



Terézia Bilasová

Mestský úrad v Prešove
E-mail: erezia.bilasova@presov.sk

Bývanie ako sociálny problém / *Housing as a social problem*

Abstrakt

The main goal of the article is housing as a social problem. The need for housing is a natural basic human need and its fulfillment should be available for everybody. It should also be dignified on the level corresponding to the total degree of the social and economical development of the society. In the conditions of the market economy the responsibility for acquisition of a home is transferred to the citizen. Our state and community must create suitable conditions for their citizens to provide housing. In the article we mainly deal with social rented housing, which is intended for low-income groups and citizens who are not able to manage their adequate housing on their own.

Key words: housing, human need, social problem, housing policy, social housing

BYTOVÁ POLITIKA A NÁSTROJE PODPORY ROZVOJA BÝVANIA

Bývanie ako jedna zo základných ľudských potrieb

Potreba bývania je jednou zo základných ľudských potrieb, ktorých náležité uspokojovanie podmieňuje existenciu ľudského bytia. Bývaním resp. obydliím v najširšom ponímaní označujeme miesto alebo priestor, ktorý človeku slúži ako bydlisko, kde sa trvale zdržiava, kde má svoje zázemie na uspokojovanie takých potrieb ako je potreba spánku, potreba odpočinku, potreba bezpečia a ochrany pred vonkajšími vplyvmi počasia či nebezpečným zvieratám, potreba prípravy jedla, potreba vykonávania osobnej hygieny, potreba súkromia a vlastného intímneho priestoru.

Ľudské obydlie je miestom, kde si ľudský jedinec vytvára svoju domácnosť, buduje svoju rodinu, vedie rodinný život, naplňuje základné funkcie rodiny, či uspokojuje potreby všetkých členov rodiny alebo domácnosti. Rodina považuje svoj byt, dom za svoje územie. Človek si odpradáva staval jednoduché obydlia, ktoré mu mali slúžiť ako útočisko pred nepohodou a zlým počasím. Postupne však začal svoje obydlie zdokonaľovať. Obydlie začalo plniť aj ďalšie funkcie, stalo sa pre človeka jeho domovom. Ako uvádza Matoušek (1997, s. 78) „...čím viac sa dom či byt užíva, čím viac funkcií má, tým bohatšie je jeho vnútorné zariadenie, tým sústredenejšie ho rodina buduje. Dom či byt je nielen miestom pobytu, je i vizitkou rodiny, svedectvom o hodnotovej orientácii rodiny.“

Úloha štátu pri zabezpečení bývania a nástroje štátnej bytovej politiky

Podľa Radičovej (1998, s. 208) „...bytová politika je oblasť spoločenskej praxe zameraná na vedomé ovplyvňovanie spoločensko-ekonomických procesov súvisiacich s uspokojovaním potrieb bývania.“

Spoločenské zmeny po roku 1989 na Slovensku viedli k vzniku trhového hospodárstva, ktoré so sebou prinieslo výrazné obmedzenie zásahu štátu do politiky bývania a snahu o presun zodpovednosti za riešenie bytovej otázky zo štátu na občana. Tieto trendy smerovali k tomu, aby realizáciu štátnej bytovej politiky a koncepcie politiky rozvoja bývania v plnom rozsahu prevzali na seba región, obec a občan. Účasť štátu na rozvoji bývania mala spočívať vo vytvorení vhodného ekonomického prostredia podporujúceho rozvoj bývania a to zavedením nových podporných nástrojov štátu v podobe financovania novej bytovej výstavby, rozvoja infraštruktúry a modernizácie jestvujúceho bytového fondu (Radičová, 1998, s. 208).

Vo všeobecnosti môžeme povedať, že v podmienkach trhovej ekonomiky sa zodpovednosť za obstaranie bývania prenáša na občana, avšak štát a obec musia vytvárať občanom vhodné podmienky na zabezpečenie bývania.

Základným cieľom koncepcie bytovej politiky štátu je postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania a vytváranie takých legislatívnych, technických a ekonomických podmienok, aby bývanie bolo pre obyvateľstvo dostupné, a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané výške vlastných príjmov (Radičová, 1998, s. 212).

Štát v rámci štátnej bytovej politiky vytvoril niekoľko nástrojov na podporu rozvoja bývania, ktorými sú:

- dotácie na obstaranie bývania,
- zvýhodnené úvery alebo pôžičky na obstaranie bývania,
- nenávratné príspevky znižujúce náklady súvisiace s bývaním.

Prvým nástrojom sú dotácie na obstaranie bývania. Pri tomto nástroji sa štát legislatívne zaviazal poskytovať dotácie zo svojho rozpočtu na obstaranie nájomného bytu na účel sociálneho bývania, na obstaranie technickej vybavenosti alebo na odstránenie systémovej poruchy bytového domu (zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní).

