



Ukončenie bezdomovectva v strednej a východnej Európe: prechod na systém založený na bývaní na Slovensku

Úvod

Organizácia World Habitat verí, že bývanie je základným ľudským právom a prístupy založené na bývaní predstavujú dlhodobé riešenie bezdomovectva. Prístupy založené na bývaní sa zameriavajú na to, aby sa ľudia bez domova alebo ľudia, ktorí môžu prísť o domov, čo najskôr dostali do bezpečného domova a aby sa minimalizoval čas, ktorý strávia v dočasnom alebo núdzovom ubytovaní.

Táto správa je súčasťou výskumného projektu, ktorý uskutočnili Metropolitný výskumný inštitút (Budapešť) a Budapeštiansky inštitút pre politickú analýzu. Hlavná správa sa zaoberá prekážkami, výzvami a príležitosťami pre krajiny strednej a východnej Európy pri prechode na prístup založený na bývaní ako prostriedku na ukončenie bezdomovectva. Túto správu si objednala organizácia World Habitat.

Zhrnutie

Spolahlivé aktuálne údaje o počte ľudí bez domova na Slovensku chýbajú. Medzi službami v oblasti bezdomovectva prevažujú núdzové a dočasné riešenia a nie služby zamerané na prevenciu alebo ukončenie bezdomovectva prostredníctvom cieleného prístupu k trvalému bývaní. Napriek realizácii rozsiahlych programov bývania na celoštátnej úrovni zostáva veľkosť sektora sociálneho nájomného bývania na úrovni 2 % a sektor súkromných nájomov čiastočne funguje ako šedý trh.

Napriek tomu sú na Slovensku prítomné určité základné podmienky, ktoré by mohli podporiť úspešné budovanie prístupov postavených na bývaní. Modely založené na bývaní, vrátane Housing First, sú medzi odborníkmi a tvorcami politik stáť populárnejšie. K dispozícii sú poznatky a osvedčené postupy z niekoľkých menších pilotných programov, ktoré naďalej vzbudzujú záujem. Fondy EÚ zohrali významnú úlohu pri zavádzaní prístupov založených na bývaní a naďalej poskytujú príležitosť na rozšírenie týchto modelov ukončovania bezdomovectva. Okrem toho by ďalšie investície do cenovo dostupného verejného bývania a zvýšená regulácia súkromného nájomného sektora mohli do určitej miery prispieť k štrukturálnym zmenám, ktoré by podporili prechod na systém založený na bývaní. Úpravy systému príspevkov na bývanie a zvoľnenie existujúcich kritérií oprávnenosti na sociálne bývanie by zlepšili prístup k cenovo dostupnému bývaniu pre ľudí bez domova.

Miera bezdomovectva

Podľa poslednej dostupnej správy s celoštátnymi údajmi žilo na Slovensku v dlhodobých prechodných útlukoch alebo podobných zariadeniach viac ako 23 000 ľudí.

Tento údaj z roku 2011 nezahŕňa osoby, ktoré žijú na ulici, a osoby, ktoré sa zdržiavajú v núdzovom ubytovaní. Nedávne miestne sčítania obyvateľov ukázali, že z približne dvoch tisícok ľudí bez domova v hlavnom meste 30 % žije na ulici a takmer tretina v ubytovacích zariadeniach pre bezdomovcov. Veľkú časť ľudí žijúcich na ulici tvorili osamelí muži v strednom veku, pričom 50 % z nich malo dlhodobé zdravotné problémy a 40 % je viac ako desať rokov bez domova.

