

TO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ ZE

SOUBORU NÁSTROJŮ OECD K BOJI PROTI BEZDOMOVECTVÍ





Spolufinancováno
Evropskou unií



LEPŠÍ POLITIKY PRO LEPŠÍ ŽIVOT

Za vydání tohoto díla odpovídá generální tajemník OECD. Vyjádřené názory a použité argumenty nemusí nutně odrážet oficiální názory členských zemí OECD.

Tento projekt byl spolufinancován Evropskou unií. Vyjádřené názory a použité argumenty nemusí nutně odrážet oficiální stanoviska členských zemí OECD nebo Evropské unie.

Tímto dokumentem ani veškerými údaji a mapami v něm obsaženými není dotčen status nebo svrchovanost jakéhokoli území, vymezení mezinárodních hranic a hranic mezi státy a název jakéhokoli území, města nebo oblasti.

© OECD 2025



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Toto dílo je k dispozici v rámci licence Creative Commons Attribution 4.0 International. Používáním tohoto díla souhlasíte s tím, že se budete řídit podmínkami této licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Uvádění autorství – dílo je nutné citovat.

Překlady – je nutné uvést citaci původního díla, identifikovat změny oproti původnímu dílu a doplnit následující text: *V případě jakéhokoli rozporu mezi původním dílem a překladem by měl být za platný považován pouze text původního díla.*

Adaptace – je nutné citovat původní dílo a doplnit následující text: *Jedná se o adaptaci původního díla vypracovaného OECD. Názory a argumenty vyjádřené v této adaptaci by neměly být uváděny jako oficiální názory OECD nebo jejích členských zemí.*

Materiál třetích stran – licence se nevztahuje na materiály třetích stran obsažené v díle. Pokud takový materiál používáte, musíte získat svolení této třetí strany a nesete odpovědnost za případné nároky plynoucí z porušení práv.

Bez výslovného svolení nesmíte používat logo OECD, jeho vizuální identitu nebo obrázky na obálce, ani naznačovat, že OECD vaše použití tohoto díla schvaluje. Veškeré spory vyplývající z této licence budou řešeny v rozhodčím řízení v souladu s rozhodčími pravidly Stálého rozhodčího soudu (SRS) z roku 2012. Sídlem rozhodčího soudu je Paříž (Francie). Počet rozhodců je jeden.



KOMPLEXNÍ, PŘETRVÁVAJÍCÍ – A HLUBOCE LIDSKÝ – POLITICKÝ PROBLÉM

Bezdomovectví se v zemích OECD a EU týká více než dvou milionů lidí.

V roce 2024 v zemích OECD a EU zakoušely bezdomovectví více než dva miliony lidí ročně, přičemž rozdíly mezi jednotlivými zeměmi byly značné (OECD, OECD Affordable Housing Database [Databáze cenově dostupného bydlení OECD], 2024). V souvislosti s krizí COVID-19 se znovu zvedl zájem o tuto problematiku a vynakládá se větší úsilí na zlepšení způsobu, jak veřejná správa měří bezdomovectví a jak na tuto problematiku reaguje. V rámci OECD a EU posilují vnitrostátní orgány a orgány na nižší úrovni správy nástroje měření a hodnocení a zavádějí specializované strategie pro bezdomovectví, které kladou důraz na prevenci

bezdomovectví a přístupy Housing First, které poskytují jednotlivcům okamžité a dlouhodobé bydlení spolu s přístupem k potřebným podpůrným službám. Problematika bydlení obecně a bezdomovectví konkrétně se stále častěji řadí mezi hlavní politické problémy z hlediska široké veřejnosti (OECD, 2022 OECD Risks that Matter Survey [Průzkum OECD z roku 2022: Rizika, na kterých záleží], 2023). V červnu 2021 podepsaly všechny členské státy Evropské unie Lisabonskou deklaraci, čímž byla zahájena činnost Evropské platformy pro boj proti bezdomovectví (EPOCH) a státy se zavázaly usilovat o ukončení bezdomovectví do roku 2030, zejména o ukončení přespávání na ulici (Evropská komise, 2021).

DALŠÍ ZDROJE OECD O BEZDOMOVECTVÍ

- Navštivte [OECD Affordable Housing Database \(Databáze cenově dostupného bydlení OECD\)](#), kde naleznete nejnovější mezinárodní údaje o bezdomovectví, míře nuceného vystěhování, národních strategiích pro bezdomovectví a další.
- [OECD Country Notes on Homelessness Data \(Poznámky OECD k datům o bezdomovectví v jednotlivých zemích\)](#) poskytují podrobný přehled údajů o bezdomovectví a přístupech ke sběru dat ve 40 zemích OECD a EU.
- Prostudujte si [OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries \(Monitorovací rámec OECD: měření bezdomovectví v zemích OECD a EU\)](#).
- Přečtěte si stručný přehled politik OECD, [Better Data and Policies to Fight Homelessness in the OECD \(Lepší data a politiky pro boj proti bezdomovectví v OECD\)](#).
- Více informací o integrovaných sociálních službách naleznete ve zprávě [Integrating Social Services for Vulnerable Groups \(Integrace sociálních služeb pro zranitelné skupiny\)](#).



K roku 2024 v zemích OECD a EU každoročně žily bez domova více než dva miliony lidí.

VODÍTKA A OSVĚDČENÉ POSTUPY: SOUBOR NÁSTROJŮ OECD K BOJI PROTI BEZDOMOVECTVÍ

Soubor nástrojů OECD k boji proti bezdomovectví nabízí tvůrcům politik návod, jak předcházet tomu, aby se lidé dostávali do situace bezdomovectví, jak podporovat lidi bez domova a jak zajistit udržitelné cesty z bezdomovectví.

Devět stavebních kamenů pro boj proti bezdomovectví.

