

Alexandra Suchalová, Katarína Staroňová

Mapovanie sociálneho bývania v mestách Slovenska

MAPOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA V MESTÁCH SR

Autorky:

Alexandra Suchalová, Katarína Staroňová

Recenzenti:

Peter Wittgrüber, mestské zastupiteľstvo Pezinok

Ľuba Vávrová, Centrum pre rozvoj miestnej samosprávy

Vydal: Ústav verejnej politiky a ekonómie, FSEV UK Bratislava, 2010

Redakčná úprava: Miroslav Kollár

Tlač a výroba: ADIN, s. r. o.

Prvé vydanie. Bratislava, 2010.



Vydané s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation
v rámci programu Verejná správa.

© Ústav verejnej politiky a ekonómie, FSEV UK, 2010

ISBN 978-80-89244-71-3

Ústav verejnej politiky a ekonómie (ÚVPE) pôsobí na Fakulte sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave od roku 2005. Ako vedecko-pedagogické pracovisko so zameraním na študijný program Verejná politika (Public Policy) ponúka magisterské vzdelávanie v tomto odbore formou denného i diaľkového štúdia. ÚVPE je prvým univerzitným pracoviskom s interdisciplinárnym zameraním na modernú teóriu a prax verejnej politiky a kvalitu riadenia spoločnosti. Sústreďuje sa analýzu politík na národnej, európskej ale aj regionálnej a miestnej úrovni správy vecí verejných. ÚVPE spolupracuje na výskumoch s mnohými akademickými pracoviskami podobného zamerania doma i v zahraničí.

Alexandra Suchalová, Katarína Staroňová

Mapovanie sociálneho bývania v mestách Slovenska

ZOZNAM SKRATIEK

CS-HO	Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion)
ESCh	Európska sociálna charta
EÚ	Európska únia
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
KŠBP	Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015
MÚ	miestny/mestský úrad
MVRR SR	Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MZs	Mestské zastupiteľstvo
PHSR	Plán (program) hospodárskeho a sociálneho rozvoja
PPP	verejno-súkromného partnerstvá
SBNŠ	sociálne bývanie nižšieho štandardu
ŠFRB	Štátny fond rozvoja bývania
VÚC	vyšší územný celok
VZN	Všeobecne záväzné nariadenie
Z.z.	Zbierka zákonov

OBSAH

Úvod	6
1 Prečo je dôležité hovoriť o sociálnom bývaní?.....	9
1.1 Historický kontext sociálneho bývania na Slovensku.....	10
2 Ako definovať pojem sociálne bývanie?	14
2.1 Faktor cieľovej skupiny	15
2.2 Faktor zdroja ekonomickej podpory	16
2.3 Faktor poskytovateľa.....	16
2.4 Časový faktor	17
3 Hlavné kroky zabezpečovania sociálneho bývania	20
3.1 Definovanie cieľových skupín	20
3.1.1 Veľkosť cieľovej skupiny.....	21
3.1.2 Riziko prepadu do stavu bezdomovstva	22
3.1.3 Úroveň príjmov a úspor jedinca/domácnosti.....	24
3.2 Poskytovanie a financovanie sociálneho bývania – poskytovatelia a nástroje sociálneho bývania.....	25
3.2.1 Poskytovatelia sociálneho bývania	25
3.2.2 Nástroje sociálneho bývania	26
3.3 Manažovanie sociálneho bývania	30
3.3.1 Proces pridelovania sociálneho bývania.....	34
4 Legislatívny rámec sociálneho bývania na Slovensku.....	38
5 Mapovanie sociálneho bývania v okresných mestách Slovenska: súčasná prax a odporúčania.....	44
5.1 Strategické plánovanie zabezpečovania sociálneho bývania	45
5.2 Cieľové skupiny sociálneho bývania	50
5.3 Poskytovanie a financovanie sociálneho bývania	54
5.3.1 Nástroje podpory sociálneho bývania	55
5.4 Manažovanie sociálneho bývania	58
5.4.1 Spravovanie bytového fondu.....	59
5.4.2 Manažovanie prostredia, v ktorom sa sociálne byty nachádzajú	60
5.4.3 Manažovanie užívateľov sociálneho bývania.....	61
5.5 Proces pridelovania sociálneho bývania.....	62
Záver	72
Zoznam použitej literatúry.....	78
Príloha A.....	81
Príloha B.....	83
Autorky	90

ÚVOD

Bývanie patrí medzi súbor základných potrieb človeka a je tiež podmienkou realizácie mnohých ďalších životných činností a túžob. Právo na bývanie prislúcha každému občanovi bez rozdielu pohlavia, veku, vierovyznania či rasy. Toto právo je zakotvené v rôznych dokumentoch medzinárodného významu, ktorých signatárom je aj Slovenská republika.¹ Do roku 1989 bola bytová politika centralizovaná a štát zabezpečoval bývanie pre všetkých obyvateľov – štát centrálné zabezpečoval výstavbu, rôznymi spôsobmi dotoval všetky druhy bývania (predovšetkým dotovaním cien služieb spojených s bývaním, ako napríklad cien energií, vody atď.), prevádzkoval bytový fond, najmä štátnych a družstevných bytov, a prevládal centralizovaný administratívny systém prerozdeľovania bytov. Po páde komunistického režimu sa bytová výstavba na Slovensku transformovala z prídellového systému na trhový, ktorý vychádza z toho, že byty sú tovarom a rozdeľujú sa na základe cien ponuky a dopytu.² V tom období počet dokončených bytov prudko poklesol, na druhej strane vďaka redukcii subvencií na bývanie ako aj na všeobecnú dereguláciu bytového fondu, ceny za bývanie stúpili. Pôsobením týchto faktorov sa bývanie vo všeobecnosti stáva z finančného hľadiska pre časť populácie nedostupnejšie. Nie všetky skupiny obyvateľov na Slovensku boli a stále sú schopné zabezpečiť si bývanie vlastným pričinením. Preto vyvstáva otázka, akým spôsobom pristupovať k riešeniu problematiky bývania práve tých skupín obyvateľov, ktoré si z rôznych dôvodov nedokážu zabezpečiť vlastné bývanie.

Od roku 1993, keď vznikla samostatná Slovenská republika, došlo v oblasti bývania a bytovej výstavby k mnohým zmenám. Štát v tom čase potreboval začať celkom nanovo budovať politiku bývania. Jedným z významných rozhodnutí vtedajších politikov bolo rozdelenie úloh v rámci politiky bývania na tri úrovne (centrálna, regionálna a lokálna). Štát zostal dôležitým aktérom, ktorý sa však prestal angažovať v bytovej výstavbe, ale prevzal na seba úlohu tvorcu rámcových dokumentov, prostredníctvom ktorých sa snažil definovať základné princípy a pravidlá, v ktorých sa bude bytová politika Slovenska ďalej pohybovať. Vplyv na vývoj bývania mal aj proces decentralizácie, ktorého súčasťou bol v rokoch 2000 – 2003 aj presun kompetencií v oblasti bývania, územného plánovania a miestneho rozvoja na nižšiu úroveň, keďže mestá a obce dokážu lepšie reflektovať potreby na lokálnej úrovni. Kľúčovým hráčom zostal občan, ktorý má spraviť všetko pre to, aby si bývanie pre seba a svoju rodinu zabezpečil sám. Ako sa však veľmi rýchlo ukázalo, táto predstava bola iluzórna najmä z hľadiska možností a schopností občanov a špeciálne niektorých skupín zabezpečovať si bývanie výlučne vlastným pričinením, a tiež z hľadiska schopností a možností predstaviteľov

¹ Právo na bývanie je zakotvené v mnohých medzinárodných dokumentoch napríklad v článku č. 25 Všeobecnej deklarácie ľudských práv; v revidovanej Európskej sociálnej charte z roku 1996 (Časť I., bod 31, a článok, 15, 23, 30 a 31) a iné.

² STANEK, V. Sociálna politika, s. 274.

samospráv, ktorí na nové úlohy a kompetencie neboli (a stále nie sú) dostatočne pripravení ani po finančnej ani odbornej stránke.

Na oboch úrovniach – centrálnej aj lokálnej, vznikalo za uplynulých pätnásť rokov množstvo nástrojov, ktoré sa snažili viac či menej efektívne riešiť problematiku bývania. Z tých najdôležitejších na štátnej úrovni to sú:

- Štátny fond rozvoja bývania s možnosťou žiadať podľa stanovených pravidiel o nenávratný príspevok alebo úver.
- Program rozvoja bývania MVRR SR, v ktorom vláda upravuje podmienky poskytovania dotácií na obstarávanie nájomných bytov či na prípravu územia a výstavbu technickej vybavenosti;
- Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, v ktorom ustanovujú ciele a podmienky podpory regionálneho rozvoja, upravuje sa pôsobnosť obcí a ďalších subjektov územnej spolupráce a podmienky na koordináciu a realizáciu regionálneho rozvoja;

Hlavným najdôležitejším právnym nástrojom, ktorý robí predstaviteľov samospráv zodpovedných za riešenie problematiky bývania na ich území je **Zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z.** Tento zákon v paragrafe 4 definuje úlohy miest a obcí a medzi nimi aj úlohu: „...obstarávať a schvaľovať programy rozvoja bývania a spolupôsobiť pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci“.³ Mestá a obce sú teda nútené hľadať rôzne spôsoby, ako sa postarať o bývanie pre svojich obyvateľov, najmä pre tých, ktorí ich pomoc v tejto otázke potrebujú.

V krajinách západnej Európy, kde má problematika bývania iné historické východiská a korene sa pomerne dlhodobo využíva pojem tzv. **sociálneho bývania**. Na základe rôznych zdrojov odbornej literatúry je možné konštatovať, že práve pojem sociálne bývanie je akýmsi synonymom k vyššie uvedenej úlohe pre mestá a obce na Slovensku pomáhať svojim obyvateľov, ktorí si bývanie nedokážu zabezpečiť vlastným pričinením. Bývanie sociálneho charakteru, dotované bývanie, nájomné bývanie – existuje množstvo pojmov, ktoré v sebe zahŕňajú aspekt zabezpečovania bývania pre občanov netrhovým spôsobom, t.j. štátnou intervenciou. Na Slovensku zatiaľ nie je pojem sociálne bývanie v legislatívne definovaný, avšak existujú už prvé pokusy o jeho definovanie.⁴

Cieľom predkladanej publikácie je zmapovať situáciu poskytovaného sociálneho bývania mestami a tiež poukázať na túto problematiku. Východiskovým bodom tohto mapovania je snaha pochopiť, ako vlastne mestá SR vnímajú sociálne bývanie, čo pod ním chápajú a kto je cieľovou skupinou pre poskytovanie sociálneho bývania. Predkladaná štúdia tiež mapuje procesy poskytovania, manažovania a alokovania sociálneho bývania cieľovým skupinám. Poskytuje nasledujúce informácie o oblasti sociálneho bývania v mestách SR:

³ Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

⁴ Pozri Koncepciu štátnej bytovej politiky do roku 2010, s. 8.

- stanovenie cieľov sociálneho bývania v oficiálnych dokumentoch obcí (strategické plánovanie);
- definovanie oprávnenosti uchádzania sa o sociálne bývanie: kritériá a podmienky pridelovania sociálneho bývania;
- manažovanie žiadostí a uchádzačov o sociálne bývanie (poradovníky): spôsoby vyhodnotenia oprávnenosti žiadostí;
- výber alokačného systému: tu môžu byť využívané rôzne stratégie, ako napríklad poradovníky, lotérie, zásluhovosť atď.;
- spôsob rozhodovania o pridelení sociálneho bývania;
- poskytovatelia sociálneho bývania;

Jednotlivé dáta boli získavané dotazníkovou metódou.

1 PREČO JE DÔLEŽITÉ HOVORIŤ O SOCIÁLNOBÝVANÍ?

Bývanie je špecifická ľudská potreba. Ľudia bez neho síce dokážu existovať aj pomerne dlhé obdobie, avšak kvalita ich života je výrazne obmedzená. Mení sa ich spoločenský status, sú odsúvaní na okraj spoločnosti a postupne sa dostávajú do zacyklenej situácie, z ktorej návrat je mimoriadne náročný pre konkrétnych ľudí a veľmi nákladný pre spoločnosť ako takú. Preto je logické, že spoločnosť sa snaží strate domova predchádzať rozličnými spôsobmi. Nájomné bytové domy s dotovaným nájomným, útulky, penzióny pre dôchodcov, nocľahárne, ubytovne, azylové domy a mnoho ďalších zariadení patrí do spoločnej množiny tzv. „sociálneho bývania“. Čo je však sociálne bývanie?

Odpovedať na túto otázku je v súčasnosti ťažké. Používanie tohto pojmu je síce v bežnej reči veľmi intuitívne a samozrejmé, avšak v Európskej únii dnes neexistuje jednotná a exaktná definícia tohto pojmu. Nemožno ho zaradiť medzi odborné termíny, keďže jeho jasné a jednotné interpretovanie zakotvené v záväznom dokumente, napríklad vo forme legislatívneho dokumentu na Slovensku v súčasnosti neexistuje. To vytvára možnosti na systematické vylúčovanie niektorých skupín obyvateľov z možnosti uchádzať sa o pomoc v otázke bývania.

Dôvodov na tento stav môže byť niekoľko, napríklad aj bytová politika štátu pred rokom 1989. V období socializmu, keď neexistovalo súkromné vlastníctvom, bola bytová politika kompletne v rukách štátu resp. v rukách národných výborov. Tie disponovali bytovým fondom a prerozdeľovali ho medzi žiadateľov. Po zmene režimu sa zmenil stav bytového fondu, aj kompetencie týkajúce sa zabezpečovania bývania. Niektoré bytové jednotky prešli do vlastníctva pôvodných majiteľov prostredníctvom reštitúcií, iné boli postupne odpredávané a niektoré sa dostali do správy miest resp. do správy mestských častí. Kompetencie v oblasti zabezpečovania bývania prešli prostredníctvom zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z. na mestá a obce a na štát (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR pôsobí ako koncepčný orgán a Štátny fond rozvoja bývania pomáha za špecifikovaných podmienok pri výstavbe). Okrem vnútroštátnych pravidiel je však Slovensko viazané aj členstvom v medzinárodných organizáciách a zoskupeniach, hlavne v Európskej únii, ktorej dokumenty sú pre Slovensko ako členský štát záväzné a niektoré majú vyššiu právnu silu než domáca legislatíva.

Medzi najdôležitejšie dokumenty na úrovni Európskej únie (EÚ) patrí *Európsky dohovor o ľudských právach*. Slovensko ho podpísalo v roku 1992, spolu s dvoma opčnými protokolmi, ktoré sa týkajú práva na adekvátne bývanie. Druhým dôležitým dokumentom je *Európska sociálna charta* (ESCh). Slovensko je jej signatárom od roku 1999 – už v revidovanej forme

zahŕňajúcej právo na bývanie. V prípade, že v budúcnosti nadobudne účinnosť Európska ústavná zmluva, z tejto bude pre Slovensko vyplývať ďalší záväzok – bojovať proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu aj poskytovaním pomoci pri bývaní. Okrem spomenutých dokumentov je Slovensko signatárom *Všeobecnej deklarácie ľudských práv*, *Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a ľudských právach* a iných dokumentov, z ktorých vyplýva povinnosť uznať právo na bývanie a tiež ho zabezpečiť.

Na Slovensku sa však v poslednom desaťročí nevenovala problematike bývania dostatočná pozornosť, skôr bola obmedzená na akési nevyhnutnosti, ktorých riešenie vyplývalo skôr z povinnosti ako záujmu o posunutie danej problematiky do roviny efektívnych návrhov a analýz vzniknutých a pretrvávajúcich problémov. Okrem poskytovania finančnej pomoci a veľmi základnej legislatívy sa môže zdať, že prenesením kompetencií na samosprávy sa štát prestal bližšie zaujímať o to, ako sa táto oblasť vyvíja a k akým zmenám v nej dochádza.

Mestá a obce sa teda v rámci svojich možností pokúšajú riešiť bývanie pre rôzne skupiny obyvateľov, ktoré si ho nedokážu z rozličných dôvodov zabezpečiť samy, svojimi vlastnými politikami.

1.1 HISTORICKÝ KONTEXT SOCIÁLNEHO BÝVANIA NA SLOVENSKU

Slovensko patrí medzi krajiny, ktorých vývoj v oblasti politiky bývania a s ním aj sociálneho bývania bol výrazne ovplyvnený už koncom 2. svetovej vojny resp. rokom 1948, keď prevzala moc komunistická strana. Medzi hlavné praktiky týkajúce sa aj problematiky bývania patrilo v tom čase znárodňovanie bytov a domov, ako aj pôdy do spoločného štátneho vlastníctva. Deklaratívnym cieľom znárodňovania a vyvlastňovania a následného pridelovania bytov a domov obyvateľom podľa vtedajších kritérií bolo pokryť nedostatok miest na bývanie spôsobených 2. svetovou vojnou. Na Slovensku, podobne ako v iných krajinách východného bloku bola centralizovane plánovaná ekonomika, nefungoval voľný trh, t.j. ponuka aj dopyt boli kontrolované štátom. Existencia akéhokoľvek sociálneho bývania v tomto období je veľmi sporná, pretože s výnimkou veľmi malého podielu súkromnej výstavby bolo všetko bývanie poskytované a financované výlučne štátom, preto nie je možné jasne určiť akýkoľvek subsektor sociálneho bývania.⁵ Tento fakt ovplyvňuje aj ďalší text, ktorý sa zaoberá bytovou výstavbou všeobecne.

Celkovo sa obdobie od konca 2. svetovej vojny do pádu komunistického režimu v roku 1989 dá rozdeliť do piatich období:

1. 1948 – 1955,
2. 1956 – 1963,

⁵ HEGEDŮS, J. Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries, s. 2.

3. 1964 – 1970,
4. 1971 – 1980,
5. 1981 – 1988.⁶

Prvé obdobie je charakteristické zvýšenou bytovou výstavbou, pričom typická bola „...štátna (komunálna) výstavba a individuálna výstavba, ktorá sa sústreďovala predovšetkým na vidiek“.⁷ Individuálna výstavba v mestách neexistovala vôbec. Polovica 60. rokov, t.j. druhé obdobie, bolo poznačené výraznou migráciou obyvateľov do miest, čo malo následne vplyv na zvýšenie dopytu po bývaní, a preto bol v roku 1955 prijatý *Program industrializácie v stavebníctve*.⁸ Zároveň sa začínajú prejavovať prvé dôsledky predvojnovnej nekvalitnej výstavby, avšak pretrvávajú orientácia na výstavbu nových bytov namiesto rekonštruovania staršieho bytového fondu. Zvyšuje sa kvalita bývania a začínajú sa objavovať prvé možnosti individuálnej výstavby v mestách. V roku 1959 vznikajú dve nové formy výstavby – družstevná a podniková výstavba. Začiatkom 80. rokov boli prijaté právne predpisy – nový zákon (č. 41/1964 Zb.) a vyhláška č. 60/1964 Zb., ktoré upravovali bytové normy, hospodárenie s bytmi a pod. V tomto období tiež dochádza k prechodu na nové technológie – tzv. panelový systém a bytová politika sa orientuje najmä na rýchlú výstavbu bytov v čo najvyšších množstvách.⁹ Koniec tohto obdobia je typický výrazným rozdielom v individuálnej výstavbe na Slovensku a v Čechách napriek tomu, že tvorili jeden štát. Kým výstavba rodinných domov na Slovensku tvorila až 60 % celkovej výstavby, v Čechách to bolo len 15 %. Tento rozdiel bol spôsobený najmä neexistenciou formálnych pravidiel výstavby a snahou obyvateľov zabezpečiť si kvalitnejšie bývanie ako to ponúkané masovou výstavbou bytov. Ako konštatuje Michalovič, tiež to spôsobila „...tradičná hodnotová orientácia slovenského obyvateľstva, pre ktoré vlastníctvo domu symbolizovalo základný spoločenský status“.¹⁰ Táto nekontrolovaná výstavba však spôsobila aj mnohé negatíva, ako napríklad „...narušenie architektúry, infraštruktúry a estetiky vo viacerých regiónoch Slovenska“.¹¹ V priebehu 80. rokov, t.j. vo štvrtom období, zažíva bytová výstavba vrchol, v mestách vznikajú veľké sídliská a vrchol dosahuje aj podniková bytová výstavba z dôvodu stabilizácie robotníkov v mestách. Znižuje sa však financovanie zo strany štátu, čo následne spôsobilo pokles bytovej výstavby v poslednom piatom období. Prejavuje sa nedostatok financií na výstavbu, potreba rekonštruovania a tzv. rehabilitácie bytového fondu, nepomery medzi mestami

⁶ MICHALOVIC, P. Housing in Czechoslovakia: Past and present problems. In: TURNER, B. – HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, s. 51.

⁷ ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. Bývanie a bytová politika, s. 49.

⁸ MICHALOVIC, P. Housing in Czechoslovakia: Past and present problems. In: TURNER, B. – HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, s. 51.

⁹ ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. Bývanie a bytová politika, s. 49 – 50.

¹⁰ MICHALOVIC, P. Housing in Czechoslovakia: Past and present problems. In: TURNER, B. – HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, s. 52.

¹¹ ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. Bývanie a bytová politika, s. 50.

a vidiekom v počte žiadateľov o byt (v mestách obrovské počty žiadateľov, zatiaľ čo na vidieku zostávajú prázdne byty).¹²

Obdobie po 2. svetovej vojne veľmi negatívne ovplyvnilo tvorbu politík bývania na dlhé roky a niektoré negatíva pretrvávajú dodnes. Štátny monopol v tejto politike spôsobil výraznú bipolarizáciu bytového fondu, kde na jednej strane existovali hromadne vystavané byty nízkej kvality v uniformných sídliskách, a na druhej strane výrazne vyššia kvalita bývania v rodinných domoch, ktoré však tvorili len veľmi nízky podiel z celkového bytového fondu.¹³ Neexistencia fungujúceho trhu s bývaním, štátom stanovené ceny bývania, resp. direktívne stanovená výška nájomného absolútne nereflektovali reálne náklady na výstavbu, čo spôsobilo nevyčísliteľné straty pre ekonomiku a obrovské dlhy. Dôsledkom bol výrazne znehodnotený a zdevastovaný bytový fond koncom 90. rokov.

Ako možno vidieť z predchádzajúceho textu, problematika bývania sa koncentrovala len na bytovú výstavbu, ktorá bola zo strany štátu silne regulovaná, avšak neodrážala reálne potreby občanov Slovenska. Keďže štát kontroloval stranu ponuky aj stranu dopytu, neumožnilo to vytvorenie prirodzeného trhu, nevznikli teda ani skupiny obyvateľov, ktorých prístup k možnosti bývať by bol obmedzený z finančných dôvodov. Preto ani nie je možné definovať, či v rokoch pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky existoval sektor sociálneho bývania s jasne definovanými cieľovými skupinami.¹⁴

Situácia sa zmenila po uvoľnení štátneho monopolu v oblasti bývania. Po páde komunistického režimu a rozdelení Česko-Slovenska sa bytová výstavba na Slovensku začala transformovať. Dovedajší prídellový systém bol nahradený trhovým, ktorý vychádzal z toho, že byty sú tovarom a rozdeľujú sa na základe ponuky a dopytu.¹⁵ Keďže štát nemal finančné prostriedky na obnovu bytového fondu, previedol tento majetok na obce a mestá (zákon č. 138/1991 Zb.), prostredníctvom ktorých bol ďalej odpredávaný pôvodným nájomníkom do vlastníctva za veľmi výhodné ceny (rádovo 15- až 20-krát nižšie, než ceny, za ktoré sa byty predávali na trhu). Tieto byty však boli v značne nevyhovujúcom stave, čo vyžadovalo od nových majiteľov nemalé investície do opráv. V tom čase sa tiež predpokladalo, že prílev súkromných investícií sa zameria na kúpu celých objektov, z ktorých sa následne stanú nájomné byty.¹⁶ Tieto predpoklady sa však nenaplnili a veľká väčšina bytového fondu bola sprivatizovaná, čo spôsobilo, že napriek tomu, že podľa koncepcie bývania z roku 1994 malo byť 20 % bytového fondu ponechaných na zabezpečovanie bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov,

¹² MICHALOVIC, P. Housing in Czechoslovakia: Past and present problems. In: TURNER, B. – HEGEDŮS, J. – TOSICS, I. The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, s. 55.

¹³ ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. Bývanie a bytová politika, s. 51.

¹⁴ HEGEDŮS, J. Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries, s.1-2.

¹⁵ STANEK, V. Sociálna politika, s. 274.

¹⁶ POŠVANC, M. SR ako príklad pre Kubu.

dáta z roku 2000 konštatujú, že v majetku obcí zostalo len 6,2 % nájomných bytových jednotiek (na porovnanie v krajinách EÚ dosahuje podiel verejného nájomného bytového fondu cca 18 %¹⁷).¹⁸ Okrem značnej nákladnosti na opravu bytového fondu, na ktoré štát nemal dostatok finančných prostriedkov, spôsobila masívnu privatizáciu aj legislatíva, keďže zvyhodňovala skôr majiteľov bytov ako nájomníkov (regulácia výšky nájomného, nevyhnutnosť poskytnutia náhradného bytu a pod.).¹⁹

Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky bola problematika bývania známa pod pojmom bytová politika vymedzená niekoľkými legislatívnymi dokumentmi, a síce koncepciami štátnej bytovej politiky vypracovanými štandardne na päťročné obdobie. Prvá koncepcia pochádza z roku 1994 a bola vypracovaná na obdobie rokov 1994 – 2000 (ešte pod názvom *Koncepcia bytovej politiky a rozvoja bývania*), v novembri 1995 však bola nahradená prvou *Koncepciou štátnej bytovej politiky* na obdobie rokov 1995 – 2000, ktorá „...identifikovala problémy v bývaní a formulovala ekonomické nástroje podpory bývania a ich základné súvislosti“.²⁰ Vypracovávanie koncepcií štátnej bytovej politiky spolu s ďalšími úlohami v tejto oblasti rezortne spadá pod Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, sekcia Bytovej politiky.²¹ Od roku 1994 bolo vypracovaných celkovo päť koncepcií, z ktorých najnovšia bola schválená v roku 2010 s horizontom do roku 2015. Táto si ako prvá stanovila úlohu legislatívne zadefinovať pojem sociálne bývanie.

¹⁷ Pozri Koncepciu štátnej bytovej politiky do roku 2010, s. 7.

¹⁸ ZAPLETALOVÁ, J. – ANTALÍKOVÁ, M. – SMATANOVÁ, E. Home Ownership Model: the Role of Self-government in Housing Development in Slovakia. In *Housing Policy: An End or a New Beginning?*, s. 302.

¹⁹ Toto sa týkalo aj bytov, ktoré majitelia získali z reštitúcií.

²⁰ ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. Bývanie a bytová politika, s. 52.

²¹ Dňom 30.6.2010 bolo MVRR SR zrušené.

2 AKO DEFINOVAŤ POJEM SOCIÁLNE BÝVANIE?

Pojem sociálne bývania nie je novým pojmom a jeho existencia sa nevzťahuje na žiadne konkrétne územie, práve naopak. Tento pojem sa využíva takmer na celom svete, rôzne krajiny s týmto pojmom bežne narábajú vo svojich sociálnych či bytových politikách. Začiatky intenzívnejšieho zaoberania sa touto problematikou sa často spájajú s procesmi industrializácie či urbanizácie alebo obnovy krajín po oboch svetových vojnách. Napriek tomu, že od spomenutého obdobia ubehlo už niekoľko desaťročí, pojem sociálne bývanie dnes pomenúva stále výrazný problém veľkého množstva krajín, aj keď už v inom kontexte. Cieľom tejto kapitoly je identifikovať základné aspekty rámčujúce pojem sociálne bývanie prostredníctvom ich identifikovania v rôznych existujúcich definíciách tohto pojmu.

Ako už bolo vyššie spomenuté, Slovensko nemá v platnej legislatíve zadaný pojem sociálne bývania. Tiež je potrebné spomenúť, že ani Európska únia ako spoločenstvo krajín nepozná jednotnú definíciu tohto pojmu. Jedným z dôvodov pre tento fakt je neharmonizované bytová politika na európskej úrovni – táto je ponechaná na zodpovednosť každej členskej krajiny. Z tohto stavu logicky vyplýva, že existuje veľké množstvo definícií spomenutého pojmu, vždy účelovo viazaných na konkrétnu problematiku alebo na konkrétnu krajinu.

V literatúre sa v kontexte sociálnych aspektov bytových politík spomínajú aj rôzne ďalšie pojmy, ktoré sú buď využívané ako synonymum pojmu sociálne bývanie, alebo pomenúvajú niektorý z jeho aspektov, t.j. nedefinujú ho komplexne. Ide napríklad o pojmy ako dostupné bývanie, dotované bývanie, družstevné bývanie, veľmi sociálne bývanie, nízko-príjmové bývanie, subštandardné bývanie, netrhové bývanie, dočasné bývanie, nájomné bývanie a pod.

V literatúre ako aj v praxi v mnohých krajinách Európy, vrátane Českej republiky a Slovenska, sa stretávame s dvomi základnými vymedzeniami pojmu sociálne bývanie. Odlišujú sa od seba spôsobom financovania bývania, typom užívateľa a štandardom vybavenia. Chápanie sociálneho bývania je možné buď:

- úzko: bývanie pre domácnosti s jasne vymedzenými (nízkymi až nulovými) príjmami alebo náhlou zmenou životnej situácie (napr. živelné pohromy, krízové situácie, atď.),
- široko: nájomné bývanie, ktoré poskytuje samospráva a nie je zamerané na dosahovanie zisku a ktoré je podporované z verejných prostriedkov. Ide teda o akékoľvek bývanie, k výstavbe či prevádzke ktorého boli v určitej miere použité verejné prostriedky. Patrí sem aj vlastnícke nájomné bývanie, ktoré využíva podporu z verejných prostriedkov (napr. z Fondu rozvoja bývania).

Pre účely efektívneho a účinného nastavenia politík bývania však táto definícia nie je dostatočná, ani v úzkej, ani v širokej verzii, je však vhodná na základné uvedomenie si, čo všetko môže do problematiky zabezpečovania sociálneho bývania spadať. Nevyhnutné

konkrétnejšie definovanie problematiky sociálneho bývania je možné prostredníctvom určitých faktorov, na základe ktorých je možné sociálne bývanie rámcovo definovať:

1. faktor cieľovej skupiny,
2. faktor zdroja ekonomickej podpory,
3. faktor poskytovateľa,
4. časový faktor.

