



Porovnávanie nákladov bezdomovectva a bývania s podporou v Bratislave

Riešiteľ: Gábor Csomor



„Štát mína strašne veľa na udržanie ľudí v chudobe.“

--Jeden sociálny pracovník v Bratislave

Správa z výskumnej úlohy - názov

Porovnávanie nákladov bezdomovectva a bývania s podporou v Bratislave

Zadávatel'

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Zodpovedný riešiteľ

Gábor Csomor, M.A.

Autor fotografií

László Čepec

Obdobie riešenia výskumnej úlohy

január 2017 – december 2017

Uloženie výstupu

Inštitút pre výskum práce a rodiny, Župné nám. 5-6, 812 41 Bratislava, <http://www.ivpr.gov.sk>

Forma archivácie

Printová a elektronická

Počet výtlačkov

5 (päť)

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

© Inštitút pre výskum práce a rodiny

Abstrakt

Tento výskum porovnáva, koľko stojí štát a samosprávy poskytovanie pomoci pre osobu, ktorá je bez domova a koľko by ich stálo, keby tá istá osoba bola umiestnená do trvalého bývania s podporou. Na základe prehľadov dostupných výročných a štatistických správ, ako aj rozhovorov s vybranými poskytovateľmi služieb v meste Bratislava, správa modeluje náklady pre dva scenáre s pomocou piatich vinet - teoretických prípadov osôb bez domova. V prvom scenári vypočítavame náklady na sociálne služby, zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia, s ktorými ľudia v situácii bez domova často prichádzajú do kontaktu. V druhom scenári je všetkým piatim osobám poskytnuté bývanie s podporou a odhadujeme náklady na túto intervenciu tak, že zohľadňujeme náklady nájomného bývania a očakávanej následnej starostlivosti. Výsledky výskumu ukazujú, že v prípade, ak má osoba aspoň jedno dieťa v detskom domove, alebo sa dostane do väzenia na výkon najkratšieho trestu odňatia slobody, tak sú náklady na poskytovanie bývania s podporou na osobu za rok nižšie ako náklady na riešenie dôsledkov bezdomovectva. Tieto zistenia majú dôsledky pre tvorbu politik zameraných na ľudí bez domova, ktorí často prichádzajú do kontaktu so zariadením výkonu súdneho rozhodnutia ako napríklad páchatelia opakovaných trestných činov alebo slobodné matky a páry s viacerými deťmi. V týchto prípadoch by bol program *housing first* alebo *rapid re-housing* nielen schopný účinne prekonať bezdomovstvo, ale aj šetriť verejné peniaze.

Kľúčové slová

Analýza nákladov, bezdomovectvo, bývanie s podporou, housing first, rapid re-housing

Abstract

This research compares how much it costs public authorities to provide assistance to a person when he is homeless, and how much it would cost if the same person was placed into permanent supported housing. Drawing on a review of available annual and statistical reports as well as interviews with selected service providers in the city of Bratislava, the paper models the costs of two scenarios for five vignettes – or theoretical cases of homeless people. In the first scenario, we calculate the costs of homeless services, health services and residential institutions that people frequently use or come in contact with in a homeless situation. In the second scenario all five people are provided supported housing, and we estimate the cost of this intervention by taking into account the costs of a rental flat and the expected aftercare. The research findings suggest that if a person has at least one child in children's home, or stays in prison for a minimum sentence, then the cost of providing supported housing per person per year is cheaper than the cost of managing the consequences of homelessness. These findings have policy implications in particular for homeless people who often come in contact with residential institutions, such as repeat offenders, or single mothers and couples with multiple children. In their cases, a *housing first* or a *rapid re-housing* programme would not only be able to effectively overcome homelessness, but would also save public money.

Keywords

Cost analysis, homelessness, supported housing, housing first, rapid re-housing

Obsah

Abstrakt	4
Obsah.....	5
Zoznam tabuliek	6
Skratky	7
Poďakovanie	8
Úvod	9
Prehľad literatúry	11
Štúdia v Los Angeles: meranie nákladov s využitím administratívnych dát	11
Austrálska štúdia: meranie nákladov výberovými zisťovaniami	13
Česká štúdia: meranie nákladov s využitím sekundárnych dát	15
Náklady na bezdomovectvo v Európe: metaanalýza	16
Metodológia	19
Výsledky.....	23
1. Sociálne služby pre ľudí bez domova	23
1.1. Terénne služby.....	23
1.2. Nízkoprahové denné centrum.....	23
1.3. Nocľaháreň	24
1.4. Útulok	25
2. Zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho konania.....	27
3. Bývanie s podporou.....	28
Frekvencie využívania služieb.....	30
Situácia 1	30
Situácia 2	31
Záver	32
Bibliografia.....	34
Prílohy.....	39
Príloha 1: Zoznam odborníkov poskytovateľov služieb, s ktorými boli uskutočnené rozhovory	39
Príloha 2: Dotazník pre poskytovateľov služieb	40
Príloha 3: Vinety ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva v Bratislave.....	43
Príloha 4: Výpočet nákladov bezdomovectva a bývanie s podporou	44

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Zoznam sociálnych služieb pre ľudí bez domova, zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia zahrnutých do analýzy nákladov	19
Tabuľka 2: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v NDC v Bratislave za r. 2016.....	24
Tabuľka 3: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v nocľahárni v Bratislave za r. 2016.	25
Tabuľka 4: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v útulku v Bratislave za r. 2016	26
Tabuľka 5: Náklady vybraných zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia	27
Tabuľka 6: Predpokladané mesačné náklady na dva typy bývania s podporou: housing first pre jednotlivca a rapid re-housing pre rodinu.....	29
Tabuľka 7: Očakávané náklady na bývanie s podporou v prvých 24 mesiacoch v závislosti od intenzity požadovanej sociálnej práce	29
Tabuľka 8: Celkové sociálne náklady bezdomovectva a náklady bývanie s podporou prezentované vo vinetách (mesačne v €).....	31

Skratky

EON – ekonomicky oprávnené náklady

IPM – intenzívny prípadový manažment (ang.: „intensive case management“)

HF – housing first

NDC – nízkoprahové denné centrum

ODCH – oddelenie dlhodobo chorých

PSM – propensity score matching

PvHN – pomoc v hmotnej núdzi

RRH – rapid re-housing

TS – terénna služba

Tsp – terénny sociálny pracovník

ZSS – záchranná zdravotná služba

PodĎakovanie

Týmto by som chcel vyjadriť svoju vĎaku odborníkom zastupujúcim poskytovateľov služieb, ktorí súhlasili s účasťou vo výskume a boli ochotní zdieľať svoj čas, vedomosti a skúsenosti. Ohľadne metodologických pripomienok som vďačný mojim kolegom z IVPR, ako aj tímu OZ Proti Prúdu. Ďakujem Danielovi Škoblovi za pomoc pri jazykovom editovaní správy a najmä Darine Ondrušovej, ktorá ma spojila s poskytovateľmi služieb a pomohla organizovať rozhovory. Bez nej by tento výskum nebolo možné realizovať.

Úvod

Tento výskum porovnáva verejné náklady spojené s bezdomovectvom s nákladmi na poskytovanie trvalého bývania s podporou v meste Bratislava. Našou inšpiráciou boli výskumy v zahraničí, najmä v Spojených štátoch a v Austrálii, kde sa takéto analýzy nákladov uskutočňujú už viac ako desať rokov pomocou administratívnych databáz poskytovateľov služieb. Cieľom týchto výskumov je sčítať čím viac nákladov, ktoré sú spojené s bezdomovectvom a porovnať ich s nákladmi na programy, ktoré sú schopné efektívne znížiť alebo ukončiť bezdomovectvo. Jedným zo zaujímavých zistení týchto výskumov je, že poskytovanie bývania s podporou pre niektorých klientov je pre štát a samosprávy lacnejšie ako financovanie viacerých služieb, ktoré sú určené na zvládnutie následkov bezdomovectva. Jedným z dôvodov je, že bezdomovci často nemajú prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti, a preto majú tendenciu nadmerne využívať drahšie formy urgentných zdravotných služieb.

Na Slovensku neexistuje výskum o nákladoch bezdomovectva a táto správa predstavuje prvý pokus o vyplnenie tejto medzery. Pritom sa snaží prispieť k diskusii o spojitosti bytovej a sociálnej politiky pri riešení problému bezdomovectva. V krajine, kde sociálne bývanie predstavuje len veľmi malý (3%) podiel bytového fondu (Pittini, Ghekière, Dijol, & Kiss, 2017, pp. 94–95) a vo všeobecnosti je akútny nedostatok cenovo dostupného bývania,¹ majú ľudia bez domova pomerne obmedzené možnosti úspešne súťažiť o prístup k trvalému bývaniu. Vláda a samosprávy si začínajú uvedomovať tento systémový problém a jeden zo spôsobov, ako sa to prejavuje, je to, že niektoré z nich sa zaviazali k vytvoreniu a podpore prestupného systému bývania na pomoc ľuďom bez domova.² Predpokladá sa, že takýto systém, ktorý by prekonal medzeru medzi nocľahárňami a trvalým bývaním, by vyriešil problém bezdomovectva. Žiaľ, na základe reálnych príkladov zo zahraničia nie je preukázané, že by systém prestupného bývania bol v tomto zmysle úspešný.³

Keď je účinnosť (angl.: effectiveness) riešenia bývania meraná z hľadiska miery udržania bývania, t.j. z hľadiska miery klientov, ktorým sa podarí udržať svoje bývanie, tak (ako indikuje literatúra), varianty bývania s podporou,⁴ ako napríklad *housing first* a *rapid re-housing*, prinášajú oveľa lepšie výsledky v ukončení alebo aspoň v znížení bezdomovectva v porovnaní s prestupným bývaním. *Housing first* -- intervencia, ktorá uprednostňuje poskytovanie trvalého bývania bezdomovcom bez toho, aby museli spĺňať dodatočné podmienky na to, aby sa stali "pripravení na bývanie",⁵ - vykazuje

¹ Napr. v roku 2015 bolo na Slovensku len 370 obydľí na 1000 osôb, čo je tretia najnižšia miera v krajinách OECD, ktorú prekračuje len Mexiko a Čile ("HM1.1 Housing Stock and construction," 2017). Nízka miera dostupného bývania na trhu zvyšuje ceny bývania.

² Na národnej úrovni pozri Konceptiu štátnej bytovej politiky do roku 2020 (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2015), a na miestnej úrovni pozri napríklad Konceptiu pomoci ľuďom bez domova v Bratislave (Mesto Bratislava, 2017).

³ Niektoré identifikované námietky sú, že prestupné bývanie odmeňuje tých, ktorým sa darí a systém môže byť efektívny len vtedy, ak je k dispozícii cenovo dostupné nezávislé bývanie, kde sa dá posunúť ("Transitional Housing | The Homeless Hub," n.d.). Vid' ešte Ridgway a Zippel, 1990; Sahlin, 2005; Busch-Geertsema a Sahlin, 2007 citovaní v Bush-Geertsema (2016).

⁴ Hlavným rozdielom medzi *housing first* a *rapid re-housing* je to, že *housing first* je typicky ponúkané klientom s vysokými potrebami pomoci (napríklad problémy s alkoholom alebo psychické problémy) a *rapid re-housing* klientom s nízkymi až strednými potrebami pomoci, ako napr. rodiny s deťmi. V tejto správe budú všeobecne označené tieto dva prístupy ako "bývanie s podporou". V medzinárodnej literatúre sa niekedy používa aj výraz *housing-led* prístupy.

⁵ Dodatočné podmienky, ktoré participanti v *housing first* nemusia spĺňať, sú: zamestnanie, príjem, výpis z registra trestov a triezvosť. Jediné podmienky, ktoré klienti musia spĺňať, sú, že dodržiavajú nájomnú zmluvu (ako každý iný nájomník) a súhlasia s pravidelnými domácimi návštevami sociálnych pracovníkov. Viac informácií o popise *housing first* a *rapid re-housing* pozri Ondrušová et al (2016).

viac ako 80 percentné výsledky v miere udržania bývania, zatiaľ čo prestupný prístup sa pohybuje len okolo 40 percent (Johnson, 2012; Nicholls & Atherton, 2011; Pleace, 2011).⁶

Navyše, bývanie s podporou je nielen účinnejšie, ale v niektorých prípadoch môže byť aj efektívnejšie (t.j. lacnejšie, angl.: efficient) ako systém služieb bez domova, najmä ak sú do výpočtu zahrnuté aj niektoré náklady na zdravotné alebo justičné služby, ktoré bezdomovci často využívajú. Keďže politické intervencie v praxi často stoja a padajú na rozpočtových kritériách, je to ekonomický aspekt bývania s podporou, ktorý má táto správa v úmysle preskúmať.⁷ Uskutočnime to pomocou mapovania zahraničnej literatúry o metódach hodnotenia nákladov bezdomovectva a bývania a následne sa pokúsime modelovať náklady spojené s bezdomovectvom v meste Bratislava. Konkrétnou výskumnou otázkou je, koľko eur stojí štát a samospráva pomoc pre osobu, keď je bez domova, a koľko by ich stálo, keby tá istá osoba bola umiestnená do trvalého bývania s podporou. Pomoc v bezdomovectve je široko chápaná a zahŕňa nielen služby pre ľudí bez domova, ako napríklad nocľaháreň a útulok, ale aj niektoré zdravotné služby (napr. oddelenie pre dlhodobo chorých) a zariadenia výkonu súdneho konania (napr. detský domov), s ktorými ľudia v situácii bez domova prichádzajú častejšie do kontaktu ako všeobecná populácia.

Metodológia výskumu pozostáva z rozhovorov s vybranými poskytovateľmi služieb v meste Bratislava a prehľadu výročných správ a národných štatistík o využívaní služieb. Keďže možnosti výskumu boli dosť obmedzené, zistenia by sa mali považovať skôr za orientačné, ako za záverečné.

Štruktúra správy je nasledovná: V prvej časti sa skúmajú niektoré metodiky analýzy nákladov spojené s bezdomovectvom, ktoré boli použité v zahraničí, s cieľom preukázať, čo možno dosiahnuť, ak sú dostupné kvalitné údaje. Druhá časť prezentuje metodológiu nášho výskumu a opisuje, ako boli definované a započítané náklady bezdomovectva a náklady na bývanie v Bratislave. V tretej časti sú popísané výsledky analýzy a v závere sú zhrnuté hlavné zistenia.