Druhým nástrojom podpory rozvoja bývania je štátna prémie pri stavebnom sporení, zvýhodnené úvery a pôžičky na obstaranie bývania poskytované bankovými inštitúciami a Štátnym fondom rozvoja bývania.

Tretím nástrojom je príspevok na bývanie ako priamy nástroj štátnej podpory pre občanov, ktorí sa ocitli v stave hmotnej núdze a sú odkázaní na sociálne bývanie. Tento príspevok je určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním. Zo sociálneho hľadiska je príspevok na bývanie striktné adresný nástroj sociálnej politiky a jeho účelom je vyrovnať zaťaženie domácností, ktorých príjem nepostačuje pokryť zvyšujúce sa výdavky na bývanie (Radičová, 1998, s. 216).

Obec a jej úloha pri zabezpečovaní bývania

Po roku 1989 nastali zásadné zmeny vo všetkých oblastiach spoločenského života, ktoré znamenali aj zmeny v prístupe k riešeniu sociálnych problémov. K základným princípom uplatňovaným v sociálnej oblasti patrí ústup od paternalizmu (starostlivosti štátu), sociálna solidarita, dodržiavanie ľudských práv a slobôd, adresnosť poskytovania sociálnej pomoci, aktívna participácia občana na riešení svojej životnej situácie, humanizácia životných podmienok človeka a orientácia na poskytovanie sociálnej pomoci občanom v ich prirodzenom prostredí. V praktickom živote sa začal klásť dôraz na oveľa väčšiu spoluúčasť občana na riešení jeho sociálnej situácie, väčšiu solidaritu od členov rodiny a v nemalej miere sa zodpovednosť prenáša aj na obec, v ktorej občan žije.

V zmysle zákona o obecnom zriadení úlohou obce ako samostatného územného celku a samosprávneho orgánu je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a potreby obyvateľov, medzi ktoré patrí aj potreba bývania. Podľa Chynoradského (2006, s. 63) „...právo na primerané bývanie zakotvujú medzinárodné dokumenty a pakt, ktoré ratifikovala Slovenská republika. Jedným zo základných dokumentov je Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, kde sa v článku 11 (1) hovorí o práve každého jednotlivca na primerané bývanie a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Právna istota bývania je základným kameňom práva na adekvátne bývanie.“

Obce ustanovujú podmienky pre pridelovanie obecných nájomných bytov spravidla vo všeobecne záväzných nariadeniach, pričom sú viazané platnou legislatívou, ktorá upravuje pomery súvisiace s nájmom bytov. Je však nevyhnutné podotknúť, že výška nájmu nájomného bytu vo vlastníctve obce je výrazne nižšia ako je výška komerčného nájmu nehnuteľnosti, ktorú vlastníci prenajíma za účelom zisku a riadi sa podľa momentálnej ceny na trhu a aktuálnym dopytom.

V súčasnosti mnohé obce zápasia s nedostatkom nájomných bytov. Ich bytový fond je tvorený tzv. starým bytovým fondom a **fondom** novopostavených **nájomných** bytov, ktoré boli obstarané zo štátnej dotácie a finančnej spoluúčasti obce.

Medzi najzávažnejšie problémy v oblasti nájomného bývania, ktoré musia obce riešiť, patrí:

- finančne nákladná obnova starších bytových domov,
- rekonštrukcia zdevastovanej časti bytového fondu neprispôsobivými nájomcami či neoprávnenými užívateľmi nájomných bytov,
- chronické neplatičstvo,
- vysoký podiel nájomcov, ktorí dlhodobo zápasia s nízkym príjmom nepostačujúcim na pokrytie všetkých základných potrieb členov rodiny,
- absencia sociálnych zariadení poskytujúcich služby rodinám s nezaopatrenými deťmi, ktoré prišli o strechu nad hlavou,
- absencia ponuky núdzového dočasného ubytovania resp. nízkoprahového bývania pre fyzické osoby, ktoré nie sú schopné zabezpečiť si akékoľvek bývanie či ubytovanie vlastnými silami.

Dlhoročná prax v tejto oblasti nás vedie k názoru, že pri dlhodobom neriešení problému neplatičtva a absencii náhradných riešení v oblasti bývania pre neprispôsobivých občanov dochádza k devastácii existujúceho bytového fondu, znižovaniu kvality bývania a následne aj kvality občianskeho života u tých občanov, ktorí si povinnosti vyplývajúce z nájomného vzťahu plnia. Aj vysoká koncentrácia neprispôsobivých občanov v jednotlivých lokalitách vedie k vzniku a prehľbovaniu už existujúcej sociálnej patológie, k posilňovaniu negatívnych vzorcov správania a k prehľbovaniu naučenej závislosti na pomoci.

