



System podpory bývania a príspevkov na bývanie. Identifikácia optimálneho modelu na základe skúseností *best practice* v medzinárodnej perspektíve

Daniel Škobla

**Bratislava, 2018**

## Správa z výskumnej úlohy - názov

**Systém podpory bývania a príspevok na bývanie. Identifikácia optimálneho modelu na základe skúseností *best practice* v medzinárodnej perspektíve**

## Zadávatel'

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

## Zodpovedný riešiteľ

Ing. Mgr. Daniel Škobla, PhD.

## Obdobie riešenia výskumnej úlohy

január 2018 – december 2018

## 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)

## Abstrakt

Dôstojné bývanie je základnou životnou potrebou, ale zároveň nákladnou záležitosťou, ktorá často presahuje možnosti obyvateľov. Preto je potrebné vytvárať podmienky najmä pre bývanie príjmovo a sociálne slabších vrstiev obyvateľstva. Zámery štátnej bytovej politiky zohľadňujú národné princípy rozvoja bývania, skúsenosti medzinárodného vývoja a predovšetkým zásady akceptovaným Európskou úniou (EÚ). Nájomné bývanie je dôležitým nástrojom udržateľnosti bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov. Nájomné bývanie na Slovensku je jedným z kľúčových problémov, ktoré je potrebné riešiť, a to z pohľadu jeho fyzickej ako aj cenovej dostupnosti. Verejný nájomný sektor by mal slúžiť predovšetkým pre zabezpečenie sociálneho bývania, a teda by mal byť využívaný takými obyvateľmi, ktorí si nemôžu obstaráť bývanie na voľnom trhu. Pokiaľ ide o problematiku nájomného, musí sa v ďalšom období doriešiť forma jeho regulácie, ako aj okruh bytov a nájomcov, ktorých sa má

dotýkať. V podmienkach SR je v súčasnosti podpora bývania realizovaná aj prostredníctvom doplatkov na účely bývania, a to konkrétne príspevkom na bývanie, ktorý je súčasťou dávky a príspevkov v hmotnej núdzi v zmysle zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.

Pri tvorbe legislatívneho rámca je pritom potrebné rešpektovať princípy uvedené vyššie pri charakterizovaní verejného a súkromného nájomného sektoru. Aj keď sa v rámci jednotlivých európskych krajín jednotlivé politiky bývania a politiky nájomného či sociálneho bývania odlišujú, v EÚ ako celku, ale najmä v jej severnej a západnej časti, vlády dlhodobo podporujú aktívnu politiku bývania, na ktorú sa vyčleňuje v priemere jedno až štyri percent HDP. Takmer v každej krajine EÚ má vláda ako jeden z hlavných politických cieľov zabezpečenie primeraného a cenovo dostupného bývania. Npar. Nemecko má dlhú tradíciu dobre rozvinutého sektoru nájomného bývania. Dôležitosť nájomného bývania v Nemecku má svoje historické dôvody. V období po druhej svetovej vojne bol nedostatok bytov jedným z najnaliehavejších problémov krajiny. Nemecký nájomný sektor je charakterizovaný reguláciou rastu nájomného v kombinácii s vysokou istotou podmienok nájmu. Nedávny prudký nárast nájomného vo veľkých mestách a metropolitných oblastiach sa stal hlavnou politickou témou, čo v dôsledku viedlo k ďalšiemu posilneniu regulácie nájomného. Práve podpora bývania tak prostredníctvom fiškálnych nástrojov v procese výstavby ako aj kompenzácia nákladov na bývanie formou rôznych doplatkov, ako ju vidíme v najvyspelejších krajinách EÚ (napr. Nemecko, Švédsko) môže byť vhodným modelom pre slovenský verejný nájomný sektor bývania.

### **Kľúčové slová**

Bývanie, nájomné bývanie, sociálne bývanie, regulovaný nájom, podpora bývania, štátna bytová politika

### **Executive summary**

Decent housing is a basic living necessity but also a costly affair that often exceeds the potential of the population. Therefore, it is necessary to create conditions especially for the housing of the income and socially weaker layers of the population. State housing policy considerations take into account the national principles of housing development, the experience of international developments, and in particular the principles accepted by the European Union (EU). Rental housing is an important tool for housing sustainability for socially disadvantaged groups of people. Rental housing in Slovakia is one of the key issues that need to be addressed, both in terms of its physical and affordability. The public housing sector should serve primarily to provide social housing and should therefore be used by those who can not afford housing on the open market. With regard to rental issues, the form of its regulation, as well as the range of flats and tenants to be touched, must be addressed in the next period. Under the conditions of the Slovak Republic, housing support is currently also implemented by means of supplements for housing purposes, namely by the contribution to housing which is part of the benefit and contributions in material need in the sense of Act no. 417/2013 Coll. about help in material need.

Although individual housing policies and rental or social housing policies vary across European countries, governments, in the EU as a whole, but especially in the north and west, have long supported an active housing policy that is set aside on average between one and

four per cent GDP. Nearly every country in the EU has as one of the main policy objectives to ensure adequate and affordable housing. E. g. Germany has a long tradition of well-developed rental housing. The importance of rental housing in Germany has its historical reasons. In the period after the Second World War, the lack of housing was one of the most pressing problems in the country. The German rental sector is characterized by the regulation of rental growth combined with high certainty of lease terms. The recent sharp increase in rental rates in large cities and metropolitan areas has become a major political issue, which has led to a further strengthening of rental regulation. It is precisely housing support through the use of fiscal instruments in the construction process as well as the cost of housing in the form of various supplements, as seen in the most advanced EU countries (eg Germany, Sweden), as a suitable model for the Slovak public housing sector.

### **Key words**

Housing, rental housing, social housing, rent regulation, state housing support, state housing policy

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

© Inštitút pre výskum práce a rodiny

## Obsah

Úvod .....	6
1. Metodológia riešenia výskumnej úlohy .....	7
2. Podpora bývania v kontexte medzinárodného práva .....	8
3. Fakty o Slovensku .....	13
4. Konceptia štátnej bytovej politiky.....	14
5. Sociálne bývanie na Slovensku .....	16
6. Prestupné bývanie a tzv. housing first .....	18
7. Príspevok na bývanie na Slovensku.....	22
8. Bývanie v EÚ .....	25
9. Podpora bývania v Českej republike.....	28
10. Alternatívny projekt <i>housing-first</i> v Brne .....	30
11. Podpora bývania v Nemecku.....	35
12. Podpora bývania vo Švédsku .....	37
Záver .....	39
Literatúra .....	42

## Úvod

Dôstojné bývanie je základnou životnou potrebou, ale zároveň nákladnou záležitosťou, ktorá často presahuje možnosti obyvateľov. Preto je potrebné vytvárať podmienky najmä pre bývanie príjmovo a sociálne slabších vrstiev obyvateľstva. Výskumná úloha nadväzuje na Koncepciu štátnej bytovej politiky do roku 2020, ktorá ako rámcový dokument štátu pre oblasť bývania vyjadruje komplexné ciele štátu pre oblasť bytovej politiky. Vláda stanovila pre gestora MPSVR SR úlohu vypracovať koncepciu s cieľom riešenia potrieb bývania, ako aj finančnej dostupnosti bývania a v súlade s možnosťami štátneho rozpočtu a v súlade s cieľmi sociálne zodpovedného štátu. Cieľom štátnej bytovej politiky je postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania tak, aby bolo bývanie pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť primerané bývanie.

Zámery štátnej bytovej politiky zohľadňujú národné princípy rozvoja bývania, skúsenosti medzinárodného vývoja a predovšetkým sa približujú k zásadám akceptovaným Európskou úniou (EÚ). Nájomné bývanie na Slovensku je jedným z kľúčových problémov, ktoré je potrebné riešiť, a to z pohľadu jeho fyzickej, ako aj cenovej dostupnosti. Verejný nájomný sektor by mal slúžiť predovšetkým pre zabezpečenie sociálneho bývania, a teda by mal byť využívaný takými obyvateľmi, ktorí si nemôžu obstaráť bývanie na voľnom trhu. Z uvedeného dôvodu by mal tento sektor fungovať na princípe neziskovosti, aby hospodárenie s ním nebolo stratové, ale zároveň aby takéto bývanie bolo cenovo dostupné. Nájomné v tomto sektore by malo pokrývať všetky náklady spojené s obstaraním a prevádzkou nájomných bytov pri rešpektovaní princípu čo najnižšej obstarávacej ceny. Rešpektovanie týchto princípov si vyžaduje, aby bolo takéto bývanie ponúkané obcami a neziskovými organizáciami s priamou alebo nepriamou účasťou finančných zdrojov štátu.

Sociálne bývanie ako forma nájomného bývania je dôležitým nástrojom udržateľnosti bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov. V podmienkach SR je v súčasnosti podpora bývania realizovaná aj prostredníctvom doplatkov na účely bývania, a to konkrétne príspevkom na bývanie, ktorý je súčasťou dávky a príspevkov v hmotnej núdzi v zmysle zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Centrálné orgány ďalej majú za úlohu vypracovať aj podmienky pre poskytovanie príspevku na bývanie berúc do úvahy príjmovú situáciu domácnosti, a mieru sociálneho vylúčenia cieľovej skupiny. Uvažuje sa o novej právnej úprave príspevku, ktorý by vyčlenil tento príspevok z pomoci v hmotnej núdzi a určil jeho výšku tak, aby boli vytvorené podmienky pre udržateľnosť primeraného bývania. Príspevok na bývanie alebo jeho rôzne generické podoby môžu byť však nastavené rôznym spôsobom môžu mať rôzne podoby a rôznych krajiny upravujú podmienky pre získanie príspevku rôznymi spôsobmi.

Výskumná úloha má za úlohu zmapovanie situácie v oblasti bývania a bytovej politiky na Slovensku a v krajinách EÚ a na tomto základe navrhnutie modelu, ktorý by bol aplikovateľný v podmienkach SR. Výskumná úloha a jej výsledky, sa takýmto spôsobom môžu stať jedným z podkladov pre gestora úlohy, v procese nastavenia podoby príspevku na bývanie v podmienkach SR.

## 1. Metodológia riešenia výskumnej úlohy

Výskumná úloha sa opiera najmä o tzv. *desk research*, čo znamená štúdium zdrojovej literatúry a dokumentov, a následnú kompiláciu týchto materiálov, taký spôsobom, aby čo najviac cielene vypovedali o výskumnej otázke. Spracovaný materiál vychádza principiálne zo základných programových dokumentov OSN v oblasti bývania, zo strategických zámerov formulovaných v rámci Európskej únie, ako aj z dokumentov Slovenskej republiky, ktorými sú najmä koncepčné materiály k problematike štátnej bytovej politiky a energetickej hospodárnosti budov prijaté v predchádzajúcom období. Oporou pre výber a spôsob zaradenia medzinárodných dokumentov, ktoré tematizujú otázku podpory bývania, bola publikácia Právo na bývanie (Beňová – Matiaško 2018). V ďalšej analýze sme sa opierali aj o zdrojové materiály, ktoré analyzujú a popisujú situáciu na Slovensku ako aj o dáta štatistického úradu a EUROSTATU. Pre analýzu situácie v krajinách EÚ sme sa opreli o niektoré kľúčové správy napr. od organizácie Housing Europe Review, konkrétne o publikáciu *The State of Housing in Europe*. Analýza kontextu medzinárodných zmlúv a záväzkov Slovenska na úrovni OSN ale aj EÚ bola založená na čítaní relevantných zmlúv a dokumentov. Inšpiráciu sme tiež čerpali z materiálu pod názvom Právo na bývanie, ktorá bola vydaná občianskym združením Notabene v roku 2018. Komparatívne dáta, ktoré sú použité v prílohe k tejto správe sú údaje Eurostat, ktoré sú odvodené predovšetkým z mikroúdajov zo štatistiky EÚ o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC). Referenčnú populáciu tvorili všetky súkromné domácnosti a ich súčasní členovia pobývajúci na území členského štátu EÚ v čase zberu údajov. Z cieľovej populácie boli vo všeobecnosti vylúčené osoby žijúce v kolektívnych domácnostiach a v zariadeniach. Údaje za EÚ28 a eurozónu predstavujú vážený priemer podľa počtu obyvateľov údajov členských štátov. Okrem toho, sme sa opierali o štrukturované aj menej štrukturované a neformálne rozhovory s expertmi a expertkami na otázky bývania a sociálneho bývania zo štátnych inštitúcií ako aj z mimovládnych organizácií. Všetkým, ktorí nám venovali svoj čas, patrí vďaka.

## 2. Podpora bývania v kontexte medzinárodného práva

Právo na bývanie je legislatívne zakotvené právo, vystupuje ako súčasť právnych noriem v kontexte medzinárodného a domáceho práva.<sup>1</sup> Základné východisko nielen pre právo na bývanie, ale aj pre iné legislatívne úpravy v oblasti politických, ale aj sociálnych práv, predstavuje Všeobecná deklarácia ľudských práv (UDHR) z roku 1948. Ako uvádzajú mnohí autori (napr. Beňová-Matiaško 2018) v čl. 25 ods. 1 je právo na bývanie chápané ako súčasť širšieho práva na primeranú životnú úroveň. Podľa tohto článku:

„každý má právo na životnú úroveň primeranú zdraviu a blahobytu jeho i jeho rodiny, vrátane do toho potravy, šatstvo, bývanie, lekársku opateru a nevyhnutné sociálne služby, právo na zabezpečenie v nezamestnanosti, v chorobe, pri pracovnej neschopnosti, pri ovdovení, v starobe alebo v ostatných prípadoch straty zárobkových možností, ktoré vznikli okolnosťami nezávislými od jeho vôle.“ (Všeobecná...).

„Toto obsahuje požiadavku primeranosti, a to vo vzťahu ku zdraviu a blahobytu každej osoby. Má vyjadrovať, že naplnenie základných materiálnych potrieb je predpokladom pre život v dôstojnosti a slobode. Tento článok obsahuje požiadavku primeranosti, a to vo vzťahu ku zdraviu a blahobytu každej osoby“ (Beňová-Matiaško 2018 s.11).

Podľa analytikov, snáď druhý dokument v hierarchii dôležitosti, ktorý je relevantný otázke bývania, je Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ICESCR 1966). „Predstavuje základný dohovor upravujúci sociálne práva, vrátane práva na bývanie a je pre Slovensko záväzný“ (Ibid. s. 12). Právo na bývanie je upravené v čl. 11 ods. 1 Paktu OSN a podľa tohto: „Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok“ (Medzinárodný...). „Čl. 11 ods. 1 Paktu OSN bol interpretovaný Výborom OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo Všeobecnom komentári č. 4 z roku 1991 tak, že upravuje právo na adekvátne bývanie, a týka sa každej osoby, pretože jednotlivci a rodiny majú právo na adekvátne bývanie bez ohľadu na vek, ekonomický status, príslušnosť k akejkoľvek skupine či ďalšie faktory“ (Ibid. s. 12).

„Právo na bývanie by nemalo byť interpretované úzko, reštriktívne. Právo na bývanie by malo byť skôr chápané ako právo žiť niekde v bezpečí, mieri a dôstojnosti. Toto vymedzenie je vhodné aspoň z dvoch dôvodov. Po prvé, právo na bývanie je integrálne spojené s inými ľudskými právami a základnými princípmi, na ktorých je Pakt vybudovaný. Po druhé, odkaz na byt v čl. 11 ods. 1 Paktu nesmie byť chápaný ako odkaz iba na bývanie, ale ako odkaz na adekvátne bývanie“ (Všeobecný komentár /1992/23, ods. 7).

Podľa analytikov je „právo na bývanie, chápané ako adekvátne bývanie, a podlieha tzv. progresívnej realizácii v zmysle čl. 2 ods. 1 Paktu OSN. To znamená, že k jeho naplneniu bude dochádzať postupne v čase, a to pri maximálnom využití zdrojov, pričom štát musí na jeho naplnenie použiť všetky vhodné prostriedky, vrátane legislatívnych opatrení“ (Beňová-Matiaško s. 12).