⁶ Na Slovensku ešte nemáme dostatočnú evidenciu o dopade bytových programov pre bezdomovcov. Avšak niektoré zistenia ponúka skúsenosť z Banskej Bystrice, ktorá je jedným z miest, kde existuje systém prechodného bývania. Ukázalo sa, že len 45 percent rodín (11 z 24), ktoré dostalo bývanie od obce v programe "režimové bývanie" dokázalo si ho udržať

(Langstein, 2016, p. 6). Výkon nocľahární a útulkov pre jednotlivcov je pravdepodobne ešte horší. Napr. podľa výročnej správy Depaul sa z Útulkov Sv. Lujzy v roku 2016 dostalo do stabilného bývania iba 33 percent klientov, zatiaľ čo z Útulkov sv. Vincenta Depaul iba 18 percent (Depaul Slovensko, 2016).

⁷ Pôvodne sa v Pláne činnosti IVPR na rok 2017 navrhlo porovnávanie nákladov na prestupné bývanie a bývanie s podporou, ale napokon bola časť prechodného bývania nahradená existujúcimi službami pre bezdomovcov. Dôvodom bolo, že existujúce služby boli považované za uskutočniteľnejšie a menej neisté v malom výskumnom projekte, než porovnanie dvoch hypotetických scenárov.

Prehľad literatúry

Štúdia v Los Angeles: meranie nákladov s využitím administratívnych dát

Vo výskume, ktorý sa uskutočnil v roku 2009, sa Flaming, Burns a Matsunaga pokúsili merať náklady bezdomovectva v Los Angeles podľa administratívnych dát (2009). Postupovali pritom tak, že porovnali verejné náklady na služby pre ľudí, keď boli bez domova a keď boli umiestnení do bývania s podporou. Hlavnou silnou stránkou tejto štúdie bolo to, že bola založená na veľkej vzorke populácie, množstve administratívnych mikrodát a robustnej metodológii.

Výskum zahŕňal dve skupiny ľudí v Los Angeleskom okrese. Jednu skupinu tvorili ľudia, ktorí zažívali bezdomovectvo a poberali takzvaný General Relief,⁸ čo je typ sociálnej pomoci, ktorá obsahuje peňažné dávky a *vouchery* na núdzové bývanie. Druhá skupina pozostávala z ľudí, ktorí vstúpili do bývania s podporou, ktoré poskytol Skid Row Housing Trust.⁹

Výskumníci boli v dobrej pozícii, pretože v čase výskumu bola väčšina verejných služieb v Los Angeleskom okrese digitálne integrovaná. Okrem služieb bez domova mal výskumný tím prístup k dátam o obyvateľoch bez domova z celej škály verejných služieb, vrátane zdravotnej služby, duševného zdravia, verejných sociálnych služieb, probačných služieb a šerifa. To znamenalo, že u každého klienta v programoch General Relief and Skid Row bolo možné sledovať použitie a náklady týchto služieb.¹⁰

Výskumníci použili viacero metód na porovnanie nákladov na služby osôb v databázach, medzi ktoré patrili:

1. *Porovnanie longitudinálnych nákladov pre tie isté osoby pred a po udalosti.* (pre poberateľov General Relief, N = 9186). To v podstate znamená, že výskumníci sledovali náklady toho istého jednotlivca niekoľko mesiacov, keď bol bez domova a keď bol ubytovaný. Výhoda tohto prístupu spočíva v tom, že náklady sa môžu analyzovať pre toho istého jednotlivca, ale dosť závažné obmedzenie je to, že neexistuje kontrolná skupina, a preto sa nedá overiť, čo by sa stalo s osobou, ak by nebola zaradená v programe.
2. *Porovnanie skupín na základe spoločných atribútov.* (pre poberateľov General Relief, N = 9186). Táto metóda používala deskriptívne informácie získané o jednotlivcoch v záznamoch verejných inštitúcií, aby ich rozdelila do rôznych podskupín, ktoré majú spoločné charakteristiky. Silná stránka tohto prístupu spočíva v tom, že sa porovnávajú skupiny s rôznymi charakteristikami. Slabou stránkou je, že pre každú podskupinu je potrebná veľká vzorka, aby sa dali získať spoľahlivé údaje.
3. *Porovnávacie skupiny vytvorené prostredníctvom porovnateľných párov na základe „propensity scores“.* (pre obyvateľov v bytovom programe Skid Row a pre poberateľov

⁸ General Relief je program v Los Angeleskom okrese, ktorý pomáha ľuďom, ktorí nemajú takmer žiadne peniaze. Program obsahuje základnú peňažnú pomoc vo výške 221 USD za mesiac a *vouchery* na núdzové bývanie, ktoré môžu byť použité vo tzn. „vendor hotels“ (kvázi: ubytovniach). V štúdiu bolo celkovo pozorovaných 9 186 poberateľov pomoci General Relief.

⁹ Skid Row Collaborative bolo federálne financované partnerstvo 14 verejných a súkromných organizácií poskytujúcich služby osobám bez domova v centre Los Angeles. Toto partnerstvo poskytovalo služby v oblasti duševného zdravia a užívania návykových látok, služby primárnej zdravotnej starostlivosti a služby pre veteránov na podporu sebestačnosti a stability prostredníctvom trvalého bývania s podporou. Celkový pozorovaný počet obyvateľov programu Skid Row vo výskume bol 1 007 osôb.

¹⁰ Digitálne integrované neboli iba databázy záchrannej zdravotnej služby a ústavných zdravotníckych služieb. Tieto údaje boli odhadnuté z nemocničných záznamov, v centre Los Angeles.

General Relief, N = 279 párov). *Propensity score matching* (PSM) je silná (kvázi-experimentálna)¹¹ štatistická technika, ktorá je založená na experimentálnej a kontrolnej skupine a porovnáva jedincov v rámci týchto skupín navzájom. V tomto prípade experimentálnu skupinu tvorili účastníci v programe *Skid Row* a kontrolnou skupinou boli poberatelia *General Relief*. Použitie kontrolnej skupiny je dôležité, pretože umožňuje porovnávať ľudí s podobnými charakteristikami (napr. vek, pohlavie, zdravotný stav, dĺžka bezdomovectva a iné faktory, ktoré výskumní pracovníci považujú za dôležité), aby sa tak predchádzalo porovnávaniu neporovnateľného, alebo, inak povedané, porovnávaniu jablák s pomarančmi. Inými slovami, PSM umožňuje výskumníkom presne merať výsledok, ktorý je dôsledkom účasti v programe, a nie niektorých ďalších faktorov. Obmedzenie prístupu PSM spočíva v tom, že poskytuje len priemerné náklady pre typického člena skupiny. Z tohto dôvodu sa pri výskume používali aj ďalšie dve spomínané metódy, ktoré výskumníci použili na doplnenie výsledkov.

Výskum mal vďaka rôznym metódam množstvo zistení. Longitudinálny prístup ukázal, že verejné náklady rástli so zvyšujúcim sa vekom ľudí bez domova, z čoho sa dal potvrdiť predpoklad, že včasné zásahy a prevencia sa oplatia čím skôr, kým sú problémy klientov ešte menej náročné.

Druhý prístup ukázal, že verejné náklady na pomoc ľuďom bez domova sa značne líšili v závislosti od atribútov týchto ľudí. Napríklad, pomoc mladým dospelým jednotlivcom vo veku 18 až 29 rokov, bez trestnej minulosti, bez problémov s užívaním návykových látok alebo duševných chorôb, ktorí neboli zdravotne postihnutí, stála v priemere 406 dolárov mesačne; zatiaľčo pomoc starším dospelým jednotlivcom vo veku 46 a viac rokov, so súčasným užívaním návykových látok a duševnými ochoreniami, ktorí boli dlhodobo nezamestnaní, stála v priemere 5 038 dolárov mesačne. Toto zistenie okrem heterogenity nákladov pre jednotlivé skupiny bezdomovcov tiež naznačovalo, že neexistuje univerzálne riešenie na problematiku bezdomovectva, ale bolo potrebných množstvo prístupov, ktoré zodpovedali potrebám rôznych skupín v populácii ľudí bez domova.

Napokon, prístup PSM zistil, že čistý vplyv podporného bývania spôsobil 79% zníženie verejných nákladov na účastníkov programu.¹² Toto posledné zistenie ukázalo, že existovali praktické a hmatateľné výhody, ktoré vyplývali z poskytovania podporného bývania pre zraniteľné osoby bez domova v Los Angeleskom okrese.

¹¹ Čisto experimentálna metóda by zahŕňala náhodný výber účastníkov experimentálnych a kontrolných skupín. Randomizovaná kontrolovaná štúdia (RCT) sa považuje za zlatý štandard vedeckej metódy, ale nie je vždy uskutočniteľná vo verejnej politike. Napriek tomu existuje niekoľko iniciatív, ktoré sú úspešné pri jej uplatňovaní, pozri napríklad webovú stránku Abdul Latif Jamel Poverty Action Lab (J-PAL) ("Handbook of Field Experiments | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab," n.d.).

¹² Konkrétne, typické verejné náklady pre obyvateľov podporného bývania boli 605 dolárov za mesiac. Typické verejné náklady pre podobné osoby bez domova boli 2 897 dolárov, čo je päťkrát viac ako pre tých, ktorí boli ubytovaní.

Austrálska štúdia: meranie nákladov výberovými zisťovaniami

V Austrálii sa uskutočnil veľký longitudinálny výskum pod názvom *Náklady a čistý prínos programov pre ľudí bez domova* (Zaretzky & Flatau, 2013). Je to zaujímavý výskum, pretože predstavuje pokus o meranie potenciálnych úspor, ktoré generujú programy bezdomovectva pre všeobecné, teda nebezdomovecké služby v oblasti zdravotníctva, justície a sociálnej pomoci. Okrem toho sa výskum opiera o metódy výberových zisťovaní, ktoré sú užitočnou alternatívou v situáciách, keď nie sú k dispozícii komplexné administratívne údaje o využívaní služieb klientmi, pretože databázy rôznych poskytovateľov služieb nie sú digitálne integrované.

Výskum sa uskutočnil v 16 subjektoch, ktoré poskytovali 37 služieb pre ľudí bez domova v štyroch štátoch v Austrálii (Západná Austrália, Nový Južný Wales, Victoria a Južná Austrália).¹³ V týchto službách si výskumníci vybrali vzorku klientov (N = 201), ktorí sa práve prihlásili do programu pre ľudí bez domova. Títo klienti boli dotazovaní na mieru využívania všeobecných služieb za posledných dvanásť mesiacov, ktoré zahŕňali zdravotné služby, výkon trestu odňatia slobody vo väzniciach, a sociálne dávky. Tento prieskum autori nazvali "základný prieskum". O 12 mesiacov neskôr sa uskutočnil následný prieskum, kde klienti dostali rovnaké otázky (N = 61). Celkové miery využívania služieb uvádzané každým klientom boli porovnané pred a po ich zaradení do programu pre ľudí bez domova. Zmena miery využívania služieb bola použitá na odhad rozsahu, akým programy pre ľudí bez domova znížili zaťaženie troch typov všeobecných služieb (zdravie, spravodlivosť a sociálna pomoc), a tak dosiahli úspory pre vládu.

Štúdia hodnotila efektívnosť nákladov týchto troch typov programov:

- *Podpora prenájmu (angl.: Tenancy support)*: Ide o programy včasnej intervencie, ktoré poskytujú pomoc tým, ktorým hrozí vystaňovanie tým osobám, ktoré získali prenájom a ktoré boli označené za rizikové. Tieto programy väčšinou poskytovali mimovládne organizácie a ich súčasťou nebolo poskytovanie ubytovania.
- *Podporované ubytovanie (angl.: Supported accommodation)*: Ide v podstate o programy prístupného bývania pre mužov jednotlivcov, slobodné ženy (vrátane tých, ktoré zažili domáce násilie) a ženy s deťmi. Pretože bezdomovectvo môže byť vyvolané rôznymi príčinami, tieto programy sa vyskytli v niekoľkých variantoch, ale zvyčajne obsahovali nejakú terénnu službu, krízovú intervenciu a ubytovanie s rôznymi podpornými službami.
- *Z ulice do domova (angl.: Street-to-home)*: Jednalo sa o *housing first* programy pre najzraniteľnejších ľudí prespávajúcich na ulici.

Výber klientov v programoch sa robil technikou nazývanou *purposeful sampling* (účelový výber),¹⁴ ktorej cieľom bolo získať pomerné zastúpenie klientov z každého programu pre ľudí bez domova. Toto bolo nevyhnutné, lebo niektoré služby boli používané klientmi len krátku dobu (krízové centrá), alebo boli nové (*street-to-home* program), a preto bol na začiatku základného prieskumu nízky počet

¹³ Celkovo bolo oslovených 47 poskytovateľov bezdomovských služieb u 16 subjektov, ale niektorí z nich nesúhlasili s účasťou. Hlavné dôvody neúčasti vo výskume, ktoré subjekty uviedli, boli podľa správy nedostatok personálu na spravovanie prieskumov a-alebo, že sa súčasne uskutočňovalo niekoľko iných prieskumov, čo malo za následok nedostatočnú kapacitu na účasť v ďalšom prieskume. Tento posledný argument bol napr. často uvádzaný v prípade *street-to-home* programov, ktoré boli v čase výskumu nové aj v Austrálii, a preto bol veľký záujem aj o ich skúmanie a evaluáciu.

¹⁴ *Purposeful sampling* znamená, že vzorka je subjektívne vybraná a závisí od posúdenia výskumného pracovníka. Toto je v rozpore s rôznymi formami pravdepodobnostnej vzorky (angl.: *probability sampling*), kde je vzorka vyberaná náhodne. Vo všeobecnosti je pravdepodobnostná metóda vedcami považovaná z hľadiska výberu vzorky za spoľahlivejšiu, avšak v prípade malej vzorky nie je vždy uskutočniteľná (Zdroj: "Purposeful sampling | Lærd Dissertation," n.d.).

dostupných účastníkov. Nakoniec podľa autorov veľkosť a zloženie konečnej vzorky vo veľkej miere závisel aj od schopnosti poskytovateľov služieb vykonávať prieskumy (Zaretzky et al., 2013, p. 22).¹⁵

Okrem prieskumu klientov sa uskutočnil ďalší prieskum so 16 agentúrami, ktoré poskytovali podporu počas štúdie. V týchto prieskumoch boli poskytovatelia služieb vyzvaní, aby odhadli náklady na služby pre ľudí bez domova, ktoré boli spomínané klientom v základnom a následnom zisťovaní. Náklady na všeobecné služby boli následne odhadnuté z verejne dostupných výročných správ a z údajov poskytnutých vládou.