BÝVANIE AKO SOCIÁLNY PROBLÉM

Bývanie je základnou a finančne náročnou potrebou človeka. Každá spoločnosť by mala klásť osobitný dôraz na oblasť sociálnej a nájomnej politiky, ktorej základným cieľom by mal byť predpoklad, aby si každá skupina obyvateľstva mohla obstarat adekvátne bývanie, ktoré zodpovedá jej príjmovým možnostiam. Zabezpečenie bývania je pre ekonomicky slabšie skupiny obyvateľstva ťažko dostupné, preto sú títo občania odkázaní na pomoc a podporu pri zabezpečení adekvátneho bývania.

Potreba bývania by mala byť u každého jedinca uspokojovaná na úrovni zodpovedajúcej celkovému stupňu sociálno-ekonomického rozvoja spoločnosti. Avšak pre časť obyvateľstva je bežné nájomné bývanie cenovo nedostupné, preto často krátko dochádza k tomu, že rodiny či jednotlivci s nízkym príjmom volia najlacnejšiu alternatívu s veľmi nízkou **úrovňou a** kvalitou bývania.

Osobitnú skupinu tvoria jedinci, ktorí z rôznych dôvodov stratia bývanie a keďže nie sú schopní vlastnými silami zabezpečiť si iné bývanie či ubytovanie, stávajú sa ľuďmi bez domova. Fenomén bezdomovectva sa bytostne dotýka všetkých veľkých miest. Keďže človek bez domova väčšinou nedisponuje dostatkom sociálnych schopností a zručností, aby si bez pomoci zabezpečil základné životné podmienky, je nevyhnutné podať mu pomocnú ruku v podobe sociálneho bývania.

Jedným zo závažných spoločenských problémov je ocitnutie sa rodiny s nezoapatrenými deťmi bez strechy nad hlavou. Krízová intervencia, intenzívna sociálna práca, poskytnutie sociálnych služieb na podporu rodiny dáva predpoklad postupného osamostatnenia sa rodiny a jej včlenenia sa do života spoločnosti, znovunadobudnutia schopnosti rodiny plniť všetky svoje funkcie bez potreby intervencie zo strany orgánov sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, orgánov samosprávy či organizácií tretieho sektora. Avšak do doby dosiahnutia tohto želaného stavu je potrebné rodine poskytnúť celý rad sociálnych a podporných služieb vrátane sociálneho bývania.

Nájomné bývanie

Pod pojmom **nájomné bývanie** rozumieme užívanie bytu nájomcom na základe platnej nájomnej zmluvy. V súčasnosti si fyzická osoba takéto bývanie môže obstarat buď prostredníctvom obce, ktorá má vo vlastníctve byty či bytové domy s bytovými jednotkami, ktoré prenajíma svojim obyvateľom, alebo sa so žiadosťou o sprostredkovanie prenájmu bytu môže obrátiť na realitné kancelárie, ktoré pro-

fesionálne pôsobia na trhu s nehnuteľnosťami. V neposlednej miere sa využíva aj možnosť získať bývanie prostredníctvom bežne dostupnej inzercie **v printových alebo elektronických médiách.**

Pod nájomným bývaním rozumieme aj bežný prenájom bytu, ktorý nemusí vykazovať známky sociálneho bývania, pretože samotné nájomné bez úhrad spojených s užívaním bytu môže dosahovať výšku komerčného nájmu. Na trhu s nehnuteľnosťami sa o takýto prenájom uchádzajú jedinci, ktorí spravidla nepatria do skupiny občanov s nízkym príjmom.

Sociálne nájomné bývanie

Pojem sociálne bývanie sa v bežnej praxi používa veľmi dlho. Definícia sociálneho **bývania** sa po prvýkrát objavuje až v novej legislatívnej úprave v roku 2010 a to v zákone o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní. Tento zákon vymedzuje sociálne bývanie ako bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstaráť bývanie vlastným pričinením. Ak vnímame byt ako tovar v prostredí trhovej ekonomiky, musíme zobrať do úvahy fakt, že pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva prístup k primeranému bývaniu je vážnym sociálnym problémom, ktorý si vyžaduje intervenciu štátu a to v podobe nástrojov štátnej bytovej politiky. Sociálne bývanie má charakter nájomného bývania a podmienky užívania nájomného bytu sú zakotvené v nájomnej zmluve. Uzatvoreniu nájomného vzťahu resp. prideleniu sociálneho bytu predchádza v zmysle platnej legislatívy posúdenie, či uchádzač o pridelenie sociálneho nájomného bytu spĺňa podmienky pre jeho pridelenie. V záujme ochrany nájomcu pred stratou bývania legislatíva umožňuje dohodnúť v nájomnej zmluve právo na opakované prenajatie bytu v prípade, že nájomca sa aj po uplynutí nájomnej doby naďalej nachádza v zlej finančnej situácii, **jeho príjmy mu neumožnili zabezpečiť si iné bývanie** a plnil si povinnosti vyplývajúce z nájomného vzťahu, to znamená, že riadne a včas platil nájomné a služby spojené s užívaním nájomného bytu.

