



Inštitút pre výskum  
práce a rodiny



*Daniel Škobla  
Gábor Csomor  
Darina Ondrušová*

# **Uplatniteľnosť systému prestupného bývania a „housing-first“ v podmienkach SR**

Bratislava, 2016



## Výskumná úloha

**Analýza systému viacstupňového prestupného bývania (so zameraním na existujúce formy poskytovaného bývania) a porovnanie s prístupom „housing first“**

## Zadávatel' úlohy

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, sekcia sociálnej a rodinnej politiky

## Autori

Ing. Mgr. Daniel Škobla, PhD.

Mgr. Darina Ondrušová, PhD.

Gábor Csomor, M. A.

## Uloženie výstupu

Inštitút pre výskum práce a rodiny, Župné nám. 5-6, 812 41 Bratislava

[www.ivpr.gov.sk](http://www.ivpr.gov.sk)

## Anotácia

Výskumná správa sa zaoberá komparáciou dvoch prístupov k riešeniu dlhodobého bezdomovectva predovšetkým z hľadiska dostupnosti bývania – systému prestupného bývania a *housing-first*. V prvej časti sú predstavené teoretické východiská obidvoch prístupov, so zameraním na ich hlavné princípy a modifikácie, ako aj najčastejšie kritické argumenty voči každému z nich. V ďalších troch častiach sú priblížené skúsenosti s uplatňovaním týchto prístupov – najskôr v Českej Republike a Rakúsku na základe dostupnej odbornej literatúry, a ďalej v dvoch prípadových štúdiách mesta Dolný Kubín a mesta Brno – na základe vlastného terénneho výskumu.

Súčasťou výskumnej správy sú závery a odporúčania s ohľadom na uplatniteľnosť daných prístupov v podmienkach SR. V rámci nich okrem iného konštatujeme, že z hľadiska udržania bývania po ukončení poskytovania podpory v programe má podstatne vyššiu mieru úspešnosti prístup *housing-first* a projekty založené na bývaní ako prvom kroku, ktorého uplatňovanie sa v európskych mestách stále viac rozširuje. Zároveň uplatňovanie systému prestupného bývania v slovenských (ale aj českých) mestách, ktoré sú prezentované ako príklady dobrej praxe, často nezodpovedá skutočným princípom prestupného bývania, keďže sa jednak systémovo nezaoberajú pomocou klientom bez domova s duševným ochorením či závislosťou na návykových látkach a okrem toho im chýba, prípadne je pre klientov takmer nedostupný najvyšší stupeň, nájomné byty.

## Kľúčové slová

Systém prestupného bývania. Housing-first. Obecné nájomné byty. Ľudia bez domova s komplexnými potrebami. Sociálna práca s klientom. Dolný Kubín. Rapid re-housing v Brne.

## **Abstract**

This report compares two approaches - transitional housing and housing first - to tackle long-term homelessness, primarily, from the perspective of access to housing. Part one presents a theoretical overview of both approaches by focusing on their main principles, modifications, and some of the most frequent critical arguments in favour and against them. The next three parts review some of the experiences with these approaches in the East-Central European region by relying on available literature in the Czech Republic and Austria, as well as our own field work in Brno and Dolný Kubín towns.

One of the main findings of the report is that housing first approaches are becoming increasingly popular across European cities, and they tend to be more effective (i.e. have higher housing retention rates) than transitional housing systems. Furthermore, the adoption of transitional housing systems in Slovak, but also in Czech towns - which are locally often presented as examples of good practices -, do not necessarily correspond to the actual principles of transitional housing. This is typically so, because, on one hand, there is no systematic help provided to homeless people with mental illness or substance abuse, and, on the other hand, the highest level, rental housing, is either unavailable to clients or completely absent from the system. The concluding chapter makes some recommendations with regard to the applicability of the two approaches in Slovakia.

## **Key words**

Transitional housing system. Housing first. Public rental housing. Homeless people with complex needs. Social work with clients. Dolný Kubín. Rapid re-housing in Brno.