V rovnakom čase využilo služby pre ľudí bez domova takmer 10 000 ľudí na celom Slovensku, pričom poskytovatelia zaznamenali výrazný nárast klientov navštevujúcich nocľahárne (o viac ako 50 %) a ubytovne pre bezdomovcov (približne o pätinu) v porovnaní so začiatkom roka 2010.¹

Nedostatky v systéme riešenia bezdomovectva

V sektore bezdomovectva výrazne prevažujú núdzové a dočasné riešenia a nie služby zamerané na prevenciu alebo ukončenie bezdomovectva. Na Slovensku tvoria väčšinu existujúcich služieb nízkoprahové podporné služby, ktoré ponúkajú núdzovú pomoc, ktorá nie je založená na bývaní. Služby pre ľudí bez domova sa v prevažnej miere poskytujú v mestách a vo veľkej miere ich realizujú mimovládne a charitatívne organizácie. Hoci sú verejné orgány hlavnými zodpovednými subjektmi v oblasti poskytovania služieb pre ľudí bez domova, často si na ich realizáciu najímajú neziskové organizácie. Situáciu reguluje centrálna vláda, ktorá poskytuje finančné prostriedky regionálnym a miestnym orgánom. Tieto orgány potom uzatvárajú zmluvy s miestnymi poskytovateľmi služieb v oblasti bezdomovectva v súlade so zákonnými povinnosťami. Súkromné dary sú kľúčovou súčasťou udržania kvality služieb a fondy EÚ zohrávajú kľúčovú úlohu pri zlepšovaní zariadení, pri rozvoji a poskytovaní služieb a financovaní inovatívnych prístupov, ako je napríklad prístup Housing First. Podporné služby, ktoré neposkytujú bývanie sa zameriavajú na základné fyzické potreby klientov.

1. Gerbery, D. (2019). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Slovakia*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Housing First a iniciatívy založené na bývaní získavajú čoraz väčšiu pozornosť a za posledné roky sú k dispozícii prvé poznatky z konkrétnych malých pilotných programov založených na bývaní. Housing First a prístupy riešenia problému bezdomovectva postavené na bývaní získavajú čoraz väčšiu popularitu medzi poskytovateľmi služieb pre ľudí bez domova, a to s pomocou fondov EÚ a na základe skúseností z miestnych iniciatív. Sedemnást projektov financovaných z Európskeho sociálneho fondu (ESF) na Slovensku prispelo k ubytovaniu 105 ľudí na súkromnom nájomnom trhu a existujú aj ďalšie lokálne projekty, ktoré nezávisle realizujú mimovládne organizácie (napr. Nota Bene, Dedo, Stopa), a ktoré zahŕňajú pridelovanie obecných bytov klientom. Izolované organizácie poskytujúce služby a všeobecný nedostatok vyškoleného podporného personálu a ľudských zdrojov na pokrytie rôznych ďalších potrieb (znovu)ubytovaných klientov však predstavujú pretrvávajúce výzvy.

Univerzálne služby, služby včasnej prevencie aj služby krízovej prevencie sú obmedzené a neúčinné. Okrem slabých stránok univerzálnych systémov prevencie, ktoré riešia problémy s finančnou dostupnosťou bývania vo všeobecnosti, sú do značnej miery neúčinné aj systémy včasnej prevencie, ktoré by mali riešiť potreby skupín so „zvýšeným rizikom bezdomovectva“, a krízové intervencie (ako je prevencia vystaňovania). Práve preto na Slovensku v rámci stratégie na ukončenie bezdomovectva (ktorú schválila vláda v apríli 2023) ústrednú úlohu zohráva prevencia. Viacerí poskytovatelia služieb sa zapojili do realizácie preventívnych opatrení priamo súvisiacich s najčastejšími cestami k bezdomovectvu, ako sú odchod z ústavnej starostlivosti, dlhy a vystaňovanie. Príspevok na bývanie pokrýva len časť skutočných nákladov na bývanie, takže zraniteľné domácnosti si nemôžu zaistiť súkromný prenájom.