Hlavným zistením výskumu bolo, že klienti programov pre ľudí bez domova boli v priemere intenzívnymi užívateľmi všeobecných služieb¹⁶, pričom sa toto využívanie výrazne znížilo po období podpory v programe. Priradené potenciálne priemerné úspory vlády sa odhadovali na 3 685 AUS dolárov na klienta za rok. Napriek tomu existovali veľké rozdiely v miere využitia služieb klientmi pred a po zápise do programov. Napríklad vysoké priemerné náklady pred zapísaním boli zapríčinené malým počtom klientov, ktorí využívali vysoko kvalitnú nemocničnú psychiatrickú starostlivosť a služby v oblasti súdnictva. Mnohí klienti však mali pred podporným obdobím s týmito službami len malý alebo žiadny kontakt a preto u nich vznikli veľmi malé náklady. Podobne, úspory nákladov v rámci všeobecných služieb sa menili podľa kohorty: pre väčšinu klientov nebola zmena nákladov na všeobecné služby po zapojení do programov pre ľudí bez domova extrémna, zatiaľ čo pre klientov, ktorých zdravotné problémy neboli predtým riešené, náklady rástli a len malá časť klientov zaznamenala veľké zníženie nákladov vo všeobecných službách (napr. znížené náklady na pobyt vo väzení). Závěry výskumu teda ukazujú, že rôzne podskupiny bezdomovcov môžu mať pre vládu veľmi odlišné úspory vo všeobecných službách.

Jedným z hlavných obmedzení štúdie je chýbajúca kontrolná skupina. Kontrolná skupina by bola užitočná na posúdenie čistého vplyvu programov pre ľudí bez domova na úspory nákladov. Štúdia v súčasnosti stanovuje vzťah medzi nákladmi programov pre ľudí bez domova a úsporami vo všeobecných službách, ale nemôže dokázať, že úspory boli *spôsobené* programami.¹⁷

Zistenia môžu byť zovšeobecnené len pre ľudí bez domova, ktorí využívajú služby v štyroch štátoch Austrálie. Autori poznamenávajú, že značná časť ľudí bez domova, ktorí prespávajú na ulici, sa vyhýba akýmkoľvek poskytovateľom služieb, a preto sa na nich zistenia nevzťahujú.

¹⁵ Autori uvádzajú, že veľkosť vzorky účastníkov v službách, ktoré ponúkajú programy pre mužov jednotlivcov (69 účastníkov) a ženy (74) v bývaní s podporou, ako aj podporu nájmu pre ľudí ohrozených vystáhománím (41) by sa mala považovať za robustnú, zatiaľ čo zistenia programov *street-to-home* neboli vzhľadom na veľkosť vzorky robustné (6 účastníkov), a preto mali byť považované iba za orientačné.

¹⁶ Toto sa zistilo tak, že miera využívania zdravotníckych, väzenských a sociálnych služieb, ktorú hlásili klienti v základnom prieskume, bola porovnaná so štatistikami o využívaní týchto služieb všeobecnou populáciou.

¹⁷ Zmena nákladov mohla byť napríklad spôsobená iným faktorom, ktorý je nezávislý od programu, alebo tzv. "samovýberom:" keď sa do programu prihlásia účastníci, ktorí sú viac motivovaní. "Ako technickú pripomienku autori uvádzajú, že sa pokúsili zaradiť kontrolnú skupinu klientov z denných centier, ale vzhľadom na nízky počet účastníkov (n = 14) nebolo možné túto skupinu spoľahlivo porovnať s 204 účastníkmi štúdie.

Česká štúdia: meranie nákladov s využitím sekundárnych dát

Novák a Matoušek modelovali verejné náklady na *rapid re-housing* (rychlé zabydlení) v kontexte Českej republiky (2017). Postupovali tak, že preskúmali náklady na dva rôzne programy pre rodiny s deťmi, ktoré boli vylúčené z bývania. V prvom variante ("nulový variant") vypočítali náklady na služby pre rodiny, ak zostali v azylových domoch alebo na ubytovni. Ide o súčasnú situáciu pre väčšinu rodín bez domova v ČR. V druhom variante vypočítali, koľko by pre tie isté rodiny stálo poskytnutie primeraného nájomného bývania spolu s podpornou sociálnou prácou v rámci *rapid re-housing*.

V priebehu analýzy autori pracovali s modelovou domácnosťou, ktorá bola štatistickým priemerom populácie rodín bez domova v Brne. Charakteristiky tejto populácie boli odvodené z počtu bezdomovcov sčítaných v roku 2016 v Brne a doplnené rôznymi miestnymi a národnými administratívnymi údajmi. Modelová domácnosť bola profilovaná podľa troch kľúčových charakteristík: veľkosť domácnosti, druh ubytovania a očakávaná úroveň podpory.

Pri vyčíslňovaní potenciálnych úspor, ktoré môže *rapid re-housing* pre verejnú správu generovať, autori vypočítali súčet priemerných mesačných nákladov na ubytovanie (*azylové domy* a *ubytovne*) a náhradnej výchovy v nulovom variante, od ktorého potom odpočítali súčet priemerných mesačných nákladov na bývanie a sociálnu prácu vo variante *rapid re-housing*. Náklady na sociálnu prácu sa zohľadnili na troch úrovniach v závislosti od potrieb podpory klientov v trojročnom období. Pre počet detí, ktoré sa vrátili do svojich rodín, autori konzervatívne odhadovali, že sa v každej rodine v nulovom variante (t.j. bývaní s podporou) môže vrátiť priemerne +0,1 dieťa.¹⁸ Tento odhad sa môže javiť ako nízky, ale pretože počet detí v domácnostiach bol pomerne malý (2,06) a náklady náhradnej výchovy sú veľmi vysoké, návrat detí do rodín môže mať za následok dosť značné úspory.

Autori zistili, že celkový dopad na verejný rozpočet môže byť úspora 13 500 Kč na jednu modelovú domácnosť po troch rokoch. Keďže potreby pomoci pre klientov majú tendenciu počas programu klesať, autori tiež očakávajú, že tieto úspory by sa mohli v nasledujúcich rokoch zvýšiť a potenciálne mať pozitívny dlhodobý prínos aj v iných oblastiach vrátane zdravotného a pracovného dopadu pre rodičov a vzdelávacích výsledkov pre deti.

Česká štúdia je dobrým príkladom toho, čo je možné, keď primárne dáta na analýzu nákladov nie sú úplne dostupné.¹⁹ Ale keďže prognózy do budúcnosti vždy obsahujú určitú mieru neistoty, tieto zistenia by vo vzťahu k potenciálnym verejným úsporám mohli byť považované za ilustračné (a nie robustné).

¹⁸ Modelové rodiny pozostávali z 1,56 dospelých; 2,6 závislých detí v domácnosti a 0,48 detí mimo nich. V druhom prípade mohla byť približne polovica z nich (0,28 detí) vrátená do rodiny v rámci projektu *rapid re-housing* v Brne. V porovnaní s touto skúsenosťou je +0,1 dieťa skutočne konzervatívny odhad.

¹⁹ Počas pilotného programu *rapid re-housing* sa zbierajú údaje o využívaní služieb participantov, ale oficiálne vyhodnotenie sa očakáva až po ukončení programu. Dobrou správou je, že v projekte existuje kontrolná skupina, takže bude možné vypočítať aj čistý účinok programu.

Náklady na bezdomovecťo v Európe: metaanalýza

Jeden z najkomplexnejších výskumov o nákladoch na bezdomovecťo publikovalo Európske observatórium bezdomovecťa (the European Observatory on Homelessness) v roku 2013 (Pleace, Benjaminsen, & Busch-Geertsema, 2013). Cieľom tohto výskumu bolo posúdiť náklady bezdomovecťa v 14 európskych krajinách. Preto výskumníci nevykonali samostatnú štúdiu, ale skôr metaanalýzu (výskum výskumov) o nákladoch na bezdomovecťo v členských štátoch.

Jedným z hlavných zistení štúdie bolo, že chýba porozumenie a kvalitný výskum nákladov na bezdomovecťo a prínosy včasného zásahu v Európe. Vysoko kvalitný výskum je taký, ktorý je robustný, longitudinálny a využíva experimentálne alebo kvázi experimentálne metódy. Hlavný dôvod absencie takýchto kvalitných výskumov autori vidia v tom, že poskytovatelia všeobecných služieb nezbierajú dáta o bezdomoveckom statuse, ako aj v nedostatku finančných prostriedkov na výskum bezdomovecťa. Napriek tomu je táto štúdia zaujímavá v tom, že objasňuje niektoré koncepčné otázky týkajúce sa merania nákladov bezdomovecťa. Takže môže byť užitočné preskúmať niektoré z týchto zistení skôr, ako predstavíme našu vlastnú analýzu. Kľúčové otázky, ktoré výskumníci identifikovali, sa týkali rôznorodosti používania služieb bez domova; úspor, ktoré sú generované službami pre ľudí bez domova pre všeobecné služby; a otázok sociálnej návratnosti investícií.

Rozmanitosť používania služieb spojených s bezdomovecťom

Jedným z hlavných problémov pri meraní nákladov na bezdomovecťo je, že môžu existovať veľké rozdiely vo využívaní služieb. Preto sa náklady pre rôznych klientov bez domova môžu výrazne líšiť a priemerné alebo mediánové náklady na službu nemusia adekvátne zachytiť tieto odlišnosti využívania služieb. Napríklad, ak existuje pár chronických bezdomovcov, ktorí preťažujú pohotovostné služby, ako to naznačujú niektoré štúdie, pričom väčšina klientov využíva tieto služby len zriedkavo, tak sa skutočné finančné náklady budú líšiť v závislosti od toho, na ktorú podskupinu ľudí bez domova sa zameriava štúdia.²⁰

Okrem toho sa môžu výrazne líšiť samotné služby pre ľudí bez domova - od vysoko komplexných sietí služieb, ktoré zahŕňajú škálu špecializovaných služieb, až po veľmi základné krízové služby, ktoré iba zabezpečia, aby ľudia prespávali na ulici. Základné služby sú často nestabilne alebo variabilne financované (napr. rozdávanie potravín alebo šatstva) a môžu silne závisieť od neplatenej dobrovoľníckej práce. Menší poskytovatelia základných služieb tiež nemusia mať účtovné systémy, ako majú komplexnejšie profesionálne služby. Vo všetkých týchto prípadoch môže byť identifikovanie prevádzkového rozpočtu služieb náročnou výzvou.

Zdroje financovania poskytovateľov služieb sa môžu tiež veľmi líšiť: môžu sa pohybovať medzi centrálnymi, regionálnymi a miestnymi samosprávami, nadáciami, charitatívnymi organizáciami, súkromnými darmi, EÚ financovaním a samofinancovaním. Z hľadiska výskumu môže byť zhromažďovanie údajov o rôznych zdrojoch financovania zložitá alebo (v prípade súkromných darov) prakticky nemožná, a preto často jediným možným spôsobom, ako zistiť náklady, je obrátiť sa priamo na agentúry, ktoré poskytujú služby a opýtať sa v rozhovore na celkový rozpočet vynaložený na aktivity v danom roku. V kontextoch, kde poskytovatelia súťažia o obmedzené verejné zdroje, môžu byť podrobné informácie o nákladoch citlivé alebo ťažko prístupné.

²⁰ Pre analýzu nákladov na služby pre rôznych klientov je preto odporúčané vytvoriť podskupiny. Jedným zo spôsobov, ako sa to dá urobiť, je použitie klastrovej analýzy; pozri napríklad Kuhn & Culhane (1998).

Ďalším problémom pri meraní nákladov je výpočet úspor, ktoré generujú služby bez domova pre všeobecné služby. Autori Európskej štúdie poznamenávajú, že austrálsky výskumníci navrhli zdanlivo jednoduchý spôsob výpočtu verejných úspor, ktorý môže byť vyjadrený nasledujúcim vzorcom:

$(\text{priemerné ročné použitie klientmi}) * (\text{jednotkové náklady na službu}) - (\text{priemer ročné využitie v populácii}) * (\text{jednotkové náklady na službu})$
--

Kde *klientmi* sú ľudia, ktorí využívajú služby pre ľudí bez domova, a *jednotkové náklady* predstavujú náklady na jednu intervenciu (alebo kontakt, návštevu) poskytovateľov služieb. Vzorec porovnáva náklady na priemerné ročné využívanie služieb klientmi s priemerným ročným využívaním služieb všeobecnou populáciou.

Výpočty, ktoré sa týkajú vyčíslenia úspor, však nie sú vždy jednoduché, a navyše ani konzistentné kvôli rôznym možným formám bezdomovectva. Niektoré náklady môžu vzrásť, ako napríklad v prípade chronických bezdomovcov, ktorí intenzívne využívajú krízové služby, ale môžu tiež klesnúť v prípade osôb, ktoré sa nelíšia vo využívaní služieb od širšej populácie (napr. rodiny bez domova, alebo tí, ktorí nevyužívajú systém pomoci - ľudia bez domova "mimo systému"). Spojenie týchto dvoch skupín so službami by skôr zvýšilo celkové náklady na služby, než ich znížilo.

Ďalšia výzva, ktorú uviedli autori, je spôsobená fixnými nákladmi niektorých všeobecných služieb. Niektoré služby, ako napríklad nemocnice, majú obrovské náklady ešte predtým, ako ošetrí klienta. Ak bezdomovci tvoria len malý podiel ich celkových klientov, povedzme, menej ako jedno percento, tak znížené využívanie služieb u ľudí bez domova pravdepodobne nevytvorí pre poskytovateľa žiadne skutočné úspory. Môže to mať iné prínosy, ako napríklad dostupné lôžko pre nových pacientov, ale všeobecne budú musieť nemocnice fungovať rovnako a s rovnakým počtom zamestnancov ako predtým. To isté platí pre ostatné veľké všeobecné služby, ako sú výkon trestu odňatia slobody, psychiatrické a detoxikačné liečenie.

Sociálna návratnosť investícií

Niektoré ďalšie náklady, ktoré môžu súvisieť s bezdomovectvom, je tiež inherentne pomerne ťažké merať. Autori ako príklad uvádzajú prípad turistických miest a finančných centier, ktoré venujú pozornosť svojmu imidžu a predpokladajú, že viditeľní bezdomovci narúšajú ich atraktivitu. V týchto prípadoch môže mať znižovanie bezdomovectva účinnými opatreniami aj taký verejný prínos, že mestá môžu zlepšiť svoju atraktivitu pre turistov a podnikateľov. Nie je ľahké merať takýto vplyv, pretože atraktivita mesta ovplyvňuje množstvo ďalších faktorov, napr. počasie, výmenný kurz, alebo výkon hospodárstva.

