých sociálních služeb přinesl až v roce 2006 Zákon č. 108/2006 Sb. O sociálních službách. Sociální služby pro osoby bez domova patří do skupiny služeb sociální prevence, která je zákonem definována jako pomoc při předcházení sociálnímu vyloučení osobám, které jsou v krizi nebo jejich životní návyky a způsob života vedou ke konfliktu se společností, vyskytují se ve znevýhodněném prostředí. Služby nejenom pomáhají sociálně vyloučeným jedincům, ale také brání společnosti před působením negativních jevů. Konkrétní definice jednotlivých typů služeb primárně určené pro osoby bez domova dle zákona o sociálních službách je uvedena v příloze č. 1. Aby jakékoliv sociální služby byly účinné, nemohou stát pouze samy o sobě a musí být součástí širšího sociálního systému.

Tento sociální systém v České republice dále tvoří dotační politika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, dotační politika jednotlivých krajů a měst. V posledních letech nabývá na významu metoda tzv. „komunitního plánování“¹⁵. Tuto metodu využívají jak obce, tak krajské úřady. Krajské úřady vytváří střednědobé plány rozvoje sociálních služeb. Tento plán pak slouží jako stěžejní podklad pro financování jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb v daném regionu. Stejným způsobem se obvykle odvíjí dotační politika jednotlivých obcí prostřednictvím lokálních komunitních plánů. Zde nelze opomenout kritickou poznámku, že se stále ještě nedaří účelně propojovat plánování obcí a krajů a z toho nedostatku pak vyplývá následná problematická podpora poskytovatelů sociálních služeb.

Dalším nástrojem jak podpořit sociální inkluzi nad rámec běžného a každoročního financování sociálních služeb z veřejných prostředků, jsou v současné době výzvy v rámci jednotlivých datačních programů z Evropského sociálního fondu pro programové období 2007 – 2013.

Pokud se bezdomovci rozhodují, že budou využívat sociální síť, obracejí se nejčastěji na terénní programy, noclehárny, nízkoprahová denní centra, azylové domy nebo v případě osob mladších 26 let domy na půl cesty. Tyto služby nejčastěji nabízejí střechu nad hlavou, jednoduchou stravu, podmínky pro hygienu a následné poradenské služby. Je to však to,

¹⁵ „Komunitní plánování sociálních služeb je metoda, kterou lze na úrovni obcí nebo krajů plánovat sociální služby tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů. Tato definice ukazuje komunitní plánování jako jeden z možných nástrojů při řešení sociální exkluze.“ (Flégr, Liedermanová, Mandys; 2007, s. 1)

co osoby bez domova skutečně očekávají a nejvíce potřebují? V České republice neproběhl žádný relevantní výzkum na téma potřeb nebo hodnot bezdomovců. Veřejná zakázka, která je definována v zákoně o sociálních službách, zužuje celou problematiku na výdej nebo zprostředkování stravy, zajištění střechy nad hlavou nebo místa, kde se uživatel může cítit bezpečný a na poradenské služby. Z determinantů bezdomovectví je však patrné, že poskytované služby jsou spíše segmentem něčeho mnohem širšího, co osoba postižená bezdomovectvím potřebuje. Ale je cesta k sociální inkluzi prostřednictvím saturace základních biologických potřeb tou správnou?

Acosta a Toro (2000) hovoří o tom, že sociální služby neposkytují své služby na základě analýzy potřeb uživatelů, ale poskytují služby spíše intuitivně (tradičně) na základě toho, jaké potřeby většinová společnost bezdomovcům přisuzuje. Tito autoři analyzují potřeby bezdomovců a uvádějí žebříček pěti základních potřeb, tak jak je uvedly osoby bez domova:

1. Zdraví.
2. Stálý příjem.
3. Práce.
4. Stálý domov.
5. Pravidelné jídlo.

Ucelený přehled potřeb osob bez domova, které tito autoři zkoumali, viz příloha č. 2.

Na nebezpečí spojování příčin bezdomovectví s konkrétními charakteristikami a znevýhodněními osob, které zůstaly bez přístřeší, upozorňují Hoch a Slayton (1989). Sociální práce s osobami bez přístřeší se podle nich specializuje, dle specifických potřeb těchto osob a díky tomu, bývají tyto problémy vnímány jako samotná příčina bezdomovectví uživatelů.

Závěr

Sociální začleňování bezdomovců se primárně opírá o společenský úzus, že je třeba zajistit nejprve primární potřeby těchto osob a teprve následně analyzovat a případně řešit jejich sekundární potřeby a problémy. Determinanty bezdomovectví nám však ukazují, že ztráta domova je často spíše vyvrcholením složité životní situace člověka a je tedy zároveň přímou reakcí na nezládnutí této situace nebo určité etapy života.

Sociální služby představují jasnou a o zákon opřenou nabídku, jakým způsobem řešit sociální exkluzi osob bez přístřeší. Zásadní otázkou zůstává, jak důsledně tato nabídka saturuje skutečné potřeby osob, kterým je určena.

Poskytovatelé sociálních služeb musí své služby nabízet primárně v kontextu aktuální sociální politiky (viz konkrétní definice služeb dle zákona o sociálních službách). Bohužel, v našich podmínkách je sociální politika značně nečitelná a stále ještě jí chybí systematičnost a také pružnost. Díky tomu se na jedné straně mnoho potencionálních uživatelů sociálních služeb účinné pomoci nedočká, neboť jejich problém je na hranici veřejného závazku poskytovatelů, a na straně druhé dochází k frustraci poskytovatelů, že problém umějí popsat, znají prostředky pro jeho řešení, ale nemají oporu v platné legislativě ČR.