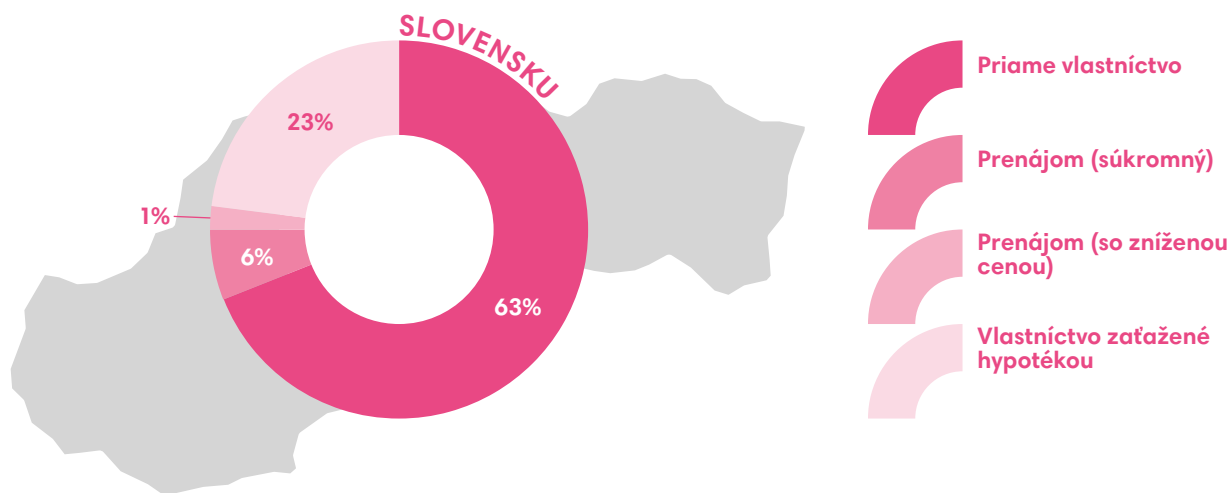
Nedostatky systému bývania

Podobne ako v iných postsocialistických krajinách, aj na Slovensku sa realizoval program privatizácie bytov a domov, ktorý radikálne zmenil štruktúru vlastníctva.

Napriek značným investíciám je vplyv na sektor sociálneho bývania naďalej marginálny. Priame vlastníctvo a vlastníctvo s hypotékou tvoria prevažnú väčšinu foriem bývania v systéme bývania. Komunálny sektor sa po zmene zmenšil na približne 2 % a napriek rozsiahlym celoštátnym programom, ktoré sa realizovali do roku 2010, je relatívna veľkosť sektora stále veľmi malá. Vo veľmi malom sektore dotovaných nájomov príjmy z nájomného zvyčajne nepokrývajú náklady. Súkromný nájomný sektor čiastočne funguje ako šedý trh.

Ľudia žijúci v chudobe sú vystavení vysokému riziku aj v súkromnom nájomnom sektore. Značná časť rodín s nízkymi príjmami (v mestách) bola vytlačená zo sociálneho nájomného sektora a našla riešenie len v súkromnom nájomnom sektore alebo v obciach vzdialených od mestských centier. Veľká časť súkromného nájomného trhu je neformálna. Na strane ponuky dominujú príležitostní prenajímatelia. V dôsledku nedostatočnej regulácie vznikli v systéme zásadné riziká pre majiteľov aj nájomcov.² Okrem toho sú niektoré spoločenské skupiny (napr. Rómovia) obzvlášť silno zasiahnuté diskrimináciou.

2. Hegedüs, J., Lux, M. and Teller, N. (eds.) (2013). *Social Housing in Transition Countries*. New York: Routledge.



Problémy s dostupnosťou bývania zhoršujú zvyšujúce sa ceny bytov a domov ako aj rastúce trhové nájomné a ceny energií. Ceny bývania a trhové nájomné sú v pomere k príjmom veľmi vysoké, najmä v krajských mestách, pričom často prevyšujú nájom v rastúcich európskych mestách so silným trhovým zázemím, alebo sa im približujú. V Bratislave sú čisté trhové sadzby nájomného za meter štvorcový porovnateľné s Berlínom. Domácnosti míňajú na nájomné takmer 55 % svojich príjmov a ceny bytov sa za rok zvýšili o 13 %.³ Problém s omeškaním platieb za energie a splátky hypoték sa týka 5,2 % obyvateľov.⁴