Jedným zo spôsobov, ako zachytiť tieto nepriame úspory služieb pre ľudí bez domova, je použiť prístup tzv. sociálnej návratnosti investícií (angl.: „social return on investment“). Sociálna návratnosť (SNI) je metóda, ktorá meria extra-finančné hodnoty, ako napr. environmentálne alebo sociálne hodnoty, ktoré nie sú reflektované v konvenčných finančných výkazoch. V prípade turistického mesta sa to napríklad môže ukázať v dlhodobom horizonte vo zvýšení dane a odvodov zo zamestnania bezdomovcov, ale aj vo zvýšení verejných príjmov v štvrtiach, ktoré sú čisté, dobré pre život, čím v konečnom dôsledku priťahujú turistov a investorov.

SNI ale nie je politicky neutrálny prístup, pretože pri jeho použití veľa závisí od toho, čo sa zahrňuje do nákladových položiek. Navyše sú jeho výzvy rovnaké ako pri výpočte primárnych úspor. Údaje musia byť dostupné a robustné a predpoklady, odhady a prognózy musia mať spoľahlivé základy.

Jeho obmedzenie spočíva v tom, že sú potrebné longitudinálne údaje, ktoré umožňujú predpovedanie nákladov. Ďalším a praktickejším obmedzením je, že pri niektorých investíciách môže generovanie návratnosti trvať dlhý čas, ale vlády môžu brať do úvahy okamžitú SNI, keďže tá prináša prospech súčasnej vláde, a nie až niektorej nasledujúcej.

Metodológia

Na posúdenie nákladov bezdomovectva v Bratislave sme vymedzili skupinu tých služieb, ktoré by mohli byť nahradené alebo výrazne znížené bývaním s podporou pre ľudí bez domova.²¹ Tieto služby boli vybrané prevažne zo sociálnych služieb pre ľudí bez domova a súviseli s poskytovaním prístrešia, hygieny, stravy, alebo nejakej ich kombinácie. Posledne zmienená služba, výdaj stravy, sa môže zdať trochu prekvapivá, pretože adekvátne bývanie samo o sebe neposkytuje človekovi jedlo, ale rozhodli sme sa, že túto položku zahrnieme do kalkulácie nákladov služieb pre ľudí bez domova vychádzajúc z *housing-first* zásady, ktorá vyžaduje, že by na náklady súvisiace s bývaním malo ísť maximálne 30 percent príjmov účastníka programu a zvyšok by mu mal zostať k dispozícii na iné výdavky. Preto sme predpokladali, že akonáhle má človek prístup k bývaniu s podporou a poberá pomoc v hmotnej núdzi (PvHN), dva tretina tejto peňažnej pomoci (dávka v hmotnej núdzi a príspevok na bývanie) by mohla byť dostatočná na pokrytie výdavkov na stravu. Na druhej strane sme z analýzy vylúčili niektoré služby, ktoré sa týkali pomoci mimo oblasti programov bývania s podporou. Sem patrili niektoré (chránené) programy zamestnanosti, napr. predávanie časopisu *Nota Bene*, alebo voľnočasové aktivity, ako napríklad *Divadlo bez domova*. Pri tomto rozhodnutí sme zobrali do úvahy skutočnosť, že programy bývania s podporou nemali žiadnu výslovnú ambíciu nahradiť tieto typy služieb, ktoré vďaka tomu stále môžu byť potrebné aj pre účastníkov programov bývania s podporou.²²

Okrem služieb bez domova sme do našej analýzy zahrnuli aj náklady niektorých zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia. Tieto služby boli vybrané na základe zahraničnej a slovenskej literatúry, kde podobné štúdie ukázali, že používanie niektorých typov služieb bolo medzi ľuďmi bez domova neúmerne častejšie ako medzi všeobecnou populáciou. Napríklad, keďže bezdomovci nemajú prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti v rovnakej miere ako všeobecná populácia nadmerne využívajú drahšie formy zdravotníckych služieb, ako napríklad urgentný príjem a sanitku (Mitchell, León, Byrne, Lin, & Bharel, 2017).²³ Rovnako sa v zahraničnej literatúre ako jedno zo zariadení, ktoré častejšie využívajú ľudia bez domova, uvádza väznica (Aidala, McAllister, & Yomogida, 2014). Na Slovensku je zdravotníckym zariadením, ktoré využívajú aj ľudia, ktorí nemajú kam ísť po liečbe, oddelenie pre dlhodobu chorých (Gogoláková, Dostálová, Somogyiová, Vladárová, & Moricová, 2010). A v detských domovoch žije až 42% detí z dôvodu, že ich rodičia nemajú dostatočné bývanie (Mikloško, 2011, p. 77). Tabuľka 1 zobrazuje všetky sociálne služby pre ľudí bez domova, zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia, ktoré boli zahrnuté do našej analýzy.

Tabuľka 1: Zoznam sociálnych služieb pre ľudí bez domova, zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia zahrnutých do analýzy nákladov

Sociálne služby pre ľudí bez domova:
• Terénna sociálna práca (TSP) • Nízkoprahové denné centrum (NDC) vrátane strediska osobnej hygieny, pracovne, výdaja stravy • Nocľaháreň • Útulok

²¹ Metodológia tejto štúdie vo veľkej miere čerpá z podobnej analýzy, ktorú realizovali Somogyi a kol. v Maďarsku, s názvom "Porovnanie nákladov kriminalizácie a bezdomovectva s nákladmi na bývanie s podporou (bývanie a sociálne služby (2015))."

²² Hoci by sa dalo argumentovať, že niektoré programy zamestnanosti by mali byť začlenené medzi službami, pretože ak sa klient rozhodne, že si chce nájsť zamestnanie, sociálni pracovníci by mu v duchu *housing-first* mali pomôcť dosiahnuť tento cieľ.

²³ Pozri Quilgars, D. a Pleace, N. (2003) v Pleace et al (2013).

Zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia:

- Záchranná zdravotná služba (ZSS)
- Oddelenie dlhodobých chorých (ODCH)
- Detský domov
- Zariadenie na výkon trestu odňatia slobody a výkon väzby

Po definovaní typov služieb sme zbierali údaje o ich skutočných nákladoch. Úlohou bolo zistiť jednotkové náklady na službu, ktoré mohli porovnateľným spôsobom ukazovať, aké boli náklady jednej intervencie - či už je to pobyt, alebo návšteva v teréne – na jedného klienta. Výpočet jednotkových nákladov bol založený na nasledujúcom modeli:

$$\text{Jednotková cena služby} = \frac{\text{skutočné výdavky na službu za r. 2016}}{\text{počet služieb poskytnutých za r. 2016}}$$

Zohľadnenie skutočných výdavkov bolo dôležité, pretože u niektorých poskytovateľov sa výdavky na služby môžu líšiť od ich ekonomicky oprávnených nákladov (EON). Napríklad v Bratislave sú náklady na služby pre ľudí bez domova zvyčajne mierne vyššie ako priemerné náklady na služby, z ktorých sa odvodzujú EON. Zohľadňovanie ročných nákladov bolo tiež dôležité z dôvodu sezónnych odchýlok vo využívaní viacerých služieb pre ľudí bez domova: mnohí poskytovatelia majú počas zimy väčší počet klientov.

Skupina poskytovateľov služieb pre ľudí bez domova bola v Bratislave zmapovaná komplexne.²⁴ V prípadoch, kde viacerí poskytovatelia poskytovali službu za rôzne náklady, boli konečné priemerné jednotkové náklady vážené podľa kapacít každého poskytovateľa. V prípade zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia sme z dôvodu krátkeho času nemapovali všetkých poskytovateľov v meste, ale za každú z nich sme vybrali iba jedného a počas rozhovoru sme si overili, či jednotkové náklady na ich službu boli typické, resp. nie výrazne odlišné od ostatných podobných poskytovateľov.

Zdrojom dát o nákladoch boli rozhovory s poskytovateľmi služieb (zvyčajne s najväčšími kapacitami) a výročné správy a zmluvy, ktoré boli k dispozícii online. Kvalita a transparentnosť týchto správ a zmlúv sa značne líšila: niektorí poskytovatelia služieb pre ľudí bez domova vyčíslili svoje služby priamo v jednotkových nákladoch, zatiaľ čo iné uviedli iba niektoré vybrané finančné ukazovatele, alebo len kópiu účtovnej uzávierky. Pomocou vinetového prístupu sme použili tieto údaje na modelovanie nákladov na služby pre rôzne podskupiny ľudí bez domova. Vinety sú teoretické prípady, ktoré predstavovali typického klienta za každú z vybraných podskupín bezdomovcov. Frekvenciu využívania služieb pre každú vinetu sme odhadli na základe dotazovania poskytovateľov služieb, s ktorými sme robili rozhovory. Takýmto spôsobom sme teda určili náklady na sociálne služby, zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia, ktoré predstavovali jednu stranu našej rovnice.

Druhou stranou boli náklady na program bývania s podporou, ktorého komponenty boli dané zásadami *housing-led* prístupu. Tie sú tvorené adekvátnym (t.j. nie podštandardným) bývaním

²⁴ Pri mapovaní poskytovateľov služieb sme považovali za užitočný najnovší návrh Konceptie pomoci ľuďom bez domova v Bratislave (Mesto Bratislava, 2017) a Pouličný kompas Nota Bene (Beňová & Pohánková, n.d.).

a prácou tzv. tímu intenzívneho prípadového manažmentu (angl.: „Intensive case management;“ IPM), ktorý zahŕňa rôznych odborníkov, ako sú sociálni pracovníci, psychológovia a ľudia (angl. „peers“) so skúsenosťou bezdomovectva. Presné zloženie tímu IMP sa môže líšiť pre rôzne typy programov; napr. *housing first* pre chronických bezdomovcov môže potrebovať viac špecialistov na závislosť na návykové látky, zatiaľ čo v programe *rapid re-housing* pre rodiny môže byť potrebné, aby bol sociálny pracovník zameraný na podporu rodinných väzieb; ich hlavným cieľom je ale vždy to isté: pomôcť klientom udržať si bývanie počas celého programu.

Počet členov tímu IPM bol modelovaný podľa zahraničných skúseností.²⁵ Pre jednotlivcov v *housing first* programe sme počítali s jedným sociálnym pracovníkom (alebo "prípadovým manažérom") na 20 klientov a pre rodiny v *rapid re-housing* sme počítali s jedným sociálnym pracovníkom na 10 domácností. Najväčšia výdavková položka podpory, náklady na výkon sociálnej práce, bola vypočítaná pomocou voľne dostupného online prieskumu platov (www.platy.sk). Zvyšné položky, ako napríklad stravné, kancelárske a telekomunikačné služby, boli odhadnuté na základe prieskumu trhu pre jeden podobný program sociálnej práce (Národný projekt terénna sociálna práca) na Slovensku, realizovaný v roku 2016 (Odbor inklúzie marginalizovaných rómskych komunít, MVSR, 2016).

Čo sa týka bývania, brali sme do úvahy náklady na nájomné byty za trhovú cenu v Bratislave. Zahnúť trhovú cenu namiesto lacnejšieho nájomného v mestských sociálnych bytoch sme sa rozhodli s ohľadom na skutočnosť, že v súčasnosti je v Bratislave akútny nedostatok mestských bytov, a neexistuje politická vôľa na rozširovanie bytového fondu pre nájomníkov s nízkym príjmom. Vychádzali sme teda z predpokladu, že prípadný program bývania s podporou bude musieť pre klientov získavať byty za trhovú cenu, nie mestské byty. Pre odhad nákladov na bývanie sme sa obrátili na realitné kancelárie, ktoré analyzujú trh s nehnuteľnosťami.²⁶ Použili sme údaje zozbierané *Bencont Investment*, ktorá je jedinou agentúrou, o ktorej máme vedomosť, že publikovala voľne dostupné odhady cien nájomného a poplatkov v meste Bratislava v roku 2016 (Jančura, 2016).

Obmedzením našej štúdie je, že sme nevedeli modelovať náklady na bezdomovcov pre celú bezdomoveckú populáciu v Bratislave, ale len pre jednotlivé prípady popísané vo vinetách. Hlavným dôvodom tohto obmedzenia bol nedostatok dostupných dát o využívaní služieb bezdomovcami na individuálnej úrovni a najmä nemožnosť zistiť, ako často v priebehu sledovaného obdobia (jedného roka) využil jeden klient ten istý typ služby u viacerých poskytovateľov.

Ďalšie obmedzenie sa týkalo odhadu nákladov na zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia. Tieto položky sme zahrnuli iba do nákladov súčasnej situácie, v ktorej sa nachádzali osoby bez domova vo vinetách, a o ktorých sme trochu zjednodušene predpokladali že by tieto náklady zmizli, ak by klienti dostali bývanie s podporou. Toto je silný predpoklad, ale potvrdzujú ho niektoré výskumy založené na skutočnom využívaní služieb, ktoré poukazujú na výrazné zníženie využívania záchrannej zdravotnej služby, väzenia, alebo oboch,²⁷ keď osoby bez domova majú podporné bývanie. Sofistikovanejší prístup v analýze nákladov by pravdepodobne na základe

²⁵ Počet klientov - programu bývania *housing first* na jedného sociálneho pracovníka je založená na odporúčaní, ktoré sa nachádzajú na webovej stránke Housing hub ("Intensive Case Management (ICM) Teams," n.d.), zatiaľ čo počet klientov programu *rapid re-housing* je založená na pilotnom projekte v Brne (Magistrát mesta Brna, n.d.).

²⁶ Ďalšie zdroje údajov, ktoré sme zvažovali boli Štatistický úrad SR a databáza EU-SILC, ale žiadne z nich neposkytujú údaje o nákladoch na bývanie na úrovni nižšej ako je NUTS2 (krajská) úroveň.

²⁷ Ohľadne znížených nákladov zdravotných služieb vid'. Mitchell, León, Byrne, Lin, & Bharel (2017); Zaretsky, Flatau, Spicer, Conroy, & Burns (2017); vo väzniciach vid'. Aidala, McAllister, & Yomogida (2014). A ohľadne zdravotných služieb a väzníc vid'. Culhane, Metraux, & Hadley (2002); Busch-Geertsema (2014, pp. 72–74); Pleace et al. (2013, p. 48).

skúseností z predchádzajúcich programov skôr bral do úvahy zníženie, nie úplné vylúčenie nákladov na zdravotné služby a zariadenia. Z dôvodu jednoduchosti sme sa však vyhli špekulovaniu o možnom rozsahu znižovania. Výsledkom je určité skreslenie našich vinet smerom k optimistickejšiemu scenáru v porovnaní s tým, ktorý by mohol nastať v skutočnosti.