---

<sup>1</sup> Táto kapitola sa štruktúrou, ako aj výberom dokumentov opiera o publikáciu Beňová, N. a M. Matiaško 2018: Právo na bývanie, Bratislava: Notabene, Proti Prúdu, Socia, ktorá mimoriadne prehľadným spôsobom zaraďuje a analyzuje relevantné medzinárodné záväzky a dokumenty v oblasti podpory bývania.



Ďalší významný dokument, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (ICCPR) neupravuje právo na bývanie, ale podľa analytikov je relevantný k otázke práva na bývanie. „Čl. 26 tohto paktu garantuje všeobecný zákaz diskriminácie, ktorý je chápaný ako samostatné právo a môže byť porušený aj v prípade, ak štát nechráni pred diskrimináciou v oblasti bývania. Domov je chránený v čl. 17 negatívne, teda povinnosťou nezasahovať. Právo na bývanie sa dá chápať ako súčasť práva menšín na užívanie vlastnej kultúry, náboženstva alebo jazyka podľa čl. 27.“ (Ibid. s. 19).

Ďalší významný dokument, Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (CERD) v čl. 5 písm. e) bod 2 upravuje záväzok štátu zakázať a odstrániť rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách a zaručiť právo každého na rovnosť pred zákonom aj pri používaní práva na bývanie (CERD). Podľa analytikov je tento dohovor relevantný k otázkam práv na bývanie a napríklad Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie sa „porušením tohto ustanovenia zaoberal v niekoľkých rozhodnutiach, napríklad v prípade možnej diskriminačnej ponuky bytov zo strany bytovej agentúry pre príslušníka etnickej menšiny“ (Beňová-Matiaško 2018 s.19) .

Kľúčový dokument Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (CEDAW) tematizuje právo na bývanie v limitovanom rozsahu. Čl. 14 ods. 2 písm. h) ustanovuje, že štát povinný prijať všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien vo vidieckych oblastiach, okrem iného aj právo mať primerané životné podmienky, najmä pokiaľ ide o bývanie, sanitárne zariadenia, dodávky elektriny a vody, dopravu a spoje (CEDAW).

Predmetom dohovoru OSN o právach dieťaťa (CRC) sú aj životné podmienky a životná úroveň detí. Čl. 27 ods. 1 stanovuje: „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo každého dieťaťa na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, duchovný, mravný a sociálny rozvoj.“ Dieťaťom je v zmysle čl. 1 každá ľudská bytosť mladšia ako osemnásť rokov. Podľa analytikov „čl. 27 ods. 1 sa od čl. 11 Paktu OSN odlišuje v tom, že prekračuje materiálne aspekty tohto práva, ako je jedlo či bývanie a vyžaduje viac ako zaistenie základných potrieb. Dieťa má totiž právo žiť v takých podmienkach, ktoré mu umožnia rozvoj v úplne schopnú a dobre fungujúcu dospelú osobu. Takto chápané právo na bývanie je prepojené s právom detí na zdravie podľa čl. 24 Dohovoru. Podľa Výboru OSN pre práva dieťaťa, adekvátne bývanie zahŕňa bezpečné podmienky pre varenie, prostredie bez cigaretového dymu, s dostatočným prúdením vzduchu, efektívnym manažmentom odpadu a odvozu odpadu z ubytovacích častí a bezprostredného okolia, bez plesní a iných toxických látok, rodinnú hygienu, čo sú základné predpoklady pre zdravý vývin a rozvoj dieťaťa“ (Beňová-Matiaško 2018 s.23).

Tento Dohovor zároveň stanovuje podľa čl. 27 ods. 3:

„Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, v súlade s podmienkami daného štátu a v rámci svojich možností robia potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom a iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú, na uskutočňovanie tohto práva a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä v oblasti zabezpečenia potravín, šatstva a bývania.“ Ako uvádzajú Beňová a Matiaško, povinnosti formulované v tomto ustanovení nedávajú štátom priestor pre úvahu a jeho implementácia, v súlade s národnými podmienkami a v rámci zdrojov daného štátu, by mala byť interpretovaná v spojení s čl. 4 Dohovoru, teda podľa kritéria maximálneho rozsahu dostupných zdrojov. V prípade, že je to nutné, tak aj v

rámci medzinárodnej spolupráce. Podľa analytikov, „interpretácia článku 27 ods. 3 sa neobmedzuje na opatrenia za účelom pomoci rodičom a iným osobám zodpovedným za dieťa. Závazok poskytnúť programy materiálnej pomoci a podpory v prípade potreby by mal byť interpretovaný tiež tak, že zakotvuje pomoc poskytnutú priamo deťom. To môže byť relevantné napríklad v prípade detí z ulice, ktoré nemajú väzby k svojej rodine, alebo ich rodina zneužívala. Priama materiálna pomoc deťom vo forme služby môže byť poskytovaná buď štátom, alebo prostredníctvom štátnej podpory organizáciám občianskej spoločnosti“ (Ibid. s. 24). Z tohto zároveň vyplýva to, že „deti, vrátane tých, ktoré žijú v neformálnom či nelegálnom bývaní, by nemali byť vystavené nútenému vyst'ahovaniu skôr, než im bude poskytnuté náhradné primerané ubytovanie“ (Ibid.).

Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD) chápe zdravotné postihnutie cez prizmu ľudsko-právneho prístupu. Zdôrazňuje autonómiu osôb so zdravotným postihnutím, ich dôstojnosť, nezávislosť a participáciu na živote spoločnosti. „Dáva nový význam konceptom vzájomnej previazanosti a nedeliteľnosti ľudských práv, a to osobitne v kontexte práva žiť dôstojne vo svojom vlastnom domove“ (Beňová-Matiaško 2018 s. 24). Podľa Dohovoru, čl. 28: Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na primeranú životnú úroveň pre ne aj pre ich rodiny vrátane ubytovania a na ustavičné zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na sociálnu ochranu a na využívanie tohto práva bez diskriminácie a prístup ... .. osobám so zdravotným postihnutím ... k programom verejnej bytovej výstavby“ (CRPD).

Rozsah sociálneho bývania sa môže v jednotlivých členských štátoch EÚ líšiť v závislosti od histórie a kultúry a verejnej intervencie v každom členskom štáte a vzhľadom na prevládajúcu hospodársku a sociálnu situáciu. V kontexte EÚ sú pre právo na bývanie je kľúčový Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, ktorého možné porušenia posudzuje Európsky súd pre ľudské práva. Podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach má každý právo „na rešpektovanie svojho obydľia“. Právny pojem obydľia predstavuje v systéme dohovoru pojem, ktorý nie je závislý na klasifikácii v domácom právnom poriadku a je chápaný široko. „Pre definíciu bývania je rozhodujúca funkcia daného priestoru pre konkrétneho človeka, nie jeho forma. Aj keď z EDLP nie je možné odvodiť pozitívny záväzok človeku poskytnúť konkrétny byt EDLP kladie dôraz na podporu pri riešení bytového problému“ (Beňová-Matiaško s. 28).

Právo na bývanie je zakotvené v čl. 31 Európskej Revidovanej sociálnej charty:

„Na zabezpečenie účinného výkonu práva na bývanie sa zmluvné strany zaväzujú prijať opatrenia určené na:

1. podporu prístupu k bývaniu na dostatočnej úrovni,
2. predchádzanie výskytu a zníženie počtu osôb bez prístrešia s cieľom postupného vyriešenia ich situácie,
3. sprístupnenie ceny bývania osobám bez dostatočných príjmov.“

„Podľa Charty adekvátne bývanie znamená také bývanie, ktoré je zo zdravotného, hygienického a stavebného hľadiska bezpečné, má všetko základné vybavenie ako vodu, kúrenie, odpad, sanitárne zariadenia a elektrinu, nie je preplnené a jeho stabilita z hľadiska držby je zaručená zákonom. Tieto štandardy sa aplikujú tak na nájomné, ako aj na vlastnícke

bývanie, na novostavby, ako aj už postavené budovy. Štát pritom môže právo na adekvátne bývanie zabezpečiť prostredníctvom rôznych opatrení, predovšetkým vytvorením bytového fondu, dohľadom nad dodržiavaním vyššie uvedených štandardov či prijatím pravidiel na rozvoj bývania“ (Ibid. s 29). Podľa analytikov je kľúčové to, že štát musí prijať príslušné opatrenia v rozumnom čase aj keď sú podľa národného práva za určitú oblasť zodpovedné orgány samosprávy, v konečnom dôsledku je za dodržovanie záväzkov plynúcich z Charty zodpovedný štát (Ibid.). Toto sa v slovenskom kontexte vzťahuje aj na praktické problémy z nedostatočnou infraštruktúrou a absenciou prívodu vody v tzv. rómskych osadách (Škobla-Filčák 2016). Štát ako zmluvná strana Charty musí v prípade delegovania právomocí na samosprávy dohliadať, aby tieto náležite plnili záväzky a konečnú zodpovednosť za implementáciu politík vždy nesie vláda (Beňová-Matiaško 2018).

Tretí odsek čl. 31 Charty zaručuje všetkým osobám bez dostatočných príjmov prístup k bývaniu za dostupnú cenu. Dostupná cena bývania je taká, keď si domácnosť môže dovoliť zaplatiť počiatočné náklady na bývanie a pravidelné nájomné a poplatky súvisiace s bývaním na dlhodobej báze a stále si môže dovoliť minimálny životný štandard (*Európsky výbor pre sociálne práva, Prvá správa o neratifikovaných ustanoveniach Európskej sociálnej charty* 2015, s. 26).

Podľa Európskeho výboru pre sociálne práva k naplneniu práva na bývanie musí štát podporiť predovšetkým výstavbu sociálneho bývania a sociálne bývanie musí byť zacielené obzvlášť na najviac znevýhodnené skupiny obyvateľstva. (*Súhrn rozhodovacej činnosti Európskeho výboru pre sociálne práva s. 173*).

Toto ustanovenie vyžaduje od štátu, aj „zaviedol príspevok na bývanie aspoň pre osoby s nízkym príjmom a znevýhodnené osoby. Príspevok na bývanie má byť považovaný za vymožiteľné právo: všetky domácnosti, ktoré spĺňajú podmienky na jeho priznanie, ho musia v praxi aj dostať. V prípade odmietnutia poskytnúť príspevok na bývanie musia existovať účinné opravné prostriedky. Všetky vyššie uvedené opatrenia musia byť prijaté na nediskriminačnom základe, obzvlášť vo vzťahu k marginovalizovaným skupinám: Rómom, osobám so zdravotným postihnutím či ľuďom bez domova (Beňová-Matiaško 2018 s. 32).

Slovenská republika článok 31 neratifikovala, pretože Charta umožňuje štátom si vybrať, ku ktorým ustanoveniam sa chcú zaviazat' a ku ktorým nie. Podľa analytikov: „to ale automaticky neznamená, že čl. 31 Charty, a provízie ktoré boli v jeho rámci formulované, nemožno vo vzťahu k Slovensku aplikovať. Práve naopak, interpretácia práva na bývanie podľa čl. 31 Charty je relevantná, a to z niekoľkých dôvodov. Po prvé, Slovensko ratifikovalo ďalšie články Charty, ktoré zaručujú právo na bývanie pre určité skupiny obyvateľstva, napr. deti, rodiny, ľudí so zdravotným postihnutím, osoby ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením, staršie osoby. Zároveň Európsky výbor pre sociálne práva interpretuje právo na bývanie obsiahnuté v týchto ustanoveniach ako identické s právom na adekvátne bývanie, ktoré zaručuje čl. 31 Charty“ (Ibid. s. 33).

Článok 30, ktorý vyjadruje právo na ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením, „obsahuje zase záväzok prijať opatrenia v rámci celkového a zosúladeného postupu na podporu efektívneho prístupu osôb v situácii sociálneho vylúčenia alebo chudoby, či osôb vystavených riziku vzniku takejto situácie, ako aj ich rodín, predovšetkým k zamestnaniu, bývaniu, odbornej príprave a vzdelávaniu, kultúre a k sociálnej a lekárskej pomoci. Podľa tohto ustanovenia musia štáty osobám ohrozeným chudobou a sociálnym vylúčením zaistiť

efektívny prístup k bývaniu.“ (Ibid. s. 34). Podľa analytikov tento „zákaz diskriminácie znamená, že užívanie práv uznaných v Charte musí byť zabezpečené bez ohľadu na rasu, farbu pleti, pohlavie, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné názory, bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo sociálny pôvod, zdravie, príslušnosť k národnostnej menšine, pôvod alebo iné postavenie“ (Ibid.).

### 3. Fakty o Slovensku

Slovensko malo podľa sčítania z roku 2011 podiel 370 bytov na 1 000 obyvateľov, čo je druhý najnižší podiel v Európskej únii, z toho obývaných je 329 bytov. Priemer EÚ je 500 bytov na 1 000 obyvateľov. Na Slovensku bolo 1 994 897 bytov, z toho 1 776 698 bolo obývaných. Od sčítania v roku 2001 pribudlo 110 051 bytov. Najviac obývaných bytov na 1 000 obyvateľov je v Bratislavskom kraji (439), najmenej v Prešovskom kraji (270). Výstavba bytov vo všetkých segmentoch od roku 2000 stúpala od 10 000 dokončených bytov ročne až po 18 000 v roku 2008. Po kríze poklesla na približne 13 000 bytov ročne, ale postupne sa stabilizovala na úrovni 15 000 dokončených bytov ročne. Z hľadiska samosprávy najvyšší počet dokončených verejných nájomných bytov bol v roku 2003, a to 3 993, v roku 2011 to bolo 1 568 a v roku 2016 už len 336. Z hľadiska objemu verejnej nájomnej bytovej výstavby Slovensko patrí medzi krajiny s veľmi nízkym podielom nájomného bývania, iba 9,5%, pričom podiel obyvateľov s regulovaným nájomným je iba 1,5%, čo je štvrtý najnižší podiel v Európskej únii.

Približne 3% nájomných bytov sú vo vlastníctve samosprávy, 3,5% sú vo vlastníctve bývalých stavebných bytových družstiev, ktoré z rôznych dôvodov neboli predané do osobného vlastníctva. Zhruba 3% nájomných bytov tvoria súkromné nájomné bývanie, prevádzkované takmer výlučne fyzickými osobami. Sektor komerčného nájomného bývania prevádzkovaný právnickými osobami vlastne neexistuje. Záujem samospráv o výstavbu nájomných bytov klesá, aktívnejšie sú skôr obce a menšie mestá; centrá, v ktorých sú pracovné príležitosti, sa tejto téme venujú podstatne menej. Príčiny sú v nedostatku pozemkov, ale aj v nestabilnej situácii z hľadiska dotácií štátu, ktoré samosprávy uprednostňujú pred úvermi, pretože ich výška je každoročne určovaná v štátnom rozpočte a nie je predvídateľná.

Finančná záťaž spojená so zabezpečením bývania na Slovensku znižuje životnú úroveň veľkého počtu ľudí. Nedostatok dostupného bývania výrazne brzdí rast pôrodnosti, prispieva teda k demografickému problému Slovenska – naša krajina starne jedným z najrýchlejších temp v EÚ. Až 74% mladých ľudí vo veku 18 až 34 rokov žije na Slovensku so svojimi rodičmi, čo je najvyšší podiel v Európskej únii.<sup>2</sup> A ako hlavný dôvod odkladania založenia rodiny vníma podľa prieskumu z roku 2015 najviac mladých ľudí (45,4%) práve finančnú nedostupnosť vlastného bývania.

## 4. Koncepcia štátnej bytovej politiky

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 ako rámcový dokument štátu pre oblasť bývania vyjadruje komplexné ciele štátu pre oblasť bytovej politiky, definuje nástroje na ich dosiahnutie, ako aj formuluje zodpovednosť občanov, štátu, obcí, vyšších územných celkov a súkromného sektora pri zabezpečovaní bývania. Koncepcia bezprostredne nadväzuje na prijaté koncepčné materiály v oblasti štátnej bytovej politiky a energetickej hospodárnosti budov, taktiež vychádza z aktuálneho stavu rozvoja spoločnosti a reflektuje na aktuálne podmienky v rozvoji bývania.