Politické opatrenia nevykompenzovali nedostatok cenovo dostupného bývania, ktorý vznikol v dôsledku masovej privatizácie v 90. rokoch a zmeny orientácie na vlastníctvo po roku 2000. Hoci Slovensko bolo do roku 2010 priekopníkom v oblasti investícií do sociálneho/verejného bývania (s výrazným štátnym financovaním) a dynamicky zlepšilo prístup vybraných sociálnych skupín k rôznym produktom financovania bývania, prístup menej majetných skupín k bývaní v mestských centrách je naďalej výzvou. Najnovší vývoj miestnej bytovej politiky (napr. v Bratislave a Košiciach) má za cieľ riešiť tento problém v blízkej budúcnosti (napr. prostredníctvom osobitných programov pridelovania sociálneho bývania).

Podmienky pre rozšírenie prístupov založených na bývaní na Slovensku

Na Slovensku vidíme niektoré základné podmienky a prvky potrebné na úspešnú implementáciu prístupov k riešeniu bezdomovectva založených na bývaní. Iniciatívy založené na bývaní spolufinancované z ESF boli zamerané na rodiny a osoby žijúce osamote s viacerými ohrozeniami a s viacgeneračnou históriou neistého bývania, ktoré by inak nemali prístup k bývaní. Intenzívne a pravidelné programy financovania umožnili personalizovanú finančnú podporu.⁵

3. Deloitte 2021: *Property Index Overview of European Residential Markets*. 10th edition, July 2021. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/real-estate/at-property-index-2021.pdf>

4. EU-SILC ILC_MDES06\$DEFAULTVIEW

5. Ondrušová, D. a Turkovič, Z. (2022): *Housing First pre rodiny v Košiciach*. Priebežná správa z výskumu, Inštitút pre výskum práce a rodiny: Bratislava a Ondrušová, D., Turkovič, Z. a Gerbery, D. (2022): *Housing First Bratislava: Dostupné bývanie so sociálnou podporou*. Priebežná správa z výskumu, Inštitút pre výskum práce a rodiny: Bratislava.

Zjednodušenie postupov výberu účastníkov, zlepšenie štandardu bývania, zabezpečenie odbornej prípravy podporného personálu, ktorá zohľadňuje trauma (tzv. „trauma-informed practice“) a vytvorenie účinných organizačných opatrení, ktoré zabezpečia jasné rozlíšenie medzi správou bývania a službami sociálnej podpory – tieto kroky môžu skutočne vydlážditi cestu k prechodu na systém založený na bývaní. Skúsenosti z prebiehajúcich projektov ukazujú, že bežné postupy pridelovania sociálneho bývania vytvárajú rôzne administratívne prekážky pre zraniteľné osoby/rodiny, napríklad pri získavaní potrebných dokumentov. Vzhľadom na nedostatok dostupných sociálnych bytov je ťažké realizovať prenájom bytov s možnosťou výberu. V niektorých dostupných bytoch chýbali inžinierske siete a tak neboli vhodné na uspokojivé bývanie. Sociálni pracovníci na Slovensku nám povedali, že vyriešené bývanie im umožňuje efektívnejšie pracovať s klientmi, pričom dôkladnejšia odborná príprava by mohla zlepšiť ponúkanú podporu a efektívnejšia partnerská spolupráca by mohla pomôcť rozšíriť služby ponúkané klientom. Za kľúčové označili aj jasné rozlíšenie medzi sociálnou podporou a správou bývania, ktoré by sa malo podporiť prostredníctvom nových organizačných opatrení.