Soubor nástrojů je strukturován do devíti stavebních kamenů, které společně pomáhají tvůrcům politik při navrhování integrovaných strategií, jež jsou zaměřené na člověka (*people-centred*) a jsou zaměřené na bydlení (*Housing-led*) (obrázek 1). Jednotlivé stavební kameny společně poskytují vodítka pro různé fáze procesu tvorby politiky a jsou uspořádány do tří hlavních témat:

- **Designování politik:** Zabývá se kritickými body procesu tvorby politiky, včetně stanovení strategických cílů, zapojení zainteresovaných aktérů a tvorby politiky (blok 1), zlepšení měření a hodnocení bezdomovectví (blok 2) a začlenění systematického monitorování a evaluace do tvorby politik (blok 3).
- **Zaměření politik:** Zaměřuje se na hlavní priority politik, které se odklání od závislosti na nouzových a krizových řešeních a upřednostňují prevenci (blok 4), zajišťují dlouhodobá řešení založená na bydlení a zobecňuje přístupy *Housing-led* a *Housing first* (blok 5) a poskytuje nízkoprahovou, na míru šitou podporu a doprovodné služby (blok 6).

- **Realizace politik:** Uznává význam účinných struktur, systémů a komunikace pro realizaci veřejných politik, včetně toho, jak mobilizovat zdroje financování a sladit struktury pro vytváření pobídek (blok 7), posílit leadership, koordinaci a kapacity (blok 8) a řídit politickou ekonomii reformy s cílem funkčně ukončit bezdomovectví (blok 9).

Tvůrci politik se nemusí zabývat všemi stavebními kameny najednou. V závislosti na situaci v dané zemi se mohou nejprve zaměřit na nejnáléhavější priority.

Komu je tento soubor nástrojů určen?

Tento soubor nástrojů je určen především celostátním, regionálním a místním tvůrcům politik a odborníkům z praxe, kteří se zabývají bezdomovectvím, sociální politikou, bydlením a souvisejícími tématy. Avšak vzhledem k tomu, že účinné politiky v oblasti bezdomovectví zasahují do více oblastí politiky a jsou do nich zapojeni lidé a instituce působící na různých úrovních státní správy i mimo veřejný sektor, snaží se tento soubor nástrojů oslovit i další zúčastněné strany: statistické úřady, zástupce nevládních neziskových organizací a poskytovatelů služeb, developery a subjekty poskytující bydlení, nadace, charitativní a církevní organizace a komerční sektor.

OBRÁZEK 1. Devět stavebních kamenů osvědčených politických postupů v boji proti bezdomovectví



BLOK 1

STRATEGIE, ZÚČASTNĚNÉ STRANY A ZAČLENĚNÍ

Vypracování strategických vodítek – která mohou mít podobu národní strategie pro problematiku bezdomovectví, národního politického rámce nebo akčního plánu – je často důležitým prvním krokem, který veřejné správě pomůže definovat priority, stanovit jasné a měřitelné cíle a odpovídající opatření a zdroje k jejich uskutečnění a svolat příslušné aktéry, aby vymezili společný cíl a napjali úsilí k jeho dosažení. Více než 60 % zemí OECD a EU má národní strategie pro problematiku bezdomovectví, avšak méně než polovina zemí s národní strategií se explicitně zavazuje k ukončení bezdomovectví. Komplexní povaha bezdomovectví vyžaduje spolupráci s různými zúčastněnými stranami a institucemi a také s jednotlivci, kteří mají bezprostřední zkušenosti s bezdomovectvím a kteří mohou pomoci navrhnout a zlepšit řešení v oblasti poskytování služeb a bydlení a identifikovat případné kapacitní překážky na základě reálných praktických zkušeností. Začleňování lidí se zkušeností by mělo být ústředním principem jak při tvorbě politiky, tak při navrhování a poskytování služeb pro osoby bez domova a zajišťování bydlení. Devět stavebních kamenů uvedených v tomto souboru nástrojů může poskytnout užitečný rámec.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Vypracujte strategii pro ukončení bezdomovectví, jež definuje a hodnotí rozsah a dosah bezdomovectví, stanoví hlavní priority a měřitelné cíle, identifikuje navrhovaná opatření, do níž jsou od počátku zapojeny odpovědné subjekty, která je propojena s dalšími relevantními politikami (např. bydlení a sociální ochrana) a zahrnuje systematický monitoring a evaluaci.
- Identifikujte a zapojte do řešení bezdomovectví různé aktéry, včetně osob a institucí v rámci státní správy i mimo ni, kteří disponují různými odbornými znalostmi v této oblasti politiky, mají praktické zkušenosti a přinášejí různé úhly pohledu.
- Smysluplně a systematicky zapojte osoby se zkušeností s bezdomovectvím do všech fází politického cyklu (strategie, tvorba programu a jeho provádění), a to i prostřednictvím vytvoření vhodných struktur pobídek (rámeček 1).
- Rozvíjejte strategie a veřejné politiky, které podporují začleňování a zaručují práva lidí bez domova.

RÁMEČEK 1. Pro zapojení lidí se zkušeností s bezdomovectvím do tvorby a provádění politik zajistěte, aby

- se podíleli na vytváření strategií, souborů nástrojů, politik a programů pro osoby bez domova,
- se od počátku podíleli na přípravě a realizaci intervencí zaměřených na bydlení (Housing-led) a na principech Housing First,
- byli zapojeni do vytváření a poskytování služeb lidem bez domova, zejména pokud jde o identifikaci a překonávání kapacitních překážek v přístupu k těmto službám,
- poskytovali peer podporu lidem bez domova a sdíleli informace,
- pomáhali při vytváření rámců pro měření/kvantifikaci bezdomovectví,
- se zapojili do pravidelného monitoringu a evaluace, aby bylo možné posoudit účinnost intervencí z pohledu uživatelů/příjemců,
- byli najati jako zaměstnanci.



BLOK 2

MĚŘENÍ: DEFINICE, DATA, PŘÍČINY

Účinné politiky v oblasti bezdomovectví se opírají o pravidelné vyhodnocování rozsahu a povahy tohoto problému, jakož i o důkladné pochopení jeho nejčastějších příčin v daném kontextu. V praxi je však obtížné měřit rozsah bezdomovectví kvůli řadě metodologických problémů a omezení, což ztěžuje srovnání mezi jednotlivými zeměmi. Neexistuje pouze jeden typ bezdomovectví. Ve statistikách veřejné správy není bezdomovectví vždy „viditelné“ (rámeček 2). Lidé se dostávají do situace bezdomovectví v důsledku celé řady faktorů (rámeček 3) a jejich zkušenost s bezdomovectvím může být krátká, přechodná nebo může trvat delší dobu. Neexistuje proto žádná mezinárodně platná definice bezdomovectví. Ačkoli se statistické definice jednotlivých států liší, mnoho zemí k hodnocení a komparaci bezdomovectví na základě různých životních situací používá typologii ETHOS Light.