Koncepcia konštatuje, že bývanie je jednou zo základných ľudských potrieb, ktorá by mala byť uspokojovaná na úrovni zodpovedajúcej celkovému stupňu sociálno-ekonomického rozvoja spoločnosti. Podľa koncepcie, v podmienkach trhovej ekonomiky sa zodpovednosť za obstaranie vlastného bývania prenáša na občana. Koncepcia ďalej formuluje, že základným poslaním štátu je vytvárať stabilné trhové prostredie umožňujúce domácnostiam bývať podľa ich príjmovej situácie, podporujúce mobilitu pracovnej sily využitím existujúceho bytového fondu bez nadmerného tlaku na bytovú výstavbu.

Koncepcia nevníma bývanie izolovane, ale ako základný element udržateľného rozvoja. Tento komplexný prístup je vyjadrený konceptom udržateľného bývania, ktorý je charakterizovaný integrovaným prístupom k riešeniu bytovej politiky. Takýto prístup v sebe zahŕňa široké spektrum aktivít k dosiahnutiu udržateľnosti v rozvoji bývania a vychádza z naplňania troch základných pilierov udržateľnosti, a to environmentálneho, ekonomického a sociálneho. V súlade s uvedeným sú koncipované ciele a priority bytovej politiky.

Prioritné úlohy podľa Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020 sú stanovené nasledovne.

1. Pripraviť legislatívny návrh právnej úpravy určovania regulovanej ceny nájmu bytov obstaraných z verejných prostriedkov (maximálne vo výške nákladového nájomného)
2. Pripraviť novelizáciu zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov s cieľom určiť termín ukončenia prevodu bytov z vlastníctva štátu a obcí do vlastníctva nájomcov bytov za zvýhodnených podmienok
3. Analyzovať daňové nástroje zamerané na podporu rozvoja nájomného bývania (pre zapojenie súkromného kapitálu)
4. Vypracovať novú právnu úpravu príspevku na bývanie, a to vyčlenením tohto príspevku z pomoci v hmotnej núdzi a určením jeho výšky tak, aby boli vytvorené podmienky pre udržateľnosť primeraného bývania
5. Vytvoriť systém viacstupňového prestupného bývania s využitím existujúcich foriem poskytovaného bývania
6. Analyzovať právny rámec fungovania právnických osôb v neziskovom režime v oblasti rozvoja nájomného bývania
7. V nadväznosti na výsledky analýzy právneho rámca fungovania právnických osôb v neziskovom režime v oblasti rozvoja nájomného bývania prijať potrebnú právnu úpravu, ktorou sa zabezpečí efektívne a transparentné nastavenie neziskového režimu rozvoja nájomného bývania
8. V nadväznosti na výsledky analýzy právneho rámca fungovania právnických osôb v neziskovom režime v oblasti rozvoja nájomného bývania zabezpečiť vhodné stimulačné nástroje pre podporu efektívneho fungovania daného segmentu

9. Prijímať opatrenia na znižovanie spotreby energie budov, a to najmä v oblasti konštrukcií budov, vykurovacích systémov, prípravy teplej úžitkovej vody, a na zvýšenie podielu využívania obnoviteľných zdrojov energie
10. Vypracovanie analýzy úpravy právneho rámca v oblasti bývania
11. Zvýšiť multiplikačný efekt finančných zdrojov investovaných do oblasti bývania prostredníctvom ŠFRB (zapojenie súkromného sektora do celkovej obnovy bytového fondu)
12. Pripraviť v intenciách schváleného legislatívneho zámeru Občianskeho zákonníka návrh zmien súčasného právneho rámca vzťahov vlastníkov a nájomcov s cieľom zabezpečiť ich vzájomnú rovnováhu právneho postavenia pri nájme bytu, a to inkorporovaním ustanovení zákona č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu

## 5. Sociálne bývanie na Slovensku

Verejný nájomný sektor by mal slúžiť predovšetkým pre zabezpečenie sociálneho bývania, a teda by mal byť využívaný takými obyvateľmi, ktorí si nemôžu obstarat' bývanie na voľnom trhu. Z uvedeného dôvodu by mal tento sektor fungovať na princípe neziskovosti, aby hospodárenie s ním nebolo stratové, ale zároveň aby takéto bývanie bolo cenovo dostupné. Nájomné v tomto sektore by malo pokrývať všetky náklady spojené s obstaraním a prevádzkou nájomných bytov pri rešpektovaní princípu čo najnižšej obstarávacej ceny. Rešpektovanie týchto princíпов si vyžaduje, aby bolo takéto bývanie ponúkané obcami a neziskovými organizáciami s priamou alebo nepriamou účasťou finančných zdrojov štátu.

Koncept sociálneho bývania je dôstojným, sociálne a ekonomicky najefektívnejším riešením pre ľudí v bytovej núdzi. Ponúka stabilné, dlhodobé a trvalé riešenie adekvátneho bývania. Nejde o poskytovanie sociálnej služby a sociálne bývanie by sa nemalo chápať ako poskytovanie sociálnych služieb. Právo na bývanie znamená právo na adekvátne bývanie. Zostáva ale otázka, čo je táto adekvátnosť, resp. primeranosť. Absencia definície v slovenskom práve adekvátnosti či primeranosti znamená, že je potrebné interpretovať to tak, ako to majú medzinárodné orgány.

Pojem sociálneho bývania a definícia jeho prijímateľov je upravená v Zákon č. 443/2010 Z. z. Zákon o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, v ustanovení § 22 definuje oprávnené fyzické osoby ako osoby, ktorých mesačný príjem nepresahuje trojnásobok životného minima. Za určitých okolností nesmie presahovať štvornásobok životného minima pokiaľ ide o domácnosť, v ktorej žije ťažko zdravotne postihnutý člen alebo o domácnosť osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom alebo o domácnosť, v ktorej člen zabezpečuje definované všeobecne prospešné spoločenské služby.

Zákon nerozvíja definovaný pojem sociálneho bývania, neformuluje jeho obsah, význam, nedefinuje zraniteľné skupiny, ani spôsob, ako sprostredkovať sociálne bývanie práve tým najzraniteľnejším, nepočíta pri poskytovaní sociálneho bývania s ďalšími službami. Po druhé, zákon neukladá povinnosť pre mestá a obce sociálne bývanie aspoň v minimálnej miere pre svojich zraniteľných občanov sprostredkovať. Taktiež neupravuje podmienky procesu udeľovania sociálnych bytov – to ponecháva v kompetencii miest a obcí, ktoré kritérium zraniteľnosti osôb môžu a nemusia brať do úvahy. Realizačná prax ukazuje, že príjem fyzických osôb nie je ohraničený len zhora, ale aj zdola, domácnosti po odrátaní nájomného musí ostať životné minimum. Sociálne bývanie je tak pre najviac zraniteľné skupiny s najnižšími príjmami na Slovensku fakticky nedosiahnuteľné.

Mestá a obce možnosť poskytovania sociálneho nájomného bývania vnímajú skôr okrajovo, majú veľmi nízky počet nájomných bytov a riešenia ľudí v bytovej núdzi či sociálne vylúčených ľudí bez domova chápu skôr v zmysle poskytovania sociálnych služieb ako v oblasti zaistenia sociálneho bývania. Pritom výška nájomného v sociálnych bytoch upravená opatrením Ministerstva financií Slovenskej republiky z 23. apríla 2008 č. 01/R/2008 o regulácii cien nájmu bytov je väčšinou veľmi priaznivá a umožnila by platby nájomného aj zraniteľným skupinám. Podľa tohto opatrenia nesmie ročná výška nájmu presiahnuť 5 % obstarávacej ceny bytu. V súčasnosti je nájomné v sociálnych bytoch rádovo nižšie ako pri komerčných nájmoch. Často, najmä pri novostavbách, môže byť dokonca nižšie aj ako nákladové nájomné, ktoré neráta so ziskom, len predstavuje pokrytie nákladov zaobstarania a prevádzky bývania.



Slovensko má takmer najnižší podiel cenovo dostupných verejných/sociálnych bytov spomedzi všetkých krajín EÚ, napríklad menej ako Rumunsko, ktoré má podobnú štruktúru vlastníkov bytov a domov. Slovensko patrí medzi krajiny s veľmi nízkym podielom nájomného bývania, iba 9,5%, pričom podiel obyvateľov s regulovaným nájomným je iba 1,5%, čo je štvrtý najnižší podiel v Európskej únii. Približne 3% nájomných bytov sú vo vlastníctve samosprávy, 3,5% sú vo vlastníctve bývalých stavebných bytových družstiev, ktoré z rôznych dôvodov neboli predané do osobného vlastníctva. Zhruba 3% nájomných bytov tvoria súkromné nájomné bývanie, prevádzkované takmer výlučne fyzickými osobami. Sektor komerčného nájomného bývania prevádzkovaný právnickými osobami vlastne neexistuje. Záujem samospráv o výstavbu nájomných bytov klesá, aktívnejšie sú skôr obce a menšie mestá; centrá, v ktorých sú pracovné príležitosti, sa tejto téme venujú podstatne menej. Príčiny tkvejú v nedostatku pozemkov, ale aj v nestabilnej situácii z hľadiska dotácií štátu, ktoré samosprávy uprednostňujú pred úvermi, pretože ich výška je každoročne určená v štátnom rozpočte a nie je predvídateľná.

Naopak, Slovensko má v rámci EÚ piaty najvyšší podiel obyvateľov s bytom v osobnom vlastníctve bez zaťaženia hypotékou, a to 77,9%. To je výsledok zákona z roku 1992 o predaji bývalých družstevných a štátnych bytov do osobného vlastníctva, založeného na nárokovom princípe. Ďalších 11,3% je podiel obyvateľov, ktorí bývajú vo vlastnom byte, ale na jeho obstaranie si zobrali pôžičku či hypotéku. Toto je v súčasnosti hlavný spôsob ako sa dostať k bývaniu, najmä pre mladých ľudí, ale veľká časť mladých ľudí si ho nemôže dovoliť. To sú dôvody, prečo až 74% mladých ľudí vo veku 18 až 34 rokov žije so svojimi rodičmi, čo je najvyšší podiel v Európskej únii. V spoločnosti sa vžila predstava, že cieľom aj ľudí s nízkymi príjmami je získať vlastnícke bývanie, lebo nájomné byty sú iba pre sociálne slabších. Prispel k tomu aj štát, ktorý v koncepcii štátnej bytovej politiky vychádza z filozofie, že primerané bývanie si má zabezpečiť občan prostredníctvom trhového mechanizmu a bytová politika má pomáhať tým, ktorí si sami pomôcť nemôžu. Čiže zameriava sa na sociálne bývanie, a nie na dostupné nájomné bývanie, ktoré by mohlo tvoriť ponuku aj pre strednú vrstvu, najmä pre mladých ľudí a mladé rodiny. V oblasti problematiky bývania a špecificky nájomného bývania v spolupráci so ZMOS by sa mohli identifikovať bariéry výstavby nájomných bytov z pohľadu samospráv (chýbajúce pozemky, problémy so zahusťovaním, ako riešiť VO, ak majú vlastný podnik na výstavbu). Osobitne by bolo potrebné analyzovať bariéry výstavby verejného nájomného bývania vo väčších mestách.

## 6. Prestupné bývanie a tzv. housing first

Na Slovensku väčšina samospráv uplatňuje nejakú politiku nájomného bývania (vrátane sociálneho bývania chápaného v širšom kontexte) a orientuje sa na širšie cieľové skupiny, nie len na tie, ktoré sú ohrozené sociálnym vylúčením a marginalizované. Väčšinou sa jedná o prenájom nájomných bytov vo vlastníctve obcí či miest, ktoré sa poskytujú podľa určitých kritérií cieľovým skupinám. Stáva sa, že samosprávy vyčlenia problematiku nájomného bývania z kompetencie sociálneho oddelenia mestského úradu a preradia disponovanie s nájomným bytmi na investičné oddelenie. Pokiaľ sa zvýši prah nárokovateľnosti na byty, ktorý je pre klientov jednoducho vysoký, vo výsledku sa toto bývanie stáva prakticky nedostupné pre nízko príjmové domácnosti a klientov a nájomné byty sú neobsadené. Často sa stáva, že systémy podpory bývania v rámci samospráv, ktoré sa prezentujú ako „zásluhové“, nespĺňajú kritéria prestupného bývania. Útulky alebo nejaké tréningové byty v systémoch často absentujú, a nájomne byty sú ťažko dostupné. Stáva sa, že v rámci nocľahárne klienti sa môžu posúvať smerom hore a dolu, ale ťažko majú šancu na získanie stabilnejšieho bývania.

Hlavným princípom systému nájomného prestupného bývania je motivovať klienta a naučiť ho takým zručnostiam, aby sa presunul z najnižšieho do najvyššieho stupňa bývania, ide o princíp zásluhovosti. Zároveň to znamená, že systém je obojstranne priepustný a umožňuje v prípade porušenia pravidiel aj presun klienta z vyššieho stupňa na nižší. Najvyšší stupeň, samostatné bývanie, môžu dosiahnuť len tí klienti, ktorých podľa pravidiel hodnotenia v rámci daného programu možno pokladať za pripravených – často v zmysle pripravenosti pravidelne uhrádzať náklady spojené s bývaním, či takeého správania, ktoré nebude viesť k sťažnostiam a pod. Zodpovednosť za situáciu v bývaní sa v plnom rozsahu prenáša na samotného klienta.

Kritici poukazujú na viaceré nedostatky systému prestupného bývania.<sup>2</sup> Systém, podľa kritikov, nemá ambíciu presúvať do samostatného bývania všetkých klientov. Na tento najvyšší stupeň bývania dosahuje približne 30 % a v niektorých prípadoch len 10-15 % klientov (Kocman, Klepal, 2015). Veľká väčšina klientov ostáva na nižších stupňoch bývania dlhodobo, príp. sa tam opakovane vracajú po krátkom období bývania u známych, napr. ak pravidlá v zariadení obmedzujú možnú dĺžku pobytu len na určitý čas. Ďalší striedavo využívajú služby nocľahární, zariadení na liečbu závislostí, a ako páchatelia drobnej kriminality sú krátkodobo umiestňovaní v zariadeniach na výkon trestu (Pleace, 2011). Okrem toho inštitucionálne bývanie vo svojej podstate vôbec neumožňuje získať potrebné zručnosti pre samostatné bývanie a vyžaduje úplne iný typ zručností, ako napr. zdieľanie spoločných priestorov na stravovanie a bývanie, obmedzovanie návštev a pod. (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). V dôsledku tohto predpokladu má systém limitovaný potenciál opätovne začleniť do bežného života väčšinu svojich klientov.

---

<sup>2</sup> Kapitola je informovaná výsledkami z výskumu ŠKOBLA, D. - CSOMOR, G. - ONDRUŠOVÁ, D. (2016). Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom "housing first". Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

Zároveň je častým argumentom proti systému prestupného bývania jeho vysoká nákladovosť. V porovnaní s tým sa ukazuje, že systém housing-first je finančne menej náročný ako systém prestupného bývania, keďže nezahŕňa náklady na výstavbu zariadení a znižuje využívanie krízových služieb. Klienti sú jeho súčasťou podstatne kratší čas vzhľadom na to, že majú zabezpečené samostatné bývanie. Dostatočné finančné krytie je v skutočnosti jedným z predpokladov úspešnosti systému housing-first, čo potvrdzuje aj skúsenosť z niektorých európskych miest, kde v dôsledku chýbajúcich zdrojov došlo k zníženiu intenzity podporných služieb a časovému obmedzeniu ich poskytovania, čo sa prejavilo na nízkej miere udržania bývania klientov.

Rovnako v odbornej literatúre existuje niekoľko námietok voči prístupu housing-first. Prvá z nich sa týka toho, že ani tento prístup sa nezameriava na riešenie širších spoločenských problémov, ktoré môžu viesť k bezdomovectvu. Takže hoci môže byť housing-first úspešný v miere udržania bývania klientov po ukončení poskytovania podporných služieb, celkový počet ľudí bez domova môže stále rásť, napr. v dôsledku vysokej miery nezamestnanosti. Nie je možné očakávať riešenia sociálnych nerovností rýchlym, jednoduchým a lacným spôsobom. Tento argument však nemožno pokladať za spochybnenie princípov či výsledkov systému housing-first. Chudoba, zlý zdravotný stav, nedostatočné príležitosti a ďalšie problémy môžu niekedy pretrvať, ale chronické bezdomovectvo a z toho vyplývajúce negatíva dokáže housing-first efektívne ukončovať.