Výsledky

1. Sociálne služby pre ľudí bez domova

Do analýzy boli zahrnuté štyri typy sociálnych služieb pre ľudí bez domova, konkrétne: terénna služba, nízkoprahové denné centrum, nocľaháreň a útulok.²⁸ Táto časť opisuje aktivity a činnosť týchto služieb a prezentuje výpočet ich jednotkových nákladov (ako je podrobne uvedené v hárku *Unit_cost* v priloženom .xls súbore). V prípade služieb, ktoré v Bratislave poskytujú viacerí poskytovatelia, bola priemerná jednotková cena na klienta vážená pomerom kapacít jednotlivých poskytovateľov (vid'. hárky *Weights* v .xls súbore).²⁹

1.1. Terénne služby

Cieľom terénnych služieb (TS)³⁰ je poskytnúť širokú škálu služieb, ktoré zlepšujú život ľuďom bez domova, ako napr. informovať klientov o existujúcich službách, pomáhať im pri vybavovaní dokumentov, zabezpečovať stravovanie, oblečenie a prepravu v núdzových situáciách ("Projekt Streetwork," n.d.). Špecifickosť TSP spočíva v tom, že na rozdiel od iných zariadení (napr. nízkoprahového denného centra alebo útulku) sa služby poskytujú takým spôsobom, že sociálni pracovníci vyhľadávajú klientov v ich prirodzenom prostredí, a preto je táto služba rozhodujúca pre ľudí, ktorí nemôžu alebo z rôznych dôvodov nechcú využiť iné existujúce služby.

Na Slovensku je terénna sociálna práca väčšinou známa v kontexte rómskych osád na vidieku, ale v minulých rokoch bol tento typ služby čoraz rozšírený aj na ľudí bez domova v mestách. V Bratislave teréne služby poskytuje aj mestská časť Nové mesto, kde v súčasnosti jedna sociálna pracovníčka sa venuje práci s 80 bezdomovcami. Ďalším je OZ Vagus, ktoré v minulom roku poskytovalo službu (označovanú ako "streetwork") 564 ľuďom bez domova v celom meste. Z dôvodu najväčšieho počtu klientov tejto služby sme v našom výskume oslovili práve o. z. Vagus.

V roku 2016 terénni sociálni pracovníci (alebo "streetworkers") vo Vaguse vždy pracovali vo dvojiciach a boli v teréne šesť dní zo siedmich od 17 do 22 hod. Do ich nákladov sme teda zaradili nasledujúce položky: prácu dvoch sociálnych pracovníkov a jedného koordinátora, prevádzku auta na výjazdy do terénu, a používanie iného vybavenia (napr. zdravotníckeho materiálu na ošetrovanie rán). V roku 2016 streetworkeri vykonali celkovo 2 160 kontaktov. Keďže v danom roku bolo na túto službu v rámci výdavkov organizácie celkovo vyčlenených 35 685 EUR, priemerné náklady na jeden kontakt predstavovali 16,52 EUR.

1.2. Nízkoprahové denné centrum

Nízkoprahové denné centrum (NDC) je miesto, kde ľudia bez domova môžu počas pracovných dní získať odbornú pomoc. V Bratislave túto službu poskytujú traja poskytovatelia, pričom ju každý z nich ponúka s určitými odlišnosťami. Napríklad, zatiaľ čo Vagus poskytuje pracovné poradenstvo alebo sprevádza klientov na úrad práce alebo k lekárovi, Depaul sa viac zameriava na zdravotné prehliadky a zdravotné ošetrovanie (napr. preväzovanie rán). Vo všeobecnosti však všetci poskytovatelia poskytujú základné a špeciálne poradenstvo, šatstvo, hygienu, raňajky alebo obed.

²⁸ Existujú aj ďalšie typy sociálnych služieb pre ľudí bez domova, ktoré by mohli byť dôležité, ako výdaj stravy a stredisko osobnej hygieny, ale rozhodli sme sa, že ich vylúčime z analýzy buď preto, že neexistujú žiadne verejne dostupné informácie o ich finančných nákladoch, alebo boli poskytované ako súčasť komplexných služieb v niektorých zariadeniach (NDC alebo nocľaháreň), ktoré sme navštívili počas rozhovorov.

²⁹ Pretože v prípade jednotkových nákladov na služby pre LBD ide o pomery, pre všetky druhy služieb sme počítali s harmonickým priemerom namiesto aritmetického priemeru.

³⁰ Pod terénnymi službami sa rozumie terénna služba krízovej intervencie, ako aj terénna sociálna práca.

Úloha NDC je obzvlášť dôležitá počas zimného obdobia, keď ľudia, ktorí sú mimo dlhodobých pobytových služieb (najmä útulkov), nemajú počas dňa žiadne iné teplé miesto, kde môžu tráviť čas. Avšak túto službu využívajú nielen ľudia prespávajúci na ulici a klienti nocľahární. V menšej miere ju tiež môžu uprednostňovať niektorí klienti útulkov, najmä s ohľadom na sociálne poradenstvo. Pretože, ako sme sa dozvedeli počas rozhovorov, pre mnohých ľudí bez domova predstavuje NDC, napr. na rozdiel od útulku, stabilný bod, kde si môžu byť istí, že im služby zostanú k dispozícii aj vtedy, ak opustia zariadenie, kde sú ubytovaní len na určitý čas.

Každá z troch organizácií, ktoré prevádzkujú NDC v Bratislave, mala v roku 2016 iný rozpočet a počet zásahov. Podrobný opis týchto ukazovateľov na úrovni jednotlivých poskytovateľov poskytuje v priloženom .xls súbore hárok *Unit_cost*. Priemerné náklady na službu v NDC na jednu návštevu klienta, vážené kapacitami poskytovateľov, boli v roku 2016 vo výške 5,85 EUR.

Tabuľka 2: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v NDC v Bratislave za r. 2016

nízkoprahové denné centrum	jednotkové náklady služby (€)
Milosrdní bratia	4,84
Vagus ³¹	7,31
Depaul	6,74
vážený harmonický priemer	5,85

Vlastné výpočty. Pre zdroje viď. priložený .xls súbor

1.3. Nocľaháreň

Nocľaháreň je pobytová sociálna služba, ktorá okrem ubytovania zvyčajne poskytuje stravu, hygienu a sociálne poradenstvo. Tieto služby sú v Bratislave spravidla k dispozícii po celý rok, ale sú určené len na prenocovanie: klienti môžu zostať v priestoroch nocľahárne len v noci a každé ráno si musia zbalíť svoje veci a odísť. Dve z troch nocľahární v Bratislave poskytujú svoje služby nízkoprahovo, čo znamená, že prijímajú aj klientov pod vplyvom návykových látok. Nocľahárne sú dostupné iba osobám starším ako 18 rokov, následkom čoho ich rodiny bez domova s deťmi nesmú využívať.

V Bratislave sú tri nocľahárne, z ktorých sme navštívili dve: Depaul a Domov pre každého, ktoré mali kapacitu 200 a 125 lôžok. Priestorovo sa obidve nocľahárne nachádzajú vo vzdialenej východnej okrajovej časti mesta - jedna v blízkosti letiska a druhá v priemyselnej oblasti Váhostav. Obidve sú situované v blízkosti rušnej cesty pre motorové vozidlá, so slabou infraštruktúrou pre chodcov. Vzhľadom na časovú povahu služby a ťažkú dostupnosť týchto miest je skupina klientov v týchto zariadeniach mladšia a zdravšia ako klienti napr. v útulkoch (pozri nižšie), pretože sa od nich vyžaduje vyšší stupeň mobility.

Tabuľka 3 uvádza jednotkové náklady troch nocľahární v Bratislave. Pozorované rozdiely v cenách možno v značnej miere pripísať variabilite v počte zamestnancov zamestnaných v príslušných zariadeniach. Napr. v Depaul je podľa nášho respondenta zvyčajne väčšie množstvo a "náročnejších" klientov ako v Domove pre každého, preto v porovnaní s Domovom pre každého zamestnávajú aj vyšší počet pracovníkov (ide o päť pomocných pracovníkov počas noci v Depaule, v porovnaní s 2-3 hodinovou prítomnosťou jedného pracovníka počas noci v Domove pre každého). Celkovo sme pre tri nocľahárne v meste vypočítali, že vážené priemerné jednotkové náklady na jednu noc na osobu boli v roku 2016 vo výške 5,36 EUR.

³¹ Jednotkové náklady uvedené pre denné centrum Vagus zahŕňajú náklady na služby integračného centra, ktoré pomáha pri hľadaní práce, ale nezahŕňajú náklady na chránené zamestnanie v kaviarni Dobré & Dobré.

Tabuľka 3: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v nocľahárni v Bratislave za r. 2016

nocľaháreň	jednotkové náklady služby (€)
Depaul	7,84
Domov pre každého	4,26
Mea Culpa	2,87
vážený harmonický priemer	5,36

Vlastné výpočty. Pre zdroje vid. priložený .xls súbor

1.4. Útulok

Útulky sú tiež pobytové sociálne služby, ale poskytujú ubytovanie počas 24 hodín (bez nutnosti ráno zariadenie opustiť) a na dlhšie obdobie ako nocľahárne. To sa môže pohybovať v rozsahu troch mesiacov až dvoch rokov, pričom zvyčajne existujú aj iné podmienky, ktoré klienti musia splniť, aby mohli byť prijatí. Medzi podmienkami prijatia môžu byť triezvosť, zákaz prijímania hostí a, pokiaľ osoba nie je zdravotne postihnutá, zamestnanie.

Novela zákona o sociálnych službách ("485/2013 Z. z. Novela zákona o sociálnych službách," n.d.) umožnila poskytovateľom útlukov, aby poskytovali ubytovanie nielen osobám, ale aj rodinám bez domova. V Bratislave sme našli len jeden útulok, ktorý prijímal matky s deťmi a žiadny, ktorý by prijal celé rodiny. Podľa jedného respondenta v celom Bratislavskom samosprávnom kraji existuje nedostatok takýchto útlukov a jedným z hlavných dôvodov je to, že prevádzka útulku pre rodiny s deťmi by od poskytovateľov vyžadovala veľké investície do infraštruktúry (napr. vytvoriť samostatné kúpeľne pre rodiny s deťmi a dospelých jednotlivcov bez domova), na čo nemali financie.

Vzhľadom k tomu, že väčšina útlukov v meste Bratislava poskytuje služby pre jednotlivcov, bol to tento typ útlukov, ktorý sme vybrali do našej analýzy. Dva útulky, ktoré sme navštívili, Domov pre Každého a Depaul, mali jedny z najväčších kapacít v meste: 70 a 55 lôžok. Čo sa týka druhu služieb, ktoré poskytovali, obidva sa od seba mierne líšili. Zatiaľ čo Domov pre každého poskytoval štandardné služby - ubytovanie, sociálne poradenstvo, stravu, hygienu a šatstvo, Depaul mal niekoľko ďalších aktivít súvisiacich so zdravím, ako napríklad základné ošetrovanie a osobnú asistenciu, na ktoré zamestnávali sestru a aj opatrovateľku. Tento rozdiel v druhu služieb môže vysvetliť aj vyššie jednotkové náklady u Depaul (14,77 EUR) než u ostatných poskytovateľov. Jednotkové náklady v útlukoch zobrazuje nasledujúca tabuľka 4.

V Bratislave poskytujú služby ešte ďalšie dva útulky, pre ktoré sme však nenašli žiadne výročné správy, ktoré by boli dostupné online. V ich prípade sme odhadli jednotkové náklady z EON, na ktoré boli podľa zákona oprávnené (4 EUR na osobu na deň).

Podľa nášho výpočtu tak v roku 2016 predstavovali vážené priemerné náklady v útulku v Bratislave 6,33 EUR na jednu noc na klienta.

Tabuľka 4: Vážený harmonický priemer jednotkových nákladov v útulku v Bratislave za r. 2016

útulok (pre jednotlivca)	jednotkové náklady služby (€)
Depaul (vrátane ZOS) ³²	14,77
Domov pre každého	6,67
Resoty	4,00
Betlehem	4,00
vážený harmonický priemer	6,33

Vlastné výpočty. Pre zdroje viď. priložený .xls súbor.

³² Jednotkové náklady v Depaul obsahujú súčet výdavkov pre oba útulky: na Ivanskej ceste a na ul. Hattalovej. Útulok na Hattalovej tiež obsahuje Zariadenie opatrovateľských služieb (ZOS) a súvisiace zdravotné služby.

2. Zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho konania

Okrem sociálnych služieb pre ľudí bez domova sme vo výskume brali do úvahy aj náklady dvoch zdravotníckych služieb a dvoch zariadení výkonu súdneho rozhodnutia, ktoré podľa našich informácií využívala populácia ľudí bez domova vo vyššej miere ako všeobecná populácia. Sem patria: záchranná zdravotná služba (ZSS), oddelenie pre dlhodobu chorých (ODCH), zariadenie na výkon trestu odňatia slobody a výkon väzby a detský domov. V tabuľke 5 sú uvedené odhadované jednotkové náklady na služby pre tieto služby a zariadenia.

Náklady na služby v detskom domove boli odvodené z internetovej stránky ÚPSVaR,³³ ktorá uvádzala výšku priemerných bežných výdavkov určených na jedno miesto v štátnych detských domovoch v roku 2016. Úroveň tohto výdavku na jedno dieťa bola 12 838 EUR ročne, čo predstavuje denné výdavky v sume 35,08 EUR.

Čo sa týka nákladov v zariadení na výkon trestu odňatia slobody, užitočné informácie poskytla *Ročenka Zboru väzenskej a justičnej stráže*: Priemerné ročné náklady zadržaného vo výkone väzby a trestu v Bratislave boli 19 869 EUR, teda 54,29 EUR na deň.