## Obsah

1. Úvod .....	5
1.1. Základné rámce a poznatky o uplatňovaní systému prestupného bývania a housing-first .....	6
1.2. Vnútoraná štruktúra a princípy práce s klientom .....	7
1.3. Porovnanie možností a kritika systémov .....	10
1.4. Modifikácie a rozšírenie prístupu housing-first.....	12
1.5. <i>Peer review</i> skúsenosti s prístupom <i>housing-first</i> v Belgicku.....	14
1.6. Záver kapitoly.....	16
2. Prehľad vybraných skúseností s uplatňovaním systému prestupného bývania v ČR a prístupu <i>housing-first</i> v Rakúsku.....	17
2.1. Systém prestupného bývania v ČR.....	17
2.2. <i>Housing-first</i> a projekt Neunerhaus vo Viedni.....	19
2.3. Záver kapitoly.....	20
3. Prípadová štúdia Dolný Kubín .....	22
3.1. Úvod .....	22
3.2. Genéza a príčiny vzniku systému bývania pre ľudí bez domova v DK.....	22
3.3. Štruktúra „resocializačno-motivačného systému bývania“ .....	23
3.4. Sociálna práca s klientmi a úspešnosť systému.....	25
3.5. Súčasný vývoj v nájomnom bývaní v DK.....	26
3.6. Záver kapitoly.....	27
4. Prípadová štúdia Brno .....	28
4.1. Úvod .....	28
4.2. Miestny kontext.....	28
4.3. Plánovanie projektu.....	29
4.4. Výber participantov.....	31
4.5. Implementácia projektu.....	32
4.6. Sociálna práca s klientmi a úspešnosť systému.....	32
4.7. Záver kapitoly.....	33
5. Aktuálne priority a riešenia dostupnosti bývania pre ľudí bez domova v SR .....	34
5.1. Systém prestupného bývania verus deinštitucionalizácia.....	34
5.2. Stručný prehľad politík bývania pre ľudí bez domova v krajských mestách .....	35
5.3. Hlavné výzvy v zabezpečovaní verejného Nájomného bývania v hlavnom meste SR Bratislave.....	39
5.4. Záver kapitoly.....	40
6. Závety.....	42
Referencie.....	46

## 1. Úvod

Popri opatreniach prevencie bezdomovectva a znižovania počtu ľudí, ktorí kvôli nedostupnosti iných možností bývania musia stráviť vonku na ulici viac ako 24 hodín, sa čoraz častejšie dostáva do popredia otázka riešenia dlhodobého bezdomovectva. Cieľ riešiť dlhodobé bezdomovectvo si v rámci svojich politík stanovilo napríklad Dánsko, Fínsko, Írsko, Nórsko, či Severné Írsko (FEANTSA, 2012). Legitimita tohto cieľa je rovnako ako záujem o prevenciu a riešenie bezdomovectva všeobecne, odvodzovaná jednak od napĺňania práva na bývanie, zakotveného napríklad v Charte základných práv Európskej únie, čl. 34, ods. 3. Zároveň sa opiera aj o ekonomické argumenty, ktoré poukazujú na vyššiu efektívnosť znovuzačleňovania ľudí bez domova do života spoločnosti v porovnaní s možnosťou neriešenia ich situácie života na ulici (Tsemberis, 2010).

Dvomi najviac diskutovanými prístupmi k riešeniu dlhodobého bezdomovectva sú pritom tradičný systém prestupného bývania (*staircase / hierarchical system*) a novší systém *housing-first* – bývanie ako prvý krok, ktorý sa začal dostávať do popredia od obdobia 90-tych rokov minulého storočia. Zatiaľčo systém prestupného bývania je založený na princípe zásluhovosti a predpokladá, že klienti sa budú postupne presúvať z nižších stupňov krízového ubytovania do vyšších stupňov samostatného bývania, systém *housing-first* ponúka klientom samostatné bývanie hneď na začiatku – spolu s intenzívnymi podpornými službami, ktoré majú napomôcť postupnému zlepšeniu ich situácie. K uvedeným prístupom sa tak viaže množstvo otázok: v čom sú ich prínosy a, naopak, ktoré sú hlavné zlyhania v začleňovaní ľudí bez domova do bežného života? Ktorý z prístupov je v začleňovaní úspešnejší, príp. pre ktoré skupiny klientov? Kedy možno v praktickej rovine hovoriť o projekte využívajúcom prístup *housing-first*, t. j. ktoré sú hlavné charakteristiky tohto prístupu?