RÁMEČEK 2. Je bezdomovectví vždy viditelné?

V mnoha zemích přespává bez přístřeší na veřejných prostranstvích a/nebo může být dlouhodobě (chronicky) bez doma jen malá část lidí bez domova. Naproti tomu větší část osob se stídně ocitá v situaci bezdomovectví a opět se z ní vymaňuje a může být pro veřejnost – a v oficiálních statistikách veřejné správy – méně „viditelná“ (OECD, Integrating Social Services for Vulnerable Groups, 2015; OECD, Better data and policies to fight homelessness, in the OECD, 2020; OECD, Affordable Housing Database, 2024). Do této rozmanité skupiny mohou patřit osoby, které jsou ubytovány v netradičních obydlích (např. v mobilních domech nebo dočasných stavebních), nebo osoby, které dočasně bydlí u rodiny a přátel. Například v **Austrálii** tvořily v roce 2021 osoby přespávající na ulici pouze 6 % všech osob bez domova, zatímco u rodiny a přátel jich bylo 14 % (OECD Country Notes on Homelessness Data, 2024). Zkušenosti se „skrytým bezdomovectvím“ se sice v oficiálních statistikách těžko zachycují, ale existují způsoby, jak rozšířit pokrytí dat tak, aby odrážela rozmanitější škálu životních situací (podrobněji o tom pojednává zpráva *OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries*). Komplexnější data pak mohou pomoci zlepšit reakci veřejné politiky na bezdomovectví.

Poznámka. Podrobné členění vnitrostátních statistik o lidech bez domova, jak je vykazují vlády zemí OECD a EU, naleznete v publikacích *OECD Country Notes on Homelessness Data* (OECD, 2024) a *OECD Affordable Housing Database* (OECD, 2024).

Další problémy s měřením a mezinárodní komparací vyplývají z různých metod sběru dat o bezdomovectví pro oficiální statistiky veřejné správy (mimo jiné včetně sčítání na ulici, dotazníkových šetření a využití administrativních dat). Každá z nich má silné a slabé stránky a může podceňovat nebo „opomíjet“ některé sociodemografické skupiny (např. ženy, mládež/děti, osoby identifikující se jako LGBTI, rasové a etnické menšiny, migranty). Doprovodný dokument *OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries* (Monitorovací rámec OECD: měření bezdomovectví v zemích OECD a EU) obsahuje další doporučení, jak zlepšit sběr dat, reportování a monitoring.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Zajistěte, aby sběr dat o bezdomovectví byl relevantní pro veřejnou politiku – to znamená, že sběr údajů bude navržen a prováděn tak, aby splňoval jasný politický účel. Zejména může být užitečné sladit úsilí o sběr dat s jasným a měřitelným politickým závazkem ukončit bezdomovectví (nebo konkrétní typy bezdomovectví).
- Vypracujte jasnou a jednotnou statistickou definici bezdomovectví, na níž bude založeno úsilí o sběr dat, a která bude, pokud to bude prakticky proveditelné, vycházet z typologie ETHOS Light.
- Zajistěte sběr dat členěných podle různých typů bezdomovectví (např. dle typologie ETHOS Light) a klíčových demografických charakteristik, které jsou v dané zemi relevantní, aby bylo možné usnadnit podrobné hodnocení a odpovídajícím způsobem přizpůsobit intervence.

- Vytvářejte úsilí (i v partnerství s příslušnými výzkumnými subjekty a nevládními organizacemi) s cílem posoudit strukturální, systémové, institucionální a/nebo individuální příčiny bezdomovectví ve vaší zemi, městě nebo komunitě, čímž se zlepšší schopnost předcházet bezdomovectví a pomáhat lidem, kteří opouštějí bezdomovectví.
- Zaveďte standardizovaný, jednotný systém sběru a monitorování dat, který může využívat více přístupů ke sběru dat, a zlepšit pokrytí těžko dosažitelných skupin (včetně sběru dat od široké škály poskytovatelů služeb, např. nejen azylových domů a dočasného ubytování pro osoby bez domova).

RÁMEČEK 3. Proč se lidé dostávají do situace bezdomovectví? Existuje mnoho různých cest.

Z výzkumu vyplynulo, že přispět k tomu, že se jednotlivec dostane do situace bezdomovectví, mohou *strukturální faktory, institucionální a systémová selhání a individuální okolnosti* (nebo jejich kombinace) (OECD, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, 2020). Jednotlivé faktory mohou být více či méně relevantní v závislosti na dané zemi:

- Ke **strukturálním faktorům** patří napjatá situace na trhu s bydlením, změny na trhu práce, chudoba, omezování sociální sítě, migrační politika nebo snižování příspěvků na bydlení. Výzkumy prokázaly souvislost mezi bezdomovectvím a rostoucími náklady na bydlení; jiné studie poukázaly na souvislost mezi počtem lidí bez domova a rostoucí celkovou mírou chudoby (Baptista a kol., 2019; Quigley a kol., 2002).
- **Institucionálními a systémovými selháními** se rozumí vyšší riziko bytové nestability u osob, které opouštějí ústavní zařízení (např. ústavní zařízení pro mládež nebo pěstounskou péči, systém trestní justice, armádu, nemocnice nebo zařízení pro duševně nemocné). Mezi další příčiny může patřit rasismus (viz například Olivet a kol., [2021]; Paul a kol. [2019]), sexismus (k genderovým rozměrům bezdomovectví viz Bretherton [2017]), homofobie a transfobie (viz například Ecker a kol. [2019]).
- **Individuální okolnosti** včetně traumatických událostí, jako je nucené vystěhování nebo ztráta zaměstnání, osobní krize (rozpad rodiny nebo partnerské násilí), dětská chudoba a zdravotní problémy (problémy s duševním zdravím nebo závislostmi), také souvisejí s bezdomovectvím (viz například Johnson a kol., 2015; Ministry of Housing, 2019; Piat a kol., [2014]). Partnerské násilí je hlavní příčinou bezdomovectví u žen (OECD, Supporting Lives Free from Intimate Partner Violence, 2023; Sullivan a kol., 2023).