Na zabezpečenie udržateľnosti iniciatív a projektov je potrebné riešiť kľúčové štrukturálne výzvy. Ide napríklad o nedostatok a kvalitu cenovo dostupného bývania, neistotu držby, zlý prístup k integrovaným podporným a preventívnym službám a diskrimináciu. Vzhľadom na to, že obce čiastočne zabezpečujú bytový fond potrebný na uspokojenie dopytu, je mimoriadne dôležité ďalej investovať do dostupného verejného bývania a upraviť systém príspevkov na bývanie. Je potrebná väčšia podpora a záruky na preklopenie kritických období (napr. v súvislosti so zdravotným stavom alebo stratou príjmu), keď sú klienti už ubytovaní. Tieto nástroje by sa mali uplatňovať popri bežných (sociálnych alebo súkromných) nájomných riešeniach s cieľom zabrániť opakovanému bezdomovectvu. Potrebné sú systémovejšie spôsoby starostlivosti a následnej kontroly, ktoré presahujú ad hoc a na osobných vzťahoch založené zdroje pracovníkov organizácií, ktoré realizujú programy zamerané na bývanie. Keďže rodinné bezdomovectvo sa často týka domácností rómskeho etnika, je veľmi potrebné riešiť ich diskrimináciu v rôznych oblastiach života.

Odporúčania

Poradie odporúčaní odráža navrhované priority, pričom najdôležitejšie/realizovateľné odporúčania sú uvedené ako prvé.

Odporúčania pre odborníkov z praxe (z mimovládnych, cirkevných a obecných organizácií)

- Zlepšiť poskytovanie vlastných služieb s cieľom prejsť na prístup zameraný na bývanie prostredníctvom nasledujúcich krokov:
 - » Preskúmať možnosti presunu klientov s cieľom pomôcť ľuďom nájsť trvalé bývanie (ak sú v súčasnosti v útulku alebo u poskytovateľa núdzových služieb)
 - » Poskytovať školenia pre súčasných a nových zamestnancov (vrátane školení o redukcii škôd spôsobených užívaním drog – „harm reduction“, Housing First a o postupoch zohľadňujúcich trauma)

- » Vytvárať externé partnerstvá a školiť personál na účinnú podporu klientov pomocou integrovaných služieb (napr. so špecializovanými poskytovateľmi služieb v oblasti telesného a duševného zdravia)
- » Skúšať rôzne typy nájomných zmlúv a ubytovania s cieľom zvýšiť ponuku bývania, flexibilitu a výber
- » Prípadne poskytovať služby, ktoré oddelujú správu bývania a sociálnu podporu
- Podieľať sa na tvorbe národných a regionálnych stratégií a programovaní, implementácii a monitorovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF+)
- Zvyšovať povedomie o rozsahu a možných cestách k bezdomovectvu (a relevantných zdrojoch, ktoré tieto informácie potvrdzujú) a zamerať sa na šírenie osvedčených postupov v spolupráci s operatívnymi, akademickými či mediálnymi partnermi
- Podporovať celoštátnu spoluprácu (napríklad vytvorením špecializovaného zastrešujúceho združenia) a byť súčasťou medzinárodných združení/sietí s cieľom presadzovať zmeny a využívať dostupné medzinárodné poznatky a osvedčené postupy.