Inou námietkou je, že housing-first v skutočnosti dosahuje menej ako systém prestupného bývania, keďže má aj nižšie ciele. Úspešný klient v systéme prestupného bývania má samostatné bývanie a je abstinentom, zatiaľčo v prístupe housing-first klienti vyličení byť nemusia. Táto námietka však nie je presná z dvoch dôvodov. Jednak sa aj v rámci prístupu housing-first pracuje s obmedzovaním negatívnych dopadov závislosti klienta, napr. s využitím vyššie zmienených metód ACT a ICM. Podruhé, pri porovnaní miery udržania bývania po ukončení poskytovania služieb má systém housing-first dvojnásobne vyššiu úspešnosť ako systém prestupného bývania, pričom trvalé bývanie, možnosť výberu, ktorú má klient, a možnosť sebaurčenia znižujú symptómy duševného ochorenia a zvyšujú kvalitu života. Housing-first tak prispieva k celkovej pohode viac ako systém prestupného bývania.

Napokon, ďalšia námietka súvisí s tzv. selektívnym marketingom – pomerne silným lobbingom v prospech housing-first a vysokou úspešnosťou pilotných projektov aj vďaka tomu, že organizácie si zámerne vyberajú za účastníkov najmenej problémových klientov – čo je v priamom rozpore s oficiálne deklarovanými cieľmi programu. V tejto súvislosti viacerí experti pripúšťajú, že aj vzhľadom na síce narastajúci, ale stále obmedzený počet programov housing-first nie je existujúca báza poznatkov o efektívnosti prístupu housing-first, resp. jeho uplatňovania zatiaľ dostatočná. Napriek tomu sú dosiahnuté výsledky pozitívne a môžu byť vnímané ako podpora pre zavádzanie housing-first aj v ďalších mestách a krajinách.

Na základe našich výskumov sa potvrdilo, že nájomné bývanie je atraktívne pre klientov a je oň záujem pokiaľ je dostupné v zmysle kritérií nárokovateľnosti a ceny. Vo všeobecnosti, dostupnosť nájomných bytov dlhodobo klesá, kvôli trom skupinám dôvodov:

i) v dôsledku predaja bytov a reštitúcií sa znižuje počet bytov vo vlastníctve obcí; ii) sú vysoko nastavené podmienky nárokovateľnosti: napríklad klienti musia mať pravidelný

prijme vo výške určitého násobku životného minima, musia mať vyrovnané dlhy voči mestu napríklad dlh za odvoz TKO, ktorý je veľmi častým prípadom, ktorý si nemuseli spôsobiť výhradne svojou vinou, musia platiť vysokú zálohu, ktorú si nemôžu dovoliť, a podobne; iii) v mnohých mestách/obciach nájomné za obecné byty je relatívne vysoké a nezodpovedá možnostiam klientov. V takýchto prípadoch bytová politika, čo sa týka sociálneho alebo vo všeobecnosti nájomného bývania, je de facto nefunkčná, aj keď „na papieri“ existuje.

Treba brať do úvahy aj to, že administrovanie príspevku na bývanie pre osoby v HN trvá minimálne 2 mesiace a môže aj viac (napríklad ak chýbajú nejaké doklady, alebo neuplatnili nejaké iné nároky, napr. výživné atď.), preto je potrebné počítat' s asistenciou terénneho pracovníka novým klientom projektu v komunikácii s úradom práce (a napríklad prístupom k preddávkam). Asistencia by teda mala v rámci projektu fungovať nie iba ako kontrolný mechanizmus voči klientom (či si plnia podmienky, či zachádzajú zo zvereným bytom správne), ale mal by byť aj aktívnou pomocou klientovi vo vzťahu k iným inštitúciám.

V systéme prestupného bývania je vhodné zapojiť čo najviac rôznych možností adekvátneho bývania bývania, ktoré má vo vlastníctve alebo dlhodobom prenájme obec alebo spolupracujúce organizácie. Zväčša môže ísť napríklad v poradí od najnižšieho po vyššie stupne o:

- byty nižšieho štandardu
- byty vyššieho štandardu
- alebo aj nájomné rodinné domy.

Tieto typy však nie sú limitom: do systému bývania môžu byť zahrnuté aj iné objekty, ktoré spĺňajú kritériá stavieb na trvalé bývanie, ako napríklad staršie bytovky, či rekonštruované byty v rodinných domoch. Najvyšším stupňom - výstupom zo systému - by mali byť možnosti pre tie najschopnejšie rodiny osamostatniť sa a nájsť si bývanie v rámci bežného trhu s bývaním, či už ako nájomné, alebo do osobného vlastníctva.

Pre situáciu marginalizovaných rómskych komunít (MRK), hlavne vo vidieckych oblastiach, sa propaguje forma nájomného bývania, ktorá je spojená s intenzívnou podporou sociálneho pracovníka. Krízové bývanie v nejakej forme ubytovne, je pre cieľové skupiny projektu, bývajúce najmä v rurálnom prostredí nie veľmi vhodné. Vzhľadom na to, že MRK, napriek veľmi subštandardným podmienkam bývania nie sú „bezdomovci“, a tiež vzhľadom na silu príbuzenských väzieb, je ťažko predpokladať, že by jednotlivci alebo rodiny dobrovoľne odišli bývať do nejakého krízového útulku. Pre riešenie podpory bývania v rurálnom MRK by sa nemuseli aplikovať všetky fázy prestupnosti, ale mal by ponechať dost' flexibility a napr. vynechať prvý stupeň.

Veľmi dôležitou by mala byť úloha terénneho pracovníka na bývanie. Hlavnou náplňou práce asistenta bývania je podpora rodiny/klientov, ich motivácia a pomoc pri udržiavaní si bývania. Intenzita a obsah jeho práce a aktivít s individuálnou rodinou sa znižuje s vyšším stupňom bývania. Príkladom aktivít asistenta bývania je na samotnom začiatku aktívne vyhľadávanie, motivovanie a kontaktovanie potenciálnych rodín, ktoré sa môžu zapojiť do systému bývania. Neskôr, pri užívaní bytu, asistent bývania pomáha jednotlivým rodinám pri finančnom hospodárení a prevádzke domácnosti, rieši krízové situácie a podporuje samostatnosť členov domácností. Asistent bývania môže vykonávať aj aktivity spojené s udržiavaním bytového fondu - jednotlivých bytov, ale aj spoločných priestorov a dohliada na ochranu majetku pred

poškodzovaním. Asistent bývania súčasne spolupracuje s ostatnými pracovníkmi obce, či iných inštitúcií (ÚPSVaR, MOPS, škola, TSP, komunitní pracovníci). Práca týchto inštitúcií rovnako prispieva k udržateľnosti bývania, najmä práca TSP a komunitných pracovníkov, ktorí poskytujú poradenstvo a pomoc pri riešení iných problémov, ktorým rodiny čelia, a tak prispeli k celkovému stabilizovaniu situácie v domácnosti. V najbližších mesiacoch očakávame aj spustenie projektu domovníkov. Domovníci budú komplementárnou zložkou v systéme bývania, a budú môcť prebrať časť aktivít, ktoré sa týkajú starostlivosti o spoločné priestory v bytových domoch.

Je potrebné požadovať aj určité kvalifikačné podmienky, aby samosprávy neobsadili toto miesto iba formálne, so známosti a pod., a tiež zadať podmienku vyškolenia a monitorovania zo strany implementačnej agentúry. Školenia pre týchto pracovníkov či pracovníčky by mohli byť zabezpečené centrálnou implementačnou agentúrou. Tiež by bolo potrebné ukotviť prísne pravidlá pre výberové konanie na tento post, napríklad nepárny počet hlasov a zastúpenie USVRK, ako aj monitorovacieho pracovníka z Bratislavy.

Na základe približne dvadsaťročnej histórie implementácie Programu rozvoja bývania sa dá usúdiť, že veľká väčšina projektov výstavby nájomných bytov nižšieho štandardu bola neoficiálne v praxi určená výhradne pre Rómov a bola segregáčna. To znamená, že výstavba prebiehala na miestach, ktoré boli priestorovo vzdialené od nerómskych častí miest alebo nerómskych častí dedín, niekedy na mieste alebo v tesnom susedstve rómskych osád, alebo na miestach, ktoré boli od nerómskej časti oddelené umelou alebo prírodnou prekážkou. Segregácia, rovnako ako diskriminácia, je princíp, ktorý nie je v súlade so slovenským, ako aj medzinárodným právom, a ktorý má negatívne dôsledky práve na sociálnu integráciu chudobných a MRK. V prípade výstavby bytových domov na odľahlých miestach hrozí tvorba sociálne vylúčených get a prehlbovanie sociálnych nerovností. Preto je potrebné v rámci výziev dať podmienku, že výstavba nových nájomných bytov nesmie mať takýto segregáčny náboj. Nové byty mali by byť nejakým rozptýlené v majoritnom prostredí a v žiadnom prípade by nemali byť umiestnené koncentrovane vo vzdialenosti od obcí.

Prestupné bývanie je teda systém nájomného bývania sprevádzaný rôznou intenzitou terénnej práce v oblasti bývania. Zahŕňa tak nielen budovanú infraštruktúru, ale aj sprievodnú sociálnu prácu. Rodiny by mali byť sprevádzané od základného bývania s intenzívnym sociálnym sprevádzaním a vzdelávaním v témach, ako finančné rodinné hospodárenie, starostlivosť a údržba bytu a spoločných priestorov, až po vyššie stupne s menej intenzívnou sociálnou podporou. Dlhodobým cieľom je umožniť domácnosti vstúpiť na otvorený trh s bývaním, či už prostredníctvom nájdania si komerčného nájomného bytu, alebo svojpomocnej výstavby vlastného rodinného domčeka.

Dôležitou súčasťou systému je umožnenie domácnostiam zlepšovať si svoje bytové podmienky na princípe zásluhovosti. Pravidlá prestupu by mali byť nastavené dostatočne v predstihu a transparente, v závislosti aj od reálnych možností zapojených domácností. Môžu napríklad zahŕňať dodržiavanie podmienok nájomnej zmluvy, podmienok bytového poriadku, či aktívnu spoluprácu domácností s asistentom bývania. Vhodné je napríklad založiť Komisiu bývania v obci, ktorá bude kontrolovať dodržiavanie kritérií a riešiť kritické situácie. Jednotlivé typy bývania môžu mať v závislosti od týchto kritérií aj rozdielne dĺžky nájomnej zmluvy. Dĺžky nájomnej zmluvy môžu byť rôzne, odporúčame však, aby boli motivujúce k aktivitám, ktoré zaručujú posun do vyššieho stupňa. V najvyšších stupňoch by mali byť nájomné zmluvy uzatvárané na čo najdlhšie obdobie.

## 7. Príspevok na bývanie na Slovensku

Príspevok na bývanie predstavuje významnú časť nárokovaného príjmu pre ľudí v hmotnej núdzi na Slovensku. Príspevok je určený na zníženie nákladov spojených s bývaním pre poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Príspevok je subjektom kritiky pre nízku mieru pokrytia. Jeden dôležitý dôvod pre nízku mieru pokrytia, ako sa bude argumentovať, sú rôzne obmedzujúce podmienky (ako napr. usporiadanie pozemkov, nájomná zmluva, alebo pravidelné uhrádzanie splátok), ktoré žiadatelia musia splniť okrem testu príjmov, ak chcú poberať príspevok. V porovnaní s podielom poberateľov príspevku v hmotnej núdzi, ktorí tiež poberali príspevok na bývanie, vidíme mieru pokrytia nižšiu ako 50%, čo znamená, že každá druhá domácnosť v hmotnej núdzi nemá prístup k príspevku na bývanie (Škobla et al 2016).

Príspevok na bývanie je súčasťou systému pomoci v hmotnej núdzi od roku 2003 a je určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním (zákon č 417/2013, bod 14 (1)). Maximálna nárokovateľná výška príspevku je stanovená na dvoch úrovniach (ak ide o domácnosť s jedným členom a ak ide o viacčlennú domácnosť) a ako taký, predstavuje značný finančný príspevok ku dávke v hmotnej núdzi. Vzhľadom na nízku výšku dávky v hmotnej núdzi, niektorí experti považujú príspevok na bývanie ako zásadný pre zabezpečenie základných potrieb ako sú bývanie a zabránenie zadlženosti vo vzťahu k bývaniu (Gerbery - Kusá 2009).

Analýza Z. Kusej identifikovala dve hlavné prekážky prístupu k príspevku (2011). Jednou z nich bola požiadavka preukázať zaplatenie nákladov na bývanie za posledných šesť mesiacov, čo bolo ťažko splniteľné pre niektoré skupiny, ako sú mladí ľudia opúšťajúci ústavnú výchovu alebo dospelé deti, ktoré sa chcú sťahovať za prácou z domu svojich nezamestnaných rodičov. Ďalšou identifikovanou prekážkou bola požiadavka vlastného alebo prenajatého obydlija za účelom trvalého bývania, čo je podmienka ťažko splniteľná pre najchudobnejších, ako sú marginalizované rómske rodiny žijúce v chatrčiach alebo v inej forme neformálneho bývania. V rokoch 2005 až 2014 ročná priemerná miera príjemcov príspevku na bývanie nikdy nepresiahla 60% celkového počtu príjemcov podpory v hmotnej núdzi (Kusá, 2011 a 2014). Existuje tiež dôkaz, že miera pokrytia v marginalizovaných rómskych komunitách sa líši podľa stupňa priestorovej integrácie domácností: je nižšia v segregovaných osadách ako v integrovaných osídleniach (UNDP 2010 a 2005).

Vo vzťahu ku kritériám podmienenosti príspevku na bývanie je analyticky možné rozlíšiť tri typy domácností: 1) bezpečné skupiny, ktoré majú všetky formálne práva k majetku, 2) vylúčené skupiny, ktoré používajú formálne „nelegálny“ majetok, a 3) zraniteľné skupiny, ktorí sú ohrozené vylúčením. Poberatelia v „bezpečnej skupine“ sú hierarchizovaní podľa podmienok kategórie. Dôchodcovia bývali tou „najprivilegovanejšou“ podskupinou, lebo mali nárok na príspevok na bývanie nielen bez ohľadu na uhrádzanie nákladov spojené s bývaním, ale aj bez toho, aby mali akejkoľvek vlastnícke alebo iné formálne práva k nehnuteľnosti.

„Privilegovaná“ pozícia dôchodcov čiastočne prežila v kategórii práva doživotného užívania, kde žiadosť o príspevok musí byť podaná iba raz a nie sú opätovne prehodnocované, a uhrádzanie nákladov spojené s bývaním nie je v ich domácnostiach skúmané. Avšak, len zlomok bývalých poberateľov v dôchodkovom veku bol schopný znovu žiadať príspevok na bývanie pod týmto titulom.

Trochu viac privilegované postavenie majú vlastníci domov v porovnaní s vlastníkmi bytov a nájomníkmi. U vlastníkov domov sa neskúma, či pravidelne uhrádzajú náklady na bývanie alebo splátky z nedoplatkov a prehodnocujú sa o polovicu menej často ako nájomníci. V celoročných zariadeniach sociálnych služieb sa zdalo, že prístup k príspevku sa veľmi líšil, v závislosti od typu klientskej skupiny a od podmienok prijatia do jednotlivých zariadení. Napríklad v zariadení pre seniorov, zabezpečenie príspevku na bývanie bolo považované, na základe rozhovorov, za najmenej problematické. Na druhej strane v útulkoch, podľa rozhovorov, klienti boli považovaní za najviac „prechodní“ - vypadávali a vracali sa viackrát z a do systému a preto často prišli aj o príspevok. Miera vypadávania v útulkoch sa tiež zvyšuje so sprísňovaním podmienenosti správania v zariadeniach, ako sú kontrola triezvosti a obmedzovanie vstupného času a dobu pobytu. Tiež sa môže zvyšovať s počtom dokumentačných požiadaviek ako potvrdenie o evidencii uchádzačov o prácu, statusu bezdomovectva a rôzne zdravotné prehliadky (Škobla et al. 2016).