Lidé se dostávají do situace bezdomovectví v důsledku celé řady faktorů a jejich zkušenost s bezdomovectvím může být krátká, přechodná, případně může trvat delší dobu.



BLOK 3

MONITORING A EVALUACE

Spolehlivé a důvěryhodné důkazy získané v rámci procesů monitoringu a evaluace umožňují rozhodování založené na důkazech a pomáhají veřejné správě prokázat, že vynakládání veřejných prostředků a přijatá rozhodnutí vedou k požadovaným výsledkům. Systematický monitoring a evaluace v oblasti bezdomovectví jsou však bohužel vzácné. Jen málo zemí má zavedené rámce pro monitoring a evaluaci, které by hodnotily politiky v oblasti bezdomovectví, a vyčleněné finanční prostředky na monitoring a evaluaci jsou obecně nedostatečné nebo chybí zcela. Významnou výjimkou jsou evaluace programů Housing First, které mají zásadní význam pro prokázání účinnosti intervencí založených na bydlení (Housing-led) (ve srovnání s jinými typy intervencí) a pro případnou úpravu směřování (Baptista a kol., 2019).

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Monitorujte a důsledně evaluujte programy prostřednictvím stanovení cílů politiky, ukazatelů a výchozí celkové situace v počáteční fázi tvorby politiky a provádějte hodnocení se zúčastněnými stranami v předem dohodnuté fázi politického procesu. Tento úkol lze usnadnit tím, že se již na začátku stanoví rámec výsledků a zřídí se skupina pro monitoring a evaluaci, která zajistí účinný dohled.
- Od začátku určete data a důkazy, které je třeba shromáždit *ex ante* a *ex post*, a prostředky potřebné ke shromažďování a analýze těchto dat.
- Vybudujte si interní dovednosti v oblasti monitoringu a evaluace, včetně schopnosti shromažďovat a analyzovat kvalitativní a kvantitativní data, sestavovat/spravovat rozpočty a vyhodnocovat výsledky, a to prostřednictvím pravidelných školení a spolupráce s akademickou obcí a soukromým sektorem.
- Vytvořte pobídky pro evaluaci politik a vyčleňte zvláštní zdroje na zavedení a provádění důkladného monitoringu a evaluace politik a programů v průběhu celého životního cyklu politiky a určete, zda má být hodnocení prováděno v interním, externím nebo hybridním módu.
- Začleňte výsledky hodnocení do procesů tvorby politik a v případě potřeby upravte s ohledem na tyto důkazy opatření tak, aby se zlepšil dopad intervencí.



Pravidelné evaluace využívající soubor předem definovaných ukazatelů umožňují zemím vylepšovat politiky a zavádět úspěšné programy v širším měřítku.

BLOK 4

PRIORITIZOVÁNÍ PREVENCE

Prevence je jedním z nejúčinnějších nástrojů řešení bezdomovectví, ale příliš často se na ni nedostává prostředků a není dostatečně využívána. Mnohá preventivní opatření se ukázala jako účinnější – a nákladově efektivnější – než intervence, které poskytují podporu *poté*, co se jednotlivci dostanou do situace bezdomovectví (Fitzpatrick a kol., 2021; Culhane a kol., 2011). Většina preventivních opatření spadá do oblasti krizové a nouzové prevence, jejichž cílem je pomoci lidem předcházet bezprostřední ztrátě bydlení (včetně nuceného vystěhování) nebo přespávání na ulici. Rozsah univerzálních preventivních programů – jako je širší systém sociálního zabezpečení a sociálního a finančně dostupného bydlení – se v jednotlivých zemích značně liší a tyto programy nejsou systematicky považovány za primární nástroj prevence bezdomovectví. Je třeba vyvinout větší úsilí, aby se preventivní úsilí posunulo do ranější fáze, a to řešením systémových selhání a zaměřením na rizikové skupiny. Jsou realizovány pilotní projekty, které využívají velké objemy dat a nové technologie k identifikaci osob s vyšším rizikem bezdomovectví a umožňují místním orgánům navrhnout individualizovanou podporu.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Využijte stávající sociální politiky a podporu v oblasti bydlení ke snížení rizika bezdomovectví, včetně systémů sociální ochrany a přístupu k finančně dostupnému a sociálnímu bydlení.
- Zajistěte vyvážená práva a ochranu vlastníků nemovitostí a nájemců v nájemních smlouvách a souvisejících právních předpisech.

- Poskytujte cílenou a včasnou podporu osobám, které mají být propuštěny z jakékoli instituce (např. vězení, nemocnice, pečovatelského systému nebo zařízení), při zajištění vhodného bydlení, a v případě potřeby poskytněte na míru uzpůsobené doprovodné služby, které budou řešit jejich specifické potřeby a usnadní sociální integraci (blok 6).
- Poskytujte cílenou pomoc lidem, kterým bezprostředně hrozí ztráta bydlení (např. lidem ohroženým nuceným vystěhováním nebo obětím/přeživšími partnerského násilí), a pomáhejte jim najít vhodné řešení v oblasti bydlení.
- Zajistěte přístup k bezpečnému a kvalitnímu nízkoprahovému azylovému ubytování, aby se zabránilo přespávání osob na ulici a aby bylo zaručeno, že zařízení jsou přívětivá a bezpečná pro všechny.
- Vyhodnoťte *ex ante* specifické potřeby a zdroje potřebné k tomu, aby lidé bez domova po velkých klimatických událostech nebo přírodních katastrofách mohli nalézt řešení v oblasti bydlení.
- Tam, kde je to relevantní, prozkoumejte nové přístupy k prevenci, včetně systémů včasného varování, s využitím technologií velkých objemů dat. Aby to bylo možné, mohla by veřejná správa zvážit, jak co nejvíce standardizovat sběr dat napříč různými systémy.



Prevence bezdomovectví je účinnější a nákladově efektivnější než reakce až poté, co se lidé ocitnou bez domova.