Odporúčania pre samosprávy a zastupiteľstvá

- Vyčleniť väčší podiel zdrojov na rozvoj a rozširovanie sektora komunálneho bývania a stanoviť jeho priority prostredníctvom:
 - » Podpory a stimulovania výstavby nového sociálneho bývania
 - » Priamej alebo nepriamej rekonštrukcie v prázdnych alebo nevyhovujúcich budovách
 - » Nákupu bytov a domov prostredníctvom súkromného nájomného sektora s cieľom použiť ich na sociálne bývanie
 - » Zváženia využitia bývania v súkromnom vlastníctve, ktoré by mohlo byť k dispozícii na prenájom prostredníctvom modelu sociálnej nájomnej agentúry
- Uvoľniť alebo zmeniť aktuálne kritériá na pridelenie sociálneho bývania, aby sa mohli zapojiť aj ľudia bez domova
- Znížiť administratívne prekážky v rámci prístupu k sociálnemu bývaniu
- Uskutočniť partnerské návštevy do inovatívnych slovenských miest/obcí aspoň čiastočne uplatňujúcich prístup založený na bývaní (napr. Bratislava) s cieľom preštudovať miestne predpisy a konzultovať ich s kompetentnými odborníkmi z praxe
- Aktívne hľadať miestnych partnerov, ktorí presadzujú prístupy zamerané na bývanie pre poskytovanie služieb
- Aktívne sa zúčastňovať na tvorbe národných a regionálnych stratégií a na programovaní, implementácii a monitorovaní špecializovaných fondov EÚ a presadzovať nižšie uvedené odporúčania - napr. prostredníctvom Združenia miest a obcí
- Zaviesť organizačné opatrenia, ktoré podporia oddelenie činností správy bývania a sociálnej podpory, napr. zvýšením kapacít a odbornej prípravy zamestnancov na miestnej úrovni.

Odporúčania pre tvorcov politik (národných/regionálnych)

- Zvážiť rozšírenie celoštátneho systému príspevkov na bývanie, ktorý by bol štedrejší a zameraný na osoby v núdzi
- Zapojiť odborníkov z praxe, aby sa ich účasť stala základnou zásadou pri vypracúvaní, vykonávaní a monitorovaní národných (regionálnych) akčných plánov v oblasti bývania a boja proti bezdomovectvu
- Zbierať a zverejňovať aktuálne celoštátne údaje o bezdomovectve a chudobe v oblasti bývania na základe metodiky EÚ
- Zvážiť prijatie rámcových pravidiel pre ponuku obecných bytov (zákon o sociálnom bývaní), ktoré sa zameriavajú na tých, ktorí to najviac potrebujú, ale umožňujú samosprávam prispôbiť ich poskytovanie (vrátane stanovenia nájomného) miestnym potrebám
- Vyžadovať a presadzovať antidiskriminačnú legislatívu, najmä pokiaľ ide o bytovú otázku Rómov
- Rozšíriť regionálne financovanie programu „sociálna služba - podpora samostatného bývania“
- Zlepšiť reguláciu súkromného nájomného sektora, aby sa stimulovali cenovo dostupné nájomné zmluvy, napr. ponukou daňových úľav pre prenajímateľov
- Zaviesť a posilniť mechanizmy prevencie bezdomovectva (ako sa zdôrazňuje v národnej stratégii), a to aj pre osoby prepustené z ústavov
- Aktívne zvažovať a podporovať pilotovanie spôsobov rozvoja/rozširovania sektora sociálneho bývania.

Odporúčania pre poskytovateľov financií a darcov (vrátane EÚ)

- Financovať ďalšie miestne pilotné aktivity mimovládnych organizácií zamerané na bývanie - napríklad prostredníctvom kapitálových investícií, školení zamestnancov, pokrytia základných nákladov, podpory štúdií uskutočniteľnosti, výskumu a prieskumných prác (v závislosti od potrieb a kapacít mimovládnych organizácií a miestnych podmienok)
- Priamo podporiť a financovať medzinárodné a národné siete/združenia zamerané na podporu prístupov založených na bývaní
- Poskytnúť pomoc a financovanie dlhodobým advokačným a podporným programom, ktoré sa zameriavajú na účinné siete a partnerstvá
- Finančne podporovať a trvať na riadnom vyhodnotení a šírení podporovaných aktivít, ktoré pilotujú intervencie zamerané na bývanie a Housing First.

Published 2023 by World Habitat. © World Habitat 2023, all rights reserved.

World Habitat

Office 1, Gresham Works, 38 Market Street, Leicester, LE1 6DP, United Kingdom
+44 (0)116 482 9446 info@world-habitat.org www.world-habitat.org