V prípade zdravotníckych služieb sme nedokázali nájsť priemerné náklady na jeden výjazd ZSS, resp. jeden deň pobytu na ODCH zvlášť v meste Bratislava. Hlavným dôvodom bolo, že verejne dostupné ekonomické ukazovatele týchto služieb sú podľa našich vedomostí vykazované na inštitucionálnej úrovni a nie sú rozdelené podľa jednotlivých oddelení a počtu liečených pacientov.³⁴ V týchto prípadoch sme preto postupovali tak, že sme brali indikatívne do úvahy náklady jedného vybraného poskytovateľa, od ktorého sa nám podarilo získať informácie. Napríklad cena lôžkodňa na oddelení dlhodobu chorých a doliečovacom oddelení v Univerzitnej Nemocnici Bratislava bola 95 EUR na pacienta, zatiaľ čo priemerná cena výjazdu sanitky u jedného zo súkromných poskytovateľov (ZSS ZaMED) bola odhadnutá na úrovni 159 EUR.³⁵

Tabuľka 5: Náklady vybraných zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho rozhodnutia

druh zariadenia	jednotkové náklady služby (€)
detský domov	35,08
zariadenie na výkon trestu odňatia slobody	54,29
záchranná zdravotná služba	159,00
oddelenie dlhodobu chorých	95,00

Vlastné výpočty. Pre zdroje viď. priložený .xls súbor.

Poznámka: Všetky údaje sú za rok 2016, s výnimkou oddelenia dlhodobu chorých, ktoré sú za rok 2017.

³³ Vid': http://www.upsvar.sk/detske-domovy-a-ine-zariadenia/priemerny-bezny-vydavok-na-nasledujuci-rok.html?page_id=149325

³⁴ V Nemocnici Milosrdní bratia, kde sme uskutočnili náš rozhovor, sme nedokázali získať ekonomické ukazovatele vzťahujúce sa na prevádzku ODCH. Pokiaľ ide o ZSS, financovanie služieb je upravené opatrením MZ č. 07045-43/2016-OL, ktoré stanovuje výšku mesačného preddavku akreditovaných poskytovateľov ZSS na prevádzkovanie služieb 24 hod per deň, z čoho poskytovatelia musia pokryť všetky svoje výdavky (napr. mzdy, poistenie vozidla, parkovanie, atď.). Výška preddavku je ale nezávislá od počtu skutočne navštívených pacientov.

³⁵ Priemerná cena jedného výjazdu ZSS, 156 EUR, bola vypočítaná ako priemer nákladov na jeden výjazd rýchlej zdravotnej pomoci (RZP; 129 EUR) a jeden výjazd rýchlej lekárskej pomoci (RLP; 189 EUR). V čase rozhovoru prevádzkoval ZaMED svoje služby v okrese Komárno a okolí, ale z dôvodu nedostatku lepších údajov predpokladáme, že priemerné náklady ZSS sa v Bratislave významne nelíšia. Expertné odhady nákladov na ZSS uvedené v médiách sú veľmi podobné nášmu odhadu. Pozri napr.: Mašlejová (n.d.).

3. Bývanie s podporou

V 1. a 2. časti Výsledkov sme sa venovali nákladom na existujúce sociálne služby, zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia v Bratislave, ktoré často využívajú ľudia bez domova. V tejto časti sa pokúšame odhadnúť náklady na bývanie s podporou, ktoré by mohlo potenciálne nahradiť, alebo výrazne znížiť využitie vyššie spomenutých služieb. Program bývania s podporou pre ľudí bez domova síce zatiaľ v Bratislave neexistuje, napriek tomu sa môžeme pokúsiť poskytnúť hrubý odhad očakávaných nákladov, berúc do úvahy náklady na jeho dva komponenty, ktorými sú: nájomné bývanie, kde účastníci programu bývajú a takzvaný tím intenzívneho prípadového manažmentu (IPM), ktorý sa skladá z profesionálov, ktorí pomáhajú účastníkom udržať si svoje bývanie.

Náklady prvého komponentu, nájomné bývanie za trhovú cenu, boli odvodené z prieskumu trhu s nehnuteľnosťami v Bratislave, ktorý vykonal *Bencont Investment*.³⁶ Podľa týchto odhadov boli v roku 2016 mesačné priemerné náklady nájomného spolu s poplatkami v jednoizbovom byte 458,28 EUR, zatiaľ čo náklady v dvojizbovom byte boli 604,25 EUR.³⁷ Pre druhý komponent, tím IPM, sme započítali náklady na prácu piatich odborníkov a dvoch zamestnancov v manažmente.³⁸ Cena práce týchto siedmich zamestnancov na plný úväzok v skupine IPM vychádzala na 7 387 EUR za mesiac. Na základe podobných programov sociálnej práce na Slovensku,³⁹ sme pripočítali ostatné náklady na kancelárske potreby, telekomunikačné služby, stravné, cestovné (mesačný MHD lístok) na každého zamestnanca, ako aj ďalších 10% pre prevádzkové náklady. Takýmto spôsobom sme odhadli, že celkové mesačné náklady tímu IPM sú 8 896,01 EUR.

Jednotkové náklady na podporu (alebo sociálnu prácu) možno vypočítať z celkových mesačných nákladov tímu IPM, vydelených počtom zásahov v každom mesiaci. Pri počte 100 individuálnych účastníkov a priemernej mesačnej návšteve osem návštev za každého klienta sa jednotkové náklady na sociálnu prácu v *housing first* programe odhadujú na (8 896,01 EUR / 800 návštev=) 11,12 EUR.⁴⁰ Jednotkové náklady ostanú rovnaké aj pre rodiny v *rapid re-housing* programe, pretože v tomto

³⁶ Odhad ceny prenájmu spoločnosťou Bencont bol založený na vzorke 1000 online inzerátov z rôznych zoznamov realitných kancelárií, ktoré boli vybrané v meste Bratislava v Q.1.2016. Táto informácia nám bola poskytnutá počas telefonického rozhovoru s autorom správy „Sekundárna ponuka a prenájom“ (Jančura, 2016). Prostredníctvom e-mailu sme sa snažili získať aj ďalšie metodologické informácie, konkrétne o metóde výberu vzorky (náhodný alebo nie) a o počte realitných kancelárií, ktoré boli sledované v správe za rok 2016, ale nedostali sme žiadnu odpoveď.

³⁷ Treba poznamenať, že nejde o úplný prehľad cien prenájmov, lebo viaceré prenajmy v nehnuteľnostiach sú sprostredkované neformálnou cestou, napr. ústne, či inzerátmi vo vchodoch domov. Existujú dôkazy, podľa ktorých tieto inzeráty častejšie uvádzajú nižšie ceny prenájmov ako inzeráty realitných kancelárií (viď. napr.: Hertz, 2016), z dôvodu nedostatku lepších dát však pracujeme s odhadmi realitných kancelárií.

³⁸ Vedenie tímu IPM pozostáva z jedného koordinátora programu *housing-first* a z jedného realitného makléra zodpovedného za zabezpečenie nájomných bytov v programe. Odborníci zahŕňali dvoch hlavných členov: všeobecného prípadového manažéra a peer partnera s predchádzajúcou skúsenosťou bezdomovectva; ako aj troch ďalších členov. V našom modeli týchto ďalších členov tvorili jedna zdravotná sestra, špecialista na liečbu závislostí a sociálny pracovník zameraný na podporu rodinných väzieb. Je zrejmé, že zloženie tímu IPM by v reálnom živote malo byť prispôbené aktuálnym potrebám účastníkov programu. Údaje o úrovni miezd pre každého odborníka boli získané z webovej stránky www.platy.sk v októbri 2017 a boli upravené o -4,4% mieru inflácie, aby odrážali úroveň nominálnych miezd v roku 2016. Pre viac informácií viď. hárok IPM priloženého .xls súboru.

³⁹ Ako referencia bola použitá analýza nákladov s názvom „Štandardná stupnica jednotkových nákladov“ (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Sekcia Európske programy, Odbor inklúzie marginalizovaných rómskych komunít, 2016)

⁴⁰ Počet individuálnych účastníkov sme získali pomerom 1 sociálneho pracovníka na 20 klientov, ktorý bol odporúčaný na webovej stránke Homeless hub („Intensive Case Management (ICM) Teams,” n.d.) (vychádzajúc z tohto odporúčania zvládne 5 sociálnych pracovníkov prácu so 100 klientmi).

případe sme počítali s 50 domácnostmi a priemerne 16 návštevami za mesiac.⁴¹ Tabuľka 6 ukazuje, ako sa náklady na sociálnu prácu a bývanie sčítajú pre klienta v závislosti od toho, či ide o jednotlivca, alebo rodinu.

Tabuľka 6: Predpokladané mesačné náklady na dva typy bývania s podporou: housing first pre jednotlivca a rapid re-housing pre rodinu

Housing first pre jednotlivca	EUR	Rapid re-housing pre rodinu	EUR
Jednotkové náklady tímu IPM	10,67	Jednotkové náklady tímu IPM	10,67
(1) Náklady na 8 návštev v priemere / mesiac	85,38	(1) Náklady na 16 návštev v priemere / mesiac	170,77
(2) Náklady na jednoizbový byt / mesiac	458,28	(2) Náklady na dvojizbový byt / mesiac	604,25
(1+2) Celkové náklady na bývanie s podporou / mesiac	543,66	(1+2) Celkové náklady na bývanie s podporou / mesiac	775,02

Vlastné výpočty.

Zatiaľ čo náklady na bývanie na jedného klienta sú v našom modeli stanovené fixne, náklady na sociálnu prácu sa líšia v závislosti od rozsahu potrieb pomoci klientov. Na základe zahraničných výskumov (Novák & Matoušek, 2017; Somogyi, Hegedüs, & Horváth, 2015), sme odhadovali, že klienti s nízkymi potrebami pomoci by predtým, než by mohli bývať samostatne, vyžadovali následnú starostlivosť v priemere 9 mesiacov.⁴² Klienti so strednými potrebami pomoci by vyžadovali následnú starostlivosť v priemere 18 mesiacov a klienti s vysokými potrebami pomoci by ju vyžadovali po celú dobu programu, t.j. celé dva roky.⁴³ V tabuľke 7 sú uvedené očakávané náklady na program bývania s podporou v závislosti od intenzity požadovanej sociálnej práce. Aby sa náklady s rôznou dĺžkou následnej starostlivosti (9, 18 a 24 mesiacov) dali porovnať, spriemerovali sme ich za prvých 24 mesiacov programu.

Tabuľka 7: Očakávané náklady na bývanie s podporou v prvých 24 mesiacoch v závislosti od intenzity požadovanej sociálnej práce

Intenzita požadovanej sociálnej práce	Počet mesiacov	Náklady na HF za prvých 24 mesiacov (€)	Náklady na RRH za prvých 24 mesiacov (€)
základná	9	490,30	668,29
Stredná	18	522,32	732,33
permanentná	24	543,66	775,02

Vlastné výpočty.

V predchádzajúcich dvoch častiach sme vypočítali jednotkové náklady na sociálne služby, zdravotné služby ako aj na zariadenia výkonu súdneho rozhodnutia a v tejto časti sme vyčíslili očakávané jednotkové náklady na bývanie s podporou v závislosti od intenzity požadovanej sociálnej práce s klientmi. Posledným krokom je definovať frekvencie využívania () služieb a zariadení a porovnať ich s nákladmi na program bývania s podporou vo vyššie uvedenej tabuľke 7.

⁴¹ 50 domácností bolo vypočítaných na základe pomeru 1 sociálneho pracovníka na 10 klientov, čo bolo pozorované v Programe *rapid re-housing* v Brne (Magistrát mesta Brna, n.d.).

⁴² Je zrejmé, že klienti by mohli potrebovať viac sociálnej práce na začiatku programu, keď sa nasťahujú, a menej na konci, keď sa stanú samostatnejšími; avšak *priemerná* frekvencia kontaktov za mesiac sa odhaduje na osem v programe *housing first* a na šesťnásť v programe *rapid re-housing*.

⁴³ V poslednej skupine sa môže objaviť aj potreba trvalej následnej starostlivosti, t.j. klienti môžu potrebovať starostlivosť aj po prvých dvoch rokoch programu, najmä (ale nie výlučne) v špeciálnych prípadoch, ako napr. ide o klientov s trvalým ochorením, ľahším stupňom mentálneho postihnutia, problémami s návykovými látkami a minulosťou vážnych traum. "

Frekvencie využívania služieb

Počas rozhovorov sme sa poskytovateľov služieb pýtali, ako často využívali ľudia bez domova ich služby. Uskutočnili sme to pomocou série vinet, alebo teoretických príkladov ľudí bez domova. Pripravili sme päť vinet, pričom každá z nich opisovala jednu osobu alebo domácnosť bez domova. Pokúsili sme sa vytvoriť čo najrozmanitejšie vinety, aby odrážali rôznorodosť bezdomoveckej populácie v Bratislave. Ďalej v texte nasledujú popisy dvoch situácií, založené na týchto vinetách. Situácia 1 prezentuje náklady pre každú z piatich vinet na základe odhadov respondentov o miere využívania služieb klientmi podľa vinet, a situácia 2 uvádza odhadnuté náklady pre tie isté osoby bez domova, ak by boli umiestnené do bývania s podporou.

Situácia 1

Prvá vineta predstavuje chronického bezdomovca vo veku viac ako 50 rokov, s vysokými potrebami pomoci. Tento človek má otvorenú ranu na nohe a v tomto roku k nemu dvakrát prišla sanitka. V jednom prípade aj zostal v nemocnici na preliečenie na dobu 21 dní, čo predstavuje dĺžku priemerného ošetrovacieho času v nemocniciach (Národné centrum zdravotníckych informácií, 2017). Tento muž žije v opustenej chatke v záhradkárskej oblasti Bratislavy a nedôveruje úradom. Jeho jediným pravidelným kontaktom s vonkajším svetom sú terénni sociálni pracovníci (Tsp) a nízkoprahové denné centrum (NDC). Po liečbe v nemocnici ho Tsp navštevujú dvakrát týždenne a akonáhle sa zotaví, udržiavajú s ním kontakt ako obvykle, raz za mesiac (čo predstavuje celkovo 26 návštev Tsp za rok). Muž sa kvôli svojmu zlému zdravotnému stavu zriedka dostáva do mesta; NDC využíva na získanie šatstva a hygienu v priemere raz za mesiac. Celkové náklady na služby pre tohto človeka v takom prípade vychádzajú v priemere na 234, EUR mesačne.

Druhá vineta sa týka muža v strednom veku (40-50 rokov), s vysokými potrebami pomoci. Tento muž má problémy s návykovými látkami, nemá občiansky preukaz a využíva nízkoprahové služby. V NDC je každý deň počas pracovných dní a šesť mesiacov do roka spí v nocľahárni. Zostávajúci čas v letnom období trávi vonku alebo squatuje. Za menší trestný čin je odsúdený na najnižšiu výmeru trestu odňatia slobody, takže si odsedí štyri mesiace vo väzení. Celkové náklady na služby v tomto prípade sú 692 EUR mesačne.