BLOK 5

DLOUHODOBÁ ŘEŠENÍ ZALOŽENÁ NA BYDLENÍ: Housing-led a Housing First

Pro změnu paradigmatu směrem od krizového ubytování jsou klíčové přístupy Housing-led a Housing First, které poskytují lidem bez domova dlouhodobé bydlení bez podmínek a v odůvodněných případech i příslušné doprovodné služby. Tyto přístupy se liší od tradičních „vícestupňových modelů“, které podmiňují přístup k bydlení absolvováním poradenských nebo léčebných programů.

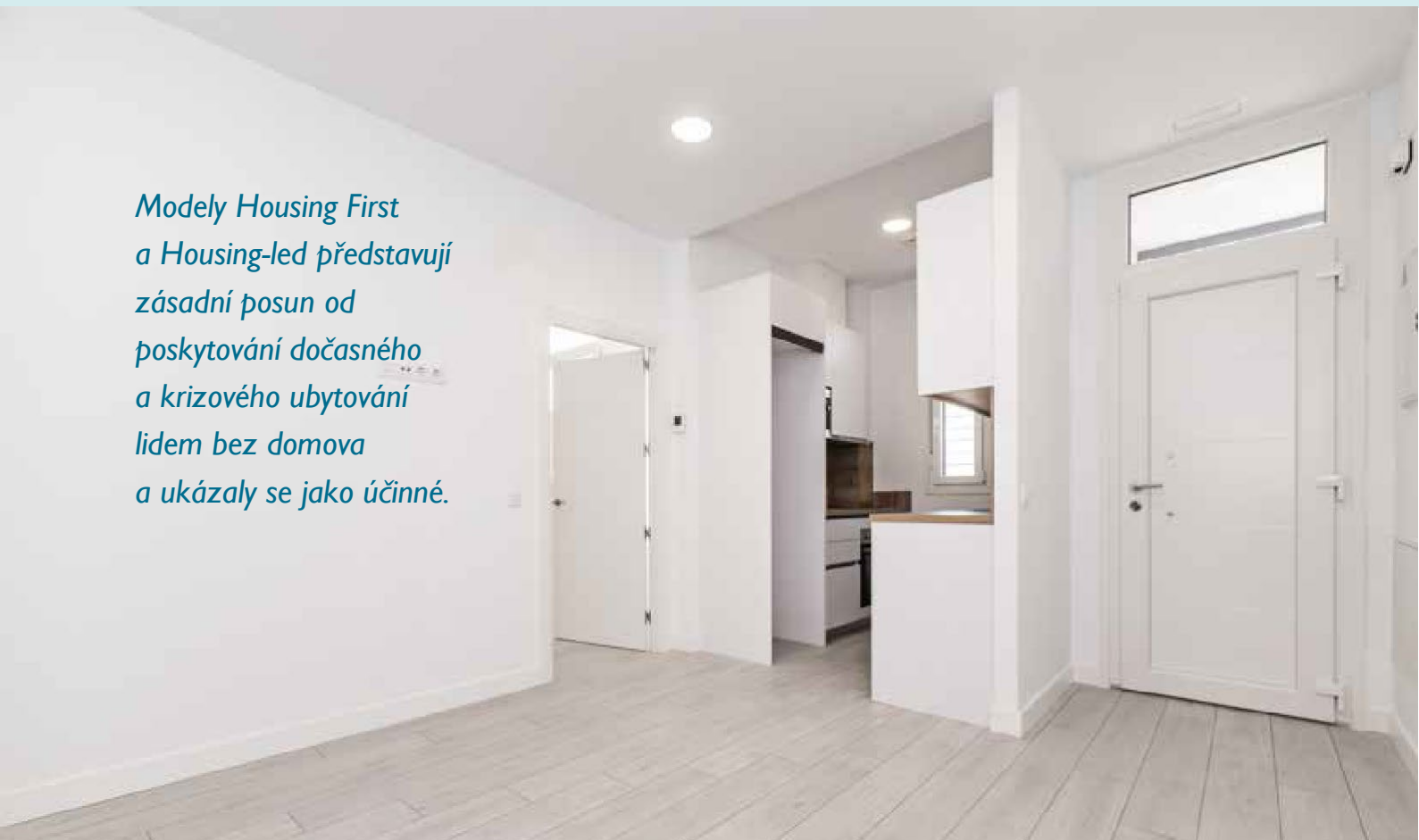
Modely **Housing First** poskytují intenzivní podporu uzpůsobenou na míru lidem bez domova s vysokými a/nebo komplexními potřebami služeb. Poskytují jim dlouhodobé a okamžité bydlení a umožňují jim převzít kontrolu nad podpůrnými službami, které chtějí využívat. Modely založené na přístupu **Housing-led** naproti tomu kladou důraz na poskytování dlouhodobého a okamžitého bydlení, zaměřují se ale obecně na osoby s omezenými (nebo žádnými) potřebami, pokud jde o poskytování služeb. Panuje široká shoda (a existují o tom pádné důkazy), že taková řešení jsou účinnou a nákladově efektivní cestou k bytové stabilitě v nejrůznějších situacích, i když zajištění dlouhodobého bydlení s sebou nese krátkodobé náklady (rámeček 4). Přestože se přístupy Housing-led stále více prosazují a v některých zemích tvoří základ vládní politiky, stále

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Prosazujte programy založené na přístupech Housing-led a Housing First jako základní politiky, které poskytují řešení v oblasti bydlení spolu s komplexními službami přizpůsobenými individuálním potřebám jednotlivců.
- Usnadněte rychlý přechod ke vhodnému dlouhodobému bydlení s využitím podrobného posouzení potřeb a přístupu Housing-led pro osoby s nízkými až středně vysokými potřebami podpory.
- Využijte stávající nabídku bydlení a systém sociální ochrany k usnadnění dlouhodobých řešení v oblasti bydlení, mimo jiné prostřednictvím programů sociálního nájemního bydlení, dohod o spolupráci s poskytovateli sociálního bydlení a dalších možností mobilizace soukromého bytového fondu.
existuje prostor pro jejich širší uplatňování.
- Přizpůsobte programy Housing-led a Housing First potřebám specifických sociodemografických skupin, jako jsou mládež, osoby LGBTI, ženy, starší lidé, skupiny původního obyvatelstva a migranti, a zajistěte inkluzivitu, vhodná řešení v oblasti bydlení a cílenou podporu.
- Sledujte pokrok a účinnost programů Housing-led a Housing First prostřednictvím systematického monitoringu a evaluací a důkladného výzkumu.
- Rozšiřte programy Housing-led a Housing First k ukončení bezdomovectví, mimo jiné využitím běžných sociálních služeb k podpoře udržení bydlení, stanovením regionálních cílů, využitím výzkumu a evaluace k monitoringu výsledků a úspor nákladů a prosazování systémové změny v politice bezdomovectví.