Poberatelia v „zraniteľných skupinách“ sú tí, ktorí poberajú príspevok na bývanie, ale hrozí im vylúčenie z dôvodu ich okolností a správania. Okrem klientov v útulkoch sa dajú identifikovať dve hlavné skupiny. Jedna z nich sú domácnosti žijúce v nejakej špecifickej forme bývania, ako je spolunájomníctvo, alebo viaceré domácnosti v jednej nehnuteľnosti. V súlade s novelou zákona č. 393/2012 o pomoci v hmotnej núdzi, príspevok môže byť vyplatená iba pre jednu domácnosť v jednom obydli, aj keď viaceré domácnosti, ktoré žijú spolu, sú všetky v hmotnej núdzi. V praxi to znamená, že ak viac ako dve dospelé osoby žijú v takom usporiadaní, tak v skutočnosti dostanú zníženú sumu príspevku v porovnaní so situáciou, keby žili oddelene. To isté platí aj pre obyvateľov bývajúcich v dvojdomu, ktorí v podstate žijú v dvoch samostatných bytových jednotkách, ale ich domy majú iba jedno súpisné číslo a aj spoločné merače elektriny - v takýchto prípadoch príspevok sa vypláca iba pre jednu domácnosť.

Druhou ohrozenou skupinou sú poberatelia v ťažkej finančnej situácii, čo ako sa potvrdilo v terénnom výskume, bolo často spojené s dlhmi. Sem patria domácnosti, ktoré majú nedoplatky a ledva sa im podarí platiť mesačné splátky. Ďalšiu príčinu ťažkej finančnej situácie, sme zistili pri výskume v okresnom meste, kde poplatky za komunálny odpad boli zvlášť častým zdrojom dlhu pre klientov v útulkoch pred tým, kým sa nast'ahovali do zariadenia. Jedna klientka napríklad uviedla, že sa zadlžila, pretože mesto započítalo za ňu poplatok počas doby, keď žila na ulici potom, čo opustila detský dom. Podobne, inému klientovi sa nakumulovali dlhy počas doby, čo strávil vo väzení, pretože „poplatok za komunálny odpad treba uhradiť aj vtedy“ - bolo mu povedané. V čase rozhovoru obaja respondenti poberali príspevok na bývanie, lebo žili v útulku a riadne platili splátky. Avšak ich dlhodobé vyhliadky na stabilnejšie bývanie boli kvôli dlhom vážne ohrozené (Škobla et al 2016).

Ľudia v hmotnej núdzi, ktorí sú vylúčení z nároku na príspevok na bývanie, sú tvorení z rôznych podskupín. Jedna časť tejto podskupiny sa skladá z ľudí žijúcich v obydliach, ktoré nezodpovedajú bežným technickým normám. Patrí sem pomerne veľká populácia, napríklad MRK na nevysporiadaných pozemkoch a žijúcich v chatrčiach alebo v iných formách neskolaudovaného obydli, a tak isto bezdomovci žijúcich v záhradkárskejších oblastiach bez nájomnej zmluvy. Čo odlišuje týchto obyvateľov od tých, ktorí majú nárok na príspevok na bývanie je, že žijú v neformálnych obydliach. Avšak títo obyvatelia si tiež musia zabezpečiť (ako všetci ostatní) základné potreby, ako je voda a kúrenie. Okrem toho, sú zvyčajne tiež

povinní hradit' poplatok za komunálny odpad, alebo riskovať akumulovanie dlhov a prísť o nárok na jednorazové dávky.

Zatiaľ čo na jednej strane bývanie v neformálnych obydlíach je dôvodom z vylúčenia nároku na príspevok, na druhej strane, formalita vlastníckych vzťahov nie je jediným kritériom nároku na príspevok na bývanie. Kľúčové je, či žiadateľ má formálny vzťah k právnomu typu nehnuteľnosti uznávaného zákonom. Napríklad ľudia, ktorí najímajú izbu nemajú nárok na príspevok na bývanie, aj keď majú nájomnú zmluvu, lebo zákon uznáva iba nájomcov bytu a domu ako oprávnenú kategóriu. Ďalším typom neuznaného zmluvného vzťahu je ubytovanie v krátkodobom zariadení sociálnych služieb, ako je napríklad nocľaháreň, kde sa klienti do značnej miery prekrývajú s tými v útulkoch a ako sa točia v systéme sociálnych zariadení pre bezdomovcov získajú alebo stratia nárok na príspevok. Podobne, klienti ubytovní, ktorí zvyčajne dostanú zmluvu o ubytovaní namiesto nájomnej zmluvy, sú tiež vylúčení z oprávnenosti, lebo nie sú v správnom typu zmluvného vzťahu. A napriek tomu, že sa predpokladá, že klienti týchto ubytovní sú hlavne krátkodobí obyvatelia, ktorí používajú tento typ bývania len dočasne, výskumy naznačujú, že pravdepodobne opak je pravdou. V jednej z hlavných ubytovní skúmaných v Bratislave, napríklad, priemerná dĺžka pobytu klientov bola viac ako päť rokov (IVPR 2016: Sčítanie bezdomovcov).

Problematickou otázkou, ktorá sa ukázala na základe výskumu v teréne, sú „staré dlhy.“ V kontexte príspevku na bývanie sa ako „staré dlhy“ označujú akékoľvek nedoplatky, ktoré klient má voči obci, ale ktoré zároveň vznikli mimo obdobia, ktoré Úrady PSVR skúmajú v rámci posúdenia nároku. Keď klient prvý krát odovzdá žiadosť, jeho platobná história sa spravidla skúma iba za predchádzajúci mesiac; počas opätovného prehodnocovania žiadosti sa platobná história skúma za posledných šesť alebo dvanásť mesiacov (v závislosti na kategórii klienta).

K problému starých dlhov a dlhov za TKO môže obec pristúpiť dvoma spôsobmi, ktoré vo veľkej miere záležia na vzájomných vzťahoch v obci a osobných predpokladoch starostu alebo vedenia. Na jednej strane môže zabrániť klientom ku prístupu k príspevku, ak nepodpíše potvrdenie o úhrade nákladov spojených s bývaním, napr. kvôli predchádzajúcim nedoplatkom. Na druhej strane, obec sa môže dohodnúť s klientom v prípade, že má „staré dlhy“ alebo dlhy za posledných šesť mesiacov, ale pri opätovnom prehodnocovaní mu starosta/ka podpíše potvrdenie o úhrade nákladov na bývanie a dohodne sa s ním na nejakej forme splátkového kalendára. Interakcie medzi klientami a vedením obce majú celý diapazón foriem, a generujú množstvo neformálnych praktík, ktoré ovplyvňujú konkrétnu situáciu ľudí v hmotnej núdzi.



## 8. Bývanie v EÚ

Bývanie nepatrí medzi oblasti spoločne riadené legislatívou Európskej únie. V súčasnosti existuje rozšírený názor, že podmienky bývania pre najchudobnejšie vrstvy obyvateľov nie sú v Európe ani zďaleka tak neprijateľné a zlé ako v USA. V EÚ ako celku, ale najmä v jej severnej a západnej časti, vlády dlhodobo podporujú aktívnu politiku bývania, na ktorú sa vyčleňujú v priemere jedno až štyri percent HDP. Takmer v každej krajine EÚ (s dvoma výnimkami), má vláda ako jeden z hlavných politických cieľov, zabezpečenie primeraného a cenovo dostupného bývania. V realite však takmer žiadna európska vláda nedosiahla tento svoj chvályhodný cieľ. To môže byť v dôsledku na jednej strane obmedzenia zdrojov pre verejné výdavky a zmenu sociálno-ekonomických paradigiem, a na druhej strane, demografických trendov a externé šoky, ako napríklad prílev utečencov v posledných dvoch desaťročiach.

V 90. rokoch zvyšuje bezdomovectvo a zjavne zostávajúce nevyriešené problémy starších ľudí, zdravotne postihnutých a iných skupín s osobitnými potrebami. V mestách zaznamenávame expanziu ekonomicky a sociálne znevýhodnených jednotlivcov a domáností. V jednotlivých krajinách nestabilita trhu s nehnuteľnosťami v 90. rokoch vytvorila osobitné ťažkosti pre menej bohatých majiteľov bytov v Británii, Švédsku, Fínsku, Španielsku a aj iných krajinách. V niektorých krajinách zase prioritou znižovania verejných výdavkov, podnietila znižovanie kapitálových výdavkov a viedla k zásadnej reorientácii politiky bývania, stalo sa tak napríklad vo Švédsku, Holandsku, Spojenom kráľovstve a vo Francúzsku. Imperatív znižovania verejných výdavkov v kontexte neoliberálnych politík sa teraz orientuje aj na spochybňovanie podporných systémov pre vyplácanie doplatkov na nájomné pre jednotlivcov a domácnosti. Väčšina krajín Európy má nejednoznačné výsledky politík v oblasti bývania.

Zodpovednosť za politiku bývania spočíva na jednotlivých krajinách a EÚ nemá priamu právomoc v oblasti bytovej politiky. Primeranosť a efektívnosť národných systémov bývania je však pálčivou politickou otázkou. Nadradené ciele Maastrichtskej zmluvy a Lisabonskej dohody zahŕňajú podporu európskej hospodárskej integrácie a podporu sociálnej súdržnosti. Je zrejmé, že rozdielna stabilita na trhu s nehnuteľnosťami, ktoré môžu ovplyvniť bytovú politiku a politiky bývania, môžu brzdiť konvergenciu. Čoraz viac sa objavuje názor, že v oblasti bývania vzniká vo väčšine EÚ krajín model sociálnej segregácie založený na oddelenom rezidenčnom princípe, podľa etnických, príjmových a vekových skupín, a to môže narušiť súdržnosť a konkurencieschopnosť obcí, miest, regiónov a štátov.

História európskych politík bývania ilustruje celý rad nástrojov politík bývania. Koncom devätnásteho storočia vlády západnej Európy realizovali demoličné programy a zaviedli právne predpisy týkajúce sa stavebných noriem na riešenie nepriaznivých vplyvov bývania v slumoch na verejné zdravie. Demolícia a vyššie štandardy však len málo zlepšili cenovú dostupnosť pre domácnosti s nízkymi príjmami. Dotačné mechanizmy, ktoré v zásade pozastavili pôsobenie trhových mechanizmov v oblasti politík bývania, zavedené v niektorých krajinách počas prvej svetovej vojny, sa rozšírili po roku 1945 do celej Európy. Od 60. rokov 20. storočia však tieto mechanizmy boli "zmäkčované" a v druhej polovici 80. rokov minulého storočia vo veľkej miere odstránené.

Pozastavenie trhových mechanizmov v oblasti bývania viedlo v mnohých krajinách k presunu od trhového bývania k netrhovému bývaniu – vznikol sektor sociálneho bývania.

Poskytovanie sociálneho bývania v Európe má tradíciu vo Švédsku, Rakúsku, Nemecku, Francúzsku, Holandsku a Británii. V niektorých krajinách, ako napríklad v Dánsku, Nemecku a Francúzsku, vždy dominovala rôznorodé formy a typy neziskových poskytovateľov bývania. V Spojenom kráľovstve a Holandsku bolo udelené kľúčové postavenie pri poskytovaní sociálneho bývania obciam. Dôležitosť sociálneho bývania rástla, s výnimkou stredomorskej oblasti a Belgicka, a ďalej sa výrazne posilnila ruka v ruke s posilnením sociálne zodpovedného štátu (welfare state) v rokoch 1950-1980. Mechanizmus sociálneho bývania v Európe sa opieral na dotácie na bytovú výstavbu (zvyčajne 30-50% kapitálových nákladov), ktoré sa potom aplikovali trhové nájomy. Kvalita bytov bola zabezpečená stavebnými normami a prístup k bytom pre domácnosti s nízkymi príjmami bol zabezpečený nižším trhovým nájomom a pridelovaním bytov podľa sociálnych priorit.

Poskytovanie sociálneho bývania nebol jediným prostriedkom na zabezpečenie dostupnosti, kvality a cenovej dostupnosti bytov. Niektoré krajiny, najmä v stredomorskej oblasti, sa usilovali o dosiahnutie sociálnych cieľov v oblasti bývania prostredníctvom opatrení na trhu. Napríklad v Grécku neexistuje sociálne bývanie ale štátna podpora prostredníctvom dotovaných úverov a daňových úľav pre vlastníkov bytov s nízkym príjmom. Od začiatku 80. rokov 20. storočia sa trhové bývanie s nižším nájomom (dotované bývanie) sa v Európe stalo dôležitou politikou. Zároveň od polovice 80. rokov 20. storočia krajiny severnej a západnej Európy s rozsiahlymi systémami sociálneho bývania zvyčajne začali meniť model podpory z dotácie „bytov“ na dotácie „domácností“ - s cieľom doplatiť nájomy v rámci obmedzených zdrojov chudobnejších domácností.

Tri krajiny EÚ, Holandsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo sú špeciálne z dôvodu, že sú krajinami, v ktorých sa od 80. rokov 20. storočia najviac zmenili tradičné úlohy a prístupy k politike bývania v tom zmysle, že tradičné úlohy sociálneho štátu boli opustené.<sup>3</sup> Veľká Británia, v súlade s neoliberálnou ideológiou, začala dôrazne podporovať vlastníctvo bytov a domov. Švédsko a Holandsko malo a má viac neutrálny prístup. Írsko, Taliansko, Belgicko, Fínsko a Luxembursko tvoria nesúrodnú skupinu krajín, ktoré sa vyznačujú vysokým podielom súkromného vlastníctva bytov a malého rozsahu sociálneho bývania s verejnými nákladmi okolo 1% ročne. Fínsko a Írsko má určitú príbuznosť politik bývania s Veľkou Britániou. Belgicko a Luxembursko sú dve západoeurópske krajiny, v ktorých štát upustil od snahy o dosiahnutie cieľov sociálnej politiky prostredníctvom sociálneho bývania a podporuje riešenia v rámci súkromného vlastníctva bytov. Taliansko zase má decentralizovanú politiku bývania, v ktorej existujú výrazné regionálne rozdiely, a ktorá vytvorila relatívne rozsiahle programy sociálneho bývania v bohatších severných mestách, napr. v Miláne. Na juhu, napríklad v oblasti Neapole, sa spolieha na súkromný sektor. Portugalsko, Španielsko a Grécko majú obzvlášť vysokú mieru súkromného vlastníctva domov, a tradície podpory vlastníkov. Majú minimálne sociálne bývanie a veľké, ale nekvalitné súkromné nájomné sektory. Náklady na bytovú politiku v týchto krajinách zvyčajne klesnú pod 1% HDP ročne.

Po povojnových desaťročiach politik podpory bývania pre ľudí s nízkymi príjmami v severnej a západnej Európe podiel investícií na sociálne bývanie vo väčšine krajín klesá, hoci potreby evidentne neklesajú. Zvýšený výskyt chudobnej chudoby a nárast nájomného, sa vo všetkých

---

<sup>3</sup> Táto kapitola je spracovaná na základe štúdií Housing Europe Review.

krajinách čoraz viac kompenzuje doplatkami a príspevkami na bývanie a inými súvisiacimi opatreniami. Stále viac sa zdôrazňuje potreba integrácie politík bývania s inými politikami. Keď je naplnená špecifická potreba bývania, bývanie sa stáva len jedným z prvkov v balíkoch ľudských potrieb. Bývanie je tak nevyhnutnou, ale nie dostatočnou podmienkou na dosiahnutie pozitívnych zmien pre ľudí v chudobe, a pre riešenie ich zlej situácie sú potrebné aj prepojenia na ďalšie sociálne, ekonomické a environmentálne podmienky života.