Jednotlivým faktorom sa budeme venovať tak v teoretickej rovine ako i vo výskume medzi samosprávami.

2.1 FAKTOR CIEĽOVEJ SKUPINY

Faktor cieľovej skupiny, alebo inak povedené – komu je sociálne bývanie adresované, sa vyskytuje takmer u každého autora, ktorý sa pokúsil z rôznych dôvodov definovať pojem sociálne bývanie. Niektorí autori dokonca konštatujú, že samotný pojem „sociálny/e“ v spojení s pojmom bytová jednotka, resp. byt v technickom či stavebnom slova zmysle (ako budova alebo priestor na obývanie) nedáva zmysel. Akákoľvek bytová jednotka môže nadobudnúť charakter sociálnej až po splnení predpokladu, že plní nejaký sociálny cieľ, resp. je obývaná cieľovou skupinou, ktorá je z rôznych dôvodov považovaná za sociálnu.²² To, ako sa v rámci konkrétnej politiky zadefinuje cieľová skupina, jej sociálny charakter, sa môže výrazne líšiť. Faktom však zostáva, že určenie cieľovej skupiny je možné považovať za základný aspekt definovania pojmu sociálne bývanie.

- „...pre domácnosti, ktorých potreby nie je možné naplniť na voľnom trhu...“²³
- „...uspokojiť potreby tých domácností, ktoré nie sú schopné tieto naplniť na trhu s bývaním...“²⁴
- „...umožniť bývanie potrebným skupinám obyvateľov, ktorí si ho zo sociálnych dôvodov nemôžu zaistiť na voľnom trhu, dôstojné a vyhovujúce bývanie pre ich domácnosť.“²⁵
- „...pre ohrozené skupiny obyvateľov a pre tých, ktorí sú majú extrémnej potrebu bývať...“²⁶
- „...sociálne bývanie nikdy nebolo zamerané len na chudobných alebo na stavanie len pre nich (...) tento sektor sa zameriaval na poskytovanie dôstojného bývania pre kľúčových pracovníkov a na nižšiu strednú triedu.“²⁷
- „...poskytovanie bývania pre každého, kto ho potrebuje.“²⁸

²² DONNER, Ch. Housing Policies in Central and Eastern Europe, s. 2.

²³ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 98.

²⁴ UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe, s. 2.

²⁵ LUX, M. a kol. Bydlení - věc veřejná, s. 7.

²⁶ WHITEHEAD, Ch. – SCANLON, K. Social Housing in Europe, s. 20

²⁷ UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe, s. 7.

²⁸ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 9.

V kontexte tohto aspektu je vhodné poukázať na používanie pojmu „**veľmi sociálne**“ **bývanie**, ktorý bol spomenutý v úvode tejto kapitoly. Tento pojem zužuje pojem sociálne bývanie, pretože je naviazaný na konkrétne cieľové skupiny obyvateľov – „...na tie, ktoré sú v extrémnej potrebe bývať, ako napríklad bezdomovci, pacienti prepustení z liečebnej starostlivosti, drogový závislí užívatelia, obeť domáceho násillia“.²⁹

2.2 FAKTOR ZDROJA EKONOMICKEJ PODPORY

Ako je možné vidieť z vyššie uvedených definícií, cieľové skupiny sú konkrétnejšie definované prostredníctvom ich charakterizovania ako tých, čo si nedokážu zabezpečiť bývanie na voľnom trhu, t.j. za trhové ceny. V tomto kontexte možno hovoriť o ďalších pojmoch uvedených na začiatku, a to o pojmoch dotované bývanie, nízko-príjmové alebo aj tzv. „lacné“ bývanie a pod., ktoré naznačujú (niektoré aj explicitne pomenúvajú) nevyhnutnosť podpory bývania prostredníctvom rôznych nástrojov.

- „...ak jeho produkcia (bývanie, pozn. autorky) a/alebo financovanie nákladov je znižované napr. grantmi podporujúcimi ponuku, dotáciami (...) alebo pôžičkami so zvýhodnenou úrokovou mierou (nižšou ako trhové úrokové miery).“³⁰
- „...nájomné v týchto bytoch nie je trhové a ich výstavba je dotovaná verejným sektorom prostredníctvom rôznych nástrojov.“³¹
- „...nájom je vo väčšine prípadov na úrovni sub-trhového. To znamená, že nevyhnutne existuje nejaká forma dotácie.“³²

Dôležité však je uvedomiť si, že nástroje, prostredníctvom ktorých je bývanie zabezpečované, sa nemusia nevyhnutne vzťahovať len na ich priame poskytovanie cieľovým skupinám, ale aj na ich využitie zo strany poskytovateľov bývania. Týmto sa podrobnejšie bude zaoberať kapitola *Nástroje sociálneho bývania*, treba však poukázať na rozdiel medzi faktorom zdroja ekonomickej podpory, ktorý analyzuje stranu financovateľa bývania a faktorom poskytovateľa, ktorý sa koncentruje len na to, ktoré subjekty môžu bývanie poskytovať.

2.3 FAKTOR POSKYTOVATEĽA

V relevantnej literatúre, hlavne v tej, ktorá sa zameriava na vzájomné porovnávanie bytových politík medzi krajinami je možné opäť nájsť relatívnu zhodu v poskytovateľoch sociálneho bývania. Celkovo možno poskytovateľov bývania podľa dostupnej relevantnej literatúry rozdeliť do troch základných skupín, a to na **verejných poskytovateľov** bývania (alebo

²⁹ WHITEHEAD, Ch. – SCANLON, K. Social Housing in Europe, s. 20 – 21.

³⁰ DONNER, Ch. Housing Policies in Central and Eastern Europe. s. 3.

³¹ LUX, M. a kol. Bydlení - věc veřejná, s. 7.

³² UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe, s. 2.

štátom, resp. samosprávou kontrolované firmy a organizácie), na **neziskové organizácie** poskytujúce bývanie a **súkromný sektor** poskytujúci sociálne bývanie.

- „Sociálne bývanie je aj ten typ príbytku (...), ktorý je poskytovaný a/alebo financovaný nie len verejnými zdrojmi, ale aj súkromnými.“³³
- „...je potrebné si vyjasniť, ktorého z poskytovateľov ako lokálne authority, bytové asociácie, družstvá alebo súkromné spoločnosti uprednostniť a prečo.“³⁴
- V niektorých krajinách EÚ existujú špecificky pomenovaní poskytovatelia sociálneho bývania ako napríklad vo Francúzsku tzv. HLM housing (Habitation à Loyer Modéré), ktoré sú však do istej miery opäť podporované/regulované štátom.³⁵

V závislosti od toho, kto je definovaný ako poskytovateľ, sa pojem sociálne bývanie obmieňa, resp. konkretizuje. Za predpokladu, že je „...sociálne bývanie poskytované vládnu agentúrou alebo lokálnou autoritou...“³⁶, M. Norris ho nazýva verejným bývaním, ak je poskytované družstvom, družstevným bývaním a pod.³⁷

2.4 ČASOVÝ FAKTOR

Časový faktor sa zameriava na fakt, že v rámci definovania sociálneho bývania je možné rozlišovať v časovom hľadisku, na ktoré je bývanie poskytované. Na jednej strane ide o prechodný charakter bývania, t.j. snaží sa prekryť momentálny nedostatok s vidinou budúcej schopnosti domácnosti zaobstarať si bývanie aj trhovým spôsobom. Na druhej strane tento aspekt poukazuje aj poskytovanie takého typu bývania, resp. bytovej jednotky, ktoré je možné odpredať cieľovej skupine do osobného vlastníctva.

- „...bývanie, ktoré je dostupné na kúpu alebo prenájom (...) za sub-trhové ceny nízko-príjmovým domácnostiam.“³⁸
- „...bývanie (...), ktoré zahŕňa sociálne nájomné bývanie a tiež nízko-nákladové vlastníctvo alebo zdieľané vlastníctvo.“³⁹

V kontexte tohto faktora sú relevantné pojmy ako dočasné bývanie,⁴⁰ núdzové bývanie, vlastnícke bývanie, nájomné bývanie a pod. Spomenuté pojmy, ako aj samotný faktor sú

³³ DONNER, CH. Housing Policies in Central and Eastern Europe. s. 2.

³⁴ KING, P - OXLEY, M. Housing: Who decides?, s. 1.

³⁵ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 49.

³⁶ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 98.

³⁷ Ibid.

³⁸ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 98.

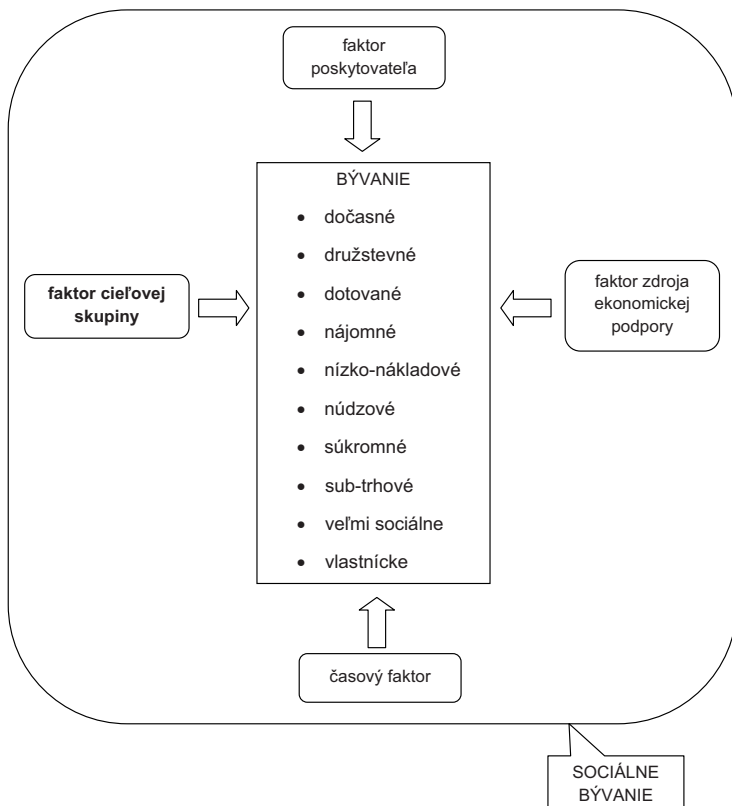
³⁹ UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe, s. 2.

⁴⁰ Z angl. *intermediate housing*.

veľmi dôležité z hľadiska uvedomenia si, že potreba bývania môže byť len prechodnou najmä z hľadiska toho, kto je cieľovou skupinou a aké sú jej šance zabezpečiť si bývanie vlastným pričinením. Preto využitie jedného z týchto prívlastkov môže pomôcť aj vo výbere vhodného nástroja na zabezpečenie bývania.

Ako ukazujú vyššie uvedené faktory, vyvedené z množstva existujúcich definícií sociálneho bývania, je problematické nájsť všeobecne platnú definíciu tohto pojmu. Definovanie je však možné prostredníctvom jasného identifikovania jednotlivých faktorov. Následne sa konkretizuje nielen samotný pojem sociálne bývanie, ale aj jeho obsah. V schéme 1 sú naznačené vzťahy medzi jednotlivými faktormi a relevantnými pojmami. Pomocou tejto schémy je možné jasnejšie prepojiť zadané faktory a následne k nim dodať zodpovedajúci pojem.

SCHÉMA 1 Definovanie pojmu sociálne bývanie



Zdroj: Autorky.

Vyššie uvedená schéma naznačuje, že charakteristika bývania je spresnená prívlastkom, ktorý je vybraný na základe definovania uvedených štyroch faktorov. Kľúčové je definovanie cieľovej skupiny, na základe toho je možné sa ďalej rozhodovať o časovom faktore, zdroji ekonomickej podpory a poskytovateľovi. Po zedefinovaní spomenutých faktorov je následne možné vyvodiť relevantný pojem, tak ako uvádza ilustratívny príklad v tabuľke 1.

Tabuľka 1

Príklad definovania pojmu

Ak sa konkrétna samosprávna jednotka, napríklad mesto rozhodne na základe mapovania potrieb obyvateľov podporovať mladé rodiny s definovanou hornou hranicou príjmu, následne rozhoduje o čase, na ktorý bude bývanie pridelené. Môže predpokladať, že mladé rodiny sú schopné postupom času generovať príjem a prípadne úspory a v istom horizonte sa dokážu postarať o svoje bývanie sami. Pôjde teda o dočasné bývanie. Ďalej je nevyhnutné nastaviť správny nástroj, t.j. je potrebné prideliť priamo bytovú jednotku, alebo stačí napríklad poukaz, zvýhodnená hypotéka a pod. A v poslednom rade na základe zvoleného nástroja vybrať poskytovateľa tohto nástroja – opäť podľa schopností cieľovej skupiny, v tomto prípade mladej rodiny, podieľať sa na zabezpečení bývania – t.j. napríklad súkromný sektor – banky spolu so štátnou dotáciou. Z tohto ilustratívneho príkladu môžeme vyvodiť pojem dočasné dotované bývanie.

Zdroj: Autorky.

Záverom možno konštatovať, že pojem sociálne bývanie je zaužívaným, resp. často a intuitívne používaný pojem, ktorý je vo veľkej väčšine prípadov definovaný prostredníctvom niektorého z vyššie uvedených faktorov alebo ich kombináciou. Za kľúčový je však možné považovať faktor cieľovej skupiny (aj preto je v schéme 1 zvýraznený), keďže prostredníctvom definovania cieľovej skupiny, na ktorú je zabezpečovanie bývania nasmerované, ako sociálnej možno aj samotné bývanie nazvať sociálnym. Ostatné faktory, ako sú čas, nástroj alebo poskytovateľ sú doplňujúce a konkretizujúce. Potvrďuje to aj už vyššie uvedené konštatovanie, ktoré hovorí o tom, že byť robí sociálnym práve to, kto ho obýva. Bez toho je každý prostriedok bývania – byt, rodinný dom, bytový dom a pod. len stavbou, ktorá nemôže byť nazývaná sociálnou. Koho považovať za cieľovú skupinu pre sociálne bývanie, resp. kto je sociálnou skupinou pre zabezpečovanie bývania, zostáva otázkou pre každú spoločnosť. Dôležité je však ešte upozorniť na fakt, že bez ohľadu na cieľovú skupinu, nástroj, čas alebo poskytovateľa by akékoľvek bývanie malo niesť prívlastok adekvátne, t.j. malo by spĺňať minimálne kritériá kvality definované vyššie.

3 Hlavné kroky zabezpečovania sociálneho bývania

Predchádzajúca kapitola poskytla základný prehľad rôznych kontextov, prostredníctvom ktorých je možné vnímať problematiku bývania a zafinovala základné faktory pojmu bývanie, resp. sociálne bývanie. V tejto kapitole sa venujeme najdôležitejším krokom v procese zabezpečovania sociálneho bývania (nemusia nevyhnutne nasledovať po sebe). Keďže v relevantnej dostupnej literatúre neexistuje explicitne definovaný komplexný proces zabezpečovania bývania, bolo nevyhnutné tento vyvodit' z rôznych čiastkových návodov a analýz realizovaných na základe praxe v rôznych krajinách sveta.⁴¹

Celý proces zabezpečovania sociálneho bývania možno rozdeliť do troch základných krokov:

1. **definovanie cieľových skupín,**
2. **poskytovanie a financovanie sociálneho bývania – poskytovatelia a nástroje sociálneho bývania,**
3. **manažovanie sociálneho bývania.**

V nasledujúcom texte budú podrobne rozobraté vyššie uvedené časti procesu zabezpečovania sociálneho bývania.

3.1 DEFINOVANIE CIEĽOVÝCH SKUPÍN

Definovanie cieľových skupín pre zabezpečovanie bývania je veľmi zložitá a rozmanitá z hľadiska rôznych aspektov, ako sú napríklad historický kontext, geografický kontext a pod., viažuce sa na konkrétnu krajinu, a preto neexistuje tzv. bez-kontextuálna definícia cieľových skupín sociálneho bývania, ktorá by bola univerzálne aplikovateľná.⁴²

V relevantnej literatúre sa však objavuje niekoľko pokusov o vytvorenie univerzálnych prístupov k tomu, ako definovať cieľové skupiny sociálneho bývania, čo následne umožní efektívnejšie nastaviť nástroje, prostredníctvom ktorých sa bude realizovať zabezpečovanie sociálneho bývania. V ďalšej časti sú popísané tri základné prístupy identifikovania cieľových skupín, z ktorých každý je postavený na inom kritériu hodnotenia:

⁴¹ DONNER, CH. Housing Policies in Central and Eastern Europe; CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States. REEVES, P. An introduction to Social Housing; UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe; BALCHIN, P. Housing Policy in Europe.

⁴² Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion): Housing policy and vulnerable social groups, s. 15.

- veľkosť cieľovej skupiny,⁴³
- riziko prepadu do stavu bezdomovstva,⁴⁴
- úroveň príjmov a úspor jedinca/domácnosti.⁴⁵

3.1.1 Veľkosť cieľovej skupiny

Pomocou tohto kritéria, t.j. veľkosti cieľovej skupiny, pre ktorú je zabezpečované bývanie, možno pomenovať dva základné modely:

- univerzalistický model,
- cielený model.⁴⁶

Kým univerzalistický model vychádza „...z konceptu sociálneho blahobytu, ktorého cieľom je poskytovať celej populácii slušné bývanie za prijateľnú cenu“⁴⁷, cielený model sa zameriava len na tie cieľové skupiny obyvateľov, ktoré si nie sú schopné zabezpečiť bývanie za trhových podmienok – tzv. ohrozené skupiny obyvateľov.⁴⁸ Následne sa v rámci cieleného modelu, t.j. bývania, ktoré je zabezpečované len pre ohrozené skupiny obyvateľov, rozlišujú ešte dve kategórie – **všeobecná**⁴⁹ a **reziduálna**.⁵⁰ Do prvej kategórie sú zaradené tie domácnosti, ktoré dosahujú určité príjmové stropy a v druhej kategórii ide o veľmi ohrozené skupiny obyvateľov (pozri obrázok 1). Táto typológia vychádza z historického kontextu západnej Európy, kde bola za cieľovú skupinu pre sociálne bývanie považovaná aj stredná trieda, resp. robotníci a jedinca/domácnosti na strednej úrovni príjmu, ktorí však nedosahovali takú úroveň, aby si boli schopní zabezpečiť bývanie v rámci vlastných možností.⁵¹

⁴³ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 14 – 15.

⁴⁴ European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA).

⁴⁵ DONNER, Ch. Housing Policies in the European Union, s. 39.

⁴⁶ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 14 – 15.

⁴⁷ Ibid., s. 14.

⁴⁸ Ibid., s. 15.

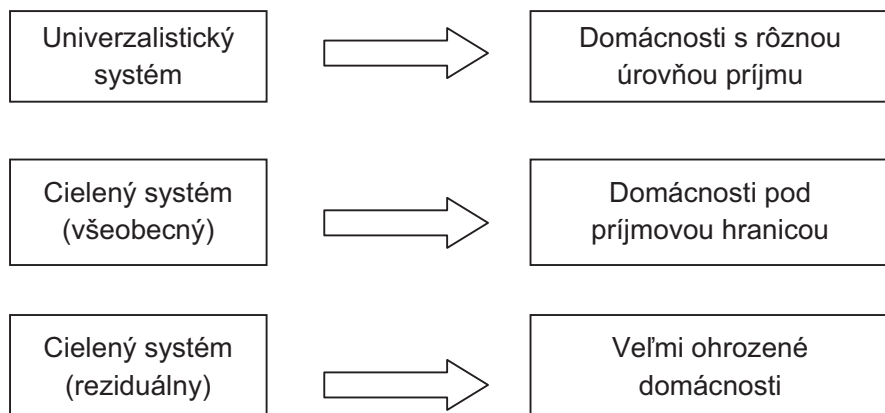
⁴⁹ Z angl. *generalist*.

⁵⁰ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States., s. 14 – 15.

⁵¹ Ibid.

Obrázok 1

Univerzalistický a cieľový model definovania cieľových skupín



Zdroj: UN-HABITAT, preklad autoriek.

3.1.2 Riziko prepadu do stavu bezdomovstva

Na základnú deľbu modelov cieľových skupín pre zabezpečovanie bývania, konkrétne na cieľový model, resp. reziduálnu kategóriu je vhodné nadviazať ďalším zo spomínaných prístupov, keďže je zameraný hlavne na ohrozené skupiny. V tomto prístupe je ako hlavné kritérium typológie cieľových skupín použité tzv. **riziko prepadu do stavu bezdomovstva** (ďalej len kritérium bezdomovstva).⁵² Podľa stavu bývania, v ktorom sa môže konkrétny jedinec nachádzať, boli vyvinutých päť základných kategórií bezdomovstva:

- bez strechy,
- bez jednotky na bývanie (bez bytu/domu),
- neisté bývanie,
- nevyhovujúce bývanie,
- cenovo-nedostupné bývanie.⁵³

Tieto sú následne bližšie popisované prostredníctvom troch oblastí (pozri tabuľku 2):

1. **fyziká oblasť**, ktorá približuje bývania z hľadiska jeho fyzickej existencie a druhu, t.j. „strecha nad hlavou“,
2. **sociálna oblasť**, ktorá opisuje okolnosti, za ktorých bývanie poskytuje sociálne zázemie,
3. **právna oblasť** sa zaoberá práve zakotveným nárokom na bývanie.

⁵² Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion): Housing policy and vulnerable social groups, s. 15.

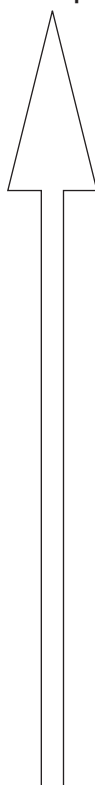
⁵³ Ibid., s.77.

Pri aplikácii tejto definície na problematiku bývania bola navrhnutá nasledovná typológia cieľových skupín⁵⁴ (pozri tabuľku 2):

- jedinci bez vyhovujúceho (adekvátneho) bývania;
- jedinci, ktorých bývanie je ohrozené z dôvodu:
 - chýbajúcej právnej ochrany (napríklad nájomníci bez nájomnej zmluvy),
 - nedostatočne zaručenej právnej ochrany (napr. nedostatočne legislatívne ukotvená),
 - ekonomického statusu:
 - chudobní majitelia neschopní platiť náklady na bývanie,
 - nájomníci neschopní platiť nájom a operačné náklady spojených s bývaním;
- cenovo nedostupné bývanie (napríklad kľúčoví zamestnanci).

Tabuľka 2

Konceptná definícia bezdomovstva a exklúzie v bývaní



kategória/oblasť	fyzická	sociálna	právna	ohrozené skupiny
bez strechy	„bez strechy“	bez možnosti súkromia a nadväzovania sociálnych vzťahov	bez právneho nároku na obývanie	jedinci bez vyhovujúceho bývania
bez „ubytovacej“ jednotky (bez bytu/domu)	má miesto na žitie	bez možnosti súkromia a nadväzovania sociálnych vzťahov	bez právneho nároku na obývanie	
neisté bývanie	má miesto na žitie	s možnosťou súkromia a nadväzovania sociálnych vzťahov	bez právnej ochrany bývania	jedinci, ktorých bývanie je ohrozené
nevychovujúce bývanie	bývanie jednotka nevhodná na bývanie v nej	s možnosťou súkromia a nadväzovania sociálnych vzťahov	s právnym nárokom na obývanie a právna ochrana bývania	
cenovo nedostupné bývanie	definovať	definovať	definovať	definovať

Zdroj: FEANTSA, upravené autorkami (šípka naznačuje smer rastu rizika prepadu do stavu bezdomovstva).

⁵⁴ Ibid., s. 16.

Prostredníctvom vyššie uvedenej typológie je možné identifikovať najmä ohrozené skupiny obyvateľov v spoločnosti. V zásade je táto typológia veľmi vhodná najmä z hľadiska výberu vhodných nástrojov, keďže definuje tiež stupnicu odkázanosti na zabezpečenie bývania. Kým na v prvých (nižších) kategóriách sa nachádzajú tie skupiny, ktoré sú už v akútnom nedostatku bývania, t.j. úplne odkázaní na zabezpečenie bývania (bez strechy a bez „ubytovacej“ jednotky), vyššie skupiny v rebríčku je vhodné identifikovať hlavne z dôvodu predchádzania ich prepadu do nižších kategórií.⁵⁵

3.1.3 Úroveň príjmov a úspor jedinca/domácnosti

Posledné z troch spomenutých kritérií typologizuje cieľové skupiny pre sociálne bývanie na základe ich schopnosti zarobiť a ušetriť finančné prostriedky, čo má priamy vplyv na ich schopnosť postarať sa o bývanie. Celkovo sú rozoznané štyri cieľové skupiny, kým z hľadiska zabezpečovania sociálneho bývania sú relevantné len dve:⁵⁶

- tí jedinci/domácnosti, ktorí majú priemerné a nižšie príjmy a žiadne úspory,
- tí jedinci/domácnosti, ktorí majú nedostatočné, resp. žiadne príjmy.⁵⁷
-

Podľa toho, o ktorú skupinu ide, môžeme určiť mieru odkázanosti jedinca/domácnosti na pomoc štátu či samosprávy, resp. typ nástroja, prostredníctvom ktorého je možné ich situáciu riešiť. Pre prvú skupinu bude problematické zabezpečiť si bývanie do vlastníctva bez pomoci štátu, avšak nájomné bývanie je pre nich reálnejšia a zvládnuteľná možnosť, kým posledná skupina nie je schopná platiť ani minimálne náklady spojené s bývaním, t.j. je celkom odkázaná na pomoc štátu, resp. samosprávy.

Na záver je vhodné zhrnúť, že celkovo je na definovanie cieľových skupín možné nahliadať prostredníctvom dvoch základných modelov, a to univerzalistického alebo cieleného. Keďže podľa súčasných výskumov prevláda v Európe skôr cielený prístup,⁵⁸ t.j. sociálne bývanie je orientované na jedincov či domácnosti, ktoré majú problém so zabezpečením si bývania na voľnom trhu bez ďalšej pomoci, bude práve táto skupina obyvateľov považovaná za hlavnú cieľovú skupinu sociálneho bývania. Ohrozená skupina obyvateľov je však veľmi široká a heterogénna skupina, preto je nevyhnutné túto skupinu rozkategorizovať na homogénnejšie podmnožiny, aby bolo možné jasnejšie nastaviť správny nástroj, resp. ich kombináciu. Keďže kritérium rizika prepadu do stavu bezdomovstva je zamerané skôr na najviac odkázané skupiny obyvateľov, je vhodné najprv využiť kritérium príjmov a úspor a následne v identi-

⁵⁵ Česká republika využila túto definíciu v rámci realizácie Národného projektu *Strategie sociálnej inkluzie bezdomovcov v ČR*, s pomocou ktorého vytvorila súbor 35 národných sub-kategórií. Viac pozri na <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/CZ.pdf>.

⁵⁶ Ostatné dve skupiny sú tie skupiny obyvateľov, ktorí buď majú aj dostatočné príjmy aj úspory, teda sú sebestační, alebo majú dostatočné príjmy a nižšie úspory a tiež si dokážu zabezpečiť bývanie na voľnom trhu.

⁵⁷ DONNER, CH. Housing Policies in the European Union, s. 49.

⁵⁸ Univerzalistický majú napríklad vo Fínsku alebo v Dánsku.

fikovanej skupine, ktorá nie je schopná ani zarobiť, a nemá ani uspokojené, identifikovať ďalšie skupiny prostredníctvom spomenutého kritéria bezdomovectva. Pre takto rozkategorizované cieľové skupiny je následne možné jednoznačnejšie a jednoduchšie nastaviť celý systém zabezpečovania sociálneho bývania a v rámci neho vhodný nástroj, prípadne kombináciu nástrojov.

3.2 POSKYTOVANIE A FINANCOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA – POSKYTOVATELIA A NÁSTROJE SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Na otázku poskytovania sociálneho bývania je možné podľa dostupnej literatúry nahliadať prostredníctvom dvoch základných perspektív, ktoré odpovedajú na dve základné otázky: „kto môže byť poskytovateľom sociálneho bývania?“ a „aké nástroje sú na jeho poskytovanie využívané?“. Nasledujúca kapitola rozoberie podrobnejšie problém poskytovateľa aj otázku relevantných nástrojov.

3.2.1 Poskytovatelia sociálneho bývania

Bývanie podobne ako veľké množstvo existujúcich statkov môže byť poskytované rôznymi poskytovateľmi, prípadne ich kombináciou. V zásade ich možno klasifikovať buď podľa ich **právnej formy** (mimovládna organizácia, spoločnosť s ručením obmedzeným a pod.) alebo **miery orientácie na zisk**.⁵⁹ Ako konštatujú Czischke a Pittini, v Európe existuje približne 23 000 tzv. organizácií poskytujúcich sociálne bývanie⁶⁰ rôznych druhov právnych foriem, vynímajúc verejné inštitúcie ako napríklad samosprávy.⁶¹ Najmä druhé zo spomenutých kritérií poskytuje priestor na vytvorenie pomerne širokej škály poskytovateľov sociálneho bývania od verejných a mimovládnych, resp. charitatívnych, ktorí nie sú orientovaní na zisk, resp. práve naopak, až po súkromných poskytovateľov, ktorých hlavným cieľom je práve generovať zisk.

Typy poskytovateľov sa teda budú líšiť opäť podľa krajiny, v ktorej pôsobia, resp. podľa rôznych nastavení konkrétnej legislatívy, ktorá túto problematiku reguluje. Preto nasledujúcu kategorizáciu nie je možné považovať za univerzálne platnú, skôr chce poukázať na možnosť výberu vhodného poskytovateľa v závislosti od charakteristík cieľovej skupiny.

V zásade však možno rozlišovať dve základné skupiny poskytovateľov sociálneho bývania – verejný sektor (štát, samospráva, štátom regulované organizácie) a neverejný sektor (všetky ostatné organizácie alebo jednotlivci poskytujúce sociálne bývanie v rôznych právnych formách – neziskové organizácie, súkromní poskytovatelia, cirkevné organizácie, ako sú napríklad charita, bytové družstvá a pod.). V praxi však nefunguje vyššie uvedená typológia

⁵⁹ DONNER, CH. Housing Policies in the European Union, s. 6.

⁶⁰ Z angl. *social housing organizations*.

⁶¹ UN HABITAT, Financing Affordable Social Housing in Europe, 2009, s. 11.

striktno, pretože dochádza k prelínaniu vyššie uvedených skupín poskytovateľov sociálneho bývania najmä vzhľadom na dve dôležité kritériá – podľa toho, kto je zriaďovateľom, a kto je financovateľom tej-ktorej inštitúcie poskytujúcej sociálne bývanie.