*Modely Housing First
a Housing-led představují
zásadní posun od
poskytování dočasného
a krizového ubytování
lidem bez domova
a ukázaly se jako účinné.*



RÁMEČEK 4. Modely Housing First: O čem svědčí důkazy?

Zajišťuje model Housing First lidem bez domova účinně stabilní bydlení?

Ano. Program Housing First účinně zajišťuje stabilní bydlení pro různorodé skupiny osob v nejrůznějších národních kontextech. Z různých studií vyplynulo, že účastníci programů Housing First dosahují vyšší míry bytové stability ve srovnání s tradičními přístupy (Baxter a kol., 2019; Pleace a kol., 2019; Jacob a kol., 2022). Je nicméně třeba rozšířit důkazní základnu o zjištění z rozmanitějšího souboru zemí, aby se posílila vnější validita.

Zlepšuje model Housing First výsledky v oblasti zdraví?

Důkazy nejsou jednoznačné. U některých účastníků programů Housing First se projeví pozitivní dopady v oblasti zdraví, například zlepšení duševního zdraví a snížení počtu návštěv pohotovosti. Ze studií vyplývá, že poskytnutí stabilního bydlení může vytvořit základ pro to, aby jednotlivci mohli zdravotní problémy řešit účinněji. Ne u všech účastníků však dochází k výraznému zlepšení zdravotního stavu. Některé výzkumy naznačují, že přes nárůst bytové stability mohou být změny, pokud jde o výsledky v oblasti zdraví, méně výrazné nebo se projeví až po delší době. Ačkoli má tedy model Housing First potenciál zlepšit výsledky v oblasti zdraví, účinky se mohou u konkrétních osob lišit a pro řešení konkrétních zdravotních potřeb jsou zásadní průběžně poskytované podpůrné služby (Keenan a kol., 2021; Roggenbuck, 2022; Tsai, 2020; Baxter a kol., 2019).

Je model Housing First nákladově efektivní?

Ano. Ze soudobých poznatků vyplývá, že Housing First je účinnou a zdrojově efektivní intervencí ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Rozšíření nabídky finančně dostupného a sociálního bydlení sice může krátkodobě přinést náklady, ale zavádění modelů Housing First může vést k významným úsporám nákladů ve všech oblastech politiky, protože se sníží využívání pohotovostních služeb, hospitalizace a interakce se systémem trestního soudnictví. To bylo prokázáno ve **Spojených státech, Francii, Spojeném království, Kanadě a Nizozemsku** (v případě mládeže). V těchto zemích intervence Housing First přinesly významné úspory nákladů, které kompenzovaly nebo převýšily náklady na program (DIHAL, 2024; Albanese, 2019; CEBEON, 2023).

BLOK 6 NÍZKOPRAHOVÉ SLUŽBY ŠITÉ NA MÍRU

U lidí bez domova existují velké rozdíly, pokud jde o typ a intenzitu potřeb zdravotních a sociálních služeb (Pleace, 2023). Některým lidem lze do značné míry pomoci zajištěním dlouhodobého a stabilního bydlení. Jiní mají více potřeb a/nebo potřeby složitější povahy a kromě bydlení by využili také intenzivnější zdravotní a sociální služby a služby zaměstnanosti. V praxi to znamená odstranění běžných administrativních, logistických a sociálních překážek při poskytování služeb lidem, kteří mohou čelit (nebo očekávají, že budou čelit) stigmatizaci, diskriminaci nebo odmítnutí ze strany běžných poskytovatelů služeb; kterým mohou chybět potřebné administrativní doklady pro přístup ke službám; a/nebo kteří se mohou potýkat s častým stěhováním a bytovou nestabilitou, což může narušovat probíhající léčbu (Pleace, 2023). V těchto případech se ukázalo, že poskytování nízkoprahových služeb zlepšuje přístup k základním službám primární zdravotní péče (Lynch a kol., 2022; Barile a kol., 2020). Je také možné posílit kompetence poskytovatelů služeb, pokud jde o genderový rozměr, aby byla zajištěna účinnější podpora osobám, které zažívají partnerské násilí (IPV) nebo jiné trauma nebo které mohou mít potřeby související s dětmi.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Provádějte včasné posouzení potřeb s cílem určit individuální potřeby a situaci osob bez domova nebo ohrožených bezdomovectvím (včetně osob opouštějících ústavní péči), a zajistěte, aby se osobám s vysokými potřebami služeb dostalo potřebné podpory.
- Odstraňte administrativní, logistické a sociální překážky v přístupu ke službám, mimo jiné prostřednictvím školení pro poskytovatele běžných služeb.
- Koordinujte a pokud možno sdružujte zdravotní a sociální služby, aby se usnadnila cílená léčba a péče, která uspokojí potřeby jednotlivců přesahující problematiku bydlení.
- Usnadněte přístup k nízkoprahovým zdravotnickým službám, včetně center pro prevenci předávkování, terénní medicíny a podpory duševního zdraví.
- Zlepšete přístup k pracovním příležitostem pro lidi, kteří jsou schopni pracovat, prostřednictvím odborné přípravy a trvalé podpory.



Individuální přístupy zaměřené na jednotlivce pomáhají jednotlivcům udržet si bydlení a postavit se znovu na vlastní nohy.