## 9. Podpora bývania v Českej republike

Podľa údajov zo sčítania ľudu v roku 2011 bolo v Českej republike 4 104 635 obývaných obydľí, z toho 43,7 % bolo umiestnených v rodinných domoch a 55% v bytových domoch. Z celkových obsadených obydľí bolo 55,9% obsadené vlastníkom, 22,4% obsadili nájomníci, 9,4% bolo v družstevnom vlastníctve, 3,4% obsadené bez nároku na nájom. Celkový pokles v bytovej výstavbe pokračoval za posledných šesť rokov s najväčšími poklesmi zaznamenanými v kategórii rodinných domov. Napríklad v roku 2013 bol zaznamenaný najmenší počet nových bytov postavených od roku 1998. Podľa odhadu Ministerstva regionálneho rozvoja neexistuje v ČR všeobecný deficit bývania. MVO však veľmi hrubo odhadujú, že v roku 2016 bolo v krajine 100 000 - 120 000 domácností s potrebou bývania, z toho 50 000 až 55 000 obyvateľov prenajímalo byty s nákladmi na bývanie, ktoré prevyšovali o 65% ich príjmy a 30 000 bolo bez domova.

Štátna podpora pre bývanie odvtedy klesá od roku 2005 a predstavuje podiel približne 0,13% HDP v roku 2015 v pomere k HDP. "Konceptiu bytovej politiky pre Českú republiku do roku 2020" schválila vláda v roku 2011. Táto koncepcia bývania sa naďalej spolieha na Štátny fond podpory bývania ako na kľúčový nástroj bytovej politiky štátu. Koncepcia reaguje na projekcie demografického vývoja ktorý naznačuje, že počet osamelých seniorov bude rásť. Seniori niekedy minú viac ako 60% svojho príjmu bývanie. Aktuálne priority pre bytovú politiku sú:

- lepšie vyvážená miera podpory vlastného bývania a nájomné bývanie a podpora skupinám ľudí ohrozených sociálnym vylúčením
- Rozšírenie ponuky bytov zodpovedajúcich potrebám zdravotne postihnutých
- Zníženie energetickej náročnosti bývania
- Štátna pomoc obetiam prírodných katastrof z hľadiska bývania
- Lepšie využívanie finančných prostriedkov EÚ v rokoch 2014 - 2020
- Zisk z predaja emisných kreditov použitých na podporu bývanie
- Zníženie investičného dlhu prostredníctvom programov podpory reštrukturalizácie a modernizácie budov pre viaceré obydľia
- Zlepšovanie kvality vonkajšieho prostredia obytných priestorov prostredníctvom spustenia programov na podporu regenerácie obytných oblastí vrátane podpory prevencie kriminality.

Od roku 1998 bolo v ČR postavených viac ako 20 000 bytov za pomoci štátnych dotácií pre rôzne skupiny zraniteľných alebo znevýhodnených ľudí. Do roku 2010 to boli finančné prostriedky určené výlučne pre obce, ale od roku 2011 môžu požiadať o štátne finančné prostriedky na bývanie aj iné subjekty, napríklad právnické osoby, podniky, neziskové organizácie atď.

Legislatívny rámec pre sociálne bývanie definuje a rozdeľuje sociálne bývanie na troch úrovniach. Prvý stupeň alebo: „bývanie v krízovom/azylovom bývaní“ je druh sociálnej služby pre ľudí, ktorí sú v naliehavej potrebe a budú môcť využívať túto službu na maximálne šesť mesiacov. Druhý stupeň alebo „sociálny byt“ má poskytovať obec. Toto bývanie

predstavuje nižšie štandardy bývania a nájomníci majú byť pod dohľadom sociálneho pracovníka. Tretia úroveň alebo „cenovo dostupný byt“ má poskytovať obec a má predstavovať štandardné kvalitné bývanie. Obec bude podpísať zmluvu s nájomníkmi na dva roky. Životné podmienky nájomníkov majú byť každoročne revidované a v prípade, že ich príjem prekročí stanovené limity, nájomné by sa mohlo zvýšiť až o 15%. Tento projekt je spolufinancovaný zo štrukturálnych fondov EÚ (EŠIF).

## 10. Alternatívny projekt *housing-first* v Brne

Niekoľko európskych miest začalo v poslednej dobe experimentovať s *housing first* prístupmi (a ich rôznymi modifikáciami). Jeden z experimentov bol zahájený v českej Rpublike, v Brne v júni 2016, kde sa dvojročný projekt zameriava na ubytovanie 50 rodín.<sup>4</sup> Samotný projekt je potrebné vidieť aj v kontexte iných sociálnych politík mesta. Mesto Brno má 377 028 obyvateľov (ČŠÚ) a relatívne vysokú nezamestnanosť. Miera nezamestnanosti predstavovala okolo 7 % (v 2018), čo bola úroveň o niečo vyššia, než je celoštátny priemer. Oficiálne, počet ľudí bez domova je nízky. V prieskume MPSV, ktorý bol založený na odpovediach 221 pracovníkov zo sociálnych odborov obecných úradov, na základe kategorizácie ETHOS 1-7, počet ľudí bez domova v Jihomoravskom kraji, kde Brno patrí, bol 5 570, čo bolo o 1,9 percentuálneho bodu nižšie, než bol celoštátny priemer (6,7 %). Brno má veľmi vysoký podiel mestských nájomných bytov. V roku 2018 okolo 15 % celkového bytového fondu v Brne bol vo vlastníctve Magistrátu. V ČR je zároveň poskytovaný relatívne inkluzívny príspevok na bývanie s nízkymi prahovými podmienkami. Príspevok je citlivý na regionálne rozdiely a je prístupný pre kohokoľvek, komu náklady na bývanie presahujú 1/3 celkového príjmu.

Situácia v Brne je v mnohých ohľadoch veľmi vhodná pre spustenie programov sociálneho bývania. Neobvykle veľký podiel mestského bytového fondu - asi 16 % - po zmene režimu nebol privatizovaný a stále patrí k Magistrátu. Konkrétne, 26 000 bytov je vo vlastníctve mesta, z ktorých je 800 prázdnych. Hlavným dôvodom, údajne, bolo politické „zablokovanie“ privatizácie. V meste dlhodobo vládla koalícia dvoch hlavných strán ČSSD a ODS, ktorí podporovali diametrálne odlišnú bytovú politiku: zatiaľ čo prvá podporovala rekonštrukciu mestského bytového fondu, druhá bola naklonená k privatizácii. V dôsledku toho nebola implementovaná jednoznačná politika a pomerne veľa bytov ostalo vo verejnom vlastníctve. Aj keď niektoré byty boli predané, rámcová dohoda zabezpečila, že iba 10 % muselo byť znovu investovaných do bytového fondu. V dôsledku toho je v súčasnosti je približne 1,5 miliárd českých korún nevyužitých a v dispozícii pre mesto, ktoré ich môže použiť na renováciu bytového fondu.

Ďalšou priaznivou podmienkou je, že výška dávok pre ľudí v bytovej núdzi je relatívne štedrá vo stredovýchodnom európskom kontexte. Tieto dávky sú dostupné v dvojstupňovom systéme, kde jeden z nich *příspěvek na bydlení* (PB), je súčasťou štátnej sociálnej podpory, a je určený pre ľudí ktorých výdavky na bývanie prekročia 1/3 ich celkového príjmu. Maximálne nárokovateľná suma PB pre jednotlivca v Brne je zhruba trojnásobok zodpovedajúceho príspevku na bývanie na Slovensku. Ďalšou dávkou v ČR je *doplátek na bydlení* (DB), ktorý je súčasťou pomoci v hmotnej núdzi, a slúži na doplnenie príjmov domácností, ak po poberaní PB domácnosť má stále nižší príjem ako je životné minimum. Tieto dve dávky sú dostatočne vysoké na pokrytie nájomného pre rodiny s nízkymi príjmami v nájomných bytov, ale aj v komerčných ubytovniach. Problémom takto nastaveného systému

---

<sup>4</sup> Táto kapitola je informovaná výskumom ŠKOBLA, D. - CSOMOR, G. - ONDRUŠOVÁ, D. (2016). Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom "housing first". Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

však bol, že niektorí nájomníci, najmä Rómovia, sa stretávali s ťažkosťami pri získavaní prístupu k nájomným bytom z dôvodu diskriminácie. Zároveň majitelia komerčných ubytovní, mali tendenciu k umelému zvyšovaniu ceny nájomného - niekedy až vyššie ako boli ceny nájomných bytov - aby mohli získať maximálnu nárokovateľnú výšku z príspevku na bývanie. Táto prax bola široko kritizovaná a často bola označovaná ako "obchod s chudobou."

V takomto kontexte, protestná strana *Žít Brno*, ktorá bola založená občianskymi aktivistami vyhrala v roku 2014 miestne voľby a v okrese Brno Stred mohla delegovať svojich členov do mestského zastupiteľstva. Pretože sociálne otázky boli dôležitým prvkom ich programu, dostali pod svoju kontrolu rezort sociálnych vecí miestnej samosprávy. Zároveň požiadali občianske združenie *Platforma pro sociální bydlení* aby - podľa slov jedného z našich respondentov - "vypracovali najradikálnejšiu bytovú politiku," ktorá by mohla ukončiť ľudí bez domova v meste. *Platforma* ich následne presvedčila, aby vyskúšali prístup *housing-first*, čo bol relatívne nový prístup, a ktorý má reputáciu, že je účinnejší ako systém prechodného bývania. Magistrát spolu s občianskym združením IQ Roma servis a Ostravskou Univerzitou požiadali o financovanie z ESF a v júni 2016 rozbehol pilotný projekt na testovanie účinnosti nazývaný *rapid rehousing* v Brne pre rodiny s deťmi. *Rapid rehousing*, ako je popísané v teoretickej časti tejto správy, je verzia *housing-first* prístupu pre "menej komplikovaných" klientov, ako sú tí, ktorí užívajú návykové látky alebo majú duševné choroby. Avšak cieľ prístupu je v podstate rovnaký: ukončiť ľudí bez domova, a spraviť to tak rýchlo, ako možné, akonáhle sa klienti dostanú do programu.

Napriek šťastným okolnostiam opísaných vyššie, súčasný štandardný systém sociálneho bývania v Brne, rovnako ako v mnohých iných mestách v ČR, má pomerne vysokú bariéru vstupu. Aby sa žiadatelia mohli stať oprávnenými, musia byť zamestnaní, nemať nedoplatky a musia byť schopní zaplatiť kauciu. Mnoho rodín s nízkymi príjmami žijúce v ubytovniach alebo v azylových domoch, zatiaľ čo ich deti sú v ústavnej starostlivosti, typicky nie sú schopné splniť jedno alebo viac z týchto kritérií. Jednou z najdôležitejších vlastností *rapid rehousing* programu bolo, že bariéry vstupu boli výrazne znížené. Nebola žiadna požiadavka, že účastníci museli byť zamestnaní, minulé nedoplatky boli prehliadnuté a nevyžadovala sa ani kaucia. Mesačné nájomné bolo stanovené vo výške 40 Kč/m<sup>2</sup>, čo bola zhruba tretina trhovej ceny a suma, ktorú účastníci mohli ľahko uhradiť prostredníctvom príspevku na bývanie. Sociálni pracovníci boli kontaktovaní na pomoc účastníkom vyriešiť prístup k sociálnym dávkam a na podporu udržať si bývanie počas priebehu programu.

Program bol naštartovaný ako pilot a jeho cieľom bolo otestovať efektivitu *rapid rehousing* (RRH) v českom prostredí. Cieľovou skupinou tohto programu bolo päťdesiat rodín s deťmi žijúcich v nestabilnom bývaní, ktorých životné podmienky budú sledované a porovnané po dobu dvoch rokov s ďalšou skupinou sto rodín, ktorá má podobne vlastnosti, ale ktorá nie je súčasťou programu (tzv. kontrolná skupina). V záverečnom hodnotení programu rozdiel medzi schopnosťami týchto dvoch skupín udržať stabilné bývanie budú interpretované ako dôkaz úspešnosti programu RRH. Z hľadiska úspešnosti programu, voľba cieľovej skupiny (rodiny s deťmi) bola pravdepodobne veľmi šťastná, pretože predstavuje menej "problematické" prípady, ako sú účastníci tradičných *housing first* programov (kde môžu byť jedinci s duševnou poruchou alebo zneužívaním návykových látok) a je ju tiež ľahšie možné

brániť proti konzervatívnym oponentom. Program bol riadený Magistrátom mesta Brna v spolupráci s ďalšími dvoma organizáciami: IQ Roma servis (IQRS), mimovládnej organizácie zodpovednej hlavne za tréning a poskytovanie sociálnej práce v projekte, a Ostravskej Univerzity (OU), kde tím výskumníkov bude realizovať vyhodnotenie projektu. Celkovo sa na programe účastní päť sociálnych pracovníkov z IQRS a jeden ďalší z Magistrátu, ktorý dohliadal ich prácu. Program bol spolufinancovaný z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom Operačného programu Zaměstnanost a celková výška nákladov bola cca 350.000 eur.

Výber participantov programu začal v rámci tzv. registračného týždňa v apríli 2016, keď boli mapované veľkosť a potreby cieľovej skupiny. Do cieľovej skupiny patrili rodiny alebo samoživiteľky s deťmi mladšími ako 18 rokov, ktoré žijú v nestabilnom alebo nevyhovujúcim obydli. Za nestabilné obydlie boli považované ubytovne, azylové domy, nocľahárne, byt u príbuzných alebo priateľov a bývanie na ulici; za nevhodné bývanie bolo považované obydlie, ktoré bolo preplnené (menej ako 5m<sup>2</sup> priestor / osoba) alebo bolo bez základnej vybavenosti, ako napríklad fungujúci záchod, kúpeľňa, alebo šporák na prípravu jedla. V priebehu registračného týždňa bolo identifikovaných 421 domácností, ktoré plnili vyššie uvedené kritériá a vyjadrili súhlas s účasťou na projekte.

Z celkových 421 domácností bolo náhodne vybraných 50, ktorým bude zabezpečené bývanie v rámci programu. Ďalších 100 domácností bolo vybraných preto, aby slúžili ako kontrolná skupina v projekte, čo znamená, že nie je im poskytované bývanie, ale budú pravidelne skúmane ich životné situácie. Zmyslom použitia kontrolnej skupiny je to, aby sa v rámci programu dal presne merať vplyv RRH intervencie. Inými slovami. Porovnanie dvoch skupín ukazuje výskumníkom sledovať, čo by sa stalo s účastníkmi v prípade neprítomnosti intervencie. Vyhodnotenie oboch skupín prebiehalo v polročných intervaloch počas doby trvania projektu, a členovia kontrolnej skupiny dostanú finančnú kompenzáciu (700 Kč v nultom mesiaci a 1 500 Kč každý šiesty mesiac) za svoju účasť.

50 domácnostiam, ktoré boli náhodne vylosované, malo byť pripravené a poskytnuté bývanie v štyroch vlnách počas jesene 2016. Každá z týchto rodín prešla motivačným pohovorom, kde boli mapované ich história bývania, preferencie, potreby a ambície. Podľa sociálnych pracovníkov, v motivačnom pohovore nebolo možné zlyhať, jeho cieľom bol skôr to, aby sa lepšie vedeli nastaviť individuálne plány klientov (a podľa toho pripraviť aj potrebnú sociálnu prácu). Pohovory tiež slúžili na prepojenie preferencií klientov s dostupnými bytovými jednotkami. Posledným krokom bolo schválenie každého bytového plán každej domácnosti zastupiteľstvom Magistrátu a (ak bolo relevantné tak aj) mestskej časti - mohla byť rodine ponúknutá jednoročná nájomná zmluva, čo je štandardná doba nájmu v mestských bytoch v Brne. Nájomná zmluva pre participantov programu bude obnovovaná každý rok, a to aj po skončení projektu, za predpokladu, že nájomníci naďalej plnia svoje povinnosti, ako napríklad úhrada nájomného v plnej výške a včas.

Väčšinu verejného bytového fondu v Brne vlastnil Magistrát, ale boli zverené mestským častiam (MČ), čo znamená, že tieto hospodárstvo riadili, ale byty nemohli predať bez súhlasu Magistrátu. MČ, ktoré prispeli do programu s najväčším počtom bytov boli okresy Brno Stred



- kde *Žít Brno* vyhralo voľby - a Brno Sever; obe časti mali jeden z najväčších nevyužitých bytových fondov v meste.

50 domácnostiam boli ponúknuté byty v párovanom procese, kde koordinátori brali do úvahy ich históriu bývania (alebo bezdomovectva), potreby a preferované lokality, ktoré uviedli počas motivačných rozhovorov. Niektoré rodiny, najmä tie, ktoré žili v zlom susedstve, kde napr. zneužívanie návykových látok bolo prevelantné, povedali, že si zámerne vybrali iné okresy, aby sa mohli vymaniť z prostredia a začať nový život. Pre iných, nedoplatky predstavovali významnú bariéru, pretože, ak chceli bývať v rovnakej MČ kde mali tieto nedoplatky, MČ zvyčajne neschvaľoval ich bytový plán a museli ísť do iných okresov. V istom zmysle bolo pochopiteľné, že miestni zástupcovia boli neochotní poskytnúť nové bývanie pre zadlžené rodiny, s ktorými niekedy mali zložité súdne procesy; obávali sa, že by to mohlo vyslať signál pre ďalších neplatičov. Tento problém bol však vyriešený systémom spolupráce medzi MČ tak, že nájomníci, ktoré mali nedoplatky v jednom okrese, boli vymenení za podobných nájomníkov z iných okresov.

Stojí za zmienku, že plán bývania každého účastníka musel byť schválený Radou mesta v danom okrese, čo bolo, podľa respondentov, časovo zvlášť náročný proces. Trvalo to v priemere dva mesiace a výrazne spomalilo "rýchly" komponent *rehousing* programu. Ďalej, rodiny samé tiež mali právo odmietnuť byt, ktorý bol im ponúknutý z objektívnych dôvodov (napr. ak nebol výťah v chodbe), avšak v týchto prípadoch boli upozornení, že druhá ponuka nebude pravdepodobne tak dobrá, pokiaľ ide o ich deklarované preferencie, ako prvá. Z hľadiska kvality, všetky byty boli väčšinou prázdne a mali iba základné vybavenie (ako kuchynská linka a pod.).

Sociálna práca je veľmi dôležitou súčasťou programu *rapid re-housing* v Brne. Najvyššou prioritou sociálnych pracovníkov, ako uviedli respondenti z ich radov, bude pomôcť klientom udržať bývanie. Majú úzko spolupracovať s Magistrátom a keď sa dozvedia o nedoplatkov, tak majú právo iniciovať inštitút osobitného príjemcu ("v takých situáciách ideme do rodín, či sa nás pýtajú alebo nie."). V iných veciach ako bývanie, sociálni pracovníci sú otvorení a majú pomôcť klientom dosiahnuť ciele, ktoré klienti stanovili sami pre seba, či už sa to týka zamestnania alebo voľnočasových aktivít. Jedna pracovníčka uviedla: „Bola som včera s jednou klientkou a riešili sme, že si 14 rokov neodpočinula, ona má 10 detí. Tak sme sa začali zaoberať tým, že by si mohla spraviť víkend pre seba.“ Očakáva sa, že sociálni pracovníci budú užšie spolupracovať s klientmi na začiatku projektu, kedy navštívia každú rodinu raz za týždeň, a potom postupne ich nechajú samých, aby sa mohli stať nezávislými. Počas návštevy tímu výskumníkov IVPR sociálni pracovníci boli väčšinou zapojení do vybavovania dokumentácie (žiadosti o dávok, prepis energie, doklady o podlžnosti, atď.), aby budúcim nájomníkom uľahčili bezproblémové nast'ahovanie.

Na základe poznatkov s programom *rapid rehousing* v Brne formulujeme niektoré závery:

Pre program *rapid rehousing* v Brne je charakteristické, že samospráva disponovala relatívne veľkým verejným bytovým fondom. Aj v prípadoch iných miest, ktoré by chceli úspešne realizovať takýto alebo podobný program, bude dôležité, aby mali k dispozícii dostatočný bytový fond. Politická vôľa, v zmysle podpory hlavných politických subjektov na radnici, je

absolútne rozhodujúca pre úspech takéhoto alebo podobného programu - mestskí úradníci sú kľúčovými aktérmi, ktorí kontrolujú prístup k bytovému fondu a nastavujú podmienky. Proces sťahovania rodín, ako sa ukázalo v ranných fázach brnenského projektu, naráža na prietahy v podobe administratívnych postupov - schválenie jednotlivých bytových presunov v mestskom zastupiteľstve – a preto je príliš zdĺhavý a je prekážkou väčšej pružnosti a rýchlosti (komponent „rapid“) v poskytovaní bývania.

Vo veľkých mestách, môže byť nájomníkom s nedoplatkami, politicky najmenej riskantným spôsobom, poskytnuté sociálne bývanie, vtedy, ak mestské časti spolupracujú medzi sebou a sú ochotné „vymeniť“ si zadlžených klientov medzi sebou. Zatiaľ čo sociálna práca a monitorovanie nájomníkov sú dôležitou súčasťou projektu v Brne, jeho podstata spočíva v znížení vstupných bariér v porovnaní so štandardnými programami sociálneho bývania, ktoré vyžadujú od klientov, aby boli zamestnaní, platili zálohy za byt pri nasťahovaní a mali vyriešené všetky nedoplatky voči mestu.

## 11. Podpora bývania v Nemecku

Nemecko má dlhú tradíciu dobre rozvinutého sektoru nájomného bývania.<sup>5</sup> Dôležitosť nájomného bývania v Nemecku má svoje historické dôvody. V období po druhej svetovej vojne bol nedostatok bytov jedným z najnaliehavejších problémov krajiny. Nemecko bolo konfrontované s problémom nedostatku približne 4,5 milióna bytov, čo viedlo k vytvoreniu sociálneho nájomného bývania. Táto črta Nemecka predstavuje významnú výnimku v porovnaní so zvyškom Európy.

Ceny nehnuteľností v Nemecku nezaznamenali po finančnej kríze v rokoch 2008 - 2009 pokles. Ceny nehnuteľností boli v Nemecku relatívne stabilné v období posledných 25 rokov a nová výstavba a rast počtu domácností boli v rovnováhe. Od roku 2010 ceny nehnuteľností majú jasný vzostupný trend. Podľa štatistík ceny nehnuteľností v nemeckých mestách vzrástli v priemere o 5,5 % v roku 2016. Platí to najmä pre byty v mestách. Ceny bytov vo veľkých mestách, podľa odborníkov, sú nadhodnotené o 10-20%.

Súčasný trendy na trhu s bývaním vykazujú značné regionálne rozdiely. V niektorých regiónoch dopyt prevažuje ponuku, zatiaľ čo v iných je významný podiel bytového fondu neobsadený. Konkrétnejšie, existuje silný tlak na strane dopytu v metropolitných oblastiach a naopak, počet obyvateľstva klesá v perifériálnych, čo má za následok štrukturálne voľné miesta v bytovom fonde. Veľké mestá a metropoly v posledných piatich rokoch vykazovali relatívne silný nárast počtu obyvateľov a domácností v dôsledku prisťahovalectva, ako aj vnútornej migrácie mladšej populácie. Za niekoľko rokov nájomné vo veľkých mestách ako Berlín, Hamburg, Mníchov, Kolín, Frankfurt, Stuttgart a Düsseldorf neúmerne stúpilo. Rovnaký trend sa však vyskytol aj v univerzitných mestách a menších mestách ako Münster, Regensburg, Göttingen, Trier a Jene.

V roku 2013 bolo postavených okolo 215 000 nových bytových jednotiek, čo predstavuje nárast o 56 000 jednotiek v porovnaní s rokom 2010. Napriek tomu, podľa odhadov, je to nedostatočné a potreba sa pohybuje okolo 250 000 nových bytov za rok. Veľkou výzvou na výstavbu nových cenovo dostupných bytových jednotiek v Nemecku je nárast cien stavebných prác, najmä kvôli vyšším štandardom a technickému vývoju a požiadavkám na energetickú účinnosť, zateplenie, požiaru bezpečnosť a zvukovú izoláciu. Odborníci odhadujú, že priemerne stavebné náklady na nové byty vzrástli o približne 50 % medzi rokmi 2004 a 2016. Ďalšou kľúčovou výzvou pre sektor bývania je starnutie populácie. Odhaduje sa, že v súčasnosti existuje v Nemecku len asi 600 000 bytov, ktoré sú prispôbené potrebám starších ľudí. Zároveň sa očakáva rast dopytu po prispôbených obydliach do roku 2020 na úrovni 3 milióny bytov.

Federálna vláda podporuje energetické rekonštrukčné opatrenia v existujúcich budovách a zároveň stanovila vysoké energetické normy týkajúce sa novopostavených budov. Napriek tomu zodpovednosť za sociálne bývanie a politiky v tejto oblasti spočívajú v kompetenciách federálnych štátov a stratégie implementované na regionálnej či miestnej úrovni sa výrazne líšia. Celkovo počet bytov určených na sociálne bývanie klesá, z 2 570 000 v roku 2002 na 1 538 000 v roku 2015. V posledných rokoch došlo k posunu politiky smerom k podpore ľudí priamo prostredníctvom príspevkov na bývanie, a prídavkov na bývanie a vykurovanie pre

<sup>5</sup> Spracované na základe štúdie The State of Housing in the EU.

príjemcov sociálnych dávok. V roku 2013 vláda poskytla príspevky na bývanie alebo prídavkov na bývanie a vykurovanie pre 4,8 milióna domácností, vo výške 17 miliárd EUR na náklady na bývanie. Približne 12% domácností je príjemcami sociálnej pomoci.

Nemecký nájomný sektor je charakterizovaný reguláciou rastu nájomného v kombinácii s vysokou istotou podmienok nájmu. Nedávny prudký nárast nájomného vo veľkých mestách a metropolitných oblastiach sa stal hlavnou politickou témou, čo v dôsledku viedlo k ďalšiemu posilneniu regulácie nájomného. Od roku 2013 v prípade nárastu nájomného v existujúcich zmluvách federálne štáty majú možnosť určiť obce a regióny s vysokým dopytom po nájomných bytoch, kde sa trojročné zvýšenie nájomného o 20% sa znižuje na 15%. Napr. koncom roka 2014 deväť zo 16 federálnych štátov prijalo predpisy, ktoré určujú regionálne oblasti pre znížené hodnoty nájomného. Okrem toho od 2015 vychádza niektoré mestá a regióny v Nemecku začali uplatňovať pre nové zmluvy, t. j. zablokovanie nárastu nájomného, keď sa na dobu piatich rokov nájomné v nových zmluvách nesmie zvýšiť o viac ako 10% v porovnaní s referenčným nájomným za podobné bývanie s rovnakej veľkosti a lokalizácie. Existujú ale všeobecné výnimky pre novostavby a obydlia, ktoré boli zásadne modernizované s cieľom zlepšiť ich energetickú účinnosť. Nemecko, poskytuje pre Slovensko dobré príklady, ako je možné v kooperácii štátu, miest a obcí a finančného sektoru nastaviť politiku bytovej výstavby tak, aby táto vedela, v oveľa väčšej miere ako dnes, uspokojiť dopyt ľudí po dostupnom bývaní.

## 12. Podpora bývania vo Švédsku

Vo Švédsku existujú štyri rôzne regulačné typy držby bytov. Švédsko nemá z definície žiadne sociálne bývanie, t. j. nemá bývanie, ktoré využíva osobitné dotácie pre staviteľa či majiteľa a je určené pre domácnosti s nízkymi príjmami. Ale takmer polovica nájomného sektora vlastní obecné bytové spoločnosti, ktorých cieľom je poskytovať bývanie pre všetkých, bez ohľadu na pohlavie, vek, pôvod alebo príjmy. Nájomné sa medzi súkromnými a verejnými nájomcami veľmi nelíši, platí, že bývanie má mať „úžitkovú hodnotu“ v oboch sektoroch. Zároveň platí, že nárast nájomného sa negociuje prostredníctvom kolektívneho vyjednávania na miestnej úrovni medzi nájomníkmi a prenajímateľmi. Bývanie vo Švédsku čelí výrazným trhovým tlakom. Veľká časť Švédska čelí nedostatku bytov najmä vo svojich metropolitných regiónoch, pričom Švédsko ako krajina má jednu z najvyšších úrovní urbanizácie v EÚ.

Úroveň výstavby nových bytov a domov bola veľmi nízka, zatiaľ čo rast populácie bol vysoký a podľa demografických prognóz bude tento trend pokračovať. Odborné prepočty založené na informáciách zo štatistického úradu poukazujú na nedostatok bývania. Podľa týchto prepočtov bolo rokoch 2008 až 2013 bolo postavených vo Švédsku približne 150 000 bytov, zatiaľ čo na vyrovnanie nedostatku podľa nárastu obyvateľstva za rovnaké obdobie by bolo potrebných 276 000 bytov.

Švédsko má jednu z najnižších mier prírastku nových budov určených na bývanie v Európe spolu s Holandskom a Veľkou Britániou. Čiastočne za to môže skutočnosť, že švédske stavebné ceny sú najvyššie v EÚ, a sú okolo 55% nad priemerom EÚ a v posledných dvoch desaťročiach rástli výrazne viac ako všeobecná úroveň cien. V súčasnej dobe postaviť viacbytovú budovu stojí takmer dva a pol násobne viac, ako to bolo v polovici deväťdesiatych rokov - zatiaľ čo cenová hladina v ostatných spotrebných segmentoch vzrástla o niečo viac 30 percent za rovnaké obdobie.

Napriek počiatočnému poklesu cien po hospodárskej kríze v roku 2009, nehnuteľnosti začali opäť rásť a pokračovali v raste. Zároveň rastie zadlženosť domácností sa zvyšuje aj segregácia bývania. Niektoré obytné štvrte v Štokholme, Göteborgu, Malmö a ďalších významných mestách majú tendenciu vykazovať vysoký podiel prenajatých bytov s vysokou koncentráciou nájomcov, ktorí sú iného ako švédskeho pôvodu.

Švédsky daňový systém významne podporuje súkromné vlastníctvo bytov a domov. Vlastníci si môžu odpísať až 30% z hypotekárnych úrokov. Je tiež možné získať daňovú zľavu na 50% nákladov určených na opravy, renováciu a rozširovanie. V roku 2008 daň z nehnuteľností bola nahradená (nižším) poplatkom za majetok. Zatiaľ čo pre domácnosti žijúce v bytoch vlastnených inými osobami a pre nájomné bývanie boli zachované priaznivé fiškálne podmienky, podpora pre verejné bývanie sa začala v deväťdesiatych rokoch postupne odbúravať. Jedným z dôsledkov je to, že verejný prenájom bývania je v porovnaní s inými formami vlastníctva vo Švédsku znevýhodnený.

V roku 2011 bol zavedený nový zákon, ktorý určuje, že obecné bytové spoločnosti nedostávajú žiadne konkrétne dotácie a musia konať podnikateľsky a súčasne musia prevziať sociálnu zodpovednosť. Toto išlo ruku v ruku s reformou systému kolektívneho „vyjednávania“ nájomného. Do roku 2011 boli rokovania medzi obecnými bytovými spoločnosťami a ich nájomníkmi čiastočne záväzné aj pre súkromný sektor, ale tento systém

bol zrušený a súkromní prenajímatelia dostali autonómne právomoci, čo sa týka výšky nájomného. Domácnosti so sociálnymi problémami, ktoré nemôžu nájsť vhodné bývanie na otvorenom trhu, sa spravidla obracajú na sociálne oddelenia obcí a miest, a tie zasa hľadajú riešenia buď so súkromnými alebo obecnými vlastníkmi. Okrem toho sú k dispozícii príspevky na bývanie pre domácnosti s nízkymi príjmami, pre starších ľudí a domácnosti s deťmi.

Aby sa zabránilo nadmernému zadlženiu sa, v Švédsku prijali niektoré opatrenia na reguláciu hypoték. Nariadenie vlády o spravodlivejších pravidlách pri splácaní hypotéky nadobudlo účinnosť v júli 2014 a má za cieľ uľahčiť spotrebiteľovi splácanie hypotéky s pevnou úrokovou sadzbou.