Ako už bolo vyššie uvedené, v súčasnosti existuje obrovské množstvo rôznych typov poskytovateľov sociálneho bývania v krajinách Európskej únie, ako napríklad čisto verejní poskytovatelia, t.j. samosprávy, resp. štátom zriadené/kontrolované organizácie (Nemecko, Belgicko, Dánsko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko atď.), spoločnosti poskytujúce bývanie, ktorých zisk je regulovaný, resp. obmedzený (napríklad Rakúsko), bytové družstvá (napríklad Česká republika, Estónsko), súkromní poskytovatelia orientujúci sa na sociálne bývanie (napríklad Nemecko), neziskové organizácie (napríklad Slovensko aj keď len v minimálnej miere).⁶² Dôležitosť uvedomenia si tohto širokého záberu potenciálnych poskytovateľov sociálneho bývania spočíva hlavne v tom, že je možné odbremeniť štát prostredníctvom vhodne navrhutej legislatívy a pre konkrétne cieľové skupiny (napríklad tie, ktoré nie sú celkom odkázané na sociálny systém krajiny), čím sa otvoriť možnosť aj pre iných záujemcov o pôsobenie v tejto oblasti. Okrem samotného odbremenenia verejného sektora môže vpustenie alternatívnych poskytovateľov priniesť aj iné výhody, napríklad tlak na zavádzanie konkurencie, vznik sub-trhov orientovaných na poskytovanie nízko-nákladového bývania, vyššiu efektívnosť vynaložených prostriedkov, vyššiu účinnosť vzhľadom na zameranie sa na konkrétne cieľové skupiny a ich finančné možnosti a pod.

3.2.2 Nástroje sociálneho bývania

Vyššie uvedený text odpovedal na otázku možných poskytovateľov sociálneho bývania. Nasledujúci text sa bude zaoberať odpoveďou na druhú otázku spomenutú v úvode tejto podkapitoly, a to aké nástroje je možné využívať na poskytovanie sociálneho bývania. Problematike nástrojov ako prostriedkov na realizovanie cieľov politik akéhokoľvek druhu sa venuje veľké množstvo autorov, napríklad Salamon (2002), Hood a Margetts (2007), Peters a Van Nispen (1998), Videc, Rist a Vedung (1998), Staroňová (2008) a pod. Títo a ďalší definovali niekoľko typológií, prostredníctvom ktorých je možné nástroje verejnej politiky klasifikovať. Ako kritériá klasifikácií boli použité napríklad samotný typ nástroja, miera záväznosti nástroja, miera intervencie a pod. Medzi základné patrí delenie nástrojov podľa ich typu, a to na regulačné (právne), ekonomické, informačné a administratívne, a podľa miery záväznosti na povinné, zmiešané a dobrovoľné.⁶³ V komplexnej politike bývania je veľmi pravdepodobné, že sa budú využívať všetky typy nástrojov (napríklad zákony ako povinné právne nástroje, informačné kampane ako dobrovoľné informačné nástroje,

⁶² CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU, s. 13.

⁶³ STAROŇOVÁ, K. Nástroje intervencie vo verejnej politike s cieľom zníženia korupcie. In SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. Jedenásť stotočných: Prípady štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku, s.13.

inštitucionalizovanie politiky ako administratívne nástroj a pod.)⁶⁴. Z hľadiska zabezpečovania, resp. poskytovania sociálneho bývania je možné predpokladať, že budú využívané hlavne ekonomické nástroje s rôznou mierou záväznosti, ktorá sa bude líšiť v závislosti od kontextu, v ktorom je nástroj implementovaný na jednej strane. Toto klasifikovanie nástrojov sociálneho bývania vyplýva hlavne z charakteru sektora, t.j. nevyhnutnosti finančných prostriedkov na zabezpečenie bývania, resp. nepomerom ponuky a dopytu na trhu s bývaním a tiež nepomerom medzi cenou bývania a príjmami obyvateľov.

Pri analýzach nástrojov politik bývania sa v relevantnej literatúre operuje so základnými ekonomickými pojmami, ako sú otázka ponuky a dopytu na trhu s bývaním – napríklad Donner (2000), CS-HO (2008), UN-HABITAT (2009), Oxley (2000), Reeves (2005) a ďalší. Vychádza to najmä z faktu, že klasický spôsob zabezpečenia bývania je realizovaný prostredníctvom využívania voľného trhu s nehnuteľnosťami, kde je cena bývania formovaná, ako pri väčšine iných statkov práve, pôsobením ponuky a dopytu. Sociálne bývanie je však zamerané práve na tie cieľové skupiny, ktoré nedokážu z rôznych dôvodov (nizky príjem, príliš vysoká cena nehnuteľností a pod.) využiť možnosť ponúknutú voľným trhom. A keďže, ako už bolo niekoľkokrát spomenuté, bývanie je statkom, ktorý podmieňuje kvalitu života, trh s nehnuteľnosťami si vyžaduje intervencie zo strany štátu t.j. isté zásahy, ktoré pomôžu vyrovnávať ponuku a dopyt. Miera intervencie môže byť rozdielna a závisí od rôznych faktorov, ako sú napríklad hodnotová orientácia vládnucej koalície v tej-ktorej krajine, t.j. miera blahobytu, historický kontext, stav hospodárstva a pod., cieľom však zostáva približovanie ceny za bývanie s disponibilnými príjmami obyvateľov a vyrovnávanie ponukovo-dopytovej strany.

Z vyššie uvedeného je možné konštatovať, že v praxi existujú dve základné možnosti intervencie – **na strane ponuky a na strane dopytu**.⁶⁵

Predtým, než podrobne rozoberieme dopytovú aj ponukovú stranu, povedzme si, že nástroje politik bývania je možné typologizovať ešte na základe ich zacielenia na určité cieľové skupiny na:

- **univerzálne nástroje**, ktoré nemajú jednoznačne stanovenú cieľovú skupiny resp. sú zamerané na väčšinu domácností (ako napríklad stavebné sporenie, hypotéky a pod.);
- **selektívne nástroje**, ktoré sú zamerané na konkrétne cieľové skupiny predovšetkým sociálne slabšie skupiny obyvateľov (ako napríklad príspevok na bývanie naviazaný na stav hmotnej núdze, poukaz a pod.).⁶⁶

⁶⁴ Viac o nástrojoch pozri napríklad Manuál pre tvorbu verejnej politiky na www.governance.sk

⁶⁵ Okrem týchto identifikuje rakúsky autor Ch. Donner aj ďalšie možnosti intervencií zo strany štátu do politik bývania a to: regulácia, poskytovanie informácií a posilňovanie konkurencie.

⁶⁶ VALENTOVÁ, B. Sociální aspekty bydlení, s. 1.

V kontexte tejto typológie je dôležité poukázať na to, že výber vhodného nástroja závisí od toho, ako má konkrétna krajina zadefinované ciele politiky sociálne bývania, t.j. či patrí skôr k univerzalistickým krajinám, ktoré poskytujú sociálne bývanie celej populácii, alebo k cieľovým krajinám, ktoré sa zameriavajú na špecifické skupiny obyvateľov.

Pri analyzovaní nástrojov z hľadiska ponukovej a dopytovej strany je vhodné poukázať na hlavný rozdiel medzi nimi. Tento nespočíva v konkrétnom type nástroja, t.j. grant, poukaz, dotácia, príspevok, daňová úľava a pod., ale v tom, komu je nástroj adresovaný. Nástroje podporujúce stranu ponuky sa zameriavajú skôr na poskytovateľov sociálneho bývania, kým nástroje stimulujúce dopyt sa orientujú priamo na spotrebiteľov sociálneho bývania, t.j. na cieľové skupiny. V praxi to znamená, že existujúci typ nástroja je rovnaký, ale prijímateľ nástroja je iný a závislosť od toho sa nástroj stáva buď nástrojom podpory ponuky alebo dopytu.

Nástroje podporujúce stranu ponuky sa teda zameriavajú na rozširovanie bytových fondov, t.j. rozširovanie ponuky bývania pre cieľové skupiny zo strany poskytovateľov, a to prostredníctvom dvoch spôsobov – buď výstavbou nových bytových jednotiek, alebo tzv. rehabilitáciou, t.j. obnovovaním existujúcich bytových jednotiek (rekonštruovanie). Podľa autorov CS-HO sú priamymi príjemcami týchto nástrojov tie inštitúcie, ktoré vytvárajú možnosti bývania pre cieľové skupiny či už na prenájom alebo na odpredaj do osobného vlastníctva.⁶⁷

V kontexte prístupov k stimulovaniu ponuky je možné poukázať na dve možnosti podpory ponuky bývania – podľa typu cieľovej skupiny, ktoré identifikuje britský autor M. Oxley. Na jednej strane hovorí o možnosti stimulovať ponuku tým, že budú poskytovatelia bývania motivovaní rôznymi formami podpory znižovať náklady na výstavbu alebo rekonštrukciu bývania, čím je následne možné znížiť aj cenu samotnej bytovej jednotky, a tak zvýšiť jej dostupnosť pre širšie cieľové skupiny – skôr univerzálne nástroje. V tomto prípade nie je regulovaná cena bývania, ale v zásade sa ponecháva na voľnom trhu to, ako sa podarí reálne dosiahnuť cieľ – zvýšiť dostupnosť bývania pre širšie cieľové skupiny. Druhá možnosť podľa Oxleyho spočíva v jasnom definovaní účelu využitia podpory pre potenciálneho poskytovateľa bývania, t.j. jasne stanovené štandardy vystavaných bytových jednotiek a aj následné jednoznačne stanovené cieľové skupiny, ktoré sa môžu o toto bývanie uchádzať – skôr selektívne nástroje.⁶⁸

Spomenutý autor nepomenúva exaktne typ nástroja, ktorý by mal byť použitý v jednom alebo druhom prípade, poukazuje len na potrebu zvyšovania ponuky, ktorej cieľom je zvyšovanie

⁶⁷ Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion): Housing policy and vulnerable social groups, s. 21.

⁶⁸ KING, P - OXLEY, M. Housing: Who decides?, s. 4 – 5.

dopytu, a tak vyrovnávanie oboch na trhu s bývaním. Iní autori však definujú množstvo ekonomických aj regulačných nástrojov poskytovania bývania. Tie sú odvodené z praxe v rôznych krajinách a ide napríklad o kapitálové granty (Veľká Británia), dotovanie úrokov alebo zvýhodnené úroky (Francúzsko), garancie (Austrália, Nový Zéland), nenávratné príspevky a pôžičky – buď priame (zvýhodnené úrokové miery, napríklad Slovensko) alebo nepriame (garancia pôžičky zo strany štátu), daňové úľavy pre investorov napríklad zvýhodnená daň z pridanej hodnoty (Česká republika) atď.⁶⁹ Ich výber resp. kombinácia zostáva celkom na rozhodnutí danej krajiny a v relevantnej literatúre nie je jasne identifikovaná najlepšia kombinácia nástrojov na podporu ponuky sociálneho bývania.

Podobne ako v prípade vyššie uvedených nástrojov podporujúcich stranu ponuky, existuje aj veľké množstvo nástrojov stimulujúcich dopyt. Ich hlavným cieľom je uľahčiť prístup k bývaniu pre cieľové skupiny, či už vo forme podpory nájomného bývania alebo odpredaja bytových jednotiek do vlastníctva cieľovej skupiny. Oxley poukazuje na to, že práve dopyt, resp. jeho nedostatok je hlavným problémom v oblasti bývania. Nízky dopyt po bývaní je spôsobený nedostatkom zdrojov na zabezpečenie bývania zo strany obyvateľov. V tomto kontexte identifikuje niekoľko nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné zvýšiť schopnosť cieľovej skupiny zaoberať si bývanie.⁷⁰ Tiež je vhodné poukázať na typologizovanie nástrojov podľa veľkosti cieľovej skupiny ako bolo uvedené vyššie. Medzi univerzálne nástroje možno zaradiť prvý z Oxleyho nástrojov – **zvýšenie príjmov konkrétnych domácností**, resp. jedincov vo forme **dotatočného príspevku k príjmu**.⁷¹ Tento však nie je cielený, preto nie je možné zaručiť, že ho konkrétna domácnosť, resp. jedinec reálne využije na zabezpečenie bývania. Za predpokladu, že tento nástroj dokáže stimulovať dopyt (čo závisí od jeho príjmovej elasticity), je možné predpokladať aj zvýšenie ponuky dostupného bývania.⁷²

Ďalší z nástrojov patriacich skôr k typu univerzálnych je **uľahčovanie prístupu k hypotékam a pôžičkám**. Keďže hypotéka, resp. pôžička predstavuje pomerne častý (ak nie najčastejší) spôsob, ako si zabezpečiť bývanie, jedným zo spôsobov, ako zvýšiť dopyt domácností, resp. jedincov je zvýšenie ich prístupnosti,⁷³ napríklad odbúraním prílišnej byrokratickosti procesu, znížením záruky, znížením úrokových sadzieb a pod. Nasledujúci nástroj možno skôr zaradiť medzi selektívne nástroje (avšak závisí to od konkrétnej legislatívy, ktorá buď identifikuje kritériá pre potenciálnych uchádzačov, alebo nie), ide o tzv. **poukazy na bývanie**⁷⁴ (využívané napríklad v USA), ktorých cieľom je zvýšiť spotrebu bývania. Výhoda poukazov na bývanie spočíva práve v tlaku na poskytovateľov bývania ponúknuť čo najlepšie podmienky, a tak

⁶⁹ CS-HO, 2008, s. 23 – 30; Donner, 2000, s. 52 – 53. Mapu nástrojov politik bývania rôzneho typu poskytuje Ch. Donner v publikácii *Housing Policies in the European Union (2000)*.

⁷⁰ KING, P - OXLEY, M. Housing: Who decides?, s. 4 - 5.

⁷¹ Ibid., s. 4.

⁷² Ibid.

⁷³ KING, P - OXLEY, M. Housing: Who decides?, s. 3.

⁷⁴ Z angl. *vouchers*.

získavať stále vyšší počet klientov bývania, čo následne stimuluje konkurenčné prostredie v poskytovaní sociálneho bývania. Okrem vyššie uvedených ekonomických nástrojov sa v praxi využívajú aj iné nástroje už spomenuté v časti o stimulovaní ponuky, pričom nie sú zamerané na poskytovateľa bývania, ale priamo na spotrebiteľa, t.j. na konkrétnu domácnosť alebo jedinca. Ide o regulačné, resp. motivačné nástroje vo forme daňových výnimiek, zníženia alebo odpustenia úrokov a pod.⁷⁵

Z vyššie uvedeného vyplýva, že v praxi existuje veľké množstvo nástrojov, prostredníctvom ktorých možno intervenovať do trhu s bývaním s cieľom na jednej strane vyrovnať nepomer medzi ponukou a dopytom, a na druhej strane zvyšovať finančné možnosti obyvateľov zabezpečiť si bývanie. Ich výber sa mení vzhľadom na to, na akú cieľovú skupinu sú zamerané (univerzálne vz. selektívne), či podporujú skôr poskytovateľa (stranu ponuky) alebo spotrebiteľa (stranu dopytu) a v neposlednom rade sa menia aj podľa typu nástroja (ekonomické nástroje v podobe finančnej dotácie alebo regulačné v podobe pozitívnej motivácie).

Na záver možno konštatovať, že nástroje podporujúce stranu ponuky aj nástroje podporujúce stranu dopytu majú svoje negatíva, a preto je nevyhnutné hľadať správny pomer medzi zavádzaním jedných aj druhých najmä za predpokladu, že financovanie je zabezpečované z verejných prostriedkov. Nástroje podporujúce stranu dopytu sú schopné flexibilnejšie reagovať na potreby a stav cieľovej skupiny, avšak ak je dotovanie dopytu nastavené príliš štedro, môže zapríčiniť vznik tzv. pasce chudoby.⁷⁶ Tiež je podporovanie strany dopytu náročné na preverovanie adresnosti z dôvodu komplikovaného zisťovania príjmov a často dochádza k zneužívaniu.⁷⁷ Na strane ponuky môže vzniknúť problém v prípade, že sú cieľové skupiny sociálneho bývania nastavené veľmi široko a podpora ponuky by sa snažila zabezpečiť bývanie pre všetky, toto by bolo pre verejné financie neúnosné.⁷⁸ Z vyššie uvedeného vyplýva, že výber vhodného nástroja, resp. vhodnej kombinácie nástrojov závisí od veľkého množstva aspektov a je nevyhnutné citlivo zvážiť dôsledky, ktoré ich implementovanie môže spôsobiť.

3.3 MANAŽOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Predchádzajúce podkapitoly sa zaoberali tým, ako definovať cieľové skupiny sociálneho bývania, následne kto ho môže poskytovať a prostredníctvom akého nástroja. Nasledujúca časť práce popíše, aké prístupy k manažovaniu sociálneho bývania existujú a čo manažovanie

⁷⁵ Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion): Housing policy and vulnerable social groups, s. 37 – 38.

⁷⁶ Council Of Europe (Group of Specialist on Housing Cohesion): Housing policy and vulnerable social groups, s.50.

⁷⁷ DONNER, CH. Housing Policies in the European Union, s. 51.

⁷⁸ Ibid.

sociálneho bývania znamená v praxi. Je tiež dôležité upozorniť, že manažovanie bývania sa predpokladá len v sociálnom nájomnom bývaní, t.j. vylučuje sociálne bývanie, ktoré bolo odpredané do vlastníctva, resp. na toto sa vzťahujú len niektoré podporné činnosti, napríklad upratovanie či nevyhnutné opravy zabezpečované správcom bytového domu.

Na úvod je vhodné zadefinovať pojem manažovanie sociálneho bývania ako „...súbor všetkých činností, prostredníctvom ktorých sú poskytované a pridelované služby súvisiace s bývaním z existujúceho bytového fondu“. ⁷⁹ Všetky činnosti, ktoré sú súčasťou manažovania sociálneho bývania, je možné kategorizovať z dvoch hľadísk:

A) podľa objektu manažovania: ⁸⁰

- manažovanie ľudí – sociálny manažment,
- manažovanie bytových jednotiek:
 - technický manažment,
 - finančný manažment,
 - manažment tvorby bytového fondu;

B) podľa časového aspektu manažovania: ⁸¹

- každodenný manažment,
- strategický manažment.

Podľa objektu manažovania možno všetky činnosti súvisiace s manažovaním sociálneho bývania rozdeliť na dve hlavné skupiny – na manažovanie ľudí a na manažovanie bytových jednotiek.

Pod manažovaním ľudí (nazývaným aj sociálny manažment) je možné rozumieť prácu s nájomníkmi, poskytovanie informácií, komunikáciu, podporu participácie nájomníkov, pridelovanie bývania, administrovanie bývania, t.j. prípravu zmlúv a dohôd a aj vyprázdenie bytových jednotiek a pod. ⁸² V tomto kontexte je tiež možné poukázať aj na potrebu tzv. sociálnej práce s niektorými špecifickými cieľovými skupinami, ako sú napríklad užívatelia omamných a psychotropných látok, rómska komunita, bezdomovci, občania po ukončení výkonu trestu, mladí ľudia po skončení ústavnej výchovy, obeť domáceho násillia, osamotení rodičia, mentálne alebo telesne postihnutí občania a pod. Potreba špecifického sociálneho manažmentu práve pre tieto skupiny je nevyhnutná najmä z toho dôvodu, že často nestačí len zabezpečenie bývania, ale poskytnutie širšieho záberu činností, ako napríklad pomoc pri nakladaní s financiami, so základnými hygienickými návykmi, staraním sa o domácnosť a pod.

⁷⁹ PRIEMUS, H. – DIELEMAN, F. – CLAPHAM, D. Current Developments in Social Housing Management, s. 211.

⁸⁰ REEVES, P. An Introduction to Social Housing, s. 47.

⁸¹ PRIEMUS, H. – DIELEMAN, F. – CLAPHAM, D. Current Developments in Social Housing Management. 1999, s. 212.

⁸² Ibid.

Z hľadiska manažovania bytových jednotiek ako takých sú dôležité tri základné oblasti manažovania – technický manažment, ktorý zahŕňa údržbu, renováciu, prípadnú demoláciu a úpravu bytových jednotiek podľa potrieb nájomníkov; finančný manažment zameraný na finančné spravovanie bytového fondu, t.j. finančné operácie, výber nájmu a pod. a v neposlednom rade manažment bytového fondu, t.j. nákup a predaj bytových jednotiek, ktoré tvoria nájomný bytový fond, vytváranie alternatívnych bytových jednotiek podľa typu nájomníkov a pod.⁸³

Niektoré z vyššie uvedených činností je nevyhnuté vykonávať takmer každodenne, niektoré majú naopak skôr strategický charakter. Na základe toho, v akom časovom horizonte je potrebné činnosti manažovať, môžeme manažovanie sociálneho bývania rozdeliť na každodenné (t.j. nevyhnutné opravy, príjem nových nájomníkov, informovanie a pod.) a strategické, t.j. na dlhšie časové obdobie dopredu, ako napríklad nastavenie kvót na počet nájomníkov, nastavenie systému výberu poplatkov, nastavenie výšky renty a pod.

V kontexte manažovania sociálneho bývania a jeho rozdelenia na rôzne činnosti je možné poukázať na zabezpečovanie týchto činností dvoma základnými spôsobmi – buď priamo alebo nepriamo, t.j. buď bude činnosť zabezpečovaná priamo verejným sektorom (mestský úrad, magistrát a pod.) alebo bude na jednotlivé činnosti kontrahovaný iný trhový subjekt, t.j. aktivita bude poskytovaná nepriamo. Rozhodnutiu o vhodnom spôsobe zabezpečovania tej-ktorej činnosti musí predchádzať dôkladná analýza zrelosti činnosti na kontrahovanie prostredníctvom ich rozdelenia na tri základné typy:

- „trhové činnosti zväčša podporné činnosti na zabezpečenie kľúčových aktivít,
- trhové činnosti s potrebou regulácie (zabezpečenie kvalitatívneho štandardu),
- netrhové činnosti: tzv. kľúčové činnosti, ako sú koncepcná, kontrolná, monitorovacia a regulačná funkcia“.⁸⁴

Nasledujúca schéma popisuje, ktoré z vyššie uvedených aktivít by mohli byť zabezpečované priamo, a ktoré je možné zabezpečovať prostredníctvom kontraktuálnych vzťahov trhových činností. Oblasť I zahŕňa činnosti, ktoré by mali mať čisto netrhový charakter, čo je v prípade manažovania sociálneho bývania vzhľadom na vyššie uvedená aktivity hlavne strategický manažment, t.j. nastavenie celej politiky sociálneho bývania, resp. určenie základných pravidiel a noriem. Ak táto nie je nastavená vhodne a strategicky správne, efektívne poskytovanie všetkých ostatných činností môže byť ohrozené.⁸⁵ Činnosti v oblasti II a III môžu byť zabezpečované ako verejným sektorom tak aj trhovo, avšak majú bližšie k poskytovaniu

⁸³ PRIEMUS, H. – DIELEMAN, F. – CLAPHAM, D. Current Developments in Social Housing Management. 1999, s. 212.

⁸⁴ SALNER, A. – STAROŇOVÁ, K. Prípadová štúdia 2: Dilema zabezpečovanie verejných služieb. In: STAROŇOVÁ, K. Ťažké rozhodnutia: 5 prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku, s. 48.

⁸⁵ REEVES, P. An Introduction to Social Housing, s. 48.

zo strany verejného sektora.⁸⁶ V kontexte manažovania sociálneho bývania sem možno zaradiť činnosti, ako sú napríklad manažment bytového fondu, kontrola dodržiavania zmlúv, rozhodovanie o pridelovaní bytových jednotiek a sociálny manažment a pod. To či budú zabezpečené priamo, alebo bude využitý trh, závisí od nastavenia celej politiky sociálneho bývania v konkrétnej samosprávnej jednotke, je však možné konštatovať, že vyššie uvedené činnosti nemusia byť nevyhnutne zabezpečované priamo verejným sektorom, keďže nemajú koncepčný ani strategický charakter, môžu však podliehať istej miere regulácie zo strany autority. Oblasť IV zahŕňa všetky činnosti, ktoré dokážu byť zabezpečované trhovou a u niektorých konkrétnych činnostiach je možné predpokladať, že aj efektívnejšie, tým že ich dokážu vykonávať s nižšími nákladmi (napríklad ak firma spravuje viac bytových domov, v ktorých vykonáva upratovanie alebo bežnú údržbu, jej náklady sa nebudú výrazne zvyšovať s každým ďalším bytovým domom, v ktorom bude tie činnosti vykonávať, keďže základné náklady na nákup technického alebo iného príslušenstva nevyhnutného k realizovaniu činností už boli vynaložené).

Schéma 2

Rozdelenie činností v oblasti sociálneho bývania



Zdroj: Autorky podľa Staroňovej- Salnera, 2007.

Na záver je ešte možné konštatovať, že manažovanie sociálneho bývania spočíva na jednej strane v spravovaní bytových fondov, a na druhej strane v manažovaní obyvateľov bytových jednotiek. Oba objekty manažovania sú rovnako dôležité a predpoklad efektívneho a účinného zabezpečovania sociálneho bývania je postavený na realizovaní oboch typov manažmentu súčasne. Tiež je z hľadiska manažovania sociálneho bývania dôležité poukázať

⁸⁶ SALNER, A. – STAROŇOVÁ, K. Prípadová štúdia 2: Dilema zabezpečovanie verejných služieb. In: STAROŇOVÁ, K. Ťažké rozhodnutia: 5 prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku, s. 48.

na možnosť rozdeliť tento proces na jednotlivé činnosti, čo následne umožní jednoduchšie nastaviť realizovanie konkrétnej činnosti buď prostredníctvom trhu, alebo priamo. Konečné rozhodnutie však zostáva na politickej autorite, ktorá sociálne bývanie zabezpečuje.

3.3.1 Proces pridelovania sociálneho bývania

V predchádzajúcej podkapitole boli popísané rôzne činnosti, ktoré obsahuje manažovanie sociálneho bývania. Jednou z veľmi dôležitých činností, ktorú je možné považovať za kľúčovú, je pridelovanie sociálneho bývania cieľovým skupinám. Kľúčová je hlavne z toho dôvodu, že prostredníctvom pridelenia bytu dochádza k reálnemu naplneniu zabezpečenia sociálneho bývania pre cieľovú skupinu. A keďže dopyt a ponuka bytov len ojedinele dosiahnu stav vyrovnania (dopyt po bytoch = ponuke bytov) je táto činnosť zároveň aj nevyhnutná. Tejto téme bude venovaná špeciálna časť práce v teoretickej aj empirickej časti, pretože na Slovensku je práve problematika pridelovania bytov často spomínaná najmä v kontexte korupcie a netransparentnosti,⁸⁷ čo následne spôsobuje nedosahovanie cieľov v oblasti politiky bývania, t.j. zabezpečenia bývania pre tých, ktorí ho potrebujú a nedokážu si ho zabezpečiť vlastným pričinením.

Proces pridelovania sociálneho bývania pozostáva z nevyhnutnosti nastaviť na jednej strane kritériá, ktoré musí jedinec, resp. domácnosť splniť na to, aby bol/a zaradený/á medzi cieľovú skupinu – tzv. kritériá oprávnenosti,⁸⁸ a na druhej strane musí byť definovaný mechanizmus, akým sa pridelovanie realizuje. Teoretická literatúra, ktorá definovala všeobecne platné kritériá alebo univerzálne platný spôsob, prostredníctvom ktorého sa má pridelovať bývanie, neexistuje. Kritériá aj spôsob pridelovania sa líšia v rôznych krajinách podľa toho, kto sociálne bývanie poskytuje, dokonca na Slovensku sa líšia spôsoby pridelovania aj v jednotlivých mestách či obciach.⁸⁹ Napriek tomu je možné definovať niekoľko základných krokov, ktoré by mali byť vykonané na to, aby pridelovanie sociálneho bývania mohlo efektívne fungovať. Celý mechanizmus popisuje tabuľka 3.

⁸⁷ Podľa výskumu TIS z roku 2007 viac ako štvrtina respondentov (28 %) označuje bytovú problematiku (nájom bytových, nebytových priestorov aj odpredaj do osobného vlastníctva) za oblasť rozhodovania, v ktorej sa vyskytuje korupcia alebo klientelizmus. Viac pozri publikáciu *Ako to vidia občania* na http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/ako_to_vidia_s2.pdf.

⁸⁸ Z angl. *eligibility criteria*.

⁸⁹ Spôsobmi pridelovania sa bude zaoberať podrobnejšie nasledujúca časť.

Tabuľka 3
Mechanizmus pridelovania sociálneho bývania

design procesu rozhodovania	koľko bude mať kôl	1-X
	kto v jednotlivých kolách rozhoduje a o čom	administratívne vz. politické rozhodovanie
	tzv. veto hráči ⁹⁰	kto má právo definitívneho rozhodnutia?
informovanie a poradenstvo pre žiadateľov	poskytovanie informácií	ako a kde? (dostupnosť)
	poskytovanie poradenstva	kým? (odbornosť)
manažovanie zoznamu žiadateľov (register žiadateľov)	definovanie administratívnych kategórií žiadateľov	podľa cieľovej skupiny
	vytvorenie žiadosti o pridelenie bytu	zverejnenie (dostupnosť)
	triedenie žiadostí	podľa cieľovej skupiny
	vytvorenie finálneho zoznamu žiadateľov	podľa nastavených kritérií (kritériá oprávnenosti)
zvolenie vhodného spôsobu pridelovania	poradovník	napr. podľa dátumu prijatia správne a kompletne vyplnenej žiadosti
	systém voľby ⁹¹	vychádza z predpokladu väčšieho výberu poskytovateľov sociálneho bývania, z ktorého si vyberajú konkrétni žiadatelia ⁹²
	systém náhodného výberu	lotéria
	bodové hodnotenie	podľa definovanej miery kritéria potreby sa pridelujú body

Zdroj: Autorky podľa Hulse – Neske – Burke, 2006.

Ako možno vidieť z tabuľky 3, proces pridelovania sa skladá z niekoľkých oblastí, pričom samotné nastavenie procesu rozhodovania je možné považovať za kľúčovú časť (naznačené

⁹⁰ Z angl. *veto players*.

⁹¹ Z angl. *choice based system*.

⁹² Viac pozri HULSE, K. – NESKE, C. – BURKE, T. *Improving Access to Social Housing: ideas for reform*. s. 34.

hrubou čiarou v tabuľke), keďže definuje základné „pravidlá hry“. Na to, aby bol proces transparentný a minimalizovali sa potenciálne korupčné praktiky je nevyhnutné, aby bolo presne stanovené, z koľkých rozhodovacích kôl proces vychádza, kto v jednotlivých kolách rozhoduje a aká je jeho kompetencia, kto má právomoc finálneho rozhodnutia o pridelení bytovej jednotky. V tomto kontexte je možné hovoriť o hrozbách tzv. politickej korupcie, keď politici nastavujú systém rozhodovania tak, aby bol natoľko nejasný, že je jednoduché ním následne manipulovať podľa ich potreby (napríklad hroziaci konflikt záujmov).⁹³ Z hľadiska nastavenia kompetencií je nevyhnutné rozlišovať medzi politickým a administratívnym rozhodovaním. Politické rozhodovanie priamo súvisí s vyššie uvedenou politickou korupciou. Administratívne rozhodovanie sa priamo týka tých osôb, ktoré sú poverené základným spracovaním žiadostí o pridelenie bytu, keď dochádza k prvej selekcii uchádzačov podľa toho, či splnili alebo nespĺnili základné kritériá oprávnenosti už spomenuté vyššie. V kontexte administratívne rozhodovania možno hovoriť o dvoch podobách korupcie, a síce administratívnej alebo tzv. „pouličnej“ korupcii, a tzv. malej korupcii.⁹⁴ Pre obe je charakteristické, že sa s ňou občan môže stretnúť v každodennom živote pri poskytovaní verejných služieb. Ide o úplatky nie vysokej nominálnej hodnoty, ktorú však občan pocíti. V kontexte pridelovania bývania to môže byť napríklad úplatok za zaradenie do zoznamu žiadateľov, hoci uchádzač nespĺňa základné kritériá a pod.

Pri vyhodnocovaní konkrétnych spôsobov pridelovania bytových jednotiek miera potenciálnej korupcie priamo závisí od miery informovania žiadateľov. Napriek tomu, že poradovník sa môže zdať ako veľmi náchylný na už spomenutú malú korupciu, t.j. posunutie žiadateľa na vyššie miesto výmenou za úplatu, ak je poradovník zverejnený napríklad na internetovej stránke mesta či obce alebo je možné vyplnenie žiadosti priamo na internete, miera potenciálnej korupcie sa týmto znižuje. Výrazne transparentnejšie sú spôsoby ako lotéria či systém voľby, keď je samotné rozhodovanie ponechané buď na žiadateľa (systém voľby) alebo na náhodu (lotéria, pri ktorej sa predpokladá ošetrovanie vytvárania zoznamu žiadateľov zaradených do žrebovania). Bodové hodnotenie je vhodným spôsobom najmä z dôvodu možnosti zohľadnenia tzv. kritérií núdznosti, t.j. špecifickej situácie žiadateľa spôsobenej neštandardnými okolnosťami, ako napríklad požiar, náhla zmena zdravotného stavu a pod., ktoré lotéria zohľadniť nedokáže.

Na záver teda možno konštatovať, že z hľadiska pridelovania bytovej jednotky je kľúčové zabezpečiť čo možno najvyššiu transparentnosť procesu, ktorá následne pomáha efektívnosti aj účinnosti celého procesu zabezpečovania sociálneho bývania. Na zabezpečenie transparentnosti je dôležité poznať potenciálne korupčné oblasti a následne eliminovať realizovanie korupcie prostredníctvom na jednej strane jasne nastaveného systému pridelovania bývania, t.j. kompetencie, proces, spôsob pridelovania, a na druhej strane

⁹³ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. Prístupy k definovaniu korupcie. In Sociológia, s. 322.

⁹⁴ Z angl. *petit corruption*.

dostatočnú verejnú kontrolu vo forme kvalitného informovania verejnosti o vyššie uvedených oblastiach mechanizmu pridelovania bytových jednotiek.

Predchádzajúca kapitola tejto štúdie analyzovala komplexný proces zabezpečovania sociálneho bývania, ktorý pozostáva z troch hlavných krokov – definovania cieľovej skupiny sociálneho bývania, výberu vhodných nástrojov a poskytovateľov sociálneho bývania a v neposlednom rade manažovania sociálneho bývania, v ktorom rozoberá aj jeho pridelovanie. Takto identifikované kroky v procese zabezpečovania sociálneho bývania budú použité ako základ pre výskumno-analytickú časť práce zameranú na okresné mestá Slovenska.

4 LEGISLATÍVNY RÁMEC SOCIÁLNEHO BÝVANIA NA SLOVENSKU

Agenda sociálneho bývania ako súčasť bytovej politiky nie je na Slovensku inštitucionalizovaná a ako už bolo vyššie uvedené, nie je známa ani definícia pojmu sociálne bývanie. Napriek tomu však tento pojem používajú médiá, politici a aj niektoré oficiálne legislatívne dokumenty. Úvodom možno konštatovať, že problematika sociálneho bývania je na Slovensku kompetenčne rozdelená medzi tri úrovne aktérov. Okrem samotného štátu sú aktérmi v procese zabezpečovania sociálneho bývania aj regionálna a lokálna úroveň spravovania, t.j. vyššie územné celky, mestá a obce. Vyplýva to najmä z faktu, ako už bolo vyššie spomenuté, že po páde komunistického režimu bol zadližený bytový fond prevedený práve do pôsobnosti miest a obcí, t.j. lokálnej úrovne spravovania (na základe zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov). Následné zriadenie vyšších územných celkov (ďalej len „VÚC“) v roku 2001 prenieslo istú pôsobnosť v tejto oblasti aj na regionálnu úroveň spravovania a to vo forme spolupráce s obcami a mestami v katastrálnom území jednotlivých VÚC.

Kompetencie vyššie uvedených aktérov vyplývajú z existujúcej legislatívy, ktorá napriek tomu, že neoperuje priamo s pojmom sociálne bývanie, implicitne definuje niektoré jeho aspekty. Základné kompetencie štátu v otázke bývania (aj sociálneho) sú definované *Koncepciou štátnej bytovej politiky do roku 2015* (ďalej len „KŠBP“). Táto konštatuje, že: „...pôsobnosť štátu musí byť zameraná najmä na tvorbu potrebného legislatívneho rámca pre jednotlivé subjekty v sektore bývania, tvorbu nevyhnutných ekonomických nástrojov dotačnej, úverovej a daňovej politiky, ako aj na nevyhnutnú metodickú činnosť v tejto oblasti“.⁹⁵ Konkrétne ide o nasledovné úlohy:

- „považovať rozvoj bývania vo vzťahu k hospodárskej, sociálnej a environmentálnej politike štátu za jednu z priorit v štátnych stratégiách a koncepciách;
- vypracovávať koncepciu štátnej bytovej politiky;
- vytvárať systém ekonomických nástrojov v oblasti dotačnej, úverovej a daňovej politiky, ktorý zabezpečí realizovanie zámerov koncepcie štátnej bytovej politiky;
- vyčleňovať objem finančných prostriedkov na rozvoj bývania v jednotlivých rokoch (podieľať sa najmä na financovaní výstavby bytov vo verejnom nájomnom sektore, revitalizácii mestských častí, obnove bytového fondu);
- vytvárať právne prostredie stimulujúce rozvoj bývania a zabezpečovať úpravy tých právnych predpisov, ktoré pôsobia nesystémovo a vytvárajú bariéry pri rozvoji bývania;
- vytvárať vhodné podmienky pre účasť súkromného sektora a bankovníctva na všetkých aktivitách súvisiacich s rozvojom bývania a pre fungovanie kapitálového trhu;

⁹⁵ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015, s. 2.

- zabezpečovať databázu o situácii v bývaní a monitorovať potreby bývania na celoštátnej a regionálnej úrovni;
- vytvárať podmienky pre zvyšovanie výkonnosti ekonomiky, znižovanie nezamestnanosti a rast reálnych príjmov domácností ako základných predpokladov pre zlepšenie úrovne bývania, jeho dostupnosti pre obyvateľstvo a skracovanie časového obdobia potrebného pre zabezpečenie vlastného bývania.⁹⁶

Kompetencie a povinnosti oboch vyššie spomenutých úrovní spravovania v oblasti bývania definujú:

- Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) č. 302/2001 Z. z.:
 - „(VÚC) obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov,“
 - „(VÚC) obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupracuje s obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálnych služieb.“⁹⁷
- Zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z.:
 - „(obec) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,“
 - „(obec) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci...“⁹⁸

Okrem zákona o obecnom zriadení definuje konkrétnejšie úlohy pre samosprávu aj spomenutá ŠKBP:

- „spracovávať programy rozvoja bývania obce vrátane programov obnovy bytového fondu v súlade s platnou územnoplánovacou dokumentáciou, ktoré môžu byť súčasťou programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce a vytvárať vhodné podmienky pre ich realizáciu;
- koordinovať s účastníkmi procesu rozvoja bývania zabezpečovanie pozemkov a výstavbu technickej infraštruktúry pre výstavbu bytov;
- vytvárať podmienky pre obnovu bytového fondu a obnovu obytného prostredia a aktívne spolupôsobiť pri zvyšovaní povedomia obyvateľstva o zodpovednosti za stav a vzhľad bytového fondu a obytného prostredia;
- viesť databázu o stave bývania, bytového fondu a potrebe bytov v obci;

⁹⁶ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015, s. 2.

⁹⁷ Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

⁹⁸ Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

- pri rozvoji bývania zohľadňovať konkrétnu potrebu obyvateľstva zisťovanú na základe prieskumov o reálnom dopyte po bývaní v obci;
- skvalitňovať správu a hospodárenie s obecným bytovým fondom;
- vybudovať na obecných (mestských) úradoch najmä väčších miest odborné útvary, ktoré budú mať vo svojej pôsobnosti starostlivosť o rozvoj bývania a poskytovanie informácií a metodickéj pomoci týkajúcej sa hospodárenia s bytovým fondom.⁹⁹

Z vyššie uvedeného vyplýva, že **hlavným aktérom** v realizácii samotných politík bývania sú práve **obce a mestá**, najmä z dôvodu konkrétnosti úloh, ktoré sú lokálnej úrovni stanovené. Regionálna úroveň – VÚC je skôr zameraná na spoluprácu s obcami a mestami a inými aktérmi v oblasti zabezpečovania bývania v ich katastrálnom území a centrálna úroveň vládnutia vytvára podmienky pre rozvoj bývania prostredníctvom rôznych nástrojov.

Predchádzajúci text spomenul tie legislatívne dokumenty, ktoré rámcujú kompetencie hlavných aktérov v procese zabezpečovania sociálneho bývania. Ostatné nižšie spomenuté legislatívne záväzné dokumenty sa viažu na jednotlivé oblasti procesu zabezpečovania sociálneho bývania, ako sú definovanie cieľových skupín, poskytovanie a financovanie a následne manažovanie sociálneho bývania.

Z hľadiska definovania cieľových skupín neexistuje na Slovensku právne záväzný dokument, ktorý by explicitne definoval cieľové skupiny sociálneho bývania, toto rozhodnutie zostáva úplne v rukách samosprávy, ktorá na základe dostatočného poznania potrieb svojich obyvateľov definuje konkrétne cieľové skupiny. Napriek tomu však sú v súčasnosti platné také legislatívne záväzné dokumenty, ktoré nepriamo konkretizujú cieľové skupiny prostredníctvom stanovenia kritérií oprávnenosti uchádzať sa o získanie niektorého z typov sociálneho bývania. Na druhej strane centrálna legislatíva presne definuje možné spôsoby financovania sociálneho bývania pre samosprávy aj pre jednotlivcov.

Poskytovanie a financovanie sociálneho bývania je v súčasnosti regulované nasledovnými právnymi nástrojmi.

Prvým z nich je **zákon o Štátnom фонде rozvoja bývania č. 607/2003 Z. z.**, v znení zákona č. 536/2004 Z. z. (ďalej len „ŠFRB“ alebo „Fond“), ktorý presne definuje pôsobnosť tejto inštitúcie a možnosť využívania finančných prostriedkov prostredníctvom jej nástrojov. Hlavnou úlohou Fondu je „financovanie štátnej podpory (ďalej len „podpora“) pri rozširovaní a zveľaďovaní bytového fondu...“¹⁰⁰ Žiadateľom o podporu môže byť fyzická osoba¹⁰¹ alebo

⁹⁹ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015, s. 3.

¹⁰⁰ Zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom фонде rozvoja bývania, v znení zákona č. 536/2004 Z. z.

¹⁰¹ Musí byť občanom Slovenskej republiky a má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt a dovŕšila vek 18 rokov, má vlastný pravidelný príjem z podnikania alebo zo závislej činnosti alebo podľa osobitného predpisu. (§ 7, zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom фонде rozvoja bývania, v znení zákona č. 536/2004 Z. z.).

právnická osoba (aj obec a nezisková organizácia),¹⁰² ktorá splní zákonom stanovené podmienky. ŠFRB poskytuje dva typy podpory – úver a **nenávratný príspevok**. Ďalšie podmienky poskytovania podpory upravuje **nariadenie vlády č. 650/2006 Z. z.**

Tabuľka 4
Prehľad podpôr poskytovaných z prostriedkov Štátneho fondu rozvoja bývania

Úver				Nenávratný príspevok	
žiadateľ	účel podpory	dĺžka splácania úveru	úroková sadzba	žiadateľ	účel podpory
FO	výstavba bytu v bytovom dome	20 rokov	70 % ZÚS NB*	FO, ktorá obstaráva bývanie pre občana s ťažkým zdravotným postihnutím	výstavba bytu v bytovom dome alebo rodinnom dome
PO	výstavba bytu v bytovom dome	20 rokov	100 % ZÚS NB*	-	-
FO do 35 rokov	výstavba bytu v bytovom dome	30 rokov	40 % ZÚS NB*	-	-
PO	výstavba bytu v rodinnom dome	30 rokov	100 % ZÚS NB*	-	-
FO po ukončení ústavnej starostlivosti**	výstavba bytu v bytovom dome alebo rodinnom dome	30 rokov	20 % ZÚS NB*	-	-

Zdroj: Autorky.

Poznámka: * Základnej úrokovej sadzby Národnej banky Slovenska platnej k 1. januáru roku podania žiadosti; ostatné podrobnosti o výške úveru pozri spomenuté nariadenie č. 650/2006.

** Dosiadnutím plnoletosti alebo uplynutím jedného roka po dosiahnutí plnoletosti, ak súd predĺžil ústavnú starostlivosť.

Vysvetlivky: FO – fyzická osoba, PO – právnická osoba.

¹⁰² Sídlo na území Slovenskej republiky (§ 7, zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania, v znení zákona č. 536/2004 Z. z.).

Ďalším nástrojom, ktorý sa primárne zameriava na pomoc lokálnej úrovni spravovania, t.j. mestám a obciam, je **Program rozvoja bývania** rezortne spadajúci pod Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR a upravený **Výnosom** Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky **č. V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania**. V rámci tohto programu sú oprávneným žiadateľom poskytované dotácie, ktoré môžu byť využité na tieto tri podprogramy:

- „obstarávanie nájomných bytov,
- prípravu územia a výstavbu technickej vybavenosti,
- odstraňovanie systémových porúch bytových domov“.¹⁰³

Podprogram zameriavajúci sa na obstarávanie nájomných bytov zahŕňa okrem iného aj:

- „výstavbu bytov v bytových, polyfunkčných alebo rodinných domoch,
- nadstavbu alebo prístavbu bytových domov alebo nebytových budov,
- stavebné úpravy ostatných budov na bývanie alebo nebytových priestorov,
- kúpu bytov v bytových, polyfunkčných alebo rodinných domoch,
- kúpu a dokončenie kúpených rozostavaných bytov v bytových, polyfunkčných alebo rodinných domoch“.¹⁰⁴

Dotácie poskytované v rámci tohto programu sú účelovo zamerané a nemôžu byť využité inak, ako na úhradu časti oprávnených nákladov nájomného bytu. Žiadateľom o dotáciu môže byť obec, mesto, mestská časť alebo aj nezisková organizácia, ktorej zakladateľom je štát alebo obec.¹⁰⁵ Podmienkou získania dotácie je zaviazanie sa, že nájomca bytu neprekročí príjmový strop do výšky trojnásobku životného minima alebo je to osoba preukázateľne ťažko zdravotne postihnutá. Program rozvoja bývanie ešte umožňuje žiadateľom o dotácie nasledovné výnimky z hľadiska cieľových skupín, ktorým budú nájomné byty pridelené.

- „Obec môže rozhodnúť, že byty obstarané v rámci tohto programu prioritne pridelí mladým rodinám, kde aspoň jeden z manželov je mladší ako 35 rokov a domácnosť spĺňa stanovenú podmienku príjmu.
- Obec môže rozhodnúť, že až 10 % bytov pridelí do užívania fyzickým osobám, ktoré majú vyšší príjem, ako je trojnásobok životného minima, ak takéto osoby zabezpečujú spoločenské, kultúrne, zdravotnícke, ekonomické a sociálne potreby obce.
- Ak sa vytvárajú nové pracovné miesta v obci, môže obec zvýšiť podiel bytov pridelovaných do užívania fyzickým osobám, ktoré majú vyšší príjem ako je trojnásobok životného minima, najviac však do výšky 40 % z celkového počtu obstarávaných nájomných bytov v obci.“¹⁰⁶

¹⁰³ Výnos MVRR SR č. V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania, §1.

¹⁰⁴ Ibid., §2.

¹⁰⁵ Ďalšie podmienky žiadateľa pozri Výnos MVRR SR č.V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania.

¹⁰⁶ Výnos MVRR SR č.V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania, §5, ods. 2.

Medzi ďalšie nástroje, ktoré regulujú problematiku sociálneho bývania konkrétne zameranú na ubytovacie zariadenia patrí **Zákon č. 448/2008 o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov**. Spomenutý zákon definuje pravidlá (práva a povinnosti) pri poskytovaní sociálnych služieb, medzi ktoré patria aj „...sociálne služby na zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb v zariadeniach, ktorými sú:

1. nocľaháreň,
2. útulok,
3. domov na pol ceste,
4. nízkoprahové denné centrum,
5. zariadenie núdzového bývania¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách.

5 MAPOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA V OKRESNÝCH MESTÁCH SLOVENSKA: SÚČASNÁ PRAX A ODPORÚČANIA

V nasledujúcej časti sa budeme zaoberať viacerými témami významnými pre sociálne bývanie ako celok. Každá téma je zmapovaná z pohľadu okresných miest a porovnaná s medzinárodnou praxou a skúsenosťami tak, aby bolo možné vidieť viacero pohľadov na jednotlivé témy. Z toho následne vidieť, že každá mapovaná a analyzovaná téma môže byť vnímaná ako nezávislý faktor na jednej strane (napríklad poskytovatelia sociálneho bývania alebo cieľová skupina sociálneho bývania), ale aj ako navzájom sa dopĺňajúce komponenty, ktoré každé mesto či obec musí brať do úvahy pri snahe zabezpečiť sociálne bývanie na druhej strane. Cieľom nasledovnej diskusie je ukázať nielen súčasnú prax v okresných mestách pri zabezpečovaní sociálneho bývania, ale tiež poukázať na existujúce možnosti v rámci jednotlivých tém, ktoré ovplyvňujú celkový systém a ktoré môžu byť inšpirujúce pre zmeny. Ako základný rámec nám bude slúžiť tabuľka 5 zostavená austrálskymi odborníkmi, ktorá popisuje základné témy v kontexte zabezpečovania sociálneho bývania.

Tabuľka 5

Fázy zabezpečovania sociálneho bývania

Fáza	Aktivity
Strategické plánovanie	<ul style="list-style-type: none"> • Stanovenie zámerov a cieľov (čo sledujeme poskytovaním sociálneho bývania) • Určenie cieľových skupín • Určenie vhodného poskytovateľa sociálneho bývania (verejný, súkromný a mimovládny sektor), financovanie sociálneho bývania: manažovanie bytového fondu • Poskytovanie informácií o poskytovateľovi sociálneho bývania a jeho službách
Manažovanie zoznamu žiadateľov: posudzovanie potreby (nastavenie kritérií)	<ul style="list-style-type: none"> • Zadefinovanie kritérií oprávnenosti pre žiadateľov • Poskytovanie informácií o nastavení kritérií oprávnenosti spolu so spôsobom ich vyhodnocovania • Stanovenie kritérií pre zostavovanie poradia žiadostí (iné ako kritérium oprávnenosti, záleží od každej samosprávy, čo uprednostňuje s ohľadom na potreby občanov a samospráv). • Metodika a postup pri zostavovaní základných zoznamov žiadateľov (zverejnenie nevyhnutné)

Systém pridelovania (rozhodovanie o pridelení)	<ul style="list-style-type: none"> • Výber vhodného spôsobu pridelovania (podľa potreby, poradovníka, bodového ohodnotenia, zásluh, lotéria alebo ich kombinácia) • VZN o typoch poskytovaného sociálneho bývania, na ktoré majú domácnosti nárok, • VZN o systéme pridelovania bývania na konkrétne účely, nevyhnutná regulácia • Politika premiestňovania
Sprievodné služby a monitorovanie	<ul style="list-style-type: none"> • Starostlivosť o užívateľov sociálneho bývania (napríklad splátkový kalendár pre platenie nájomného, kurzy pre zvýšenie zamestnateľnosti)

Zdroj: Autorky podľa HULSE – NESKE – BURKE, 2006.

5.1 STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE ZABEZPEČOVANIA SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Jedným z najdôležitejších aspektov kvalitného nastavenia akejkoľvek politiky je jej strategické naplánovanie a spracovanie problematiky do jasného a konkrétneho dokumentu. Keďže problematika sociálneho bývania nie je na centrálnej úrovni spravovania legislatívne exaktne podchytená a kompetencie zabezpečovania sociálneho bývania sú decentralizované na miestnu úroveň, je nevyhnutné, aby boli v tejto oblasti vytvorené kvalitné dokumenty, ktoré zarámčujú problematiku v jednotlivjej samospráve. Primárnym predmetom výskumu sú strategické dokumenty na mesta. Za také považujeme dlhodobé koncepcie, prípadné stratégie zamerané na rozvoj bývania, na miestny, prípadne sociálny rozvoj. Relevantné typy dokumentov, pri ktorých predpokladáme, že sa vo väčšej či menšej miere môžu dotýkať problematiky sociálneho bývania a môžu, či prípadne by mohli byť strategickými dokumentmi pre politiku bývania samospráv zameranú na sociálne slabšie skupiny obyvateľstva – čiže sociálne bývanie sú nasledovné dokumenty:

- Program (plán) hospodárskeho a sociálneho rozvoja,
- Program (konceptia) rozvoja bývania (bytovej politiky),
- Koncepcia rozvoja sociálnych služieb/Komunitný plán sociálnych služieb,
- Programové vyhlásenie zastupiteľstva.

Prvým typom dokumentu sú **Programy (plány) hospodárskeho a sociálneho rozvoja** (ďalej len „PHSR“). Ide o dokumenty strednodobého až dlhodobého charakteru, pokrývajúce horizont zvyčajne piatich až desiatich rokov. Aj napriek tomu, že je záber týchto dokumentov širší a dokumenty pokrývajú niekoľko oblastí sociálneho a ekonomického rozvoja miest, predpokladáme, že aj na tejto úrovni venujú pozornosť problematike sociálneho bývania, ako aj definovaniu pojmu sociálne bývanie. Z pohľadu charakteru je PHSR skôr rámcový dokument v oblasti rozvoja, z ktorého vychádzajú iné strategické dokumenty orientované užšie na čiastkové oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Preto si myslíme, že už na tejto úrovni je potrebné zdefinovať určitú terminológiu, ktorá sa bude neskôr používať

v ostatných strategických dokumentoch. Keďže problematika sociálneho bývania nie je nikdy záležitosťou jednej oblasti, ale dochádza vždy k prelínaniu rozvojových oblastí, je nesmierne dôležité definovať jednotnú terminológiu a následne ju používať v ďalších nadväzných dokumentoch. Medzi tieto patrí aj ďalší zo spomenutých dokumentov – **Program rozvoja bývania**, ktorý v sa v porovnaní s PHSR podrobne venuje len problematike bývania v danej samospráve, preto ho možno z hľadiska kvality a konkrétnosti analyzovania problematiky sociálneho bývania považovať za vhodnejší. Ako vypracovať takýto dokument je podrobne popísané v *Metodickom pokyne č. 4/2006* vydanom Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR. Vypracovanie tohto dokumentu však nie je povinné; „...má povahu odporúčajúceho dokumentu, ktorý je určený pre obce a samosprávne kraje za účelom ich metodického usmernenia pri vypracúvaní programov rozvoja bývania“.¹⁰⁸ Napriek tomu obsahové zloženie dokumentu odporúčené v metodickom poskytné možno považovať za veľmi vhodné, keďže pokrýva analýzu súčasného stavu z hľadiska demografie, ekonomických podmienok, potrieb a územného rozvoja, aj programovú (strategickú – plánovaciu časť) – definovanie cieľov, priorít a spôsob ich naplnenia.

Ostatné dokumenty, ako sú napríklad *Koncepcia rozvoja sociálnych služieb* resp. *Komunitný plán sociálnych služieb* sú opäť, podobne ako PHSR, aj keď v menšom rozsahu, orientované na všetky typy sociálnych služieb, ktorých súčasťou môžu byť aj určité typy sociálneho bývania. To nás však opäť vracia k tomu, že je nevyhnutne potrebný istý strategický dokument, ktorý zafinuje, čo všetko spadá pod problematiku sociálneho bývania v danej samospráve, čím sa zjednotí a ujasní aj terminológia pre ostatné dokumenty a následne umožní jasne definovať opatrenia v tejto oblasti.

Z nášho zisťovania vyplýva, že najčastejšie sa problematika sociálneho bývania objavuje v prvom zo spomenutých dokumentov, t.j. PHSR, a to v 66 % prípadov, následne v 29 % majú mestá túto problematiku spracovanú v *Programe rozvoja bývania*, 18 % miest v súčasnosti na znení takéhoto dokumentu pracuje a 13 % skonštatovalo, že takto typ dokumentu nemajú.

Okrem týchto dokumentov sa najčastejšie spomína spracovanie problematiky do dokumentu *Koncepcia rozvoja sociálnych služieb* alebo *Komunitný plán sociálnych služieb*. Z toho vyplýva, že len necelá tretina okresných miest na Slovensku má vypracovaný konkrétny dokument zameraný výlučne na problematiku bývania, t.j. *Program rozvoja bývania*, kým v ostatných dvoch tretinách je to len pomerne všeobecný dokument, ktorého problematika bývania môže byť spomenutá len veľmi okrajovo.

¹⁰⁸ Metodický pokyn č. 4/2006 MVRR SR.

Graf 1

Spracovanie problematiky sociálneho bývania do strategického dokumentu



Odporúčame samosprávam vypracovať jasný dokument, ktorého súčasťou bude okrem iného definovanie základnej terminológie, ktoré bude následne využívaná aj v ostatných hierarchicky nižších dokumentoch (ktoré nemusia nevyhnutne priamo kontextuálne sedieť).¹⁰⁹ Ide predovšetkým o definovanie toho, čo daná samospráva rozumie pod mestským nájomným bývaním, ktoré ponúka v rámci politiky bývania a či je tento typ poskytovaného bývania totožný so sociálnym bývaním v rámci sociálnej politiky konkrétnej samosprávy. Takýto dokument by mal poskytovať základné informácie o faktoroch (napríklad východisková situácia o obyvateľstve, bytovom fonde, ktorý má samospráva k dispozícii, potenciálnych partnerov zo štátneho, súkromného i tretieho sektora pri financovaní a poskytovaní bývania, nástrojoch dotovania sociálneho bývania), ktoré samospráva využíva na svoje rozhodovanie v oblasti sociálneho bývania, ale i o faktoroch, ktoré by daná samospráva chcela vziať do úvahy v svojom rozhodovaní, ale zatiaľ jej chýbajú presné informácie (napríklad výška dotácie na občana v sociálnom bývaní). V neposlednom rade musí takýto dokument obsahovať aj praktické informácie o cieľových skupinách, o kritériách pre žiadateľov,

¹⁰⁹ Medzi jednotlivými typmi strategických dokumentov by mala byť určitá hierarchia, od dokumentov najširšieho zamerania, akým je PHSR, až po dokumenty špecializované na určitú oblasť, ako je napríklad Program rozvoja bývania. Okrem toho by medzi jednotlivými dokumentmi mala existovať určitá väzba, a tak ako sú hierarchické vo svojej hĺbke rozsahu, predpokladáme, že by mali zo seba vychádzať. Podľa Veselého (2007, s. 59) v stanovení hierarchie strategických dokumentov sa len veľmi ťažko dosiahne zhoda, autor sa však pokúša aspoň približne stanoviť nie len určitú hierarchiu ale aj vzťahy v hierarchii: vízia → stratégia → koncept → politika → plán → program (zámer)...

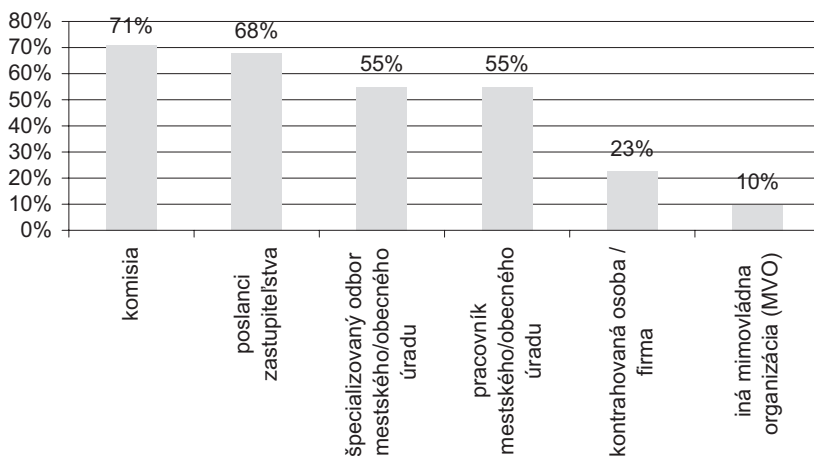
o spôsoboch poskytovania a rozhodovania atď. Takýto dokument musí byť neustále aktualizovaný, aby odzrkadľoval skutočný stav situácie a slúžil ako informačná základňa pre poslancov zastupiteľstva aj pre úradníkov, ktorí v danej oblasti pracujú a v neposlednom rade pre samotných občanov.

V kontexte strategických dokumentov je veľmi dôležitá aj ich dostupnosť pre verejnosť. Zverejnenie dokumentov na internetových stránkach mesta alebo iných verejne prístupných miestach (napríklad na informačnej tabuli) je nielen transparentným krokom, ale dáva občanom možnosť participovať na rozvoji mesta. Občianska participácia je obojstranne výhodná a prospešná, najmä z hľadiska predchádzania potenciálnym konfliktom vyplývajúcim z nespokojnosti občanov z už nastavenej politiky, keď im nebolo umožnené stať sa prostredníctvom pripomienkovania strategických dokumentov jej súčasťou. Naše zistenia ukazujú, že všetky okresné mestá (100 %), ktoré za strategický dokument považujú PHSR, ho majú zverejnený na internetovej stránke mesta, *Program rozvoja bývania* je zverejnený na internetovej stránke mesta v 80 % prípadoch, čo možno považovať za veľmi dobré. Pokladáme však za dôležité opakovane pripomínať nevyhnutnosť zverejňovania strategických dokumentov na verejne dostupných miestach **pred** ich definitívnych schválením a upozorňovať na možnosť zapojiť sa do procesu ich prípravy aj prostredníctvom rôznych informačných kanálov, napríklad lokálnych médií, časopisov, informačných bulletinov a pod. Aj napriek tomu, že nevyhnutnosť zverejňovania niektorých dokumentov v ich prípravných fázach je presne stanovená zákonom (napríklad VZN, rozpočet samosprávy a pod.), predstavitelia samospráv nie sú nijako obmedzovaní (žiadnym zákonom) pri zverejňovaní strategických dokumentov nad tento rámec.

Z hľadiska aktérov, ktorí sa podieľali na spracovaní dokumentu, je možné konštatovať, že najčastejšie sa na spracovaní dokumentu podieľala odborne príslušná komisia mestského zastupiteľstva (MZs) – v 77 %. V 68 % miest prispeli k tvorbe spomenutých dokumentov poslanci MZs, vo viac ako polovici prípadov (55 %) to bol špecializovaný odbor mestského úradu, ako je napríklad správne oddelenie, referát sociálneho bývania, odbor rozvoja mesta, oddelenie pre ľudské zdroje a pod. Okrem pracovníkov verejného sektora sa v 10 % zapojila do prípravy dokumentu aj mimovládna organizácia a v 23 % miest si na spracovanie dokumentu nakontrahovala samospráva externú osobu alebo firmu.

Graf 2

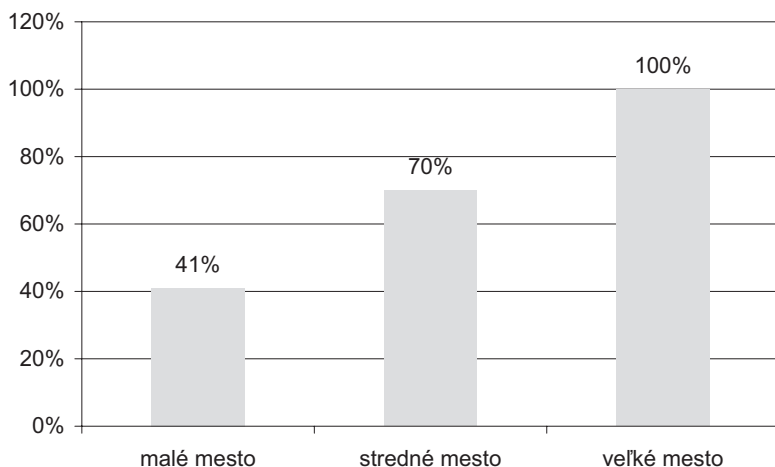
Aktéri podieľajúci sa na spracovaní dokumentu



Ďalšia oblasť zisťovania sa venovala inštitucionalizovaniu problematiky, t.j. zisťovali sme, či majú jednotlivé okresné mestá na ich miestnych/mestských úradoch (ďalej len „MÚ“) vytvorenú špeciálnu pozíciu/oddelenie/odbor, ktorý sa zaoberá agendou bývania sociálne slabších osôb. Celkovo možno konštatovať, že približne polovica samospráv má vytvorenú špeciálnu inštitúciu zameranú na túto problematiku. Z celkového počtu 37 odpovedí na túto otázku, 20 odpovedí – t.j. 54 %, bolo kladných a 17 odpovedí, t.j. 46 %, bolo záporných. Zaujímavé bolo tiež pozrieť sa na existenciu inštitúcie z hľadiska veľkosti mesta. Respondenti, t.j. okresné mestá boli rozdelené do troch skupín podľa veľkosti resp. podľa počtu obyvateľov na:

- malé mestá – do 25 000 obyvateľov,
- stredné mestá – do 50 000 obyvateľov,
- veľké mestá – nad 50 000 obyvateľov.

Zo spracovania dát vyšli nasledovné výsledky. Veľké mestá nad 50 000 obyvateľov majú v 100 % prípadov vytvorenú špecializovanú pozíciu/oddelenie/odbor, ktoré sa zaoberá problematikou sociálneho bývania. Pri stredných mestách však už len 70 % respondentov skonštatovalo existenciu inštitúcie takéhoto typu. V malých mestách s počtom obyvateľov menej ako 25 000 majú spomenutú inštitúciu vytvorenú len v 41 % prípadov.

Graf 3**Existencia špecializovanej inštitúcie s agendou sociálneho bývania podľa veľkosti mesta****5.2 CIEĽOVÉ SKUPINY SOCIÁLNEHO BÝVANIA**

Najväčšia zodpovednosť pri zabezpečení vlastného bývania prináleží občanovi.¹¹⁰ Nie každá skupina obyvateľov je ale schopná zabezpečiť si sama adekvátne bývanie. Napríklad Zubková a Brazdovičová tvrdia, že „v spoločnosti vždy existujú určité skupiny obyvateľstva, ktoré si nedokážu, alebo len s problémami dokážu zabezpečiť zodpovedajúce bývanie vlastnými silami. Vždy ide o sociálne najslabšie vrstvy obyvateľstva“.¹¹¹ Podobne to vnímajú aj Gans a King, podľa ktorých si tieto skupiny obyvateľstva nedokážu zaobstarat' bývanie ani na minimálnej úrovni kvality.¹¹² Táto ich situácia môže, ale nemusí byť dočasná. Ak nie je dočasná, vyplýva z ich sociálno-ekonomického zaradenia.

Akákolvek bytová jednotka môže nadobudnúť charakter sociálnej až po splnení predpokladu, že plní nejaký sociálny cieľ, resp. je obývaný cieľovou skupinou, ktorá je z rôznych dôvodov považovaná za sociálnu.¹¹³ To, ako sa v rámci konkrétnej bytovej, resp. sociálnej politiky zafinuje cieľová skupina, jej sociálny charakter, sa môže výrazne líšiť. Napríklad publikácia *Housing Europe 2007* uviedla ako cieľovú skupinu pre sociálne bývanie v SR skupinu

¹¹⁰ Bytová politika na miestnej úrovni. s. 2.

¹¹¹ ZÚBKOVÁ, M. – BRAZDOVIČOVÁ, S. Chápanie sociálneho bývania a jeho praktické uplatnenie vo vybranej krajine EÚ. In: *Nehnutelnosti a bývanie*, s. 1.

¹¹² GANS, J. – KING, S. *The Housing Lifeline: A Housing Affordability Policy*, s. 2.

¹¹³ DONNER, CH. *Housing Policies in the European Union*, s. 2.

obyvateľstva s nízkymi príjmami, najmä tú, ktorá je závislá od sociálnych dávok.¹¹⁴ Obce a mestá však pri tvorbe cieľovej skupiny môžu vychádzať z praxe, t.j. pri výstavbe sociálneho bývania nižšieho štandardu (ďalej len „SBNŠ“) môžu svoju cieľovú skupinu rozšíriť alebo zúžiť podľa potreby daného obdobia, alebo zvlášť preferovať určitú skupinu samostatnou úpravou.¹¹⁵ Z toho vyplýva, že cieľová skupina, resp. kategória cieľovej skupiny by mala byť jasne stanovená ešte pred realizáciou zabezpečovania sociálneho bývania.

Zisťovali sme, aké skupiny obyvateľov samosprávy považujú za cieľové v rámci zabezpečovania bývania. Definovanie cieľových skupín je jedným z najdôležitejších krokov v tomto procese, keďže práve cieľová skupina a jej sociálny charakter robí sociálne bývanie sociálnym v užšom slova zmysle, a nie iba nájomným bývaním. Ak sú jasne zistené potreby obyvateľov v konkrétnej samospráve, je možné presne identifikovať cieľové skupiny, na ktoré je vhodné a potrebné pomoc v oblasti zabezpečovania bývania nasmerovať. Od tohto zistenia sa následne odvíjajú aj ďalšie kroky v procese zabezpečovania bývania, ako je napríklad nastavenie vhodných nástrojov, prostredníctvom ktorých je pomoc realizovateľná.

Z našich zistení vyplýva, že samotný význam definovania cieľových skupín a následnej konkretizácie politiky podľa definovaných cieľových skupín, ktoré sa ukazujú ako sociálne najohrozenejšie z hľadiska bývania v konkrétnej samospráve, nie je na Slovensku stále dostatočne pochopené. Celkovo možno konštatovať, že až štvrtina miest (25 %) nevytvára žiadne kategórie cieľových skupín, napriek tomu, že všetky okresné mestá deklarujú, že poskytuje nejakú formu podpory bývania pre určité cieľové skupiny. To naznačuje, že zodpovední aktéri si neuvedomujú nevyhnutnosť zisťovania potrieb obyvateľov a následného definovania cieľových skupín, aby mohla byť politika nastavená cielene a efektívne. Na druhej strane je pozitívne, že 28 % miest má definované cieľové skupiny a tieto aj popísané v oficiálnom dokumente.

Tiež sme zisťovali spôsob vytvárania kategórií cieľových skupín. Z výsledkov výskumu vyplýva, že 33 % samospráv vytvára kategórie cieľových skupín *ex post*, t.j. až po preskúmaní podaných žiadostí o bývanie a nemajú definované základné kategórie cieľových skupín *vo pred*. Z hľadiska tvorby politiky bývania to nie je možné považovať za vhodný spôsob, keďže politika bývania (napríklad výstavba) má skôr dlhodobý charakter a je nevyhnutné včasné plánovanie na základe poznania potrieb obyvateľov. Z toho vyplýva, že samosprávy, ktoré nemajú jasne definované cieľové skupiny, resp. definujú ich až *ex post*, majú aj plánovanie v tejto oblasti značne obmedzené, čo následne obmedzuje aj schopnosť flexibilne reagovať na zmeny v potrebách občanov. *Ex ante* spôsob vytvárania cieľových skupín na základe

¹¹⁴ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States, s. 9.

¹¹⁵ Koncepcia rozvoja bývania pre sociálne znevýhodnené skupiny obyvateľov mesta Košice do roku 2010.

skúseností a praxe, čo možno považovať za vhodný spôsob, využíva až 39 % samospráv a z toho 35 % má tieto kategórie zakotvené aj v oficiálnom dokumente mesta.

Veľmi dôležitou otázkou v mapovaní sociálneho bývania na Slovensku je pochopenie skutočností, pre koho je sociálne bývanie určené. To znamená, že ak si 39 % samospráv vytvára kategórie cieľových skupín, kto tvorí tieto kategórie? Ide o širšie, či užšie chápanie sociálneho bývania? Na Slovensku, ako už bolo niekoľkokrát spomenuté, na národnej úrovni nie sú vytvorené oficiálne kategórie cieľových skupín sociálneho bývania, existuje však niekoľko dokumentov, ktoré pomáhajú orientovať sa pri ich definovaní. Jedným z nich je aj koncom roku 2004 schválená tzv. *Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania* (ďalej len „Koncepcia“). Táto zaviedla prvú typológiu cieľových skupín sociálneho bývania, ktorá rozdelila cieľové skupiny v problematike bývania na dve:

- skupiny ohrozené sociálnym vylúčením,
- marginalizované skupiny.

Do prvej skupiny sú zaradené občania, ktorí v dôsledku nízkej úrovne vzdelania a kvalifikácie vykonávajú iba príležitostné pomocné práce, prípadne sú bez zamestnania, ľudia s fyzickým alebo mentálnym postihnutím, mládež po ukončení ústavnej alebo ochrannnej výchovy, starých ľudí a osamelých rodičov s deťmi, ktorí sa ocitnú v sociálnej núdzi stratou rodinného prostredia. Tieto sociálne kategórie občanov sa bez pomoci spoločnosti môžu dostať do marginalizovaných skupín.¹¹⁶ Marginalizované skupiny obyvateľstva sa podľa spomenutej Koncepcie „...vyznačujú úplným sociálnym vylúčením (exklúziou) v dôsledku pôsobenia faktorov, ako sú napríklad strata bydliska, dlhodobá nezamestnanosť, závislosť od drog, nedostatočná sociálna prispôbovosť, príslušnosť k určitej etnickej skupine v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou, marginálna pozícia celého osídlenia a pod. Z hľadiska všetkých sociálnych ukazovateľov vrátane bývania sú najpočetnejšou a špecifickou marginalizovanou skupinou na Slovensku príslušníci sociálne vylúčených rómskych komunít“.¹¹⁷

Takto nastavenú typológiu je možné považovať za veľmi vhodnú pri základnom zisťovaní cieľových skupín v jednotlivých samosprávach a je možné ju považovať za úzke chápanie sociálneho bývania.

Okrem Koncepcie je potrebné spomenúť aj iné legislatívne dokumenty, ktoré výrazne ovplyvňujú výskyt cieľových skupín, a síce centrálné regulované podmienky, ktoré musia žiadatelia splňať, aby sa mohli uchádzať o pridelenie bytovej jednotky vystavanej zo zdrojov, ako sú napríklad ŠFRB alebo *Program rozvoja bývania*, čo však spadá do širšieho chápania sociálneho bývania.

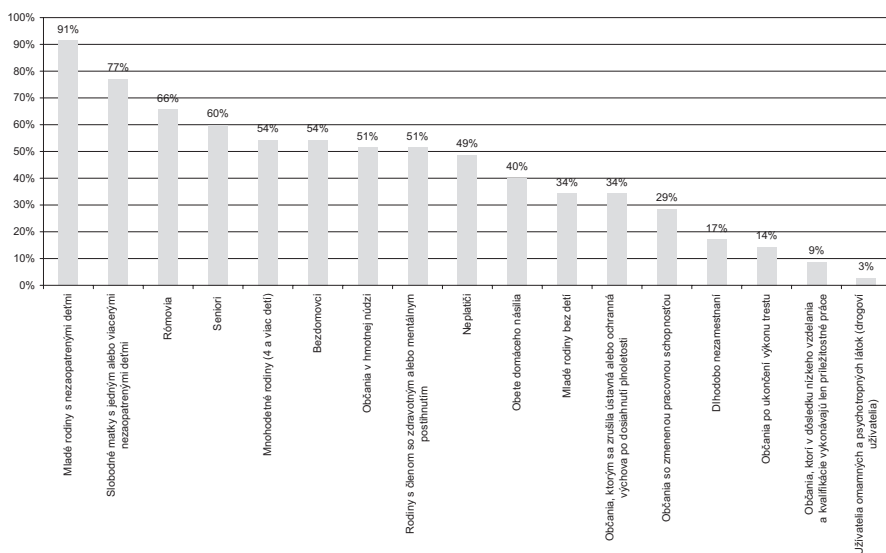
Z hľadiska kategórií konkrétnych cieľových skupín majú najvyššie zastúpenie mladé rodiny s nezaopatrenými deťmi (až v 91 %), teda môžeme hovoriť o širšom chápaní sociálneho

¹¹⁶ Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania, s. 1.

¹¹⁷ Ibid.

bývania, keďže mladé rodiny nie je v žiadnom prípade možné považovať za marginalizované skupiny či skupiny ohrozené sociálnym vylúčením. Tento údaj pravdepodobne vyplýva z faktu, že mestá stavajú väčšinu bytových jednotiek (bytových domov) určených na pridelenie z finančných prostriedkov ŠFRB alebo MVRR SR, a tie v niektorých typoch podpory explicitne definujú hornú vekovú hranicu na 35 rokov (aspoň jedného z rodičov). Druhou cieľovou skupinou sociálneho bývania v okresných mestách sú slobodné matky s jedným alebo viacerými nezaopatrenými deťmi (77 %) Na treťom mieste sú to Rómovia (66 %). Viac ako polovica samospráv označila za cieľové skupiny seniorov, mnohohдетné rodiny, občanov v hmotnej núdzi a občanov so zdravotným alebo mentálnym postihnutím. Zaujímavým zistením je aj fakt, že takmer polovica (49 %) respondentov označila aj neplatičov (nákladov spojeným s bývaním, pozn. autorky) za jednu zo skupín, na ktoré je zamerané sociálne bývanie. V tomto kontexte je vhodné zvážiť dôvody, pre ktoré cieľové skupiny nie sú schopné zvládať náklady spojené s využívaním sociálneho bývania.

Graf 4
Cieľové skupiny sociálneho bývania



Ak sa na výsledky výskumu pozrieme cez typológiu navrhnutú vyššie spomenutou koncepciou, môžeme konštatovať, že sociálne bývanie na Slovensku nie je primárne vnímané ako bývanie pre ani jednu z uvedených skupín, t.j. ani pre skupiny obyvateľov ohrozené sociálnym vylúčením, ani pre marginalizované skupiny obyvateľov. Sociálne bývanie je teda chápané skôr v širšom zmysle, t.j. akékoľvek dotované nájomné bývanie. To však už bolo vyššie odôvodnené zameraním centrálnej legislatívy, ktoré nepriamo definuje

ako cieľové skupiny práve mladé rodiny, keďže tie spĺňajú nastavené kritériá, ako sú vek do 35 rokov a zároveň schopnosť platiť nájomné a ďalšie výdavky spojené s bývaním.

Definovanie cieľových skupín o problematike zabezpečovania bývania je, ako už bolo spomenuté, prvým a najdôležitejším krokom, a to z niekoľkých dôvodov. Na jednej strane je podľa definovanej cieľovej skupiny možné efektívne nastaviť nástroje, prostredníctvom ktorých bude sociálne bývanie financované, a na druhej strane aj definovať poskytovateľa, ktorý prostredníctvom spomenutých nástrojov dokáže sociálne bývanie cielene zrealizovať. Predovšetkým pri širšom vnímaní sociálneho bývania (cieľové skupiny nie sú marginalizované alebo ohrozené sociálnym vylúčením) je totiž vhodné zapájať pri poskytovaní dotovaného nájomného bývania aj iné sektory, nielen výlučne verejný sektor.

5.3 POSKYTOVANIE A FINANCOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Pri poskytovaní aj financovaní sociálneho bývania je dôležité vnímať niekoľko základných aspektov. Pod pojmom poskytovanie máme na mysli subjekty, resp. sektory, ktoré sú zodpovedné za samotné realizovanie výstavby alebo revitalizácie existujúcich objektov bývania, prípadne spravovania bytových fondov a iných subjektov sociálneho bývania. Pod financovaním máme na mysli tie subjekty, ktoré vynakladajú finančné prostriedky na realizáciu sociálneho bývania. Napriek tomu, že rozlíšenie týchto pojmov je veľmi logické, je dôležité na ne poukázať najmä z toho dôvodu, že poskytovateľ a financovateľ sociálneho bývania nemusí nevyhnutne byť ten istý subjekt (pozri predchádzajúcu časť).

V oblasti poskytovania aj financovania však existuje rovnaká základná typológia subjektov, ktoré sociálne bývanie môžu poskytovať a/alebo financovať. Celkovo môžeme konštatovať, že sociálne bývanie môže byť zabezpečované (poskytované aj financované) buď **verejným** alebo **neverejným sektorom** (súkromný sektor, neziskové organizácie) alebo kombináciou prostredníctvom **verejno-súkromného partnerstva** (ďalej len „PPP“).

Pri zisťovaní spôsobov tvorby bytového fondu sme sa zamerali na jednej strane na to, kým je vytváranie fondu financované, a na druhej strane sme sa pozreli priamo na konkrétne spôsoby budovania bytových fondov.

V podmienkach SR je na prvom mieste v zabezpečovaní sociálneho bývania verejný sektor, sociálne bývanie je rozvíjané takmer výlučne prostredníctvom obcí a miest. Ostatní potenciálni zabezpečovatelia sociálneho bývania sú na Slovensku využívaní len výnimočne – neziskové organizácie¹¹⁸ len v 3 % prípadov a PPP alebo čisto len súkromný sektor nie je v súčasnosti využívaný vôbec, napriek tomu, že relevantná legislatíva umožňuje aj

¹¹⁸ Prvou neziskovou organizáciou v SR, ktorá získala dotáciu vo výške 80 % obstarávacích nákladov na výstavbu SBNS pre Rómov, bola ETP Moldova Housing, ktorej zakladateľom sú mesto Moldova nad Bodvou a ETP Slovensko.

týmto subjektom podieľať sa na zabezpečovaní sociálneho bývania a v prípade niektorých nástrojov podpory sociálneho bývania sú aj oprávnenými žiadateľmi.¹¹⁹

V zahraničí je však zabezpečovanie sociálneho bývania verejným – či už súkromným alebo neziskovým sektorom alebo nejakej formy PPP – celkom bežné a rozšírené. Typickými príkladmi krajín západnej Európy, kde sú trhy s bývaním tvorené aj rôznymi zabezpečovateľmi sú Holandsko, Francúzsko, Nemecko a pod. Výhody vstupu verejného sektora do zabezpečovania sociálneho bývania spočívajú hlavne vo využívaní profesionálnych manažérskych a odborných prístupov. Ide o proklientsky orientované praktiky koncentrujúce sa výlučne na jasne definované úlohy, z čoho vyplýva schopnosť a možnosť vykonávať prácu efektívne a účinne.

5.3.1 Nástroje podpory sociálneho bývania

V predchádzajúcom texte sme vysvetlili, že nástrojmi podpory sociálneho bývania sú prostriedky na realizovanie cieľov politiky bývania a rozdeľujú sa na dopytovo a ponukovo orientované. Celosvetový trend v sociálnom bývaní je nahrádzať ponukovo orientované dotácie pre poskytovateľov sociálneho bývania (bez ohľadu na to, či ide o verejný, súkromný alebo mimovládny sektor) za nástroje podpory dopytu pre žiadateľov o sociálne bývanie (napríklad poukazy).

Na Slovensku existuje pre mestá a obce niekoľko typov nástrojov na zabezpečovanie sociálneho bývania. Obce a mestá ako subjekty verejného sektora majú možnosť zabezpečiť sociálne bývanie prostredníctvom:

- dotácií z MVRR SR – *Program rozvoja bývania*,
- podpory zo ŠFRB formou:
 - úverov,
 - nenávratných príspevkov.

Celkovo možno konštatovať, že z hľadiska financovania sa najviac využívajú prostriedky Štátneho fondu rozvoja bývania – až v 81 % prípadov (bez ohľadu na mieru spolufinancovania zo strany samosprávy). Len v ojedinelých prípadoch je mesto stopercentným investorom pri realizovaní výstavby bývania (5 %) alebo vyvinie mechanizmus spolufinancovania s vyšším územným celkom (8 %). Len v 3 % (t.j. jedno mesto z 38) samosprávy využívajú pomoc vo forme príspevku zo zahraničných fondov. Ani jedno z miest neoznačilo možnosť využitia PPP projektov pri financovaní a výstavbe bývania.

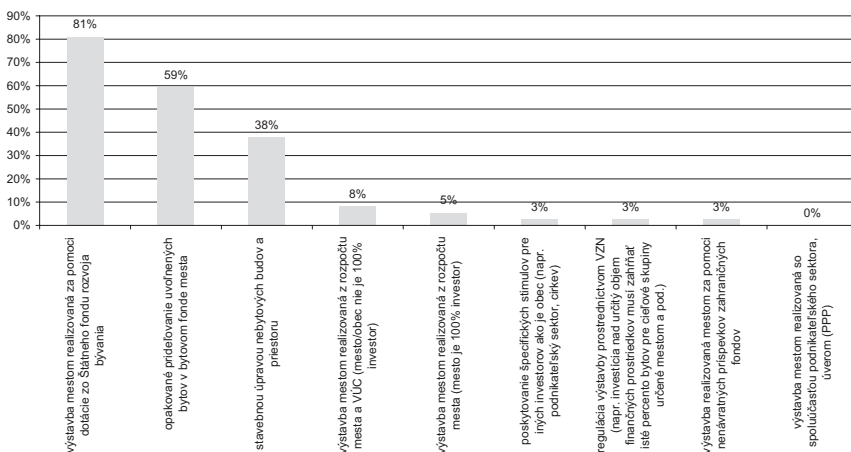
Z hľadiska využívania iných nástrojov na budovanie bytového fondu boli v 3 % prípadov zavedené investičné stimuly pre iných investorov ako verejných, napríklad pre podnikateľský

¹¹⁹ Pozri Zákon č. 607/2003 Z.z. o ŠFRB, v znení zákona č. 536/2004 Z.z.

sektor, s cieľom motivovať k výstavbe (celej alebo časti) na účely stanovené mestom (napríklad bytov pre niektorú z vyššie spomenutých ohrozených skupín obyvateľov) a rovnako v 3 % bolo zavedené regulovanie výstavby prostredníctvom VZN (napríklad investícia nad určitý objem finančných prostriedkov musí zahŕňať istý podiel bytov pre cieľové skupiny určené mestom a pod.).

Z hľadiska formy podpory bývania možno konštatovať, že okresné mestá Slovenska poskytujú takmer výhradne pomoc vo forme pridelenia konkrétnej bytovej jednotky (u bytov), resp. lôžka. Výnimku tvorí jedine mesto Žarnovica, ktoré okrem priameho poskytnutia bytovej jednotky, resp. lôžka poskytuje podporu aj vo forme poukázok či pôžičiek, čiže ide o prvú snahu o podporu dopytu v poskytovaní sociálneho bývania.

Graf 5
Spôsoby tvorby bytového fondu



Celkovo možno konštatovať, že sociálne bývanie je v okresných mestách zabezpečované takmer výlučne ponukovo orientovanými nástrojmi, t.j. pridelením bytových jednotiek a len minimálne sa využívajú dopytovo orientované nástroje. Táto situácia je spôsobená hlavne nastavením centrálnej legislatívy. Z hľadiska realizovania kompetencií v oblasti bývania je pre samosprávy najvýhodnejšie využívať prostriedky poskytované či už ŠFRB alebo *Programom rozvoja bývania* MVR SR, keďže spolufinancovanie nie je vysoké (v percentuálnom vyjadrení, čo nemusí platiť pre absolútnu sumu), prípadne nie je potrebné žiadne a ani proces získania dotácie nie je administratívne výrazne náročný, než by mali hľadať finančné prostriedky vo vlastných rozpočtoch. Tieto prostriedky sú však účelovo viazané len na výstavbu či rekonštrukciu bytových jednotiek, čo sú výhradne ponukovo orientované nástroje. Na druhej strane potenciálne dopytovo orientované nástroje, napríklad

vo forme poukazov by umožňovali budúcim nájomníkom rozhodovať sa o tom, ako tieto prostriedky využiť tak, aby si dokázali zabezpečiť bývanie, t.j. či z nich platiť nájom, alebo ich využiť ako pomoc pri splácaní pôžičky, hypotéky a pod. Na záver je potrebné skonštatovať, že trh s bývaním je výrazne deformovaný v prospech ponukovo orientovaných nástrojov, čo spôsobuje jeho nerovnováhu, ktorá sa prejavuje v celkovej nefunkčnosti trhového prostredia v tejto oblasti.

Typy sociálneho bývania

Z hľadiska typov bývania, ktoré sú samosprávami poskytované, keďže tieto nie sú nikde exaktne definované, sme sa snažili zohľadniť všetky možnosti typov bývania na základe miestnych novín jednotlivých samospráv, rozhovorov s ich predstaviteľmi alebo pracovníkmi v médiách či osobne a pod. Vytvorili sme nasledujúcu bázu typov sociálneho bývania:

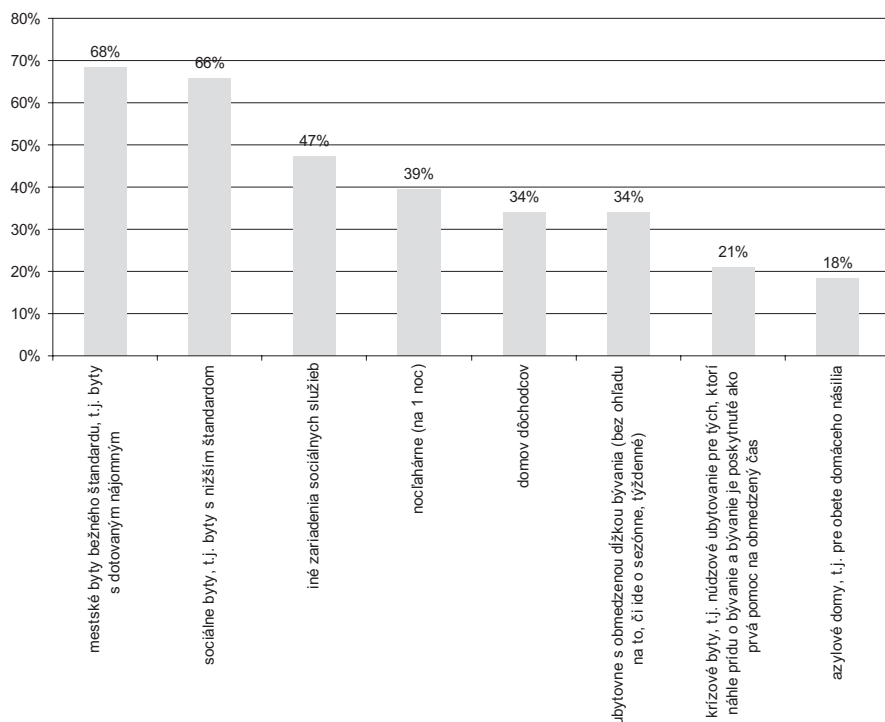
- a) širšie chápanie sociálneho bývania:
 - mestské (nájomné) byty bežného štandardu, t.j. byty s dotovaným nájomným,
 - mestské byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za netrhovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok;
- b) užšie chápanie sociálneho bývania:
 - sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom,
 - krízové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas,
 - azylové domy, t.j. pre obeť domáceho násillia,
 - domov dôchodcov,
 - iné zariadenia sociálnych služieb,
 - nocľahárne (na jednu noc),
 - ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné).

Uvedomujeme si, že v spomenutej báze sú spojené typy bytových jednotiek aj typy ubytovacích jednotiek, čo však v tomto kontexte nepovažujeme za potrebné rozlišovať. Výsledky zisťovania ukazujú, že z hľadiska bytových jednotiek majú v typoch sociálneho bývania najvyššie zastúpenie mestské nájomné byty – až 68 % a následne takmer v rovnakej miere, t.j. 66 % boli označené aj sociálne byty, resp. byty s nižším štandardom. Toto opäť poukazuje na už vyššie spomenuté zdroje, z ktorých samosprávy budujú svoje bytové fondy. Spomenuli sme, že najviac je podporovaná práve výstavba bytových domov (prípadne rekonštrukcia) s bytovými jednotkami bežného (hlavne ŠFRB) alebo nižšieho štandardu (*Program rozvoja bývania*). Na tieto fakty logicky nadväzujú aj skúmané cieľové skupiny, kde mali najvyššie zastúpenie práve mladé rodiny, ktoré sú najčastejšími nájomníkmi mestských bytov (hlavne bežného štandardu), pretože spĺňajú kritériá nastavené už spomenutou centrálnou legislatívou (vek, príjem, schopnosť platiť záväzky vyplývajúce z nájomnej zmluvy). Z hľadiska ubytovacích jednotiek sociálneho bývania takmer polovica okresných miest (47 %) poskytuje rôzne zariadenia sociálnych služieb, na ktoré je opäť možnosť získať finančné prostriedky zo ŠFRB. Medzi ostatné typy poskytovaného sociálneho bývania patria

nocľahárne, ktoré sa najčastejšie viažu na cieľovú skupinu bezdomovcov, následne domovy dôchodcov (34 %), ubytovne. Najnižšie zastúpenie majú krízové byty, kde sa zvažujú kritériá núdznosti a naliehavosti, ako aj azyľové domy pre obeť domáceho násillia.

Graf 6

Typy sociálneho bývania



5.4 MANAŽOVANIE SOCIÁLNEHO BÝVANIA

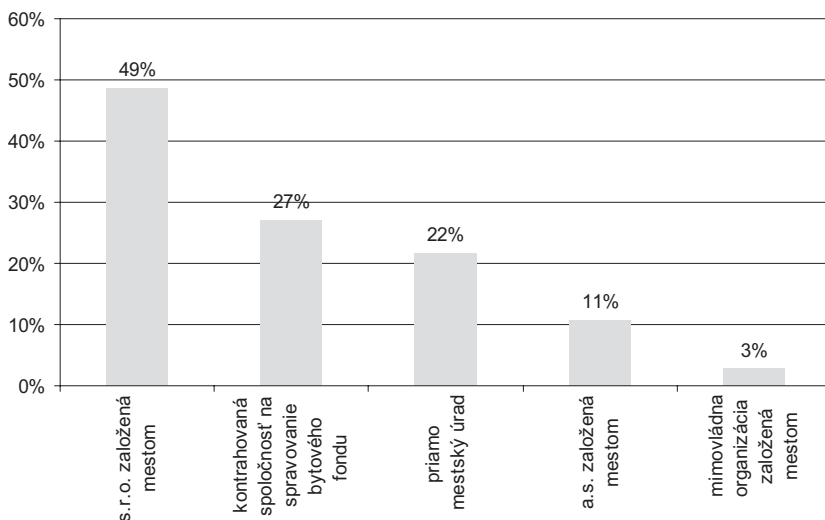
Ako sme už spomenuli v predchádzajúcom texte, z hľadiska manažovania sociálneho bývania je dôležité dvojité manažovanie (spravovanie) – nestačí spravovať len bytový fond, t.j. bytové, resp. ubytovacie jednotky, ale aj nájomníkov, resp. klientov a ich povinnosti a potreby.

5.4.1 Spravovanie bytového fondu

Celosvetovým trendom posledných desaťročí je transformácia vnútorného manažovania a spravovania bytového fondu pomocou organizačných zmien a reštruktúrovania. Tieto majú pomôcť zapojeniu iných sektorov do spravovania a poskytovania sociálneho bývania, ako aj zvýšiť efektívnosť v manažovaní bytových fondov. To znamená, že súkromný sektor môže byť zapájaný do spravovania bytového fondu či už vytváraním partnerstiev, priamym zapojením ako poskytovateľ alebo kontrahovaním určitých činností (napríklad vedenie účtovníctva, starostlivosť o bytový fond, atď.). Vytvorenie konkurenčného prostredia na tejto úrovni môže zvýšiť celkovú efektívnosť spravovania a šetriť tak verejné financie. Táto otázka je dôležitá najmä z hľadiska uvedomenia si možnosti rozhodovania medzi spravovaním bytových fondov priamo, t.j. keď mesto spravuje svoj bytový fond samo, alebo prostredníctvom využitia externého poskytovateľa tejto služby, resp. kontrahovaním tejto služby.

V kontexte zabezpečovania bývania sme teda zisťovali aké možnosti využívajú samosprávy pri spravovaní (manažovaní) svojich bytových fondov. Výskum ukázal, že takmer polovica miest využíva formu spoločnosti s ručením obmedzeným, ktorú si samo zriadi a jej je stopercentným vlastníkom. Viac ako štvrtina miest využíva nakontrahovanú spoločnosť na spravovanie bytového fondu. V 22 % prípadov ide o priame spravovanie bytového fondu, t.j. prostredníctvom mestského úradu a 11 % miest založilo akciovú spoločnosť.

Graf 7
Spôsoby spravovania bytového fondu



Z výsledkov môžeme pozorovať, že na Slovensku sa začína využívať systém kontrahovania niektorých kompetencií na tie inštitúcie (firmy), ktoré lepšie využívajú trhové prostredie a vedia na ňom flexibilnejšie a efektívnejšie fungovať. Výskum však ukázal, že mnohé mestá nevedia zdôvodniť, prečo sa rozhodli pre tú-ktorú právnu formu inštitúcie, ktorá poskytuje sociálne bývanie, a preto je otázne, či systém skutočne využívajú na efektívnejšie fungovanie. Predovšetkým nie každé mesto je schopné vyčíslieť skutočné náklady vynaložené na mestské byty (sociálne bývanie) a ostatné činnosti súvisiace s poskytovaním služby sociálneho bývania, pretože nie je vedená samostatná evidencia nákladov s tým spojených. Mestá navyše v mnohých prípadoch neskúmajú, ako tieto inštitúcie hospodária s finančnými prostriedkami. Z uvedeného vyplýva že existuje priestor pre neefektívne vynakladanie verejných prostriedkov.

V krajinách EÚ má reforma vnútorného manažovania a spravovania bytového fondu pomocou organizačných zmien a reštruktúrovania okrem efektívnosti a zavádzania trhových prvkov do spravovania aj iné ciele. Medzi ne patrí aj manažovanie prostredia, v ktorom sa sociálne byty nachádzajú a práca s obyvateľmi sociálneho bývania, keďže sociálne bývanie je vnímané ako komplexná problematika.

5.4.2 Manažovanie prostredia, v ktorom sa sociálne byty nachádzajú

Zahraničné skúsenosti ukazujú, že ak má byť sociálne bývanie úspešné, je nevyhnutné spravovať nielen bytový fond, ale aj celkové prostredie, v ktorom sa sociálne byty nachádzajú, aby nedochádzalo k segregácii sociálne slabších skupín. To znamená, že sociálne bývanie by nemalo byť chápané ako izolovaný bytový fond, ale skôr ako lacnejšie bývanie, ktoré je možné kombináciou finančných podpôr a legislatívnymi nástrojmi realizovať v rôznych častiach trhu s bytmi. Napríklad v Holandsku má každá asociácia, ktorá spravuje bytový fond okrem samotného spravovania bytového fondu za úlohu spravovať aj prostredie – táto úloha vyplýva aj z Dekrétu o dotovanom bývaní (*Besluit Beheer Sociale Huursector*) z roku 2005.¹²⁰ Konkrétne ciele si stanovujú asociácie samy.

Jedným z dôležitých cieľov manažovania prostredia je snaha definovať nielen cieľové skupiny, pre ktoré je sociálne bývanie určené, ale aj vzájomný pomer pridelovaných bytových jednotiek pre konkrétne cieľové skupiny, t.j. vopred spraviť rozhodnutie o tom, koľko bytových, resp. ubytovacích jednotiek je potrebné pre konkrétnu cieľovú skupinu a spôsob práce s danou cieľovou skupinou (pozri nižšie).

Okrem týchto dôvodov je poznanie cieľových skupín sociálneho bývania dôležité aj z hľadiska plánovania integračných aktivít. Aj v Európe a iných krajinách OECD existujú rôzne modely sociálneho bývania vo vzťahu k cieľovým skupinám. Najmä v krajinách západnej Európy

¹²⁰ VAN DAALEN, G. – VAN DER LAND, M. Next Steps in Choice-based Letting in the Dutch Social Housing Sector, s. 320.

existujú štátom podporované a iniciované programy sociálneho bývania, ktoré sú jedným z prostriedkov spoločenskej integrácie **nizkoprijmových skupín a skupín so zvláštnymi potrebami, ako sú napríklad marginalizované alebo krízové skupiny.**¹²¹ Čiže systém sociálneho bývania by mal mať aj ten rozmer, prostredníctvom ktorého by práve ľuďom v zlej sociálnej situácii umožnil dostať sa preč z geta alebo z prostredia, ktoré je sociálne deprivované, čím ľuďom zabraňuje sociálne rásť.¹²² Ako konštatuje M. Hojsík, príklad je možné nájsť opäť v iných európskych krajinách, kde je súčasťou bytových domov pre stredné triedy byť pre chudobných ľudí s regulovaným nájomným.¹²³ „Môžu bývať v sociálnom prostredí, do ktorého by sa ináč nedostali, lebo by nemali peniaze na platenie nájomného. To im umožňuje zvyšovať ich sociálny kapitál. Získavajú kontakty v strednej vrstve, a vďaka nim si skôr nájdu zamestnanie, zvyšuje sa ich kultúrny kapitál – učia sa od ľudí, ktorí v ich okolí žijú, novým sociálnym zručnostiam. To by mohlo byť pre nás inšpiráciou, ako bývanie môže prispievať k individuálnemu rastu a sociálnej mobilite týchto ľudí.“¹²⁴

5.4.3 Manažovanie obyvateľov sociálneho bývania

Pod manažovaním užívateľov sociálneho bývania v užšom význame sa myslia doplnkové služby pre obyvateľov, ktorí sú v zlej situácii (finančnej, osobnej, či spoločenskej) a bez ďalšej pomoci nie sú schopní sa z nej dostať. Pritom môže ísť o služby manažovania osobných financií (napríklad dohodnúť splátkový kalendár, podľa ktorého by takíto nájomníci platili nájom), zamestnania, tréningy a pod. V prípade potreby personál mestského úradu poskytuje asistenčné služby pri vypĺňaní dotazníkov, ktoré sú potrebné pre zaregistrovanie uchádzača o pridelenie sociálneho bytu, ale tiež, ak títo občania nemajú z rôznych dôvodov všetky potrebné doklady, napríklad doklad o totožnosti, zamestnanci mesta im ich pomôžu vybaviť.

Manažovanie užívateľov sociálneho bývania v širšom zmysle je zapájanie užívateľov do rozhodovania a plánovania celkových sociálnych služieb, sociálnej starostlivosti a práce a v zahraničí sa nazýva „zapájanie nájomníkov do bývania“ („tenant involvement in housing“¹²⁵). Napríklad vo Veľkej Británii tento spôsob existuje už od 60. rokov. Užívateľia sociálneho bývania tak bývajú členmi riadiacich výborov a rád (napríklad Rady správy nehnuteľností alebo Bytovej komisie), čo im poskytuje kontrolu nad ich osudom a možnosť zapojiť ich do spolurozhodovania a zvýšiť tak vnímanie zodpovednosti. K. Ivanička dokonca uvádza, že zapájanie nájomníkov do rozhodovania správcovskej organizácie je v zahraničí v oblasti sociálneho bývania bežnou záležitosťou.¹²⁶

¹²¹ MARSH, A. – MULLINS, D. Housing and Public Policy: Citizenship, Choice and Control. s. 124.

¹²² Rómsky nový list, 15.11.2009.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ MARSH, A. – MULLINS, D. Housing and Public Policy: Citizenship, Choice and Control, s. 221 – 223.

¹²⁶ IVANIČKA, K. Sociálny bytový sektor a úloha neziskových bytových organizácií, s. 4.

Potrebu manažovania prostredia aj užívateľov sociálneho bývania potvrdzuje aj *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015*: „V lokalitách s obyvateľstvom v sociálne vylúčených komunitách je potrebné sústavne a dlhodobo vykonávať vzdelávaciu prácu a sociálnu asistenciu a vytvárať podmienky pre zriadenie komunitných centier alebo sociálnych klubov za aktívneho zapojenia sa občanov cieľových komunit.“¹²⁷

5.5 PROCES PRIDEĽOVANIA SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Proces prideľovania sociálneho bývania je v plnej kompetencii miest a obcí, a to tak v prípade sociálneho bývania, ktoré je financované z vlastných finančných prostriedkov, ako aj z finančných prostriedkov zo ŠFRB. Mestské zastupiteľstvo by malo mať schválené VZN, pričom na základe tohto predpisu si sama obec zafinancuje mechanizmus, podľa ktorého budú spomedzi žiadateľov vyberať nájomcov. Mestá sa však musia riadiť aj platnou legislatívou. Ak sú byty stavané pomocou dotácií a zvýhodnených úverov je nutné, aby sa ich prideľovanie riadilo aj kritériami stanovenými na národnej úrovni. Už v samotnej žiadosti o poskytnutie dotácie na výstavbu sa obce zaväzujú, že v prípade získania dotácie zo strany štátu pridelia byty len tým nájomníkom, ktorí spĺňajú isté základné kritériá. Tieto kritériá sú vymedzené vo výnose MVRR SR a taktiež v *Programе rozvoja bývania*, ide o tzv. „podmienky poskytnutia dotácie“.

Najhlavnejšími podmienkami, ktoré sa prelínajú v oboch dokumentoch sú, že obce sa musia v zmluve o poskytnutí dotácie zaviazovať, že byt prenajmú:¹²⁸

- fyzickej osobe, ktorej mesačný príjem a osôb s ním bývajúcich, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne podľa osobitného predpisu,¹²⁹ neprevyšuje trojnásobok životného minima;
- mladej rodine, v ktorej aspoň jeden z manželov ku dňu podpísania nájomnej zmluvy je mladší ako 35 rokov a spĺňa kritérium príjmu v predchádzajúcom bode;
- na dobu používania maximálne tri roky; v prípade osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, u ktorej doba nájmu neprevyší desať rokov.

Primátor/starosta mesta/obce má právo udeliť výnimku v prideľovaní sociálnych nájomných bytov aj osobám, ktoré nespĺňajú základné kritériá na pridelenie takéhoto bytu. Umožňuje mu to *Výnos MVRR SR č. V-1/2006* zo 7. decembra 2006, ktorý hovorí, že byt vo vlastníctve mesta, či obce postavený s podporou ŠFRB, môže prenajať aj:

- „fyzickej osobe, ktorá zabezpečuje spoločenské, ekonomické a sociálne potreby obce, najmä školské, kultúrne, zdravotnícke a bezpečnostné alebo fyzickej osobe užívajúcej nájomný byt vrátený oprávnenej osobe podľa osobitných predpisov“; (podiel prenajatých bytov na základe tejto výnimky však nemôže presiahnuť viac ako 10 % bytov, najmenej však jeden byt),

¹²⁷ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015, s. 12.

¹²⁸ § 5 ods. 1 písm. a) Výnosu MVRR SR č. V-1/2006.

¹²⁹ Zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- „fyzickej osobe, ktorej ubytovanie súvisí s vytváraním nových pracovných miest v území a obstaranie bytov súvisí s realizáciou významnej investície, pričom však podiel takto prenajatých bytov nemôže presiahnuť 40 % bytov“.¹³⁰

Výsledky výskumu ukazujú, že oficiálne schválený dokument – VZN, ktorý stanovuje základné pravidlá podľa ktorých má proces prideľovania fungovať, majú v 87 % miest. Zvyšných 13 % miest tento typ dokumentu nevypracovalo, hoci takýto predpis by výrazne pomohol transparentnosti procesu, orientácii občanov a pod. Niektoré mestá síce VZN schválené majú, ale nie je verejne prístupné na internetových stránkach mesta, čo takisto neprispieva k zvyšovaniu transparentnosti.

a) Rozhodovací orgán

Dôležitým aspektom je nastavenie rozhodovacieho orgánu, t.j. kto vstupuje do procesu rozhodovania a v koľkých rozhodovacích kolách. Z pohľadu transparentnosti je dôležité aj to, kto má konečné slovo v rozhodnutí o pridelení sociálneho bývania.

Toto zisťovanie bolo pomerne náročné a výsledky ukazujú, že nastavenie rozhodovacích procesov je také rôznorodé, že v ňom nie je možné nájsť jednoznačné trendy ani závislosti. Celkovo však možno konštatovať, že najčastejšie je proces rozhodovania zložený z dvoch kôl (43 %), približne v rovnakom počte prípadov je proces buď jednokolový (24 %) alebo trojkolový (22 %) a len v 5 % je zložený zo štyroch a viacerých rozhodovacích kôl.

Zo získaných dát je možné všeobecne konštatovať, že každým kolom sa postupne znižuje počet uchádzačov podľa stanovených kritérií, ktoré sú v jednotlivých kolách individuálne pre každú samosprávu, t.j. niektoré samosprávy posudzujú v prvých kolách kritérium naliehavosti, kým iné zasa splnenie základných kritérií, ako sú trvalý pobyt uchádzača, príjem a pod. Ak zoberieme do úvahy len prvé kolo, ktoré prebieha v každej samospráve, tak najčastejšie rozhoduje stála komisia mesta menovaná zastupiteľstvom (napríklad sociálna komisia) – v 57 % prípadov. Následne v tých samosprávach, ktoré majú nastavený dvojkolový proces rozhodovania, v druhom kole v 67 % rozhoduje primátor mesta, t.j. konečné rozhodnutie závisí od tohto aktéra.

V konštrukcii rozhodovacích orgánov existuje mnoho variantov. V niektorých mestách je vytvorená tzv. **bytová komisia** (prípadne **sociálna komisia**), ktorá je vytvorená s cieľom rozhodovania o prenajatí bytu, resp. o poskytnutí sociálneho bývania. Zväčša ide o poradný orgán rôznej veľkosti, ktorého členmi môžu byť poslanci mestského zastupiteľstva, zamestnanci mestského úradu či mestskej firmy, ale aj samotní občania. Úlohou bytovej (sociálnej) komisie je predovšetkým posudzovanie žiadostí o pridelenie sociálneho bývania a riešenie všetkých ostatných otázok spojených s bývaním (napríklad výmena bytov, prechod

¹³⁰ Výnos MVRR SR č. V-1/2006.

nájmu, odpredaj bytu). Tento typ poradného orgánu vzniká väčšinou v tých mestách, ktoré majú založené mestské firmy alebo iné mestom riadené organizácie na spravovanie bytového fondu. Výskum však ukazuje, že len málokteré majú v pravidlách či štatútoch týchto firiem stanovené pravidlá, kto a akým spôsobom sa stáva členom takejto komisie.

Ďalším dôležitým rozhodovacím orgánom býva tzv. **mestská rada**, ktorej existencia nie je povinnosťou vyplývajúcou zo zákona,¹³¹ práve naopak, samosprávy majú možnosť založiť si tento orgán. Táto je využívaná pri rozhodovaní vo viac ako dvojkolových rozhodovacích procesoch.

Tretím rozhodovacím orgánom je **mestské zastupiteľstvo**, ktoré je podľa našich zistení druhým najčastejšie využívaným subjektom v rozhodovaní o pridelovaní sociálneho bývania, a to v 14 % prípadov.

Až v 81 % prípadov hrá najdôležitejšiu úlohu samotný **primátor mesta**, ktorý môže zasahovať do rozhodovania o pridelení sociálneho bývania či už v podobe udelenia výnimky pre tých, ktorí nespĺňajú základné kritériá potrebné na splnenie pri podaní žiadosti o pridelenie bytu, alebo pri konečnom rozhodnutí o tom, komu bude sociálne bývanie pridelené (pozri vyššie). V niektorých prípadoch je na udelenie výnimky vždy potrebný súhlas iného orgánu (napríklad bytovej komisie, mestskej rady či zastupiteľstva), v iných prípadoch má primátor právo veta, ktoré nemusí byť zdôvodnené.

Z pohľadu transparentnosti takto definovaná právomoc primátora rozhodovať o pridelovaní bytov v ostatnom kole (v niektorých prípadoch i mimo poradovník), do systému priamo zasahuje. Hoci predmetné VZN môže stanovovať naliehavú potrebu mesta, pri ktorej môže primátor byť prideliť mimo poradia, resp. rozhodnúť v poslednom kole, mnohé dôvody sú stanovené príliš všeobecne (rozvoj v rozhodujúcich oblastiach života mesta alebo iné závažné dôvody podložené potrebou). VZN často nestanovuje pomer bytov, ktoré môžu byť týmto spôsobom pridelené (v centrálnej legislatíve sa spomína len dolná hranica pomeru bytov, ktoré môžu byť pridelené prostredníctvom primátorskej výnimky). Tento typ rozhodovania vytvára priestor na obchádzanie pravidiel, preferovanie iných ako sociálne najslabších skupín obyvateľstva na základe politického rozhodnutia mesta.

Z týchto dôvodov hodnotíme prax rozhodovania primátora o pridelovaní nájomných bytov ako rizikovú a potenciálne netransparentnú, pri ktorej sa vytvára zväčšený priestor na korupciu. Odporúčame vytváranie kolektívnych rozhodovacích orgánov (komisie či mestské rady), ktoré nemajú len poradný hlas, ale aj priamo rozhodujú o pridelovaní sociálneho bývania. Navyše ak tieto orgány zapájajú do rozhodovania aj zástupcov samotných občanov, nielenže sa zvyšuje transparentnosť, ale aj objektívnosť hodnotenia žiadostí o pridelenie sociálneho bývania.

¹³¹ Viac pozri Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

b) Informovanosť

Ďalším dôležitým aspektom v zabezpečení transparentnosti, na ktorý sme sa vo výskume zamerali, je dostatočná a kvalitatívne odborná informovanosť pre žiadateľov o pridelenie bytovej jednotky (poskytovanie informácií aj poradenstva). Spomenuté aspekty sme zisťovali prostredníctvom niekoľkých otázok. V prvom rade sme sa pýtali na existenciu informačného letáku alebo inej formy písomnej informácie pre občanov o tom, ako funguje celý proces, resp. o tom, ako je nastavená postupnosť krokov prideľovania bývania. Výsledky výskumu ukazujú, že menej ako polovica miest (47 %) tento typ informácií svojim občanom poskytuje, avšak iba 72 % z nich má tie informácie voľne prístupné na internetovej stránke mesta.

Následne sme zisťovali, akou formou je poskytovaná pomoc pri vyplňaní žiadostí o pridelenie bytu. Všetky samosprávy poskytujú tento typ poradenstva priamo na mestskom úrade či už vo forme osobného kontaktu, telefonicky, e-mailom, informáciami na nástenke a pod., prípadne kombináciou týchto foriem.

V neposlednom rade sme sa pozerali aj na to, do akej miery je dostupná žiadosť o pridelenie sociálneho bývania. Zo zistení vyplýva, že 62 % samospráv má formulár žiadosti o pridelenie bytu dostupný na internetovej stránke, 11 % samospráv nemá predpísaný formulár žiadosti o pridelenie sociálneho bývania a 3 % samospráv majú formulár dostupný na mestskom úrade.

c) Manažovanie zoznamu žiadateľov

Veľmi dôležitým aspektom v efektívnom a transparentnom manažovaní rozhodovacích procesov je nastavenie jasných a spravodlivých kritérií, podľa ktorých sú žiadatelia vyberaní (**tzv. kritériá oprávnenosti**) a ich dostupnosť, t.j. zverejnenie pre potenciálnych žiadateľov na verejne dostupnom mieste. Podľa výsledkov výskumu je možné konštatovať, že 87 % samospráv má určené základné podmienky/kritériá pre prichádzajúce žiadosti, ktoré stanovujú oprávnenosť žiadateľa. Ostatných 27 % samospráv má základné kritériá oprávnenosti zachytené v písomnej podobe vopred určené a interne spracované, t.j. nie sú verejne dostupné.

Z pohľadu konkrétnych kritérií, ktoré samosprávy využívajú, ide o dvojaký typ:

- kritériá, ktoré sú stanovené centrálnou úrovňou, ak je poskytované sociálne bývanie vybudované s podporou týchto inštitúcií resp. nástrojov, napríklad vek, maximálny príjem;
- kritériá, ktoré si samosprávy určujú sami podľa vlastných potrieb a záujmov.

Následujúci graf 8 približuje najčastejšie kritériá oprávnenosti. Len pätina všetkých miest posudzuje pri pridelení bytu **príslušnosť k cieľovej skupine**, nech ide o akúkoľvek cieľovú skupinu (aj marginalizovanú, aj kľúčovú pre potreby mesta). To nadväzuje na už spomenutý fakt, že na Slovensku sa zatiaľ nevyužíva koncept jasného definovania cieľových skupín a následného určenia objemu bytových, resp. ubytovacích jednotiek pre každú z nich. Následky môžu byť v niektorých prípadoch práve tie, že bytové jednotky zostávajú prázdne, keďže potenciálni nájomcovia si ich nemôžu dovoliť – to svedčí o slabom cílení sociálneho bývania.

Prvým najčastejším kritériom je **trvalý pobyt** v mieste samosprávy. Toto kritérium patrí medzi tie kritériá, ktoré si samosprávy vytvárajú samy. Hoci je toto kritérium pochopiteľné z pohľadu starostlivosti samosprávy o „svojich“ občanov, je potrebné upozorniť na fakt, že trvalé bydlisko ako kritérium na pridelenie sociálneho bývania limituje možnú prirodzenú migráciu v rámci krajiny. V praxi to znamená, že medzi samosprávami nedochádza k vzájomnej výpomoci a rozloženiu zaťaženia. Zároveň toto kritérium nepôsobí motivačne pre vytváranie súťaže medzi jednotlivými samosprávami o klientov či nájomníkov sociálneho bývania, predovšetkým pri širšie chápanom sociálnom bývaní (rodiny s malými deťmi).

Ďalšie dve najčastejšie využívané kritériá (**schopnosť žiadateľa platiť poplatky spojené s bývaním a maximálny príjem**) patria medzi tie, ktoré sú stanovené centrálnou legislatívou, ak ide o sociálne bývanie financované zo ŠFRB. V zahraničnej literatúre pritom ide o často diskutované kritériá, keďže obmedzujú potenciálny okruh žiadateľov o sociálne bývanie. Schopnosť žiadateľa platiť poplatky je často limitovaná na minimálny príjem žiadateľa. Pritom sociálne bývanie v užšom chápaní je vnímané ako sociálna služba, čo znamená, že každý užívateľ musí na svoje bývanie prispievať primeraným spôsobom. Z tohto dôvodu existujú odlišné spôsoby stanovenia nájomného pre sociálne bývanie: **tzv. rovnovážne nájomné a tzv. sociálne nájomné**.¹³² Kým pri prvom type rovnovážneho nájomného je nájomné vypočítané na základe nákladov na výstavbu bytového domu (napríklad v Dánsku či Rakúsku), pri druhom type (sociálne nájomné) sa nájomné odvíja od výšky príjmov nájomníkov (napríklad v Španielsku, Írsku a Nemecku). Mnohé krajiny EÚ však využívajú kombináciu týchto dvoch spôsobov výpočtu nájomného (Veľká Británia, Holandsko), aby sociálne najslabšie vrstvy, ktoré sú často dlhodobo nezamestnané a bez príjmu, neboli vylúčené z možnosti uchádzať sa o sociálne bývanie. Tu potom nastupujú aj sekundárne služby spájané so sociálnym bývaním, t.j. snaha o nájdenie zamestnania či práca s osobnými financiami užívateľa. Druhé kritérium maximálneho príjmu je opačnou stranou mince – v krajinách EÚ sa okrem tohto kritéria berie do úvahy aj celková finančná situácia žiadateľa (vlastníctvo nehnuteľného majetku žiadateľa a jeho najbližších príbuzných). Ide o snahu predchádzať zneužívaniu sociálneho bývania zo strany občanov, keď napríklad starší občania prepíšu svoje vlastníctvo na deti a uchádzajú sa o sociálne bývanie.

Viac ako polovica samospráv označila **kritérium naliehavosti (krízová situácia žiadateľa)** ako jedno z kritérií, ktoré je posudzované v rámci pridelenia sociálneho bývania. Bohužiaľ, nie všetky samosprávy definujú, čo „naliehavosť“ označuje – či ide o výnimočnú situáciu spôsobenú napríklad živelnou pohromou alebo o krátkodobý finančný problém žiadateľa, alebo či ide o dlhodobý stav núdze, napríklad z dôvodu nevhodnosti súčasného obydľia alebo sťaženej ekonomickej či zdravotnej situácie, ktorá vedie k nízkym/žiadnym príjmom. Je totiž rozdiel medzi riešením krízových situácií, na základe ktorých vzniká nárok na pridelenie sociálneho bytu ako výnimky mimo stanovených pravidiel a spôsobov pridelenia

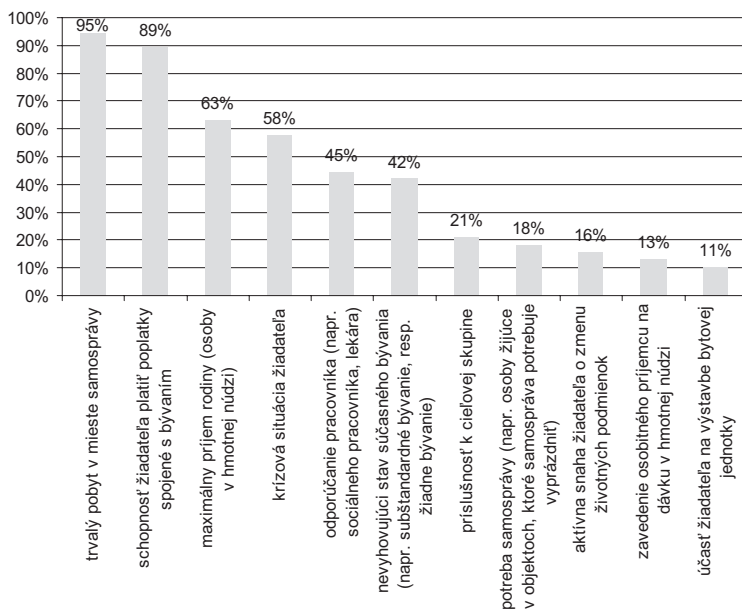
¹³² Pozri WHITEHEAD, Ch. – SCANLON, K. Social Housing in Europe, s. 16 a IVANIČKA, K. Sociálny bytový sektor a úloha neziskových bytových organizácií, s. 8.

a systematickému boju s nevhodnými podmienkami. Nejasnosť takto zvoleného kritéria dáva priestor nielen subjektívnemu hodnoteniu potreby žiadateľa, ale aj prípadnému netransparentnému konaniu zo strany samosprávy. Preto odporúčame už v oficiálnych dokumentoch (napríklad VZN) zadefinovať nielen jednotlivé kritériá oprávnenosti, ale aj ich vysvetlenie spolu s indikátormi.

Okresné mestá tiež ako jedno z kritérií využívajú **odporúčanie** napríklad pracovníka sociálneho oddelenia, miestneho lekára a pod. Počas našich výskumov sme sa stretli s tým, že najčastejšie sa takéto kritérium využíva v relatívne malých mestách (s počtom obyvateľov menej ako 25 000), kde sa ľudia vzájomne poznajú a poznajú tak aj svoje sociálne situácie. Táto prax sa nám potvrdila, keďže viac ako polovica miest (53 %), ktoré v procese pridelenia sociálneho bývania využívajú vyššie uvedené kritérium, sú práve malé mestá, ako napríklad Banská Štiavnica, Čadca, Detva, Námestovo, Pezinok a ďalšie.

Je tiež dôležité poukázať na to, že samosprávy pomaly začínajú využívať aj tzv. kritérium **zásluhovosti**, t.j. zapojenie žiadateľa do procesu plánovania a výstavby sociálneho bývania, ktoré následne výrazne zvyšuje jeho záujem o starostlivosť o pridelenú bytovú jednotku (toto kritérium je vhodné využívať najmä v tých samosprávach, kde hrozí potenciálne zničenie prideleného sociálneho bývania zo strany nájomníkov).

Graf 8
Kritériá oprávnenosti

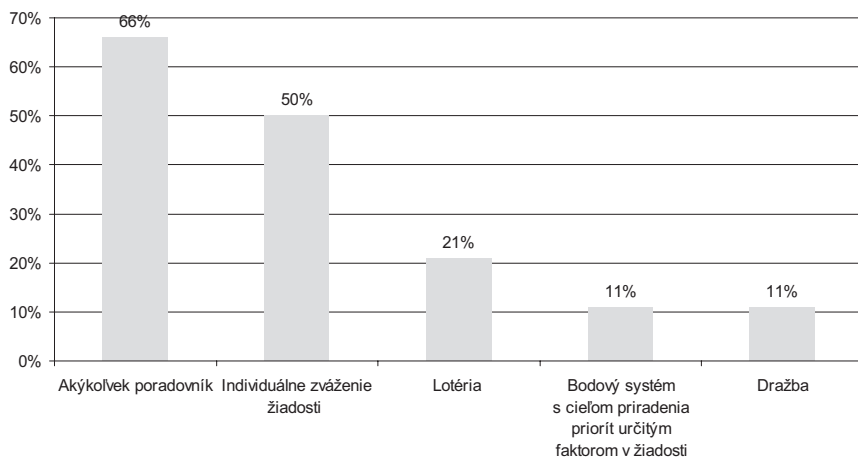


d) Spôsob pridelovania

Nielen kritériá na získanie sociálneho bývania, ale aj spôsoby ich pridelovania by mala mať každá samospráva, ktorá rieši politiku sociálneho bývania, zakotvené v príslušnom VZN. Takého nariadenie potom komplexne obsahuje jasne zadané podmienky podávania žiadostí na pridelenie sociálneho bývania, kritériá, ktoré musí žiadateľ o pridelenie bývania spĺňať (pozri vyššie), podmienky vytvorenia zoznamu žiadateľov a spôsoby pridelenia bývania. *Housing Europe 2007* uvádza ako základný spôsob pridelovania sociálneho bývania v SR poradovníky vychádzajúce zo stanoveného príjmového stropu a prioritných kritérií.¹³³ To sa nám potvrdilo aj vo výskume, keď najčastejšie využívaným spôsobom na pridelovanie bývania je práve spomenutý poradovník – až v 66 % prípadov. Stále je však dominantné individuálne zváženie žiadosti, keď sa k žiadostiam o pridelenie bytu na tento účel pripájajú aj tzv. dotazníky k žiadosti o pridelenie bytu, z ktorého sa samospráva dozvie potrebné údaje o žiadateľoch, jeho majetkové pomery a pod.

Graf 9

Spôsoby pridelovania sociálneho bývania



Podobne ako v zahraničí, aj na Slovensku sa začínajú uplatňovať aj iné spôsoby pridelovania sociálneho bývania ako len poradovník, napríklad lotéria, zásluhovosť či bodový systém. V niektorých prípadoch môže ísť aj o kombináciu týchto spôsobov, alebo sa môžu vzájomne ovplyvňovať.

¹³³ CZISCHKE, D. – PITTINI, A. *Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States*, s. 9.

Tabuľka 6
Prehľad spôsobov pridelovania sociálneho bývania

Spôsob pridelovania	Charakteristika	Výhody	Nevýhody
Poradovník podľa dátumu prijatia žiadosti	<ul style="list-style-type: none"> • „kto skôr príde, ten skôr melie“ • Každý kto spĺňa stanovené kritériá, bude v určitom časovom horizonte vybavený 	<ul style="list-style-type: none"> • Jednoduchý a finančne nenáročný systém • Transparentný pre občanov, ak je poradovník verejne prístupný • Predvídateľný systém (čakaciu lehotu) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nezhľadňuje individuálne potreby žiadateľov • Netransparentný pre občanov ak poradovník nie je verejne prístupný
Lotéria	<ul style="list-style-type: none"> • Každý má rovnakú šancu 	<ul style="list-style-type: none"> • Výhodný ak žiadateľov je významne viac ako dostupných bytových jednotiek (dopyt prevyšuje ponuku) • Administratívne a finančne nenáročný 	<ul style="list-style-type: none"> • Nezhľadňuje individuálne potreby žiadateľov
Bodové hodnotenie	<ul style="list-style-type: none"> • Zváženie miery významu jednotlivých kritérií (potrieb žiadateľov) 	<ul style="list-style-type: none"> • Snaha vyhodnotiť každý typ potreby žiadateľov objektívnym spôsobom a tak vytvoriť poradovník • Potreby môžu byť kedykoľvek prehodnotené 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexný systém a administratívne náročný • Priradovanie bodového hodnotenia môže byť subjektívne
Zásluhosť	<ul style="list-style-type: none"> • Každá žiadosť je individuálne posudzovaná (napríklad aktívna účasť pri výstavbe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Môže mať motivačný účinok pre žiadateľov • Vhodné pre malé typy projektov 	<ul style="list-style-type: none"> • Niektorí žiadatelia nikdy nebudú posúdení ako vhodní • Nevhodné pri veľkom počte žiadostí
Individuálne zváženie žiadosti	<ul style="list-style-type: none"> • Každá žiadosť je individuálne posudzovaná 		<ul style="list-style-type: none"> • Vysoká miera neobjektívnosti • Nevhodné pri veľkom počte žiadostí
Kategorizácia podľa cieľových skupín	<ul style="list-style-type: none"> • Vytvorenie základných cieľových skupín a pomerne pridelovanie medzi nimi (napríklad 30 % pre mladých do 35 s deťmi, 20 % pre marginalizované skupiny) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ľahšie napĺňanie cieľov sociálneho bývania podľa miestnej situácie 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutnosť zmapovania miestnej situácie a stanovenie si cieľov (a cieľových skupín) • Nezhľadňuje individuálne potreby žiadateľov

Zdroj: Autorky

Bodové hodnotenie

Pri bodovom hodnotení stanovených kritérií je pri rozhodnutí, komu sa prideli byt smerodajný ich súčet. Každé hodnotiace kritérium má svoje bodové rozpätie. Ak žiadateľ spĺňa dané kritériá, zráta sa mu príslušný počet bodov a ten, kto má najvyšší počet bodov, má najvyššiu šancu byť získaný.

Lotéria (Žrebovanie)

Lotériu je vhodné využívať najmä v tých prípadoch, keď dopyt výrazne prevyšuje ponuku sociálneho bývania, t.j. žiadateľov je významne viac ako dostupných bytových jednotiek. K tomuto spôsobu sa prikláňa aj mimovládna nezisková organizácia Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“). Programový koordinátor TIS Ivan Rončák uviedol: „V prípade, že nás samosprávy žiadajú o pomoc, akým spôsobom majú rozdeliť nájomné byty, radieme im žrebovanie. Samozrejme, je dôležité, aby uchádzači o nájomné obecné byty spĺňali potrebné kritériá. Neexistuje však spravodlivý spôsob, za pomoci ktorého by sa určilo, či daný byt je dôležitejší a potrebnější pre rodinu, ktorá má tri deti alebo pre rodinu, ktorá má štyri deti. Preto odporúčame žrebovanie. Ak o pridelení bytov rozhoduje skupina ľudí alebo jednotliviec, často sa nevyhnú podozreniu z možnej korupcie.“¹³⁴

Zásluhovosť

Okrem vyššie spomínaných spôsobov pridelenia, ktoré zohľadňujú predovšetkým princíp potrebnosti (t.j., že sociálne služby sa sprístupňujú alebo poskytujú najviac tým, ktorí to najviac potrebujú), existuje aj tzv. princíp *zásluhovosti*, t.j. budúci nájomníci sa niečím o získanie nového alebo lepšieho, kvalitnejšieho bývania zaslúžia.

Zásluha prípadne *zásluhovosť* v sociálnom bývaní je už širší pojem, ktorého jasnú a presnú definíciu nenájdeme, pretože nie je zakotvená v žiadnych dokumentoch. Preto si každá samospráva môže určiť, aké zásluhy do tejto kategórie zahrnie. Princíp zásluhovosti podporuje vedomie vlastníctva obyvateľov k bytu a zodpovednosť za byt tým, že budúci nájomníci sa podieľajú na výstavbe sociálnych bytov. Taktó je vnímaný princíp zásluhovosti v existujúcej politike bývania MVR SR a Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Pridelenie sa však môže uskutočniť nielen podieľaním sa na výstavbe sociálnych bytov, ale aj splnením iných zásluh – kritérií, ako sú aktívna participácia budúcich nájomníkov v celom procese zabezpečenia výstavby bytov pre nich (od výberu lokality, plánovania typu výstavby až po aktívnu stavbu) alebo prostredníctvom iných zásluh, ako sú vzorné plnenie si povinností pri úhradách nájomného, starostlivosť o predchádzajúce obydľie, aktívne zapájanie sa do obecných aktivít a pod.

Projekt Nadácie Milana Šimečku *Zavádzanie kvalitného cyklu tvorby politiky: Evaluácia programu obecných nájomných bytov v rómskych osídleniach* sa zaoberal okrem iného

¹³⁴ SME Korzár, 5.11.2009.

princípmi pridelovania nových bytov na skúmanej vzorke 55 obcí. V závere projektu autori uvádzajú odporúčenie, že „obce by mali pri pridelovaní nových bytov vo zvýšenej miere uplatňovať princíp zásluhovosti,¹³⁵ keďže motivuje tých, ktorí sa aktívne usilujú zmeniť svoje životné podmienky. Princíp zásluhovosti je alternatívou hľadania spôsobu, akým rómsku komunitu aktívne zapojiť do celkového zlepšovania úrovne bývania a posilňovať pritom úroveň sebavedomia a vzdelanosti osvojovaním si nových zručností.¹³⁶

¹³⁵ Princíp zásluhovosti je najviac využívaný (hoci stále minimálne) v sociálnom bývaní pre rómske komunity. Pozri aj HOJSÍK, M. *Evaluácia programu obecných nájomných bytov v rómskych osidleniach*, s. 24.

¹³⁶ Program bývania: Zlepšovanie podmienok bývania obyvateľov vylúčených rómskych lokalít prostredníctvom hľadania alternatív k výstavbe tzv. bytov nižšieho štandardu.

ZÁVER

Ako ukázal predchádzajúci text, sociálne bývanie na Slovensku má pred sebou ešte dlhú cestu v porovnaní s rozvinutými systémami zabezpečovania sociálneho bývania v zahraničí. Dôvodov tohto stavu je niekoľko. Politika sociálneho bývania na Slovensku nie je v posledných desaťročiach prioritou žiadnej vládnej garnitúry a neboli realizované žiadne zásadné zmeny, ktoré by otvorili možnosti pre jeho efektívnejšie a účinnejšie zabezpečovanie. Samosprávy, ktorým bola kompetencia zabezpečovania sociálneho bývania decentralizovaná, riešia okrem tejto problematiky obrovské množstvo ďalších problémov a často majú veľmi obmedzené rozpočty, ktoré by im umožnili realizovať inovatívne aktivity v tejto oblasti. Aj preto vznikla táto publikácia, ktorej hlavným prínosom – okrem iných cieľov – je poukázať na problematiku sociálneho bývania a podnieť diskusiu, ktorá by mohla viesť k inicializácii zmien.

V prvej časti publikácia ponúkla spôsoby, ako definovať pojem sociálne bývanie, stanovila faktory, prostredníctvom ktorých sa pojem sociálne bývanie konkretizuje a jasnejšie chápe. V ďalšej časti vytvorila procesuálny rámec pre zabezpečovanie sociálneho bývania zložený z kľúčových fáz a zodpovedajúcich aktivít v jednotlivých fázach, ktoré slúžia ako základná mustra pri tvorbe politiky sociálneho bývania pre mestá o obce.

Celkovo by mal byť proces zabezpečovania sociálneho bývania zložený zo štyroch fáz:

1. strategické plánovanie,
2. manažovanie sociálneho bývania (bytového fondu a zoznamu žiadateľov),
3. systém pridelovania (rozhodovanie o pridelení),
4. sprievodné sociálne služby a monitorovanie.

Takto nastavený proces nám zároveň slúžil ako analytický rámec na zmapovanie stavu sociálneho bývania v okresných mestách Slovenska, ktorého výsledky sú popísané v poslednej časti publikácie. Zistenia sú zhrnuté v tabuľke 7, ktorá je zároveň doplnená o odporúčania k jednotlivým typom aktivít v jednotlivých fázach.

Z hľadiska strategického plánovania ako prvej a kľúčovej fázy považujeme za nevyhnutné detailne definovať ciele sociálneho bývania podľa zistení potrieb obyvateľstva, pričom je možné a vhodné využiť zistenia uvedené vo PHSR, ktoré majú mestá spracované (vo väčšine prípadov). Tento dokument však nepostačuje a je vhodné vytvoriť strategický dokument zameraný výlučne na problematiku sociálneho bývania (v širšom aj užšom význame), v ktorom budú okrem cieľov zakotvené aj základné pojmy záväzné pre ostatné typy dokumentov. Na definovanie cieľov je úzko naviazané aj definovanie cieľových skupín, ktoré je veľmi dôležité z hľadiska nastavenia nástrojov aj poskytovateľov sociálneho bývania. V tomto kontexte je možné využiť niekoľko typológií uvedených v predchádzajúcom texte, ktoré umožnia detailne zmapovať, na koho by malo byť sociálne bývanie v konkrétnej samospráve

orientované (napríklad typológia podľa FEANTSA). Samosprávy na Slovensku v súčasnosti nemajú detailne zmapovanú problematiku bývania a absentuje aj jasné definovanie cieľových skupín, čo následne spôsobuje neefektívnosť vynakladaných prostriedkov z verejných financií (napríklad nezosúladenie typov poskytovaného sociálneho bývania s finančnými možnosťami potenciálnych nájomníkov, čo následne spôsobí neobsadenosť bytov). Prepojenie cieľových skupín s typom poskytovaného sociálneho bývania je veľmi dôležitým momentom, aby sa zabránilo neefektívnemu využívaniu finančných prostriedkov. Predchádzať potenciálnej nezhode medzi záujmami a potrebami cieľových skupín a typmi poskytovaného sociálneho bývania je možné presným stanovením pomerov poskytovaných bytov pre jednotlivé cieľové skupiny.

Ako už bolo spomenuté, definovanie cieľovej skupiny je nevyhnutné aj pre správne nastavenie vhodného nástroja a poskytovateľa sociálneho bývania. V súčasnosti je sociálne bývanie na Slovensku poskytované výlučne verejným sektorom (mimovládny sektor je zapojený len ojedinele, súkromný sektor vôbec). To následne výrazne zaťažuje verejné financie a spôsobuje nefunkčnosť trhového prostredia v tejto oblasti. Preto samosprávam odporúčame stimulovať pôsobenie súkromného alebo mimovládneho sektora prostredníctvom rôznych motivačných nástrojov, ako sú napríklad daňové úľavy, uľahčenie získania mestských pozemkov výmenou za investičnú oblasť zameranú aj na sociálne bývanie, projekty a pod. Z hľadiska nástrojov zameraných na poskytovanie sociálneho bývania odporúčame využívanie aj dopytovo orientovaných nástrojov, ako sú napríklad poukazy na bývanie. Tieto opäť stimulujú tvorbu trhového prostredia v tom zmysle, že umožnia výber spôsobu využitia dotácie zo strany ich príjemcu – cieľovej skupiny. V tomto kontexte je potrebné poukázať aj na potrebu zmeny centrálne stanovenej legislatívy, ktorá je výrazne orientovaná na podporu ponukovo orientovaných nástrojov – podporuje hlavne výstavbu bytov a neumožňuje samosprávam definovať spôsoby využitia finančných prostriedkov (v súčasnosti je jediným dopytovo orientovaným nástrojom príspevok na bývanie, ktorého potenciálnymi príjemcami sú občania v hmotnej núdzi).

Poslednou veľmi dôležitou aktivitou, najmä z hľadiska transparentnosti a zapájania občanov, resp. predchádzania potenciálnym konfliktným situáciám, je informovanie o všetkých pripravovaných a realizovaných aktivitách, nastavených „pravidlách hry“. To sa však nevzťahuje len na fázu strategického plánovania, ale na všetky fázy zabezpečovania sociálneho bývania.

Z hľadiska manažovania sociálneho bývania je dôležitých niekoľko aktivít, ktoré obsahovo možno rozdeliť na dve skupiny:

- na manažovanie sociálneho bývania, ktoré pozostáva z spravovania bytového fondu a manažovania prostredia, v ktorom sa sociálne bývanie nachádza;
- na definovanie kritérií oprávnenosti pre žiadateľov a kritérií na zaradenie do poradovníka žiadateľov.

V súčasnosti sú bytové fondy v mestách na Slovensku spravované spoločnosťami s ručením obmedzeným alebo akciovými spoločnosťami, nie je však jasné, aké boli motivácie ich založenia, čo považujeme za námet na hlbší výskum. Za predpokladu, že cieľom zakladania týchto obchodných spoločností na spravovanie bytových fondov je zavádzanie trhových mechanizmov, a tým zvyšovanie efektívnosti týchto činností, odporúčame tieto prístupy prehlbovať podľa manažérskych praktík v súkromnom sektore (reštrukturalizácia a pod.). Nemenej dôležité ako spravovanie bytových fondov je manažovanie prostredia sociálneho bývania, čo v praxi znamená zaoberať sa okrem technických činností zameraných na udržiavanie bytových fondov, aj sociálnymi činnosťami, ako je napríklad manažovanie susedstiev, ktoré je veľmi dôležité z hľadiska zabráneniu segregácii a vzniku get. V zahraničí sa využívajú tzv. centrálné registre sociálneho bývania, ktoré obsahujú kompletnú ponuku sociálnych bytov, z ktorých si nájomníci tieto môžu vyberať podľa ich potrieb s ohľadom na ponuku ostatných verejných služieb alebo prácu, tento navrhujeme zaviesť aj u nás. Toto je však problém s celoslovenskou pôsobnosťou, preto ho navrhujeme na zváženie pre centrálnych aktérov sociálnej a bytovej politiky, faktom však zostáva, že v súčasnosti absentuje úplne.

Ďalšou dôležitou aktivitou, ktorá musí byť mimoriadne detailne definovaná, je stanovenie dvoch typov kritérií. Na jednej strane kritérií oprávnenosti žiadateľa o získanie bytu a na druhej strane kritérií na zaradenie do poradovníka. Hlavný rozdiel medzi týmito kritériami (a zároveň potreba zadefinovania oboch) spočíva v tom, že kým prvý balík kritérií sa orientuje na základné podmienky, ktoré musia byť splnené, aby boli vyselektovaní všetci oprávnení uchádzači, druhá skupina kritérií už slúži na podrobnejšiu analýzu stavu žiadateľov, podľa ktorej je možné konkrétne definovať potreby v sociálnom bývaní. Do prvej skupiny kritérií odporúčame zaradiť aj tzv. kritérium príslušnosti k cieľovej skupine, ktoré zabezpečí, aby žiadny z potenciálnych žiadateľov nebol opomenutý napríklad z dôvodu nízkeho príjmu napriek tomu, že jeho potreby alebo situácia je považovaná za sociálne neuspokojivú. V rámci druhej skupiny kritérií, na základe ktorej sa už konkrétne zostavuje poradovník, odporúčame zaradiť tzv. bodový systém, kde je každej situácii, v ktorej sa môže žiadateľ nachádzať priradený určitý počet bodov podľa miery závažnosti a súčet bodov ho následne posúva hore alebo dole v rámci poradovníka. V neposlednom rade je nevyhnutné zadefinovať tieto pravidlá do legislatívne záväzného dokumentu a poskytovať jasné a detailné informácie občanom, napríklad prostredníctvom čitateľsky primeraných informačných príručiek.

Poslednou fázou, v ktorej dochádza k spojeniu sociálneho bývania s cieľovou skupinou je pridelovanie, resp. rozhodovanie o pridelení. V tomto kontexte je veľmi dôležité správne nastavenie systému pridelovania, aby sa čo možno najviac eliminovali potenciálne korupčné praktiky a bol kladený dôraz na spravodlivosť a transparentnosť. V súčasnosti sú na Slovensku v tejto oblasti nedostatky, o ktorých svedčia už aj spomenuté prieskumy verejnej mienky. Hlavnú úlohu v rozhodovaní zohráva väčšinou jeden volený predstaviteľ, najčastejšie je to primátor. Toto považujeme za potrebné zmeniť, tak aby bolo rozhodovanie kolektívne, ideálne s účasťou zástupcov cieľových skupín. V tých situáciách, keď je nevyhnutné okamžité riešenie

a rozhodnutie, treba byť pripravený prostredníctvom vyčlenenia bytových jednotiek určených konkrétne a výlučne na krízové situácie. V ostatných štandardných situáciách pokračovať vo využívaní inovatívnych spôsobov pridelovania, ako sú napríklad žrebovanie, dražba a pod.

Na záver je ešte nevyhnutné spomenúť potrebu poskytovania sprievodných sociálnych služieb a monitorovanie. Táto aktivita by mala byť priebežnou, aj napriek tomu, že je tabuľke 7 zaradená až na posledné miesto. Je veľmi dôležité uvedomiť si, že pridelením bytu sa problém cieľových skupín sociálneho bývania definitívne nevyrieši, hoci v niektorých prípadoch to platí. Oveľa viac je však takých prípadov, keď okrem strechy nad hlavou potrebujú cieľové skupiny sociálneho bývania aj iné typy služieb, ako sú napríklad poučenie o možnostiach nájdenia práce, poučenie o spôsoboch spravovania financií, v niektorých prípadoch poučenie o základných hygienických návykoch a starostlivosti o pridelené byty a pod. Tieto navrhujeme zriaďovať a poskytovať vo všetkých prípadoch, keď je zabezpečované sociálne bývanie. Zároveň je tak zabezpečený pravidelný monitoring situácie a stavu sociálneho bývania.

Tabuľka 7

Zhodnotenie stavu sociálneho bývania v SR (okresné mestá) k 1. 1. 2010

Fázy	Aktivity	Stav sociálneho bývania v okresných mestách SR	Odporúčania
Strategické plánovanie	Ukotvenie v dokumente zámerov a cieľov sociálneho bývania (vrátane cieľových skupín)+ mechanizmus pridelovania	Väčšina miest má spomenuté sociálne bývanie v dokumente, avšak stručne a všeobecne bez definovania cieľov sociálneho bývania či cieľových skupín	Detailné stanovenie a ukotvenie cieľov sociálneho bývania v strategickom dokumente
	Cieľové skupiny a ciele sociálneho bývania	Vo väčšine miest absentuje čo vedie k stotožneniu sociálneho bývania s mestským nájomným bývaním (širšie chápanie)	Jasne si stanoviť ciele a cieľové skupiny sociálneho bývania (užšie a širšie chápanie)
	Poskytovateľ sociálneho bývania	Výhradne verejný sektor	Využiť nástroje na mobilizovanie súkromného a mimovládneho sektora
	Nástroje podpory sociálneho bývania	takmer výlučne ponukovo orientovanými nástrojmi t.j. pridelovaním bytových jednotiek	Využiť nástroje dopytovo orientované (napr. poukazy)
	Typy sociálneho bývania	Škála rôznych typov užšieho (sociálneho) i širšieho (mestského nájomného) chápania	Stanovenie si pomeru jednotlivých typov (napr. 20:30:20:10:20)
	Dostupnosť dokumentov pre verejnosť	Zverejnené	Zverejňovať akékoľvek informácie v tomto ohľade

Fázy	Aktivity	Stav sociálneho bývania v okresných mestách SR	Odporúčania
Manažovanie sociálneho bývania (bytového fondu a zoznamu žiadateľov)	Spravovanie bytového fondu	Zvyšuje sa zapájanie aj iných sektorov do spravovania bytových fondov (zakladanie mestských firiem, hoci v mnohých prípadoch nie je zrejme prečo si mesto založilo s.r.o.)	reforma vnútorného manažovania a spravovania na zvýšenie efektívnosti a zavádzania trhových prvkov do spravovania
	Manažovanie prostredia v ktorom sociálne byty	minimálne	Vytvoriť celoslovenský register existujúceho sociálneho bývania a zvýšenie mobility, pomer segmentov sociálneho bývania
	Zadefinovanie kritérií oprávnenosti pre žiadateľov	Príslušnosť k cieľovej skupine absentuje ako kritérium, prevažuje trvalý pobyt a min./max. Príjem čo spôsobuje vylúčenie určitých skupín, ktorých potreby sú sociálne (napr. dlhodobo nezamestnaní)	Zvážiť zavedenie tzv. sociálneho nájomného kvôli nevylúčeniu potenciálnych užívateľov sociálneho bývania
	Stanovenie kritérií pre zostavovanie poradia žiadostí	Prevažne poradovník podľa dátumu podania žiadosti	Zvážiť zavedenie bodového hodnotenia žiadostí (bodová váha jednotlivým kritériám) a využitie iných typov
	Informovanosť a poradenstvo pre žiadateľov	Existuje na úrade, absencia čitateľsky príťažlivých príručiek	Vizuálne príťažlivé príručky
Systém pridelovania (rozhodovanie o pridelení)	Rozhodovací orgán	Veľký vplyv politického rozhodovania (napr. konečné rozhodnutie starostu)	Kolektívne rozhodovania so zástupcami občanov
	Prioritizačný systém	Netransparentné rozhodnutie starostu	Výčleniť počet bytových jednotiek na prioritné riešenie, bodové hodnotenie, kontrola
	Spôsob pridelovania	Zavádzanie inovatívnych spôsobov pridelovania, stále však dominujú tradičné metódy ako poradovník	Kombinovať rôzne spôsoby pridelovania podľa konkrétnej situácie, minimalizovať potenciálne korupčné praktiky

Fázy	Aktivity	Stav sociálneho bývania v okresných mestách SR	Odporúčania
Sprievodné sociálne služby a monitorovanie	Manažovanie užívateľov sociálneho bývania	Minimálne	Vytvoriť sprievodné služby, napr. školenia, pomoc pri hľadaní práce, spravovania financií (splátkový kalendár), zapájanie do rozhodovacích orgánov
	Monitorovanie	Minimálne	Na pravidelnej báze sledovať meniace sa potreby obyvateľov za účelom flexibilného, efektívneho a účinného reagovania na vzniknuté zmeny.

Zdroj: Autorky.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- BALCHIN, P. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge, 1996. 349. ISBN 0-415-13513-3.
- CS-HO. *Housing policy and vulnerable social groups*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. 101p. ISBN 978-92-871-6301-1.
- CZISCHKE, D. – PITTINI, A. *Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in EU 27 Member States*. CECODHAS European Social Housing Observatory, Brussels. 2007. 100 p. ISBN 978-92-95063-04-4.
- DONNER, CH. *Housing Policies in Central Eastern Europe*, Vienna: Christian Donner, 2006. 326p. ISBN 3-9500417-6-1.
- DONNER, CH. *Housing Policies in the European Union*, Vienna: Christian Donner, 2000. 566 p. ISBN 3-9500417-4-5.
- KING, P - OXLEY, M. *Housing: Who decides?*. Great Britain: Macmillan Press Ltd, 2000. 193 p. ISBN 0-312-23533-X.
- LUX, M. a kol. *Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České Republice a zemích Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2002. 287 p. ISBN 80-86429-12-1.
- MARSH, A. – MULLINS, D. *Housing and Public Policy: Citizenship, Choice and Control*. Buckingham: Open University Press, 1998. 264 p. ISBN 0-335-19925-9.
- MICHALOVIC, P. *Housing in Czechoslovakia: Past and present problems*. In: TURNER, B. – HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*. London a New York: Routledges, 1992. ISBN 0-415-07068-6. p.46-62.
- PELÍŠKOVÁ, V. *Bydlení Romů v České republice*. In VÍŠEK, P. (ed.) *Romové, bydlení, soužití*. Praha: Socioklub. 2000. p. 15-23. ISBN 80-902260-8-6.
- PRIEMUS, H. – DIELEMAN, F. – CLAPHAM, D. *Current developments in social housing management*. Springer: Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 14, č. 3, 1999, s. 211-223.
- REEVES, P. *An Introduction to Social Housing*, Oxford: Elsevier, 2005. 270 p. ISBN 0-7506-6393-6.
- STANEK, V. *Sociálna politika*, Edícia Economics. Bratislava: Sprint dva, 2008. 375 p. ISBN 978-80-893-9302-2.
- SALNER, A. – STAROŇOVÁ, K. *Prípadová štúdiá 2: Dilema zabezpečovanie verejných služieb*. In: STAROŇOVÁ, K. *Ťažké rozhodnutia: 5 prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku*, Bratislava: ADIN s.r.o., 2007. 101 p. ISBN 978-80-89244-16-4.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. *Prístupy k definovaniu korupcie*. Sociológia. Bratislava: Veda – vydavateľstvo SAV, Vol. 39, č. 4, 2007. s. 285-380.

STAROŇOVÁ, K. *Nástroje intervencie vo verejnej politike s cieľom zníženia korupcie*. In SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. *Jedenásť statočných: Prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Bratislava: ADIN s.r.o., 2008. 248 p. ISBN 978-80 89244-30-0.

ŠPIRKOVÁ, D. – IVANIČKA, K. – FINKA, M. *Bývanie a bytová politika. Vývoj, determinanty rozvoja bývania a nové prístupy v nájomnej politike na Slovensku*. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2009. 191 p. ISBN 978-80-227-3173-7.

UN HABITAT. *Financing Affordable Social Housing in Europe*. Nairobi: UN HABITAT, 2009. 47 p. ISBN 978-92-1-132158-6.

VAN DAALEN, G. – VAN DER LAND, M. *Next Steps in Choice-based Letting in the Dutch Social Housing Sector*. International Journal of Housing Policy, Vol. 8, č. 3, 2008. s. 317-328.

WHITEHEAD, Ch. – SCANLON, K. *Social Housing in Europe*. London: LSE, 2007. 91 p. ISBN 978-0-85328-100-9.

ZAPLETALOVÁ, J. – ANTALÍKOVÁ, M. – SMATANOVÁ, E. *Home Ownership Model: the Role of Self-government in Housing Development in Slovakia*. In LUX, M. (ed.) *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute, 2003. p.293-353. ISBN 963 9419 46 X.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

ČONKA, R.: *M.Hojsík: Na Slovensku neexistuje koncept sociálneho bývania*. [online]. [Citované 15.11. 2009]. Dostupné na: <http://rnlweb.org/modules.php?name=News&file=article&sid=16943>

GANS, J. – KING, S. *The Housing Lifeline: A Housing Affordability Policy*. Agenda, Vol.11, č. 2, 2004. s.143-155. [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: <http://epress.anu.edu.au/agenda/011/02/11-2-A-4.pdf>

HEGEDÜS, J. *Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries* (draft version). [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: www.york.ac.uk/inst/chp/enhr07/Hegedus%20.doc

HULSE, K. – NESKE, C. – BURKE, T. *Improving Access to Social Housing: ideas for reform*. Australian Housing and Urban Research Institute, Swinburne-Monash Research Centre, 2006. [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: <http://www.ahuri.edu.au/publications/projects/p50297/>

IVANIČKA, K. Sociálny bytový sektor a úloha neziskových bytových organizácií. Nehnutelnosti a bývanie. [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: http://www.stuba.sk/new/docs//stu/ustavy/ustav_manazmentu/NAB2006_2/01ivanicka.pdf

KARASOVÁ, E. *O pridelovaní bytov v Levoči rozhoduje primátor*. [online]. [Citované 10. 6. 2010]. Dostupné na: <http://korzar.sme.sk/c/5094888/o-pridelovani-bytov-v-levoci-rozhoduje-primator.html>

POŠVANC, M. *SR ako príklad pre Kubu*. [online]. [Citované 10. 6. 2010]. Dostupné na: <http://www.hayek.sk/content/view/314/56/>

VALENTOVÁ, B. Sociální aspekty bydlení, 1999. [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: [http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Analyzy-a-odborne-texty-z-oblasti-bydleni-\(1\)/Socialni-aspekty-bydleni](http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Analyzy-a-odborne-texty-z-oblasti-bydleni-(1)/Socialni-aspekty-bydleni)

ZÚBKOVÁ, M. – BRAZDOVIČOVÁ, S. *Chápanie sociálneho bývania a jeho praktické uplatnenie vo vybranej krajine EÚ*. Nehnutelnosti a bývanie. Vol. 3, č. 2. [online]. [Citované 10. 6. 2010] Dostupné na: http://www.stuba.sk/new/docs//stu/ustavy/ustav_manazmentu/NAB2008_2/clanok1.pdf

ZÁKONY A INÉ LEGISLATÍVNE DOKUMENTY

Bytová politika na miestnej úrovni (Metodická príručka pre miestne samosprávy), Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania.

Koncepcia rozvoja bývania pre sociálne znevýhodnené skupiny obyvateľov mesta Košice do roku 2010.

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2015.

Metodický pokyn Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR č. 4/2006 z 19.5.2006 o programe rozvoja bývania obce a samosprávneho kraja

Výnos Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, zo 7. decembra 2006 č. V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania

Zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení.

Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) č. 302/2001 Z. z.

Zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania, v znení zákona č. 536/2004 Z. z.

Zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách.

PRÍLOHA A

Výskum – vzorka a metódy

Základom pre zisťovanie stavu sociálneho bývania na Slovensku bolo oslovenie všetkých okresných miest Slovenska s prosbou o vyplnenie dotazníka, ktorý bol vytvorený tak, aby podchytil základné oblasti fungovania tejto problematiky. Pri koncipovaní dotazníka sme vychádzali z odbornej literatúry a tiež z pomoci niekoľkých zástupcov samospráv a neziskových organizácií pôsobiacich v tejto oblasti, ktorí nám svojimi radami a praktickými skúsenosťami pomohli so správnym nastavením otázok.

V úvode je dôležité upozorniť na fakt, že dotazník nepoužíva pojem „sociálne bývanie“, keďže sme nechceli respondentov ovplyvniť v tom, čo majú považovať za sociálne bývanie a čo nie, keďže toto nie je oficiálne definované. Preto sme sa rozhodli používať pojem „bývanie pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov“. Ako je uvedené v predchádzajúcom texte, samotný pojem sociálne bývanie je veľmi široký a jeho finálnu podobu ovplyvňuje viacero faktorov, ktoré musia byť definované, aby bolo možné vyvodiť definitívnu a konkrétnu podobu tohto pojmu, ktorá bude zároveň obsahovo exaktná.

Dotazník zložený z piatich častí A – E obsahuje cca 37 otázok. Časť A) zisťuje základné údaje o konkrétnej samospráve; názov mesta a pod. Časť B) sa zameriava spracovanie problematiky zabezpečovania sociálneho bývania v mestských dokumentoch. Časť C) obsahuje otázky týkajúce sa samotného zabezpečovania sociálneho bývania, t.j. cieľové skupiny, poskytovanie sociálneho bývania – využívané nástroje, typy bytových jednotiek, vytváranie bytových fondov, manažovanie bytových fondov a pod. Časť D) je zameraná špecificky na pridelenie bytových jednotiek v rámci sociálneho bývania a časť E) nadväzuje otázkami o žiadostiach o poskytnutie sociálneho bývania.

Časová náročnosť zberu dát bola ovplyvnená hlavne obdobím, kedy bol dotazník rozoslaný respondentom, t.j. okresným mestám. Medzi hlavné obmedzenia možnosti poskytnúť potrebné informácie prostredníctvom vyplnenia dotazníka bol prechod na euro a s ním spojené praktické aj administratívne úkony. Aj z toho dôvodu a tiež z nevyhnutnosti dostatočného množstva dát ich zber trval od prvého rozoslania dotazníka 16. decembra 2008 až do najneskoršieho možného termínu odoslania vyplneného dotazníka 28. apríla 2010, t.j. približne šesťnásť mesiacov. Počas tohto obdobia boli samosprávy opakovane oslovované s prosbou o zapojenie sa do výskumu prostredníctvom telefonického alebo mailového kontaktu s výskumným tímom.

Celkovo sa podarilo dosiahnuť návratnosť 55 %, t.j. 38 z celkového počtu 69 okresných miest (avšak nie všetky mestá zodpovedali všetky otázky). Z výskumnej vzorky boli vyňaté dve mestá – Bratislava a Košice, a to z niekoľkých dôvodov. Obe mestá sú rozdelené na

mestské časti, ktoré sú samostatnými samosprávnymi celkami (celkovo je počet mestských častí 39 – Bratislava 17 a Košice 22). V prvých fázach výskumu bol dotazník rozosielaný aj všetkým mestským častiam, ako sa však ukázalo, niektoré oslovené mestské časti nám odpovedali, že tejto problematike sa venuje mesto, a preto nie je pre ne možné na požadované otázky zodpovedať, kým niektoré ich poskytli bez väčších problémov. Keďže z prvotných výsledkov nebolo jasné, do akej miery budú odpovede použiteľné, rozhodli sme sa venovať len okresným mestám, ktoré nie sú rozdelené na mestské časti, aby sme tak zabezpečili relatívnu homogénnosť výskumnej vzorky a ponechať Bratislavu a Košice ako osobitné výskumné objekty v tejto oblasti.

Na záver možno konštatovať, že napriek tomu, že skúmaná problematika je veľmi zložitá a komplexná a aj príprava dotazníka bola veľmi náročná, keďže je prvým svojho druhu v takomto rozsahu, dáta ktoré sa podarilo získať, sú veľmi zaujímavé a otvárajú obrovské množstvo možností pre podrobnejšie skúmanie jednotlivých oblastí sociálneho bývania.

PRÍLOHA B

Dotazník



Univerzita Komenského v Bratislave
Fakulta sociálnych a ekonomických vied
Ústav verejnej politiky a ekonómie

Vážená respondentka, vážený respondent,

dovoľujeme si Vás osloviť v rámci výskumu, ktorý v súčasnosti realizujeme na Ústave verejnej politiky, Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave (www.fses.uniba.sk). Témou spomenutého výskumu je bývanie zamerané na sociálne slabšie skupiny obyvateľov známe ako tzv. sociálne bývanie.

Cieľom nášho výskumu je zistiť stav bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov, ktoré je v súčasnosti decentralizovanou kompetenciou v **okresných mestách** na Slovensku. Medzi ďalšie ciele patrí zmapovať, aké typy bývania samosprávy poskytujú a pre ktoré konkrétne sociálne slabšie skupiny obyvateľov na svojom území a v neposlednom rade aj spôsoby pridelovania bytov pre tieto skupiny obyvateľov.

Obsah dotazníka

Predložený dotazník obsahuje 5 častí, označených písmenami **A) - E)**. Jednotlivé časti sú zložené z dvoch typov otázok a sice z otvorených a uzavretých. Každá časť sa sústreďí na špecifickú tému v rámci skúmanej problematiky bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov.

V časti **A)** sa Vás pýtame na základné údaje ohľadom samosprávy; názov mesta/obce a pod. Časť **B)** sa zameriava na zabezpečovanie bývania vo Vašom meste alebo obci, zaujíma nás spracovanie tejto problematiky v obecných/mestských dokumentoch. Časť **C)** obsahuje otázky na bytový fond Vášho mesta/obce, na cieľové skupiny, typy bývania a tiež 2 otázky zamerané na číselné údaje o počtech bytových jednotiek/lôžok za definované časové obdobie. V časti **D)** sa zameriavame konkrétne na samotné pridelovanie bývania a časť **E)** nadväzuje otázkami ohľadom žiadostí o bývanie. Dotazník uzatvárajú dve otvorené otázky, v ktorých máte možnosť vyjadriť svoje názory v prípade, že by ste neboli v riešení tejto problematiky obmedzení ani finančne ani legislatívne a tiež pripomienky k dotazníku ako takému.

Postup pri vyplňaní dotazníka

Pred vyplnením dotazníka si prosím dôkladne prečítajte nasledujúci text!

Dotazník si pred začatím vyplňania **uložte** (Ctrl S) do Vášho počítača napr. na plochu. Dotazník je pripravený na elektronické vyplnenie, obsahuje rôzne technické aplikácie, preto ho **nie je možné vytlačiť a vyplniť ručne!** Samotné vyplnenie dotazníka je jednoduché. **Najväčšou farbou** sú vyznačené bunky, kam sa vyplňa **odpoveď**. Pri každej z týchto buniek sa pri **kliknutí na ňu zobrazí šípka** (vpravo), ktorá Vám **po kliknutí poskytne zoznam možností na výber resp. krížik „x“** resp. **odpoveď áno/nie**. Tieto môžete do dotazníka vyplniť aj manuálne (bez kliknutia na šípku), avšak povolí Vám **vypísať** len tie možnosti, ktoré sa ukážu pri kliknutí na šípku. V dotazníku sa nachádzajú **4 typy otázok** vzhľadom na odpoveď, ktorú je možné vyplniť. V **prvom type otázok** vyberiete z možnosti **áno/nie**. V **druhom type otázok krížikom „x“** označíte **jednu alebo viac odpovedí**, ktorá najlepšie vyúsňuje stav vo Vašom meste. **Tretí typ otázok** sú tzv. **otvorené otázky**, kde **vpisujete odpoveď** priamo (nie sú zadane žiadne možnosti na výber). **Štvrtý typ otázok** sú otázky, kde **vyberiete vždy jednu zo zadanych možností**. Niektoré bunky označené **červeným trojuholníkom v pravom hornom rohu** obsahujú komentár, ktorý Vám napovie, čo je potrebné v danej otázke vyplniť.

Nakoniec nezabudnite dotazník **uložiť** (Ctrl S) a odoslať ho ako **prílohu emailu** na adresu **socialnebyvanie@gmail.com**.

Dotazník obsahuje celkovo cca **40 otázok**. Domnievame sa, že odpovede Vám zaberú asi **30 - 40 minút**. V prípade, že na niektorú otázku neviete odpovedať, nedajte sa odradiť, pokračujte vo vyplňaní dotazníka. Chýbajúcu odpoveď môžeme následne telefonicky doplniť resp. konzultovať.

Ak máte záujem o ďalšie informácie o tomto prieskume alebo sa chcete vyjadriť k jeho priebehu alebo Vám niečo nie je jasné, kontaktujte prosím Mgr. Alexandru Suchalovú na **socialnebyvanie@gmail.com**.

Vážime si Váš čas a ďakujeme za Vašu ochotu vyplniť tento dotazník.

Projektový tím

A) Základné údaje o obci/meste/mestskej časti k 1.1.2009

Názov obce:	
Počet obyvateľov:	
Počet celkových pracovníkov na mestskom/obecnom úrade:	

B)		Zabezpečovanie bývania v meste/obci	
1.	Máte vo Vašom meste/obci spracovaný oficiálny dokument, ktorý problematiku bývania sociálne slabších skupín rieši? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!		
	áno, v Programovom vyhlásení zastupiteľstva 2006		
	áno, v Programovom vyhlásení zastupiteľstva 2002		
	áno, Program rozvoja bývania		
	áno, Vizia		
	Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja		
	Iné:		
	V súčasnosti pracujeme na znení dokumentu		
	Nie, neexistuje oficiálny dokument		
	Ak je dokument dostupný na internete, prosím uveďte jeho webový odkaz:		
2.	Zaoberá sa/zaoberala sa Vaša samospráva v rámci Programu rozvoja bývania problematikou bývania sociálne slabších skupín?		
	áno/nie		
3.	Od ktorého roku?		
4.	Prečo? Aké hlavné problémy resp. ciele chcete problematikou bývania sociálne slabších skupín riešiť?		
5.	Kto sa podieľal na príprave dokumentu t.j. pred konečným prerokovaním? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!		
	komisia		
	špecializovaný odbor mestského/obecného úradu		
	pracovník mestského/obecného úradu		
	poslanci zastupiteľstva		
	Rada pre poradenstvo v sociálnej práci		
	iná mimovládna organizácia (MVO)		
	kontrahovaná osoba / firma		
	Iné:		
6.	osôb?		
	áno/nie		
C)		Bytový fond mesta/obce	
1.	Na aké skupiny obyvateľstva v otázke bývania sa zameriavate? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!		
1.1	na skupiny ohrozené sociálnym vylúčením (viď nižšie uvedené kategórie)		
	Občania v hmotnej núdzi		
	Dlhodobó nezamestnaní		
	Občania so zmenenou pracovnou schopnosťou		
	Mladé rodiny s nezaopatrenými deťmi		
	Mladé rodiny bez detí		
	Mnohohotné rodiny (4 a viac detí)		
	Slobodné matky s jedným alebo viacerými nezaopatrenými deťmi		
	Obete domáceho násillia		
	Rodiny s členom so zdravotným alebo mentálnym postihnutím		
	Seniari		
	Rómovia		
	Neplatiči		
	Občania, ktorým sa zrušila ústavná alebo ochranná výchova po dosiahnutí plnoletosti		
	Občania, ktorí v dôsledku nízkeho vzdelania a kvalifikácie vykonávajú len príležitostné práce		
	Občania po ukončení výkonu trestu		
	Bezdomovci		
	Užívatelia omamných a psychotropných látok (drogoví užívatelia)		
	Iné: prosím špecifikujte		
1.2	na iné: cieľové skupiny z iných dôvodov		
	Mladé rodiny		

	<input type="checkbox"/> Učítelia na ZŠ <input type="checkbox"/> Lekári <input type="checkbox"/> Krátkodoboj najímaní zväčša manuálne pracujúci (stavebno-technicky orientované profesie) <input type="checkbox"/> Zamestnanci mesta/obce, <input type="checkbox"/> Zamestnanci príspevkových a rozpočtových organizácií mesta/obce a pod. (prosím špecifikujte akí zamestnanci) <input type="checkbox"/> Iné: prosím špecifikujte																				
2.	Z čoho ste vychádzali pri tvorení kategórií cieľových skupín? V prípade potreby, prosím, označte viac možností! <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín vôbec nevytvárame <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín vytvárame až po prehladnutí žiadostí o bývanie <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín sú vytvorené na základe skúseností z praxe pred zhladnutím žiadostí o bývanie <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín sú vytvorené pred zhladnutím žiadostí o bývanie na základe oficiálneho dokumentu <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín sú vytvorené pred zhladnutím žiadostí o bývanie na základe skúseností iných miest/obcí (prosím konkretizujte) <input type="checkbox"/> Kategórie cieľových skupín sú vytvorené pred zhladnutím žiadostí o bývanie na základe konzultácie s (prosím uveďte s kým napr. MVO, Ministerstvo a pod.) <input type="checkbox"/> Iné: prosím špecifikujte																				
3.	Aké formy podpory bývania Vaša obec/mesto poskytuje cieľovým skupinám? V prípade potreby, prosím, označte viac možností! <input type="checkbox"/> poskytnutím niektorého typu bývania podľa otázky č. 4 <input type="checkbox"/> poskytovaním pôžičiek z obecného/mestského rozpočtu pre cieľové skupiny <input type="checkbox"/> poskytovaním dotácií napr. poukážky z obecného/mestského rozpočtu pre cieľové skupiny <input type="checkbox"/> Iné: prosím špecifikujte																				
4.	Aké typy bývania Vaša obec/mesto poskytuje cieľovým skupinám k 1.1.2009? V prípade potreby, prosím, označte viac možností! <input type="checkbox"/> mestské/obecné (nájomné) byty bežného štandardu, t.j. byty s dotovaným nájomným <input type="checkbox"/> mestské/obecné byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za netrhovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok <input type="checkbox"/> sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom <input type="checkbox"/> krízové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas <input type="checkbox"/> azylové domy, t.j. pre obete domáceho násillia <input type="checkbox"/> domov dôchodcov <input type="checkbox"/> iné zariadenia sociálnych služieb <input type="checkbox"/> nocľahárne (na 1 noc) <input type="checkbox"/> ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné) <input type="checkbox"/> Iné: prosím špecifikujte																				
5.	Aký celkový počet bytových jednotiek/lôžok máte k dispozícii vo Vašom meste/obci k 1.1.2009?																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Typ bývania</th> <th>Počet bytových jednotiek/lôžok</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Mestské/obecné (nájomné) byty, t.j. byty s dotovaným nájomným</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Mestské/obecné byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za netrhovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok (počet bytov)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Krízové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Azylové domy, t.j. pre obete domáceho násillia</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sociálne zariadenia (napr. penzióny pre seniorov, atď.)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Nocľahárne (na 1 noc napr. pre bezdomovcov)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>0</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Typ bývania	Počet bytových jednotiek/lôžok	Mestské/obecné (nájomné) byty, t.j. byty s dotovaným nájomným		Mestské/obecné byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za netrhovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok (počet bytov)		Sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom		Krízové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas		Azylové domy, t.j. pre obete domáceho násillia		Sociálne zariadenia (napr. penzióny pre seniorov, atď.)		Nocľahárne (na 1 noc napr. pre bezdomovcov)		Ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné)		0	
Typ bývania	Počet bytových jednotiek/lôžok																				
Mestské/obecné (nájomné) byty, t.j. byty s dotovaným nájomným																					
Mestské/obecné byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za netrhovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok (počet bytov)																					
Sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom																					
Krízové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas																					
Azylové domy, t.j. pre obete domáceho násillia																					
Sociálne zariadenia (napr. penzióny pre seniorov, atď.)																					
Nocľahárne (na 1 noc napr. pre bezdomovcov)																					
Ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné)																					
0																					
6.	Koľko bytových jednotiek/lôžok pridáte vo Vašom meste/obci za uvedené roky?																				

	Typ bývania	Počet bytových jednotiek/lôžok			
		2005	2006	2007	2008
	Mestské/obecné (nájomné) byty, t.j. byty s dotovaným nájomným	0	0	0	0
	Mestské/obecné byty určené na odpredaj do osobného vlastníctva za nethovú cenu, prípadne iných zvýhodnených podmienok (počet bytov)	0	0	0	0
	Sociálne byty, t.j. byty s nižším štandardom	0	0	0	0
	Krizové byty, t.j. núdzové ubytovanie pre tých, ktorí náhle prídu o bývanie a bývanie je poskytnuté ako prvá pomoc na obmedzený čas	0	0	0	0
	Azyľové domy, t.j. pre obeť domáceho násillia	0	0	0	0
	Sociálne zariadenia (napr. penzióny pre seniorov, atď.)	0	0	0	0
	Nocľahárne (na 1 noc napr. pre bezdomovcov)	0	0	0	0
	Ubytovne s obmedzenou dĺžkou bývania (bez ohľadu na to, či ide o sezónne, týždenné)	0	0	0	0
	0	0	0	0	0
7.	Ako vytvárate bytový fond pre cieľové skupiny za posledných päť rokov (projekty môžu byť ukončené alebo v realizácii)? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!				
	výstavba mestom/obcou realizovaná z rozpočtu mesta/obce (mesto/obec je 100% investor)				
	výstavba mestom/obcou realizovaná z rozpočtu mesta/obce a VÚC (mesto/obec nie je 100% investor)				
	výstavba mestom/obcou realizovaná za pomoci dotácie zo Štátneho fondu rozvoja bývania (obec/mesto zabezpečuje spolufinancovanie výstavby vo výške 20% obstarávacích nákladov stavby)				
	výstavba mestom/obcou realizovaná za pomoci dotácie zo Štátneho fondu rozvoja bývania (výška dotácie je do 30% oprávnených nákladov stavby)				
	výstavba mestom/obcou realizovaná za pomoci nenávratných príspevkov zahraničných fondov (napr. Phare, MATRA program, atď.)				
	výstavba mestom/obcou realizovaná so spoluúčasťou podnikateľského sektora, úverom (PPP)				
	poskytovanie špecifických stimulov pre iných investorov ako je obec/mesto (napr. podnikateľský sektor, cirkev) s cieľom motivovať investora k výstavbe (celej alebo časti) na účely stanovené mestom (napr. ako byty pre niektorú z vyššie spomenutých ohrozených skupín obyvateľov)				
	regulácia výstavby prostredníctvom VZN (napr. investícia nad určitý objem finančných prostriedkov musí zahŕňať isté percento bytov pre cieľové skupiny určené mestom a pod.)				
	stavebnou úpravou nebytových budov a priestorov				
	opakované pridelovanie uvoľnených bytov v bytovom fonde mesta/obce				
	Iné: prosím špecifikujte				
8.	Akým spôsobom spravujete bytový fond vo Vašom meste/obci? Prosíme, kde je to relevantné uveďte percentuálny podiel mesta/obce. V prípade potreby, prosím, označte viac možností!				
	priamo mestský/obecný úrad				
	mimovládna organizácia založená mestom/obcou s ...% účasťou mesta				
	s.r.o. založená mestom/obcou s ...% účasťou mesta				
	a.s. založená mestom/obcou s ...% účasťou mesta				
	kontrahovaná spoločnosť na spravovanie bytového fondu				
	Iné: prosím špecifikujte				
9.	Pri zabezpečovaní bývania pre ohrozené skupiny (akoukoľvek formou) spolupracujete s...? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!				
	Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja, Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny, inými ministerstvami				
	Úradom vlády SR (napr. splnomocnená vláda SR pre rómsku problematiku)				
	VÚC				
	inou obcou/ obcami na území Slovenskej republiky				
	podnikateľským sektorom				
	bankami				
	mimovládnymi organizáciami alebo občianskymi združeniami				
	cirkvami alebo cirkevnými organizáciami (diakonia, charita)				
	v rámci cezhraničnej spolupráce s inou obcou mimo Slovenskej republiky				
	medzinárodnými organizáciami				
	cieľovými skupinami, ktorým je bývanie určené				
	Iné: prosím špecifikujte				

10.	Existuje možnosť odvolania sa voči rozhodnutiu?	<input type="checkbox"/> áno/nie
11.	Je konečné rozhodnutie o pridelení bývania verejne dostupné?	<input type="checkbox"/> áno/nie
12.	Je verejne dostupný zoznam pridelených bytových jednotiek/lôžok?	<input type="checkbox"/> áno/nie
E)	Žiadosti	
1.	Žiadosť o pridelenie bývania je:	
	<input type="checkbox"/> jednotný formulár pre všetky typy bývania (typy bývania podľa otázky 4 v časti C.)	
	<input type="checkbox"/> rozdielne formuláre	
	<input type="checkbox"/> neexistuje predpísaná forma žiadosti	
	Ak existuje formulár, uveďte prosím jeho webový odkaz!	
2.	Akú formu pomoci poskytujete cieľovej skupine pri písaní/vyplňaní žiadosti o pridelenie bývania? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!	
	<input type="checkbox"/> príručku pre vyplnenie formulára	
	<input type="checkbox"/> konzultácie na úrade	
	<input type="checkbox"/> Iné: prosím, uveďte aké iné formy pomoci poskytujete	
	<input type="checkbox"/> neposkytujeme žiadnu formu pomoci	
	Ak existuje príručka, uveďte prosím jej webový odkaz!	
3.	S akou periodicitou sú žiadosti prijímané a vyhodnocované?	
	<input type="text"/> Periodicita prijímania žiadostí	<input type="text"/> Periodicita vyhodnocovania žiadostí
	Ak ste označili možnosť "pravidelne", uveďte v akých časových intervaloch a tiež spôsob vyhlásenia (napr. inzerát):	
	Ak ste označili možnosť "nepravidelne, podľa okolností", uveďte prosím za akých okolností:	
4.	Je verejne dostupný zoznam žiadostí?	<input type="checkbox"/> áno/nie
5.	Aký počet žiadostí o udelenie bývania ste doposiaľ za evidovali v roku 2008?	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalší riadok	
	<input type="text"/> Prejdite na ďalšiu otázku	
6.	Máte určené základné podmienky/kritériá pre prichádzajúce žiadosti, ktoré stanovujú oprávnenosť žiadateľa na bývanie v bytoch určených pre cieľové skupiny (nielen mestské)?	
	<input type="checkbox"/> Áno, základné podmienky sú v písomnej podobe vopred určené a zachytené vo verejne dostupnom dokumente	<input type="text"/>
	<input type="checkbox"/> Áno, základné podmienky sú v písomnej podobe vopred určené a interne spracované	

	<input type="checkbox"/> Áno, základné podmienky sú ústne stanovené <input type="checkbox"/> Nie, oprávnenosť individuálne vyhodnocuje poverený pracovník podľa vlastného uváženia <input type="checkbox"/> Nie, oprávnenosť sa nevyhodnocuje
7.	<p>Čo sú základné podmienky/kritériá na stanovenie oprávnenosti žiadateľa? V prípade potreby, prosím, označte viac možností!</p> <input type="checkbox"/> Príslušnosť k cieľovej skupine <input type="checkbox"/> Trvalý pobyt v mieste samosprávy <input type="checkbox"/> maximálny príjem rodiny (osoby v hmotnej núdzi) <input type="checkbox"/> schopnosť žiadateľa platiť poplatky spojené s bývaním <input type="checkbox"/> odporúčanie pracovníka (napr. sociálneho pracovníka, lekára) <input type="checkbox"/> nevyhovujúci stav súčasného bývania (napr. substandardné bývanie, resp. žiadne bývanie) <input type="checkbox"/> krízová situácia žiadateľa <input type="checkbox"/> zavedenie osobitného príjemcu na dávku v hmotnej núdzi <input type="checkbox"/> potreba samosprávy (napr. osoby žijúce v objektoch, ktoré samospráva potrebuje vyprázdniť) <input type="checkbox"/> účasť žiadateľa na výstavbe bytovej jednotky <input type="checkbox"/> aktívna snaha žiadateľa o zmenu životných podmienok <input type="checkbox"/> Iné: prosím, uveďte, ak existujú iné podmienky/kritériá na stanovenie oprávnenosti žiadateľa
8.	<p>Udeľujete výnimky pre žiadosti, ktoré nespĺňajú základné podmienky/kritériá?</p> <input type="checkbox"/> áno/nie
9.	<p>Ak by ste nemali finančné a legislatívne obmedzenia, aké riešenie otázky sociálneho bývania by bolo vo vašej obci/meste najúčinnnejšie?</p>
10.	<p>Ak máte akokoľvek obsahové alebo technické pripomienky k dotazníku, budeme Vám veľmi vďační, ak nám ich napíšete!</p>
<p>ĎAKUJEME ZA VAŠU OCHOTU A ČAS A NEZABUDNITE HOTOVÝ DOTAZNÍK ULOŽIŤ!</p>	

AUTORKY

Mgr. Alexandra Suchalová v súčasnosti končí svoje doktorandské štúdium na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK. Taktiež pôsobí ako výskumníčka v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. Jej hlavnou výskumnou témou je problematika sociálneho bývania, o ktorej píše aj svoju dizertačnú prácu. Venuje sa tiež témam občianskej participácie a nástrojov verejnej politiky. Je spoluautorkou niekoľkých publikácií v tejto oblasti.

Doc. Katarína Staroňová, PhD. pôsobí na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK a v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. Zaoberá sa nástrojmi verejnej politiky, procesom tvorby a analýzou verejnej politiky, hodnotením vplyvov verejnej politiky na spoločnosť a kvalitou verejnej správy. V roku 2003 pôsobila ako výskumníčka vo Woodrow Wilson Research Center, Washington D.C. v USA, kde sa zaoberala výskumom spravovania spoločnosti. Pôsobí ako konzultantka v projektoch EÚ, Svetovej banky, OECD a UNDP a v súčasnosti sa venuje hlavne pedagogickej činnosti na Ústave verejnej politiky a ekonómie.