BLOK 7

FINANCOVÁNÍ

Bezdomovectví s sebou nese vysoké lidské a finanční náklady. V první řadě jsou zde vysoké lidské náklady v podobě nižší průměrné délky života, vyššího rizika onemocnění, duševních onemocnění a užívání návykových látek a horších výsledků v oblasti zdraví ve srovnání s běžnou populací (OECD, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, 2020). Bezdomovectví je také nákladné pro veřejné rozpočty (rámeček 5). Národní a regionální orgány, které se zabývají bezdomovectvím, mají často dvojí úlohu: mohou *financovat* intervence v oblasti bezdomovectví prováděné jinými subjekty (např. nižšími úrovněmi veřejné správy, nevládními organizacemi) a/nebo mohou *poptávat financování* (např. od nadnárodních, dobročinných nebo soukromých subjektů) programů zaměřených na problematiku bydlení a bezdomovectví. Ve většině zemí je velká část veřejných výdajů na bezdomovectví směřována spíše na krizové ubytování než na preventivní opatření nebo dlouhodobá řešení založená na bydlení, a to navzdory rostoucímu uznání jejich účinnosti. Tvůrci politik musí nejen hledat způsoby, jak navýšit finanční zdroje dostupné pro politiky a programy v oblasti bezdomovectví, ale musí také kriticky přehodnotit způsob přidělování zdrojů a rozsah, v jakém je lze nejlépe využít na podporu přechodu od krizových řešení k prosazování vládní politické priority, kterou je ukončení bezdomovectví.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

Pro subjekty poskytující financování:

- Určete politické cíle, jichž má být dosaženo, informujte o nich a náležitě sladte struktury financování a pobídek.

- Odstraňte překážky bránící financování integrovaných dlouhodobých projektů, které kombinují prvky bydlení a služeb.
- Stanovte kvalitní rámce pro monitoring a evaluaci jako součást povinností spojených s přijetím financování.
- Zajistěte transparentnost při rozhodování o financování a přidělování rozpočtových prostředků v souvislosti s bezdomovectvím.
- Položte základy pro dlouhodobé financování dostupného a sociálního bydlení, včetně systémů revolvingových fondů, a systémových řešení pro zavádění řešení Housing-led a Housing First v širším měřítku.

Pro subjekty poptávající financování:

- Zmapujte potenciální (nadnárodní, národní, regionální a jiné než veřejné) zdroje financování spolu s potřebami technické pomoci.
- Vytvořte zásobník projektů, které jsou připraveny k financování, včetně škálovatelných projektů.
- Zabývejte se potřebami technické pomoci v odvětví služeb pro osoby bez domova s cílem rozvíjet dovednosti pro získávání a správu finančních prostředků.

Obecněji:

- Využijte zkušenosti ze systémů financování v oblasti klimatu a energetiky pro oblast bezdomovectví a sociální politiky.
- Účinně informujte širší veřejnost o důvodech, významu a sociálních a ekonomických přínosech financování programů Housing First.

RÁMEČEK 5. Hodnocení nákladů spojených s bezdomovectvím.

Neexistuje žádný standardní přístup k hodnocení finančních nákladů spojených s bezdomovectvím. Takové výpočty představují značné metodologické výzvy, protože do prevence bezdomovectví a podpory lidí, kteří se již ocitli bez domova, se často zapojují různé úrovně státní správy a široká škála odvětvových agentur, poskytovatelů služeb a rozpočtových zdrojů. Kromě toho se přímé náklady spojené s poskytováním bydlení a služeb u jednotlivých osob (nebo rodin) značně liší v závislosti na rozsahu a intenzitě potřeb, typu bydlení / ubytování a poskytovaných podpůrných službách (a na tom, kdo je poskytuje), jakož i na době, po kterou jsou služby využívány. Vedle přímých nákladů, jako jsou náklady na bydlení a služby pro osoby bez domova, je třeba zohlednit i nepřímé náklady na bezdomovectví, například náklady v oblasti zdravotnictví a spravedlnosti. Tyto náklady jsou obvykle rozloženy mezi více ministerstev, úrovní státní správy a poskytovatelů služeb, takže je obtížné plně zachytit celkové státní výdaje na bezdomovectví. Toto rozložení navíc může komplikovat reformní úsilí, protože celkové úspory nemusí být spravedlivě rozděleny mezi zúčastněné subjekty.



BLOK 8

LEADERSHIP, KOORDINACE A KAPACITY

Bezdomovectví se týká různých oblastí politiky a vyžaduje spolupráci mnoha aktérů ve veřejné správě i mimo ni. Služby jsou však často roztržštěné a není na ně vyčleněn dostatek zdrojů. Pokud jde o leadership, v různých zemích jsou za řešení bezdomovectví odpovědné různé rezorty (obrázek 2).

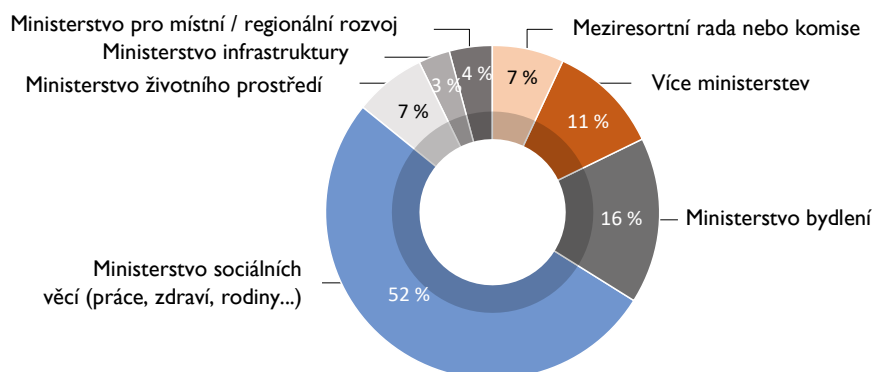
V zemích OECD je v systémech zdravotní a sociální péče – které jsou klíčové pro poskytování služeb v oblasti bezdomovectví – v současnosti zaměstnáno více pracovníků než kdy dříve: v roce 2021 představovala pracovní místa ve zdravotnictví nebo sociální péči více než desetinu všech pracovních míst a naprostou většinu těchto pracovníků tvořily ženy (OECD, Health at a Glance 2023, 2023). Přesto v mnoha zemích služby pro lidi bez domova

nejdou dostatečně financovány, jsou roztržštěné a trpí nedostatkem jak pracovníků v první linii, tak i provozního personálu. Poskytovatelé služeb a odpovědné agentury často nemají dostatečnou kapacitu, aby podpořily inovativnější nebo efektivnější postupy. To může vytvářet nedostatky ve službách, nerovnosti mezi jednotlivými skupinami obyvatel a neschopnost zaměřit se na cílenou prevenci (Mosley, 2021; Gaetz, 2020).