Základným kritériom pre posúdenie nároku na pridelenie sociálneho bytu je výška príjmu fyzickej osoby či rodiny, ktorá nepresahuje trojnásobok životného minima stanoveného zákonom. Sociálne bývanie je určené aj fyzickým osobám či domácnostiam s členom s ťažkým zdravotným postihnutím, osamelým rodičom s nezaopatreným dieťaťom alebo uchádzačom, u ktorých aspoň jeden člen domácnosti zabezpečuje zdravotnícku starostlivosť, sociálne a všeobecne prospešné spoločenské služby, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce. Hranica príjmu takejto domácnosti je stanovená na štvornásobok životného minima. Sociálne bývanie je určené aj mladým dospelým vo veku do 30 rokov, ktorým zanikla ústavná starostlivosť, náhradná osobná starostlivosť, pestúnska starostlivosť alebo osobitná starostlivosť poručníka.

Sociálna bytová politika

Cieľom sociálnej bytovej politiky je pomoc sociálne slabším vrstvám občanov, ktorí nie sú schopní, vzhľadom na svoju ekonomickú situáciu a celkovú sociálnu

situáciu, v plnej miere prevziať individuálnu zodpovednosť za zabezpečenie svojho bývania. Jedným zo základných cieľov je povzbudzovanie občana k preberaniu osobnej zodpovednosti za riešenie svojho bytového problému prostredníctvom systémovej sociálnej práce s klientom, ktorý nemá dostatok sociálnych zručností a schopností pri zabezpečovaní bývania ako jednej zo základných životných podmienok. Jej úlohou je nájsť riešenie pre množstvo nakumulovaných sociálnych problémov, ktoré buď priamo alebo nepriamo súvisia s otázkou bývania a zamedziť ich ďalšiemu prehĺbovaniu. Systémová sociálna práca by sa mala zamerať na vnútornú motiváciu klienta a spoluzodpovednosť klienta za sociálny stav, v ktorom sa ocitol, a ktorý súvisí s bytovým problémom klienta.

Motivačný model sociálneho bývania ako možné riešenie

Jedným z riešení, ktoré je možné uplatniť v rámci sociálnej bytovej politiky, je vybudovanie motivačného modelu sociálneho bývania, ktorý by bol tvorený tromi stupňami:

- I. stupeň – prístrešok ako nízkoprah – t.j. občan má k dispozícii lôžko v spoločnej izbe (ubytovni), bývanie je podmienené sprevádzaním klienta sociálnym pracovníkom,
- II. stupeň – dočasné bývanie ako vyšší štandard – t.j. občan má k dispozícii izbu so spoločným príslušenstvom v ubytovni, ide o režimové bývanie, v ktorom má klient možnosť požiadať o sociálne poradenstvo a podporné sociálne služby,
- III. stupeň – samostatný nájomný sociálny byt ako najvyššia úroveň samostatnosti jedinca bez potreby kontroly a sprevádzania sociálnym pracovníkom.

Tento model je len jedným z množstva variantov, ktoré môžu byť variabilne kombinované a „ušíť na mieru“ podľa špecifických potrieb komunity, obce či regiónu. Je založený na motivácii občana a princípe zásluhovosti, to znamená, že ak sa občan naučí plniť si základné povinnosti týkajúce sa bývania, môže bývať lepšie.

BIBLIOGRAFIA

1. CHYNORADSKÝ, L.: Neplatičstvo v oblasti bývania Rómov. In: MUŠINKA, A. (Ed.): Stará tehelná – Súčasný stav a možnosti riešenia. Prešov: Vydavateľstvo Krajské centrum pre rómske otázky Prešov 2006: 63. ISBN 80-969627-1X
2. MATOUŠEK, O.: Rodina jako instituce a vztahová síť. Praha: Vydalo Sociologické nakladatelství. 1997: 78. ISBN 80-85850-24-9
3. RADIČOVÁ, I.: Sociálna politika na Slovensku. Bratislava: Vydavateľstvo Nadácia S.P.A.C.E. 1998: 208 – 216. ISBN 80-967403-7-7
4. Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov