

2018

Analytická informácia

Sociálne bývanie ako nástroj riešenia zlej sociálnej situácie



Bratislava Júl 2018

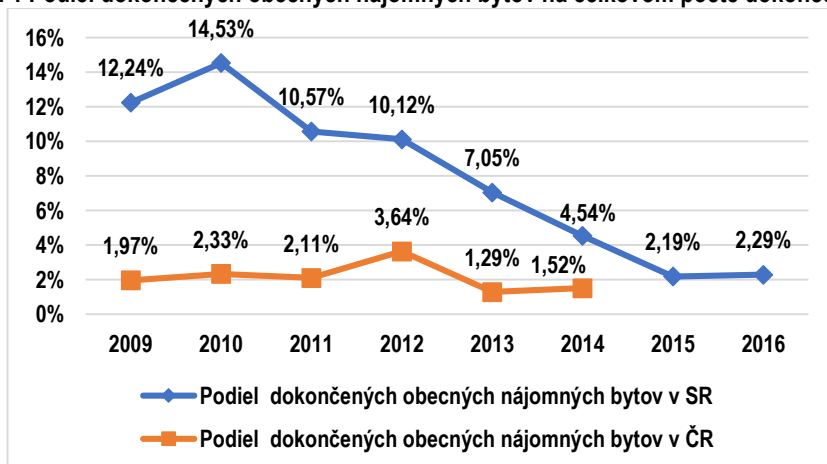
SOCIÁLNE BÝVANIE AKO NÁSTROJ RIEŠENIA ZLEJ SOCIÁLNEJ SITUÁCIE

V rámci medzinárodnej spolupráce sa NKÚ SR zapojil do projektu BIEP (Benchmarking Information Exchange Project)¹, ktorý predstavuje platformu pre vzájomnú výmenu skúseností najvyšších kontrolných inštitúcií. Cieľom projektu je využitie informácií a údajov predovšetkým z výkonnostných kontrol za účelom medzinárodného porovnania a benchmarkovania. V rámci tejto spolupráce prebehla výmena informácií a zistení v oblasti sociálneho bývania s Najvyšším kontrolným úradom Českej republiky (NKÚ ČR).

Sociálne bývanie je jedným z nástrojov riešenia sociálnej situácie znevýhodnených skupín obyvateľstva. V Slovenskej republike (SR) je takmer 90 % domov a bytov v súkromnom vlastníctve². V rámci krajín Európskej únie (EÚ) má vyššie zastúpenie bytov v súkromnom vlastníctve len Estónsko, Bulharsko a Rumunsko. V krajinách EÚ sa podiel nájomných bytov pohybuje od 19 % do 62 %, pritom verejný nájomný sektor predstavuje v priemere 18 % z bytového fondu. Z týchto skutočností vyplýva, že prístup k nájomnému bývaniu je v SR veľmi obmedzený, čo okrem iného nepriaznivo vplýva aj na možnosť mobility pracovných síl.

Starostlivosť o potreby občanov v oblasti bývania v SR i ČR je zverená do kompetencie miest a obcí. Podobne ako v SR aj v ČR sa stretávajú s nedostatkom obecných nájomných bytov a **výstavba týchto bytov vykazuje za obdobie rokov 2009 – 2016 klesajúcu tendenciu (Obr. 1).**

Obr. 1 Podiel dokončených obecných nájomných bytov na celkovej počte dokončených bytov v SR a v ČR



Zdroj: Ministerstvo dopravy a výstavby SR, *Informácia o bytovej výstavbe v SR*
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMV ČR), *Vybrané údaje o bydlení*

Počet dokončených obecných nájomných bytov v SR klesol z 2 305 bytov v roku 2009 (12,24 %) na 359 v roku 2016 (2,29 %). V ČR je podiel dokončených obecných nájomných bytov veľmi nízky, v roku 2014 predstavoval len 1,52 % (363 bytov).

V SR je sociálne bývanie definované v zákone³ ako bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením a spĺňajú podmienky podľa zákona. Sociálne bývanie má v SR rôzne formy podpory ako je napr. nájomné bývanie vo vlastníctve miest a obcí, sociálne bývanie ako súčasť sociálnych služieb (nocľaháreň, útulok, domov na pol ceste, zariadenie núdzového bývania, nízkoprahové denné centrum), príspevok na bývanie ako súčasť systému pomoci v hmotnej núdzi či jednorazový príspevok na osamostatnenie sa pre mladých dospelých z detských domovov. Jednotlivé formy podpory sociálneho bývania sú financované z kapitoly Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) (sociálne služby, príspevok na bývanie, jednorazový príspevok na

¹ Projekt iniciovala ČR v septembri 2016 v Lednici za účasti najvyšších kontrolných inštitúcií (NKI) z ČR, SR, Rakúska a Slovinska. Jeho cieľom je dlhodobá a systematická spolupráca, predovšetkým v rámci krajín V4+2, ktorá sa neskôr môže rozšíriť aj na iné NKI. V súčasnosti sa zameriava na vybrané oblasti porovnania ako je využívanie nehnuteľností vo vlastníctve štátu, sociálne bývanie, cestná infraštruktúra, živočíšna a rastlinná výroba a iné.

² Štatistický úrad SR, *Sčítanie obyvateľstva, domov a bytov, 2011*

³ Zákon č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov

osamostatnenie sa) a z verejných prostriedkov Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB) a Ministerstva dopravy a výstavby SR (MDV SR) (nájomné bývanie).

V tejto súvislosti NKÚ ČR vo februári 2018 zverejnil výsledky kontroly výkonnosti *Podpora sociálneho bývania ako súčasť politiky sociálneho začleňovania*⁴. Cieľom bolo preveriť, či vybrané intervencie v oblasti sociálneho bývania prispeli k efektívnemu riešeniu príčin sociálneho vylúčenia alebo ohrozenia sociálnym vylúčením. Hodnotili sa vybrané nástroje Ministerstva práce, sociálnych vecí (MPSV ČR), Úradu práce ČR a Úradu vlády ČR na podporu bývania z pohľadu efektívnosti a účinnosti.

V oboch krajinách sú formy podpory v oblasti sociálneho bývania veľmi podobné (nájomné bývanie, príspevok na bývanie a doplatok na bývanie, sociálne služby a sociálna práca). V ČR štát poskytuje na vybrané intervencie finančné prostriedky z kapitoly MPSV ČR a MMR ČR (Štátni fond rozvoje bydlenia). Jedným z rozdielov je spôsob stanovenia príspevku na bývanie. Kým v SR príspevok na bývanie nezohľadňuje rozdiely vo výške nájomného a je presne určený (55,80 eur pre jednočlennú domácnosť a 89,20 eur pre viacčlennú domácnosť), v ČR je jeho výška stanovená na základe skutočných alebo normatívnych nákladov na bývanie a počtu osôb v domácnosti (v roku 2016 bola priemerná výška príspevku na bývanie 3 492 Kč a priemerná výška doplatku na bývanie 3 798 Kč).

NKÚ ČR odhalil nedostatky tak v systéme na podporu bývania, ako aj v nastavení jednotlivých nástrojov. Ukázalo sa, že súčasná podpora sociálneho bývania nízkopríjmových či inak ohrozených skupín obyvateľstva, neprispieva k efektívnemu riešeniu príčin sociálneho vylúčenia. Podpora zo strany MPSV ČR je založená hlavne na poskytovaní príspevku na bývanie a doplatku na bývanie, ktoré na jednej strane síce pomáhajú znižovať počet osôb ohrozených chudobou alebo materiálnou depriváciou tým, že kompenzujú nedostatok príjmu, ale na strane druhej neriešia príčiny tohto stavu a nemajú pre svojich adresátov motivačný charakter.

Súčasťou kontroly bolo aj porovnanie systémov sociálneho bývania v ČR, SR a v Rakúsku. Sociálnu situáciu v týchto krajinách charakterizuje miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia (Tab. 1).

Tab. 1 Sociálna situácia v SR, ČR a Rakúsku v roku 2016

Ukazovateľ	SR	ČR	Rakúsko
Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia v % ¹	18,1 %	13,3 %	18,0 %
Hranica rizika príjmovej chudoby ² v PPS ³ v eur	6 304	7 508	13 514

Zdroj: Eurostat

¹ Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia je súhrnný indikátor, ktorý je zhrnutím 3 ukazovateľov: miera rizika chudoby, miera závažnej materiálnej deprivácie a podiel osôb, žijúcich v domácnostiach s nízkou intenzitou práce.

² Hranica rizika príjmovej chudoby sa odvíja od výšky príjmu (60 % ekvivalentného národného disponibilného príjmu na spotrebnú jednotku), v absolútnej hodnote je v každej krajine iná.

³ Parita kúpnej sily, ide o umelo vytvorenú menovú jednotku, používanú pri medzinárodných porovnaníach, ktorá vyrovnáva kúpnu silu jednotlivých mien, stiera tak rozdiely v cenových hladinách medzi krajinami a umožňuje ich porovnanie.

Porovnanie systémov sociálneho bývania v SR, ČR a Rakúsku zhrňuje Tab. 2. Základným strategickým dokumentom pre oblasť sociálneho bývania v SR je *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*, ktorú vypracovalo Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV SR). Podobný strategický dokument platí aj v ČR - *Koncepcie sociálního bydlení ČR 2015 – 2025* z dielne MPSV ČR. V ČR je štátna podpora dlhodobo zameraná v prospech vlastného bývania (podpora stavebného sporenia, daňové úľavy z úverov a pod.), ktorá však v spojení s rastom cien nehnuteľností a sprísňovaním podmienok pre získanie hypotekárnych úverov, prestáva byť dostupná pre širšie vrstvy obyvateľstva, čo je podobné ako v SR.

Systém sociálneho bývania v Rakúsku je odlišný od SR a ČR. Nie je zameraný len na osoby/domácnosti s nízkymi príjmami, naopak, jeho cieľom je dať širokým vrstvám obyvateľstva k

⁴ Správa z kontroly je dostupná na www.nku.cz.

dispozícii dostupné⁵ a kvalitné bývanie. Táto politika zabraňuje sociálnej segregácii a prispieva k sociálnemu zmiernu a preto ju môžeme považovať za príklad dobrej praxe. Za sociálne bývanie zodpovedajú jednotlivé spolkové krajiny (každá má vlastné predpisy upravujúce podporu sociálneho bývania) v spolupráci s obcami a verejne prospešnými spoločnosťami. Na rozdiel od SR a ČR sa v Rakúsku zameriavajú prevažne na podporu bytovej výstavby, hlavne finančne dostupného nájomného bývania.

Tab. 2 Porovnanie systémov sociálneho bývania v SR, ČR a Rakúsku

Ukazovateľ	SR	ČR	Rakúsko
Legislatívna úprava sociálneho bývania	zákon č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov	nie je	zákony, nariadenia, vyhlášky spolkových krajín, každá spolková krajina má svoje vlastné predpisy
Strategické dokumenty	Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020	Koncepcie sociálneho bydlení ČR 2015-2025, Strategie boje proti sociálnemu vylúčeniu 2016-2020	koncepcia spolkových krajín
Cieľová skupina	je definovaná v zákona, ide o fyzické osoby, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením a splňajú podmienky podľa zákona	nie je definovaná v zákone	nielen osoby/domácnosti s nízkymi príjmami, ale aj širšie vrstvy obyvateľstva
Podiel výdavkov na bývanie na celkových výdavkoch domácnosti (Eurostat, 2016)	24,4 %	25,6 %	22,4 %
Nájomné bývanie	6 % nájomných bytov (ŠÚ, ŠODB, 2011)	21 % nájomných bytov (2014)	42 % nájomných bytov (2014)

Zdroj: Nejvyšší kontrolní úřad ČR – Kontrolní závěr z kontrolní akce 17/02 Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování

Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR, Ústředie práce, sociálních věcí a rodiny, Štatistický úrad SR

Na základe získaných informácií a poznatkov zo systému sociálneho bývania v SR, v ČR a v Rakúsku, sa NKÚ SR plánuje v budúcnosti zamerať vo svojej kontrolnej činnosti aj na zodpovednosť a kompetencie subjektov na úrovni štátnej správy a samosprávy, zapojených do oblasti sociálneho bývania, na spôsob monitoringu a hodnotenia dopadov sociálnych intervencií, na efektívnosť výdavkov vynaložených na jednotlivé formy podpory sociálneho bývania a na činnosť, hospodárenie a financovanie ŠFRB ako aj MDV SR ako správcu ŠFRB.

Skúsenosti z medzinárodnej spolupráce v rámci výkonnostnej kontroly zameranej na sociálne bývanie poukazujú na to, že sociálne bývanie tak v ČR, Rakúsku ako aj na Slovensku, je dôležitou súčasťou verejných politik štátu a to bytovej politiky ako aj sociálnych politik. Týka sa podpory ohrozených skupín obyvateľstva ako sú sociálne vylúčení, zdravotne ťažko postihnutí, mladé rodiny s malými deťmi a pod., ktoré najviac potrebujú podporu zo strany štátu, obcí a miest.

⁵ Za finančne dostupné bývanie sa považuje také bývanie, na ktoré domácnosť vydá menej ako 30 % svojich príjmov.

Sociálne bývanie a bývanie ako také, si vyžaduje systémové riešenie zo strany štátu. Formy sociálneho bývania ako je napr. príspevok na bývanie, jednorazový finančný príspevok na uľahčenie osamostatnenia sa, sociálne bývanie v zariadeniach sociálnych služieb, okrem toho, že nestačia na pokrytie nákladov na bývanie, neprispievajú k odstráneniu sociálnej vylúčenosti znevýhodnených skupín obyvateľstva. Nevyhnutnou súčasťou riešenia sa musia stať nástroje na zabezpečenie primeraného a cenovo prijateľného nájomného bývania za účasti obcí, miest a ŠFRB, pričom ako vzor môže slúžiť rakúsky model nájomného bývania.

Dobre nastavený systém nájomného bývania sa v budúcnosti môže stať prostriedkom na podporu mobility kvalifikovanej pracovnej sily a tým aj na riešenie problému s jej nedostatkom. Zároveň môže pomôcť mladým rodinám pri získaní štartovacieho bývania vo forme nájmu. Prevzatie princípov tzv. housing first⁶, zavedenie viacstupňového prestupného bývania, založeného na princípe zásluhovosti, pomôže motivovať znevýhodneného občana, aby získal bývanie vyššieho štandardu (od nocľahárne, útulku až po sociálne nájomné bývanie). Očakávané zavedenie samostatného adresného príspevku na bývanie do konca roku 2018 vo forme legislatívnej zmeny, ako aj nastavenie informačného systému na jeho monitorovanie (sledovanie výšky, objemu príspevku na bývanie, počtu osôb, ktoré príspevok poberajú a pod.) prinesie jeho efektívnejšie a účinnejšie využitie v budúcnosti pre sociálne ohrozené skupiny obyvateľstva. Výber konkrétnych nástrojov a prostriedkov na zabezpečenie systémového riešenia v tejto oblasti je plne v kompetencii vlády SR a príslušných ministerstiev.

⁶ Základným princípom tzv. housing first (najprv bývať, resp. bývanie predovšetkým) je, že ak má človek kde bývať, môže si potom hľadať prácu, zbaviť sa svojich dlhov a zaradiť do bežného života. Systém housing first bol vyskúšaný v mnohých krajinách EÚ a vo svete. Na Slovensku v Bratislave v Novej Cvernovke ho testuje v rámci programu Housing First Cverna občianske združenie Vagus. Systémom housing first sa zaoberá aj hlavné mesto Bratislava, ktoré plánuje pilotný program sociálneho experimentu „housing first“. V septembri 2018 chce organizovať na túto tému aj medzinárodnú konferenciu za účasti zástupcov miest, zapojených do európskej kampane k ukončeniu pouličného bezdomovectva.

Dobrym príkladom v zahraničí na tzv. housing first je program, ktorý bol spustený v USA; napr. od roku 2015 v Utahu, 10 rokov od jeho zavedenia, bol problém s bezdomovectvom znížený až o 91 %. Projekt Housing First, ktorého základným cieľom je dostať ľudí z ubytovní, azylových domov a z ulice naspäť do bytov, odštartoval aj v ČR, konkrétne v Brne. Do projektu je zahnutých 50 rodín bez domova, ktorým bolo poskytnuté ubytovanie v meste medzi normálnou populáciou.