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Ustanovte jasné směřování politiky v oblasti bezdomovectví a vyjasněte úlohy a odpovědnosti jednotlivých aktérů (poskytovatelů, financujících subjektů, regulačních orgánů) a zajistěte, aby příslušné orgány měly potřebný mandát, kapacity a zdroje.
- Posilte horizontální a vertikální koordinaci klíčových služeb v oblasti bezdomovectví a tam, kde je to možné, podpořte jejich integraci.
- Podporujte sdílení informací a vzájemné učení mezi různými úrovněmi veřejné správy a příslušnými orgány, nevládními organizacemi a soukromým sektorem, a to i prostřednictvím národních sítí, jako jsou Housing First huby.
- Zapojte do sítí podpůrných služeb všechny relevantní aktéry a zapojte do poskytování služeb v oblasti bezdomovectví dotčené osoby.
- Zlepšete podmínky a rozvíjejte kapacity a vzdělávání pro místní samosprávy a pracovníky v první linii v oblasti bezdomovectví.

OBRÁZEK 2. V zemích OECD určují směřování politiky v oblasti bezdomovectví různé rezorty



Zdroj: 2023 OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH).

BLOK 9

POLITICKÁ EKONOMIE REFORMY

Bezdomovectví je oblast politiky, která je zralá na reformu. Zájem veřejnosti o reformy v oblasti bydlení a bezdomovectví roste a tato problematika je často politicky kontroverzní. Ačkoliv voliči mohou sehrát velkou úlohu v tom, aby se problematika bezdomovectví dostala mezi politické priority, často se ve společnosti setkáváme s nedostatkem porozumění problematice bezdomovectví a neúčinnějším způsobům jejího řešení. Na národní úrovni může veřejná správa posílit důkazní základnu, abychom lépe porozuměli rozsahu, příčinám a možným řešením problematiky bezdomovectví. Vlády mohou rovněž usilovat o mobilizaci podpory pro zvýšení investic do dlouhodobých řešení v oblasti finančně dostupného a sociálního bydlení, a to s ohledem na důkazy o pozitivní korelaci mezi investicemi do řešení v oblasti bydlení za účelem prevence bezdomovectví a boje proti tomuto jevu a zvýšením úspor veřejných výdajů (Gaetz, 2012; Dellar, 2022; Pomeroy, 2005; Palermo a kol., 2006; Patterson a kol., 2008). Kromě toho je důležité zajistit kontinuitu politiky přesahující volební cykly zapojením a podporou „obhájců“ problematiky bezdomovectví, zejména nevládních organizací, kteří mohou tento proces podpořit s využitím svých odborných znalostí a posílením kontinuity politiky.

Veřejná správa může posílit důkazní základnu, abychom lépe porozuměli rozsahu, příčinám a možným řešením problematiky bezdomovectví.

ZÁKLADY ÚSPĚCHU

- Zvyšte význam problematiky bezdomovectví v rámci politických priorit prostřednictvím přístupu Housing-led založeného na důkazech.
- Vytvářejte široké koalice a tím problematiku bezdomovectví odpolitizujte.
- Zapojte, informujte a mobilizujte veřejnost, aby podporovala reformu v oblasti bezdomovectví, a to i prostřednictvím strategických komunikačních nástrojů založených na důkazech, které zvýší povědomí veřejnosti o tom, „co funguje“, na základě důkladně evaluovaných intervencí.
- Pravidelně vykazujte data o lidech bez domova a zpřístupňujte klíčové ukazatele, aby se ulehčilo provádění výzkumu a rozvoj politiky a podpořila transparentnost a odpovědnost.
- Pravidelně přezkoumávejte pokrok veřejné správy při dosahování politických cílů, jakož i důkazní základnu, aby bylo možné přijímat informovaná politická rozhodnutí a v případě potřeby provádět úpravy.
- Identifikujte, zapojte a podporujte případné zastánce politických změn a „obhájce“ problematiky bezdomovectví, a to i mimo veřejnou správu, s cílem využít jejich odborné znalosti a posílit kontinuitu politiky přesahující volební cyklus.



ZDROJE A PLÁN POSTUPU PRO VEŘEJNOU SPRÁVU

Bezdomovectví je i nadále komplexním a přetrvávajícím sociálním problémem, který je důsledkem složité souhry strukturálních faktorů, institucionálních selhání a individuálních okolností. Je to zkrátka problém týkající se bydlení i chudoby, a proto vyžaduje politickou reakci napříč oblastmi bydlení, zdravotnictví, sociálního zabezpečení a práce. Důkazy, praktické zkušenosti a doporučení uvedené v tomto souboru nástrojů společně nabízejí veřejné správě ucelený přístup k ukončování bezdomovectví, který je orientovaný na lidi a na zajištění bydlení (Housing-led). Tento soubor nástrojů je zdrojem informací a zároveň plánem postupu pro mnoho institucí a jednotlivců, kteří se podílejí na prevenci bezdomovectví, podporují lidi bez domova a nabízejí udržitelné cesty z bezdomovectví. Základem úsilí veřejné správy by mělo být posílení důkazní základny a změna politického paradigmatu směrem od nouzových opatření k prevenci a dlouhodobým řešením v oblasti bydlení.

ODKAZY

Úplný seznam odkazů citovaných v tomto dokumentu naleznete v publikaci *Soubor nástrojů OECD k řešení problematiky bezdomovectví (OECD Toolkit to Combat Homelessness)*, OECD Publishing, Paříž, <https://doi.org/10.1787/0fec780e-en>.



Další informace:



Willem Adema (Willem.Adema@oecd.org)
Marissa Plouin (Marissa.Plouin@oecd.org)
Ali Bargu (Ali.Bargu@oecd.org)



<https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing/homelessness>



OECD na sociálních sítích



@OECD_Social

Za příspěvky děkujeme Alexandru Lloydovi, Pablu Minondo Cantovi, Szymonu Jezewskému, Santiagu Mendíovi a Sophii Bandarkarové.

© OECD 2025



Spolufinancováno
Evropskou unií