Tretia vineta je tiež prípad muža v strednom veku, ale s (počiatočnou) akútnou potrebou pomoci. Po liečení v nemocnici zostal na oddelení pre dlhodobu chorých, ale poskytnutá starostlivosť bola obmedzená iba na 12 dní, pretože mal dlh v zdravotnej poisťovni. Bol prijatý do útulku, kde štyri mesiace naďalej dostával intenzívnu ošetrovateľskú starostlivosť. Po zotavení jeho potreby pomoci klesali, začal brigádovať v továrni a presťahoval sa do komerčnej ubytovne. Občas navštevuje NDC. Celkové náklady na služby v takomto prípade vychádzajú v priemere na 177 EUR mesačne.

Posledné dve vinety sa týkajú rodín. 4. vineta je prípad mladej slobodnej matky s miernymi potrebami pomoci a históriou domáceho násillia. Má jedno dieťa, ale kuratela jej ho odobrala, pretože nevedela zabezpečiť adekvátne bývanie pre seba a dieťa. V súčasnosti vykonáva príležitostné práce a býva v útulku. Celkové náklady na služby pre takú rodinu sú v priemere 1 263 EUR mesačne.

Piata vineta je prípad páru s nízkymi potrebami pomoci, ktorý býva v chatke. Muž pracuje v továrni a má problémy s alkoholom. Žena robí príležitostné práce a trpí depresiou. Prenajímajú si chatku načierno a kvôli veku muža už nemajú nárok na nájomný byt v rámci mestského projektu Dom mladej rodiny. Sú v kontakte s Tsp raz za mesiac a vyhľadávajú sociálne poradenstvo v NDC priemerne raz za týždeň. Žena má dve deti v detskom domove, ktoré pravidelne navštevuje. Celkové náklady na služby pre takúto domácnosť vychádzajú v priemere na 2 211 EUR mesačne.

Nasledujúca tabuľka (8) porovnáva celkové sociálne náklady bezdomovectva na základe uvedených vinet s nákladmi programu bývania s podporou. Doteraz spomínané náklady pre päť vinet uvádza stĺpec „S1: bez domova“.

Tabuľka 8: Celkové sociálne náklady bezdomovectva a náklady bývanie s podporou prezentované vo vinetách (mesačne v €)

Vinety, podľa miesta prenocovania	S1: bez domova	S2: v bývaní s podporou	Potencionálne úspory
V1, chatka	234,39	543,66	-309,27
V2, nocľaháreň	691,48	522,32	169,16
V3, útulok	177,41	522,32	-344,91
V4, útulok (rodina)	1 262,96	732,33	530,59
V5, chatka (rodina)	2 210,78	668,29	1542,49

Vlastné výpočty. Pre podrobnosti viď. hárok *Vinettes* v priloženom .xls súbore.

Situácia 2

V druhej situácii je v rámci všetkých vinet poskytnuté bývanie s podporou. Traja jednotlivci sú každý umiestnení do jednoizbového bytu v rámci programu *housing first*, a ako bolo opísané v 3. časti „Bývanie s podporou,“ každému klientovi je zabezpečená následná starostlivosť tímu odborníkov tak dlho, ako ju potrebuje na to, aby mohol bývať samostatne. Stĺpec „S2: v bývaní s podporou“ predstavuje súčet nákladov na bývanie v jedno- alebo dvojizbovom byte a nákladov tímu IPM, ktoré sa celkovo pre jednotlivé vinety pohybujú medzi 544 EUR a 668 EUR mesačne.⁴⁴

Posledný stĺpec uvádza rozdiel medzi situáciou 1 a 2, kde sme zaznamenali potencionálne úspory v troch prípadoch. Ide o 169 EUR mesačných úspor v prípade muža, ktorý bol vo väzení (2. vineta), 531 EUR v prípade matky, ktorá spala v útulku a mala jedno dieťa v ústavnej starostlivosti (4. vineta) a 1 543 EUR v prípade páru v chatke, ktorý mal dve deti v ústavnej starostlivosti (5. vineta). Boli to prípady, kde klienti prichádzali do kontaktu s väzením alebo detskými domovami, ale nie so zdravotnými službami. Zistenia nášho výskumu naznačujú, že v Bratislave by mohlo byť umiestnenie ľudí bez domova do bývania s podporou pre vládu, samosprávy a daňových poplatníkov lacnejšie než riešenie dôsledkov bezdomovectva a to v prípade tých ľudí, ktorí sú často v zariadeniach na výkon trestu (recidivisti) alebo majú deti v detskom domove.

⁴⁴ Odhady v stĺpci S2 boli vypočítané tak, že jednotkové náklady na intenzívny prípadový manažment boli pre každú vinetu násobené frekvenciou používania služby (8 alebo 16 mesačných kontaktov) a trvaním požadovanej následnej starostlivosti (9, 18 alebo 24 mesiacov). Pre viac podrobností pozri hárok *Vignettes* v xls. súbore.

Záver

Tento výskum skúmal verejné náklady spojené s bezdomovectvom a náklady na bývanie s podporou v meste Bratislava. Náklady spojené s bezdomovectvom boli chápané v širšom zmysle a zahŕňali sociálne služby pre ľudí bez domova, ako aj niektoré zdravotné služby a zariadenia výkonu súdneho konania, ktoré sú pomerne často využívané ľuďmi bez domova. Na druhej strane, náklady na bývanie s podporou boli vypočítané na základe kombinovaných nákladov na nájomný byt za trhovú cenu a nákladov na tím sociálnych pracovníkov s kapacitou zvládnuť menší program s účasťou 50 rodín alebo 100 jednotlivcov.

S využitím vinet analýza dospela k tomu, že v prípade ľudí bez domova, ktorí sú opakovane odsudzovaní na výkon trestu ako páchatelia drobnej kriminality, môžu byť náklady na poskytnutie bývania (*housing first*) pre verejný rozpočet nižšie, ako keď osoba ostáva bez domova. Podobne, v prípade rodín alebo osamelých matiek bez domova, zistenia naznačujú, že by zabezpečenie rýchleho zabývania (*rapid re-housing*) mohlo byť lacnejšie, ako poskytovanie služieb pre rodičov bez domova a umiestňovanie ich detí do detských domovov. Tento záver potvrdzuje výsledky podobnej analýzy nákladov v Českej republike, kde sa ukázalo, že zjednocovanie rodín s deťmi v ústavnej starostlivosti bolo lacnejšie ako financovanie núdzového bývania a detských domovov.

V dvoch prípadoch sa však ukázalo, že bývanie s podporou nie je lacnejšou možnosťou. Je to poľutovaniahodné najmä v prípade osoby, ktorá bola chorá a dlhodobo bez domova (1. vineta). Súčasné nízke náklady na pomoc pre túto osobu totiž len málo odrážajú závažnosť jej situácie a potreby pomoci. Tieto zistenia sú v súlade so zisteniami FEANTSA, ktoré naznačujú, že bývanie s podporou nemusí byť lacnou možnosťou pre všetkých ľudí bez domova, najmä pre chronických bezdomovcov s vysokou potrebou pomoci, ktorí môžu trvalo potrebovať sociálnu prácu. *Housing first* môže pre klientov, ktorí už nie sú schopní začleniť sa do spoločnosti, predstavovať pomerne vysoké náklady.

Zároveň je potrebné uviesť, že analýza nákladov v Bratislave by sa mala vnímať v kontexte, v ktorom sú sociálne služby pre ľudí bez domova výrazne poddimenzované, a to dvomi spôsobmi. Prvým z nich je nedostatok kapacít týchto služieb⁴⁵ pričom úplne chýba trvalé riešenie bývania (napr. sociálne bývanie) pre chorých alebo nezamestnaných ľudí bez domova. Existujú iba nižšie priečky prechodného bývania, alebo zariadenia typu krízovej intervencie. Nie je prekvapujúce, že tieto základné služby, ktoré zabezpečia iba to, že nenechajú ľudí na ulici, sú lacnejšie ako profesionálny program bývania s podporou.

Po druhé, počas rozhovorov sme zistili, že v menšej alebo väčšej miere sa takmer všetci poskytovatelia spoliehali na dobrovoľnícku prácu. Vzhľadom na to, že mzdy zamestnancov boli zvyčajne najvyššou položkou vo výdavkoch ktoréhokoľvek poskytovateľa služieb zahrnutého do výskumu, táto stratégia účinne znížila skutočné náklady na prácu mnohých subjektov. Navyše takmer všetci poskytovatelia prenajímajú svoje priestory od mesta za symbolickú cenu (napríklad 1 EUR), čo ďalej znižuje skutočné náklady na služby pre ľudí bez domova.

Vo svetle týchto faktov sa prenájom bytov za trhovú cenu môže zdať ako neférové porovnanie, ale v súčasnej politickej situácii, keď je v meste akútny nedostatok sociálneho bývania a iné skupiny (napr. reštituentí) tiež súťažia o priestriedky, vidíme len malú šancu, že by si ľudia bez domova a skupiny zastupujúce ich záujmy mohli odkrojiť viac zdrojov pre seba. Možnosti na komerčnom trhu sme preto vyhodnotili ako realistickejšie a politicky uskutočniteľnejšie. Cena, ktorú sme za toto metodologické

⁴⁵ Napr. v čase našich rozhovorov s poskytovateľmi služieb boli takmer všetky útulky plné, a ak sa jedno miesto uvoľnilo, mohlo byť ihneď obsadené ďalším človekom bez domova.

rozhodnutie zaplatili, je, že náklady na program nájomného bývania sú veľmi vysoké. Ale aj napriek tomu analýza naznačuje, že v prípade určitých podskupín by takýto program mohol štátu a samosprávam generovať úspory.

Možno tiež namietat, že miery využitia niektorých služieb (napr. väzenia a detského domova) identifikované vo vinetách boli pomerne arbitrárne, a ak by sa tieto náklady nezohľadnili, alebo by sa zobrali do úvahy iné skupiny ľudí bez domova, náklady by boli úplne odlišné. To je určite opodstatnená námietka a nepredstierame, že identifikované náklady by boli uplatniteľné aj na niektorú väčšiu podskupinu ľudí bez domova, než tú, ktorá bola identifikovaná vo vinetách. Napriek tomu existujú dobré dôvody domnievať sa, že náklady zistené v analýze sú validne aspoň pre niektorých členov súčasnej bezdomoveckej populácie. Napríklad sa odhaduje, že na Slovensku je približne 40% detí v detských domovoch vyňatých z rodiny z dôvodu neadekvátnych bytových podmienok a podľa našich informácií od miestnych poskytovateľov služieb tento pomer nie je odlišný ani v prípade Bratislavy. Podobne, viac ako polovica väzňov má tendenciu byť recidivistami.⁴⁶ Aj keď v súčasnosti nie je známe, presne ako často ľudia bez domova v Bratislave využívajú tieto služby, budúce výskumy by mohli túto otázku objasniť.⁴⁷

Náklady na tím intenzívneho prípadového manažmentu (IPM), ktorý má za úlohu pomôcť klientom udržať si bývanie, boli vypočítané pre projekt bývania s podporou s 50 rodinami (alebo 100 jednotlivcami) bez domova. Nie je to náhoda, pretože 50 účastníkov je bežne považovaných za minimálny počet participantov, ktorý je potrebný na vyhodnotenie, v ktorom je možné štatisticky spoľahlivo vypočítať, či bol program úspešný, alebo nie.⁴⁸ Vzhľadom na to, že v súčasnosti na Slovensku neexistuje bývanie s podporou pre ľudí bez domova, a fakticky medzi zákonodarcami existuje všeobecná nedôvera alebo pochybnosť ohľadne efektívnosti tohto prístupu, navrhujeme, aby akákoľvek implementácia programu išla ruka v ruku s jeho evaluáciou. Finančné prostriedky z ESF sú k dispozícii a sú dostatočné na financovanie pilotného projektu bývania pre ľudí bez domova na obdobie dvoch rokov,⁴⁹ čo je presne obdobie, na ktoré sme aj v tejto analýze modelovali náklady. Na základe výsledkov pilotného projektu by samospráva (alebo vláda) mohla zodpovedne posúdiť, či chce investovať do programu bývania s podporou alebo nie.

⁴⁶ Napríklad v novembri 2017 predstavoval počet odsúdených vo výkone trestu odňatia slobody na Slovensku 8700 osôb a z toho 5 500 boli opakovane odsúdení. Zdroj: ("Počty obvinených a odsúdených," n.d.).

⁴⁷ Výberové zisťovania by sa mohli použiť na preskúmanie tejto otázky tak, že vzorka bezdomovcov odpovie, ako často používajú zdravotné služby, záchranku, či boli vo väzení a či majú deti v ústavnej starostlivosti.

⁴⁸ Je dôležité poznamenať, že na to, aby mohli byť výsledky pilotného programu zovšeobecnené na celú populáciu ľudí bez domova, by malo byť 50 účastníkov programu, ktorí zároveň predstavujú experimentálnu skupinu výskumu, náhodne vybraných. Pre uskutočnenie náhodného výberu musia byť ľudia bez domova najprv sčítaní. Následne sú medzi nimi identifikovaní tí, ktorí sú ochotní zúčastniť sa v programe. Samotní účastníci programu musia byť spomedzi nich vybraní náhodne (napr. prostredníctvom lotérie). Okrem toho je na meranie vplyvu programu potrebná aj kontrolná skupina bezdomovcov, ktorí nedostávajú bývanie s podporou v programe, ale slúžia ako komparatívny základ pre účastníkov programu. Členovia kontrolných skupín musia byť tiež vybraní náhodne (stačí 50 osôb alebo rodín). Rozdiel medzi priemernou mierou udržania bývania v experimentálnej skupine (ľudia v bývaní s podporou) a v kontrolnej skupine (ľudia bez bývania s podporou) po ukončení programu potom vyjadruje efektívnosť programu.

⁴⁹ Autor tejto správy má tieto informácie zo stretnutia ESF Thematic Network on Inclusion v Bruseli 4. a 5. mája 2017, ktoré spoločne organizovali AEIDL a FEANTSA. Téma stretnutia bola podpora cesty von z bezdomovectva s pomocou ESF. Ak by riadiace orgány mali záujem o viac informácií v tejto súvislosti, autor vie poskytnúť kontakt na FEANTSA, ktorí sú ochotní poskytnúť viac informácií o efektívnom využívaní ESF na ukončenie alebo zníženie bezdomovectva.

Bibliografia

485/2013 Z. z. Novela zákona o sociálnych službách. (n.d.). Retrieved January 22, 2018, from

<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-485>

Aidala, A. A., McAllister, W., & Yomogida, M. (2014). *Frequent users service enhancement "FUSE" initiative*. New York City: Columbia University.

Beňová, N., & Pohánková, Z. (n.d.). Pouličný kompas. Retrieved January 22, 2018, from

https://www.notabene.sk/swift_data/source/Zariadenia%20pre%20bezdomovcov/Poulicny_kompas_nota_bene.pdf

Busch-Geertsema, V. (2014). Housing first Europe—results of a European social experimentation project. *European Journal of Homelessness _ Volume, 8*(1). Retrieved from

https://www.researchgate.net/profile/Volker_Busch-Geertsema/publication/268074564_Housing_First_Europe_-_Results_of_a_European_Social_Experimentation_Project/links/5460afd10cf27487b451e645.pdf

Busch-Geertsema, V. (2016). *Housing First: Peer Review in Social Protection and Social Inclusion*

(Synthesis report). Belgium: European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Retrieved from

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2338&moreDocuments=yes&tableName=news>

Culhane, D. P., Metraux, S., & Hadley, T. (2002). Public service reductions associated with placement of homeless persons with severe mental illness in supportive housing. *Housing Policy Debate, 13*(1), 107–163.

Depaul Slovensko. (2016). *Výročná správa*. Bratislava. Retrieved from

<https://sk.depaulcharity.org/depaul-slovensko/na%C5%A1e-aktivity/dokumenty-na-stiahnutie/dokumenty-za-rok-2016>

- Gogoláková, P., Dostálová, K., Somogyiová, E., Vladárová, M., & Moricová, S. (2010). Bezdomovci -- problém z pohľadu verejného zdrotníctva, VII(1).
- Handbook of Field Experiments | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. (n.d.). Retrieved January 19, 2018, from <https://www.povertyactionlab.org/handbook-field-experiments>
- Hertz, D. (2016, March 24). Here's your definitive field guide to median rent statistics. Retrieved February 9, 2018, from <http://cityobservatory.org/a-field-guide-to-median-rent-statistics-contd/>
- HM1.1 Housing Stock and construction. (2017, August 3). Retrieved January 19, 2018, from <http://oe.cd/ahd>
- Intensive Case Management (ICM) Teams. (n.d.). Retrieved January 22, 2018, from <http://homelesshub.ca/solutions/supports/intensive-case-management-icm-teams>
- Jančura, M. (2016). *Sekundárna ponuka a prenájom 1.Q.2016* (Kvartálna analýza realitného trhu). Bratislava: Bencont Group. Retrieved from <http://www.bencont.sk/app/cmsSiteAttachment.php?ID=91&disposition=inline>
- Johnson, G. (2012). Housing First "down under": Revolution, realignment or rhetoric? *European Journal of Homelessness* _ Volume, 6(2).
- Kuhn, R., & Culhane, D. P. (1998). Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. Retrieved from https://works.bepress.com/dennis_culhane/3/
- Langstein, K. (2016). *Porovnavacia štúdia prestupného bývania a rapid re-housing v podmienkach mesta Banská Bystrica*. Banská Bystrica: Oddelenie sociálnej a krízovej intervencie, Mest Banská Bystrica. Retrieved from http://www.banskabystrica.sk/index.php?id_menu=15249
- Magistrát města Brna. (n.d.). *Projektový záměr: Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing)*. Retrieved from [https://socialnipecce.brno.cz/useruploads/files/kpsvl/pilotn%C3%AD_testov%C3%A1n%C3%AAD_rychl%C3%A9ho_zabydlen%C3%AD_rodin_s_d%C4%9Btmi_\(rapid_re-housing\).pdf](https://socialnipecce.brno.cz/useruploads/files/kpsvl/pilotn%C3%AD_testov%C3%A1n%C3%AAD_rychl%C3%A9ho_zabydlen%C3%AD_rodin_s_d%C4%9Btmi_(rapid_re-housing).pdf)

- Mašlejová, V. (n.d.). Pozor na alkohol: Ak sa zraníte, poisťovňa vám vystaví účet za liečbu. Retrieved January 22, 2018, from <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/pozor-alkohol-ak-zranite-poisťovna-vam-vystavi-ucet-za-liecbu.html>
- Mesto Bratislava. (2017). *Koncepcia pomoci ľuďom bez domova: Urbem Paupertas -- Mesto Chudobe*. Bratislava. Retrieved from http://m.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054569
- Mikloško, J. (2011). *Ohrozená rodina na Slovensku -- Analýza kontextu vyňatia detí z prirodzeného prostredia v rokoch 2006 až 2010*. Bratislava: Úsmev ako dar. Retrieved from <https://www.usmev.sk/images/docs/ohrozena%20rodina%20III/Ohrozena%20rodina%20web.pdf>
- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. (2015). *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*. Bratislava. Retrieved from <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=81554>
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Sekcia Európske programy, Odbor inklúzie marginalizovaných rómskych komunít. (2016). *Štandardná stupnica jednotkových nákladov pre vyzvanie na predloženie žiadosti o nenávratný finančný príspevok, kód vyzvania OPLZNP-PO5-2016-1*. Bratislava. Retrieved from https://www.minv.sk/swift_data/source/mvsr_a_eu/oplz/vyzvania/oktober16/tsp/P9_SSJN.pdf
- Mitchell, M. S., León, C. L. K., Byrne, T. H., Lin, W.-C., & Bharel, M. (2017). Cost of health care utilization among homeless frequent emergency department users. *Psychological Services, 14*(2), 193–202. <https://doi.org/10.1037/ser0000113>
- Národné centrum zdravotníckych informácií. (2017). *Posteľový fond v SR 2016* (Edícia zdravotnícka štatistika). Bratislava. Retrieved from <http://www.nczisk.sk/Documents/publikacie/2016/zs1749.pdf>

- Nicholls, C. M., & Atherton, I. (2011). Housing First: Considering Components for Successful Resettlement of Homeless People with Multiple Needs. *Housing Studies*, 26(5), 767–777.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2011.581907>
- Novák, K. A., & Matoušek, R. (2017). Analýza dopadů opatření rapid re-housing pro rodiny s dětmi na veřejné rozpočty. Platforma pro sociální bydlení. Retrieved from
https://www.socialnibydeni.org/sites/default/publicFiles/SOUBORY/2017/11/22/20-54-49/3_cbarrh_161003_1str.pdf
- Odbor inklúzie marginalizovaných rómskych komuniít, MVSR. (2016). *Štandardná stupnica jednotkových nákladov pre vyzvanie na predloženie žiadosti o nenávratný finančný príspevok*. Bratislava. Retrieved from
https://www.minv.sk/swift_data/source/mvsr_a_eu/oplz/vyzvania/oktober16/tsp/P9_SSJN.pdf
- Ondrušová, D., Csomor, G., & Škobla, D. (2016). *Uplatniteľnosť systému prestupného bývania a „housing-first“ v podmienkach SR*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. Retrieved from
http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2016/Skobla/uplatnitelnost_systemu_prestupneho_byvania_housing_first_vu_2016.pdf
- Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., & Kiss, I. (2017). *The State of Housing in the EU 2017 -- Complete report*. Brussels: Housing Europe. Retrieved from <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>
- Pleace, N. (2011). The ambiguities, limits and risks of Housing First from a European perspective. *European Journal of Homelessness*, 5(2).
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., & Bush-Geertsema, V. (2013). The costs of homelessness in Europe.
- Pleace, N., Benjaminsen, L., & Busch-Geertsema, V. (2013). *The Costs of Homelessness in Europe -- An Assessment of the Current Evidence Base* (EOH Comparative Studies on Homelessness).

- Brussels: European Observatory on Homelessness. Retrieved from
http://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_03_web8038170339305812402.pdf
- Počty obvinených a odsúdených. (n.d.). Retrieved January 22, 2018, from
http://www.zvjs.sk/index.php?po%E8ty_obvinen%FDch_a_ods%FAden%FDch
- Projekt Streetwork. (n.d.). Retrieved January 22, 2018, from <http://www.vagus.sk/streetwork/2/o-projekte-2/>
- Purposive sampling | Lærd Dissertation. (n.d.). Retrieved January 19, 2018, from
<http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php>
- Somogyi, E., Hegedüs, J., & Horváth, V. (2015). *A kriminalizáció és hajléktalan ellátás költségeinek összevetése a támogatott lakhatás (lakhatási és szociális szolgáltatások) költségeivel [Comparison of the costs of criminalization and homelessness with the costs of supported housing (housing and social services)]*. Budapest: Metropolitan Research Institute (MRI).
- Transitional Housing | The Homeless Hub. (n.d.). Retrieved January 19, 2018, from
<http://homelesshub.ca/solutions/housing-accommodation-and-supports/transitional-housing>
- Zaretzky, K., Flatau, P., Clear, A., Conroy, E., Burns, L., & Spicer, B. (2013, April 16). The cost of homelessness and the net benefit of homelessness programs: baseline study [Text]. Retrieved January 19, 2018, from <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/205>
- Zaretzky, K., Flatau, P., Spicer, B., Conroy, E., & Burns, L. (2017). What drives the high health care costs of the homeless? *Housing Studies*, 32(7), 931–947.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1280777>

Prílohy

Príloha 1: Zoznam odborníkov poskytovateľov služieb, s ktorými boli uskutočnené rozhovory

Barbora Gschwengová, Domov pre každého, sociálna pracovníčka, 20 nov. 2017

Jozef Kákoš, Depaul, riaditeľ, 23 nov. 2017

Sergej Kára, riaditeľ a Petra Kollárová, projektová koordinátorka vo Vaguse, 23 nov. 2017

Matej Polák, Záchranná zdravotná služba ZaMED, riaditeľ, 28 nov. 2017

Michaela Kvetanová, Univerzitná nemocnica Milosrdní bratia, 4 dec. 2017

Viliam Gyurke, detský domov Studienka, manažér sociálnej a výchovnej starostlivosti, 7 dec. 2017

Kapitán Dušan Roman, Ústav na výkon väzby a Ústav na výkon trestu odňatia slobody Bratislava, sociálny pracovník, 8 dec. 2017

Príloha 2: Dotazník pre poskytovateľov služieb

Dobrý deň, volám sa XY a pripravujem štúdiu o bezdomovectve. Som výskumníkom v IVPR, kde nás zaujímajú náklady na služby pre ľudí bez domova. Môžem sa opýtať niekoľko otázok ohľadne vašej práce pre túto štúdiu? Rozhovor bude trvať asi _____ minút.

Ďakujem za váš čas.

Názov subjektu:

Zriaďovateľ:

Respondent:

Dátum rozhovoru:

Povinné otázky

1. Aké druhy služieb ste poskytovali v minulom roku? Aké ste mali kapacity?

2. Môžete opísať, aké aktivity boli zahrnuté v týchto službách? *(ďalej iba o vybraných službách, ktoré predpokladáme, že by klienti nepotrebovali, ak by boli v Housing-led programe)*

3. Ako často ste poskytovali tieto služby v jednom týždni? (prevádzkové hodiny)

4. Aké boli jednotkové náklady týchto služieb?

Ak nevedia, tak:

5. Aké boli vaše ročné výdavky na tieto služby v minulom roku?

6. Koľko služieb/intervencií ste vykonali v minulom roku?

7. Máte databázu, v ktorej sledujete / môžete sledovať, ako často využívajú vaše služby tí istí klienti?

Ak áno:

8. Koľkým klientom ste poskytli vaše služby minulý rok?

Ak nie:

9. Vedeli by ste odhadnúť, ako často poskytujete služby / intervencie pre tých istých ľudí?

10. Mohli by ste popísať vášho typického klienta?

Vinety

11. Ukázať vinety a pýtať sa, či sa ich frekvencia používania služieb líši od typického klienta?

Ďalšie výdavkové položky (pre väčších poskytovateľov)

12. Aký veľký je váš tím, vrátane dobrovoľníkov?

13. Koľko zarábajú vaši zamestnanci, ktorí realizujú tieto služby?

14. Aké sú náklady na materiál / vybavenie potrebné na realizovanie Vašich služieb?

15. Koľko stojí prevádzka priestorov? (orientačne: prenájom, elektrina, voda, kúrenie)

16. Kto vám prispieva na tieto náklady? A akým podielom?

Identifikácia osôb bez domova (pre poskytovateľov zdravotných služieb a zariadení výkonu súdneho konania)

17. Máte klientov bez domova?

18. Ako zistíte, že klient je bezdomovec?

19. Aké percento vašich klientov sú ľudia bez domova?

Vzorec na vypočítanie frekvencie poskytnutia služieb:

$\frac{\text{Frekvencia poskytnutia služieb pre priemerného klienta}}{\text{vykonané intervencie za rok (6.) / počet klientov za rok (8.)}}$
--

Príloha 3: Vinety ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva v Bratislave

V prípade nižšie uvedených hypotetických klientov by sa líšila frekvencia používania služieb od vášho typického klienta? Ak áno, bolo by to častejšie alebo zriedkavejšie?

1. Starší muž v **chatke** s vysokými potrebami pomoci

- Starší muž (55)
- Má otvorenú ranu na nohe
- Spí v opustenej chatke na poli a do mesta sa dokáže dostať iba s ťažkosťami
- Nemá dôveru voči úradom

2. Muž v **nocľahárni** s vysokými potrebami pomoci

- Muž (40)
- Má problémy s návykovými látkami
- Nemá občiansky preukaz
- Spí v nocľahárni

3. Muž v **útulku** s miernymi potrebami pomoci

- Muž (40)
- Bol prepustený z nemocnice a nemá kde bývať
- Spí v útulku
- Poberá dávku v hmotnej núdzi

4. Osamelá matka v **útulku** s miernymi potrebami pomoci

- Mladá žena (25)
- Zažila domáce násilie
- Má jedno dieťa v detskom domove
- Býva v útulku
- Robí príležitostné práce

5. Pár v **chatke** s miernymi potrebami pomoci

- Muž (36) a žena (32)
- Nemajú nárok na byt pre mladé rodiny
- Muž pracuje vo fabrike a má problémy s alkoholom
- Žena robí príležitostné práce a má depresiu
- Prenajímajú si chatku na čierno
- Žena má dve deti v detskom domove

Príloha 4: Výpočet nákladov bezdomovectva a bývanie s podporou

Výpočty použité v analýze je možné stiahnuť v Excel súbore z webovej stránky IVPR: http://www.ivpr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2017/Csomor/analyza_nakladov_bezdomovectva_final_2.xlsx