## Záver

Dôstojné bývanie je základnou životnou potrebou, ale zároveň nákladnou záležitosťou, ktorá často presahuje možnosti obyvateľov. Preto je potrebné vytvárať podmienky najmä pre bývanie príjmovo a sociálne slabších vrstiev obyvateľstva. Právo na bývanie je normatívne zakotvené právo, teda ako súčasť platných právnych noriem medzinárodného a domáceho práva. Všeobecná deklarácia ľudských práv (UDHR) z roku 1948 predstavuje základné východisko pre neskoršie normatívne úpravy práva na bývanie. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ICESCR). Predstavuje základný dohovor upravujúci sociálne práva, vrátane práva na bývanie a je pre Slovensko záväzný. Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (CERD) v čl. 5 písm. e) bod ii) upravuje záväzok štátu zakázať a odstrániť rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách a zaručiť právo každého na rovnosť pred zákonom aj pri používaní práva na bývanie. Právo na bývanie je ďalej výslovne zakotvené v čl. 31 Európskej Revidovanej sociálnej charty. Podľa Charty adekvátne bývanie znamená také bývanie, ktoré je zo zdravotného, hygienického a stavebného hľadiska bezpečné, má všetko základné vybavenie ako vodu, kúrenie, odpad, sanitárne zariadenia a elektrinu, nie je preplnené a jeho stabilita z hľadiska držby je zaručená zákonom. Podľa Európskeho výboru pre sociálne práva k naplneniu práva na bývanie musí štát podporiť predovšetkým výstavbu sociálneho bývania. Sociálne bývanie musí byť zacielené obzvlášť na najviac znevýhodnené skupiny obyvateľstva. V neposlednom sa vyžaduje od štátu, aby zaviedol príspevok na bývanie aspoň pre osoby s nízkym príjmom a znevýhodnené osoby. Príspevok na bývanie má byť považovaný za vymožitelné právo.

Slovensko malo podľa sčítania z roku 2011 podiel 370 bytov na 1 000 obyvateľov, čo je druhý najnižší podiel v Európskej únii, z toho obývaných je 329 bytov. Z hľadiska objemu verejnej nájomnej bytovej výstavby Slovensko patrí medzi krajiny s veľmi nízkym podielom nájomného bývania, iba 9,5%, pričom podiel obyvateľov s regulovaným nájomným je iba 1,5%, čo je štvrtý najnižší podiel v Európskej únii. Zhruba 3% nájomných bytov tvoria súkromné nájomné bývanie, prevádzkované takmer výlučne fyzickými osobami. Sektor komerčného nájomného bývania prevádzkovaný právnickými osobami vlastne neexistuje. Záujem samospráv o výstavbu nájomných bytov klesá, aktívnejšie sú skôr obce a menšie mestá; centrá, v ktorých sú pracovné príležitosti, sa tejto téme venujú podstatne menej. Príčiny tkvejú v nedostatku pozemkov, ale aj v nestabilnej situácii z hľadiska dotácií štátu, ktoré samosprávy uprednostňujú pred úvermi, pretože ich výška je každoročne určovaná v štátnom rozpočte a nie je predvídateľná.

Na Slovensku je Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 rámcový dokument štátu pre oblasť bývania. Formuluje komplexné ciele štátu pre oblasť bytovej politiky, definuje nástroje na ich dosiahnutie, ako aj formuluje zodpovednosť občanov, štátu, obcí, vyšších územných celkov a súkromného sektora pri zabezpečovaní bývania. Koncepcia bezprostredne nadväzuje na prijaté koncepčné materiály v oblasti štátnej bytovej politiky a energetickej hospodárnosti budov, taktiež vychádza z aktuálneho stavu rozvoja spoločnosti a reflektuje na aktuálne podmienky v rozvoji bývania. Text koncepcie deklaruje, že “nevníma bývanie izolovane, ale ako základný element udržateľného rozvoja, vyjadrený konceptom udržateľného bývania, ktorý je charakterizovaný integrovaným prístupom k riešeniu bytovej politiky”. Na inom mieste však uvádza, že “v podmienkach trhovej ekonomiky sa zodpovednosť za obstaranie vlastného bývania prenáša na občana. Dostupnosť bývania je tak priamo úmerná

ekonomickým možnostiam jednotlivca.”. Úloha štátu podľa koncepcie je vytvárať stabilné trhovú prostredie umožňujúce domácnostiam bývať podľa ich príjmovej situácie. Takúto kontradikciu či posun je potrebné vnímať v kontexte širokého konsenzu politik na Európskej úrovni, ktoré posúvajú dôraz od kolektívneho práva na bývanie k zodpovednosti jednotlivca za bývanie pre seba a jeho rodinu.

Na Slovensku je jednou z hlavných diskutovaných otázok, v oblasti bývania, problematika sociálneho bývania. Koncept sociálneho bývania je dôstojným, sociálne a ekonomicky najefektívnejším riešením pre ľudí v bytovej núdzi. Ponúka stabilné, dlhodobé a trvalé riešenie adekvátneho bývania. Nejde o poskytovanie sociálnej služby a sociálne bývanie by sa nemalo chápať ako poskytovanie sociálnych služieb. Zákon na Slovensku (Zákon č. 443/2010 Z. z. Zákon o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní) nerozvíja definovaný pojem sociálneho bývania, neformuluje jeho obsah, význam, nedefinuje zraniteľné skupiny, ani spôsob, ako sprostredkovať sociálne bývanie práve tým najzraniteľnejším, nepočíta pri poskytovaní sociálneho bývania s ďalšími službami. Zákon tiež neukladá povinnosť pre mestá a obce sociálne bývanie aspoň v minimálnej miere pre svojich zraniteľných občanov sprostredkovať a taktiež neupravuje podmienky procesu udeľovania sociálnych bytov – to ponecháva v kompetencii miest a obcí. Realizačná prax však ukazuje, že sociálne bývanie je pre najviac zraniteľné skupiny s najnižšími príjmami na Slovensku fakticky nedosiahnuteľné.

V posledných rokoch, medzi expertmi, obcami a štátou správou, dve najviac diskutované modalities sociálneho bývania na Slovensku sú tzv. prestupné bývanie a tzv. housing first prístu. Systém prestupného bývania je subjektom silnej kritiky pretože, podľa kritikov, nemá ambíciu presúvať do samostatného bývania všetkých klientov. Podľa výsledkov nezávislých výskumovv zahraničí, na najvyšší stupeň bývania dosahuje približne 30 % a v niektorých prípadoch len 10-15 % klientov. Veľká väčšina klientov ostáva na nižších stupňoch bývania dlhodobo, prípadne sa tam opakovane vracajú po krátkom období bývania u známych, ak pravidlá v zariadení obmedzujú možnú dĺžku pobytu len na určitý čas. Podľa kritikov, má systém limitovaný potenciál opätovne začleniť do bežného života väčšinu svojich klientov. Častým argumentom proti systému prestupného bývania je aj jeho vysoká nákladovosť. Podľa proponentov housing first systému, sa ukazuje, že v porovnaní s tzv. prestupným bývaním, systém housing-first je finančne menej náročný, keďže nezahŕňa náklady na výstavbu zariadení a znižuje využívanie krízových služieb. Klienti sú jeho súčasťou podstatne kratší čas vzhľadom na to, že majú zabezpečené samostatné bývanie. Rovnako v odbornej literatúre existujú aj námietky voči prístupu housing-first. Jedna z nich sa týka toho, že tento prístup sa nezameriava na riešenie širších spoločenských problémov, ktoré môžu viesť k problémom jednotlivca a rodín s bývaním. Takže hoci môže byť housing-first úspešný v miere udržania bývania klientov po ukončení poskytovania podporných služieb, celkový počet ľudí bez domova môže stále rásť, napr. v dôsledku vysokej miery nezamestnanosti.

Príspevok na bývanie predstavuje významnú časť nárokovaného príjmu pre ľudí v hmotnej núdzi na Slovensku. Príspevok je určený na zníženie nákladov spojených s bývaním pre poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Príspevok je subjektom kritiky pre nízku mieru pokrytia. Jeden dôležitý dôvod pre nízku mieru pokrytia, ako sa bude argumentovať sú rôzne obmedzujúce podmienky, ktoré žiadatelia musia splniť okrem testu príjmov. V porovnaní s podielom poberateľov príspevku v hmotnej núdzi, ktorí tiež poberali príspevok na bývanie, vidíme mieru pokrytia nižšiu ako 50%, čo znamená, že každá druhá domácnosť v hmotnej núdzi nemá prístup k príspevku na bývanie. Príspevok teda pomáha hlavne tým obyvateľom,



ktorí sú chudobní podľa test príjmov, ale zároveň majú ešte nejaké prostriedky lebo sú schopní platiť nájomné. Toto sú však v praxi ťažko dosiahnuteľné podmienky pre značnú časť ľudí v žijúcich hlbokoj chudobe a špecificky pre domácnosti v marginalizovaných rómskych osadách.

Bývanie nepatrí medzi oblasti spoločne riadené legislatívou Európskej únie. Napriek tomu, takmer v každej krajine EÚ, si vlády kladú ako jeden z hlavných politických cieľov zabezpečenie primeraného a cenovo dostupného bývania pre obyvateľstvo. V realite však takmer žiadna európska vláda nedosiahla tento svoj chvályhodný cieľ. To môže byť v dôsledku na jednej strane obmedzenia zdrojov pre verejné výdavky a zmeny sociálno-ekonomických paradigiem. Na druhej strane, bariéru v dosiahnutí týchto cieľov môžu hrať aj demografické trendy a externé šoky, ako napr. prílev utečencov v posledných dvoch desaťročiach.

Čoraz viac sa objavuje názor, že v oblasti bývania vzniká vo väčšine EÚ krajín model sociálnej segregácie založený na oddelenom rezidenčnom princípe podľa etnických, príjmových a vekových skupín a to môže narušiť súdržnosť a konkurencieschopnosť obcí, miest, regiónov a štátov. V EÚ v dôsledku širokého uplatňovania neoliberálnych politík, v posledných desaťročiach, dochádza k presunu podpory bývania od kolektívnej podpory sociálneho bývania (dotácii na byty alebo kompenzácií pre nájomcov) k individualizovanej podpore vo forme doplatkov na náklady bývania pre jednotlivcov či domácnosti. Zároveň pokračuje podpora individuálneho riešenia bytových problémov formou motivovania jednotlivcov na kúpu bytov (rôzne hypotekárne úľavy). Tento trend je viditeľný aj vo vyspelých krajinách s dlhodobou tradíciou rozvinutého sektoru nájomného byvania.

Napríklad Nemecko má dlhú tradíciu dobre rozvinutého sektoru nájomného bývania. Dôležitosť nájomného bývania v Nemecku má svoje historické dôvody. V období po druhej svetovej vojne bolo konfrontované s problémom nedostatku približne 4,5 milióna bytov, čo viedlo k vytvoreniu sociálneho nájomného bývania. Táto črta Nemecka predstavuje významnú výnimku v porovnaní so zvyškom Európy. Súčasný trend na trhu s bývaním v Nemecku však vykazujú značné regionálne rozdiely. V niektorých regiónoch dopyt prevažuje ponuku, zatiaľ čo v iných je významný podiel bytového fondu neobsadený. Nemecký nájomný sektor je charakterizovaný reguláciou rastu nájomného v kombinácii s vysokou istotou podmienok nájmu. Nemecko, poskytuje pre Slovensko dobré príklady, ako je možné v kooperácii štátu, miest a obcí a finančného sektoru nastaviť politiku bytovej výstavby tak, aby táto vedela, v oveľa väčšej miere ako dnes, uspokojiť dopyt ľudí po dostupnom bývaní.

## Literatúra

BEŇOVÁ, N. – MATIAŠKO, M. (2018). Právo na bývanie. Bratislava: Socia, Proti prúdu, Notabene.

Clasen J. & Clegg. D (2007) Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States. In: Clasen J, Siegel NA (ed.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 166-197.

[http://www.sps.ed.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0013/9022/08\\_CLASEN\\_CHAP\\_08.pdf](http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0013/9022/08_CLASEN_CHAP_08.pdf)

Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006)

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

Dohovor OSN o právach dieťaťa (1991) <https://www.minedu.sk/dohovor-o-pravach-dietata/>

Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1987)

[https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/CEDAW\\_1979.pdf](https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/CEDAW_1979.pdf)

DUELL, N - KUREKOVÁ, L. (2013). Activating Benefit in Material Need Recipients in the Slovak Republic. Bratislava: Central European Labour Studies Institute, Research Report No. 3, Máj 2013.

EURÓPSKA KOMISIA (2016). Disability and labour market integration.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16601&langId=en>

FILADELFOVÁ, J. & GERBERY, D. (2012). Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010. Bratislava: UNDP a MPSVR

FILADELFOVÁ, J., GERBERY, D. & ŠKOBLA, D. (2006) Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku. Bratislava: UNDP a FES

GERBERY, D. - DŽAMBAZOVIČ, R. (2011) Inovatívne orientácie v sociálnej politike: Perspektíva sociálnej inklúzie. Univerzita Komenského v Bratislave.

GERBERY, D. & KUSÁ, Z. (2009) Slovakia. Minimum Income Schemes – A study of National Policies. EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

HOUSING EUROPE (2016). The State of Housing in the EU. Brussels.

INŠTITÚT PRE VÝSKUM PRÁCE A RODINY(2016): Sčítanie bezdomovcov.

INŠTITÚT FINANČNEJ POLITIKY (IFP) (2018a). Inklúzia Rómov je celospoločenskou výzvou. <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/18-inkluzia-romov-je-celospolocenskou-vyzvou-august-2018.html>>

INŠTITÚT FINANČNEJ POLITIKY (IFP) (2018b). Inklúzia Rómov je potrebná aj v zdravotníctve. <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2018/23-inkluzia-romov-je-potrebna-aj-zdravotnictve-december-2018.html>>

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 schválená uznesením vlády SR č. 13 zo 7. januára 2015 <http://files.pravonabyvanie.webnode.sk/200000022-421004403d/Koncepcia%20statnej%20bytovej%20politiky%202020.pdf>

KUSÁ, Z. (2014) Slovak Republic – Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. European Minimum Income Network country report. EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

KUSÁ, Z. (2011) Bytová politika a dostupnosť bývania na Slovensku. In Gerbery, D. et al. (ed.) (2011) Potrebujeme sociálny štát? Úvahy (nielen) o verejnej politike. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

MAIR, J., - MARTÍ, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight. Journal of World Business, 41, s. 36–44.

MARTIN, R., - OSBERG, S. (2007). Social entrepreneurship: The case for definition. Stanford Social Innovation Review, Spring 2007, s. 29–39.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1976) <https://www.amnesty.sk/wp-content/uploads/2012/01/Medzin%C3%A1rodn%C3%BD-pakt-o-hospod%C3%A1rskych-soci%C3%A1lnych-a-kult%C3%BArných-pr%C3%A1vach.pdf>

MESSING, V. (2014). Patterns in Roma employment in Europe. NEUJOBS, Policy Brief No.D19.4.

<[http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4\\_policybrief\\_review%20\(1\).pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4_policybrief_review%20(1).pdf)>

Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 346/2013. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0346&from=EN>>

ŠKOBLA, D. - CSOMOR, G. - ONDRUŠOVÁ, D. (2016). Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom "housing first". Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

ŠKOBLA, D. – KOVÁČOVÁ, L. – ONDOŠ, S. Sociálne podniky pracovnej integrácie na Slovensku. Súčasná skúsenosti a budúce perspektívy. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2018. 100 s. ISBN: 978-80-972761-2-6.

ŠKOBLA, D. - GRILL, J. - HURRLE, J. (2015). Terénna sociálna práca na Slovensku: evaluácia terénnej sociálnej práce financovanej z ESF v programovom období 2007-2013. Bratislava: Implementačná agentúra MPSVR SR, 2015. 80 s. ISBN 978-80-970110-1-7.

ŠKOBLA, D. - FILČÁK, R (2016). Infrastructure in Marginalised Roma Settlements: Towards a Typology of Unequal Outcomes of EU Funded Projects. In Sociológia - Slovak Sociological Review, 2016, roč. 48, č. 6, s. 551-571

VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA ĽUDSKÝCH PRÁV <https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/UDHRvSVK.pdf>

ZÁKON z 13. marca 2018, o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 25, č. 4, p. 67–83. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/112/>