Použitá literatura

- [1] ACOSTA, O.; TORO, P., A. Let's Ask the Homeless People Themselves: a Needs Assessment Based On a Probability Sample of Adults. In American Journal of Community Psychology, Vol. 28, No. 3; 2000; s. 343 – 366. ISSN 1573-2270.

- [2] FITZPATRICK, S.; KEMP, P.; KLINKER, S. Bezdromovství – Přehled výsledků výzkumů z Velké Británie. Kostelec nad Černými lesy. Institut zdravotní politiky a ekonomiky; 2004. ISBN: 1–86134-255–1.
- [3] FLÉGR, O.; LIEDERMANOVÁ, I.; MANDYS J. Komunitní plánování ve veřejné správě a jeho dopad na rozvoj sociálních služeb v městě Pardubice. In Aktuální otázky rozvoje regionů 2007. Pardubice, Univerzita Pardubice, 2007. ISBN 978–80-7194–978-7.
- [4] HARTMAN, D., W. Policy Implications from the Study of the Homeless. In Sociological Practice: A Journal of Clinical and Applied Sociology, Vol. 2, No. 2; 2000; s. 57 – 76. ISSN 1573-787X.
- [5] HOCH, CH.; SLAYTON, R., A. New Homeless and Old: Community and the Skid Row Hotel. Philadelphia, Temple University Press; 1989.
- [6] HORÁKOVÁ, M. K problematice bezdomovství. In. Sociální politika. 1995, r. 21, č. 10, s. 6–9.
- [7] HOŠEK, M. Úvodní slovo. In Metodiky pro plánování sociálních služeb. Centrum pro komunitní práci. Praha; 2007; s. 1. ISBN 978–80-86902–44-9
- [8] HRADECKÝ, I.; HRADECKÁ, J. Bezdromovectví – extrémní vyloučení. Praha. Naděje; 1996.
- [9] KRÁLOVÁ, J. Společenská rizika související s bezdomovectvím. 2007. [cit. 15. září 2008]. Dostupné na: < <http://www.upol.cz/fakulty/lf/struktura/pracoviste/ustav-socialniho-lekarstvi-a-zdravotni-politiky/phdr-jaroslava-kralova/>>
- [10] MAREŠ, P. Sociologie nerovnosti a chudoby. Praha. Sociologické nakladatelství; 1999. ISBN 80–85850-61–3.
- [11] MUÑOZ, M.; PANADERO, S.; SANTOS, E., P.; QUIROGA, Á. Role of Stressful Life Events in Homelessness: An Intragroup analysis. In. American Journal of Community Psychology, Vol. 35, Nos. 1/2, March 2005; s. 35 – 47. ISSN 1573-2270.
- [12] Zákon č. 108/2006 Sb. O sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Příloha č. 1: Sociální služby pro osoby bez přístřeší (cit. Zákon č. 108/2006 Sb. O sociálních službách)

§ 57

Azylové domy

(1) Azylové domy poskytují pobytové služby na přechodnou dobu osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy,
- b) poskytnutí ubytování,
- c) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

§ 58

Domy na půl cesty

(1) Domy na půl cesty poskytují pobytové služby zpravidla pro osoby do 26 let věku, které po dosažení zletilosti opouštějí školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, popřípadě pro osoby z jiných zařízení pro péči o děti a mládež, a pro osoby, které jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranné léčby. Způsob poskytování sociálních služeb v těchto zařízeních je přizpůsoben specifickým potřebám těchto osob.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) poskytnutí ubytování,
- b) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- c) sociálně terapeutické činnosti,
- d) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a obstarávání osobních záležitostí.

§ 61

Nízkoprahová denní centra

(1) Nízkoprahová denní centra poskytují ambulantní, popřípadě terénní služby pro osoby bez přístřeší.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu,
- b) poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy,
- c) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a obstarávání osobních záležitostí.

§ 63

Noclehárny

(1) Noclehárny poskytují ambulantní služby osobám bez přístřeší, které mají zájem o využití hygienického zařízení a přenocování.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu,
- b) poskytnutí přenocování.

§ 69

Terénní programy

(1) Terénní programy jsou terénní služby poskytované osobám, které vedou rizikový způsob života nebo jsou tímto způsobem života ohroženy. Služba je určena pro problémové skupiny osob, uživatele návykových látek nebo omamných psychotropních látek, osoby bez přístřeší, osoby žijící v sociálně vyloučených komunitách a jiné sociálně ohrožené skupiny. Cílem služby je tyto osoby vyhledávat a minimalizovat rizika jejich způsobu života. Služba může být osobám poskytována anonymně.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- b) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

Příloha č. 2: Potřeby osob bez domova (Acosta a Toro; 2000)

Důležitost potřeby	Potřeba	Obtížnost uspokojení potřeby
Umístění		Umístění
1	Fyzická bezpečnost	6
2	Další vzdělávání	9
3	Dopravní prostředek/přeprava	5
4	Dosažitelné bydlení	2
5	Zdravotní péče	11
6	Informovanost o zdraví	14
7	Pracovní zaškolení/tréning	3
8	Práce	1
9	Informovanost o agenturách	13
10	Dávky	4
11	Skupinová podpora	18
12	Individuální poradenství	17
13	Sestavování rozpočtu	8
14	Právní poradenství	10
15	Léčba závislostí (drogy, alkohol)	19
16	Jídlo zdarma	20
17	Rodinné poradenství	16
18	Plynná angličtina	15
19	Rodičovské dovednosti	12
20	Péče o dítě	7

Kontaktní adresa

Mgr. Jan Mandys
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
Univerzita Pardubice
Studentská 84
532 10 Pardubice
Email: Jan.Mandys@upce.cz