Uvedené otázky sa stali predmetom diskusií v odborných kruhoch aj na Slovensku. Mimovládne organizácie, ktoré sa venujú práci s ľuďmi bez domova, sa stavajú kriticky voči zámeru vyplývajúcemu zo Štátnej koncepcie bytovej politiky do roku 2020 vybudovať na Slovensku systém prestupného bývania a poukazujú na to, že v zahraničí možno v súvislosti s riešením dlhodobého bezdomovectva pozorovať úplne opačné trendy. Na druhej strane presadzovanie zmienenej systému a s ním aj princípu zásluhovosti v oblasti bývania sa javí ako lepšie zodpovedajúce aktuálnemu spoločenskému nastaveniu, v ktorom je bývanie vnímané viac ako ekonomický statok, za ktorého zabezpečovanie nesie zodpovednosť každý občan sám, než ako základná životná potreba, ktorej nenaplnenie môže viesť k ďalším zlyháním (Kocman, Klepal, 2014)

Cieľom predkladaného textu je preto priblížiť na základe odbornej literatúry východiská obidvoch prístupov riešenia dlhodobého bezdomovectva – systému prestupného bývania a *housing-first*, a na základe porovnania vo vybraných aspektoch zhodnotiť možnosti uplatnenia každého z prístupov v podmienkach SR.

Predkladaná výskumná správa je členená do šiestich kapitol. V úvodnej kapitole sa venujeme terminologickému vymedzeniu systému prestupného bývania a systému *housing-first*. Na základe poznatkov z odbornej literatúry tiež načrtujeme porovnanie obidvoch systémov najmä z hľadiska úspešnosti pri začleňovaní ľudí bez domova do bežného života. Druhá kapitola predstavuje skúsenosti s uplatňovaním systému prestupného bývania v ČR a systému *housing-first* vo Viedni, ktoré sú geograficky aj historicky bližšie reáliám Slovenska v porovnaní s krajinami, kde dané systémy pôvodne vznikli. Ďalšie dve kapitoly sú prípadovými štúdiami systémov bývania pre ľudí bez domova v mestách Dolný Kubín a Brno, ktoré sme navštívili v rámci realizácie výskumného projektu ako typicky uvádzané príklady reprezentujúce dané systémy. Piata kapitola sa zameriava na sumár priorít v oblasti sociálneho bývania na národnej úrovni a mapovanie prepájania agendy sociálnych vecí

a nájomného bývania v krajských mestách reprezentujúcich samosprávy s najväčším počtom obyvateľov. V závere zhrňame hlavné zistenia a formulujeme niektoré odporúčania pre ďalší výskum a tvorbu politík v danej oblasti.

### 1.1. Základné rámce a poznatky o uplatňovaní systému prestupného bývania a *housing-first*

V úvodnej časti štúdie sme už naznačili, že historicky starším prístupom k riešeniu dlhodobého bezdomovectva je systém prestupného bývania. V akom kontexte systém prestupného bývania vznikol? A v čom predstavoval inováciu v riešení dlhodobého bezdomovectva prístup *housing-first*? V tejto kapitole predstavíme východiská a kľúčové princípy obidvoch prístupov. Zároveň sa budeme venovať terminologickému vymedzeniu v súvislosti s prístupom *housing-first*, keďže jednak táto otázka v značnej miere rezonuje v odbornej literatúre (Raitakari, Juhila, 2015; Pleace, Bretherton, 2013) a zároveň v slovenskom prostredí ide o pomerne novú tému, z čoho vyplýva potreba ukotvenia ekvivalentných výrazov v slovenskom jazyku. Takisto priblížime modifikácie prístupu *housing-first* vzhľadom k rozširovaniu na ďalšie podskupiny ľudí bez domova a ľudí vylúčených z bývania a zastúpenie obidvoch systémov v krajinách EÚ.

Zatiaľ čo hlavným ideovým východiskom systému prestupného bývania je uplatňovanie zásluhovosti pri opätovnom získavaní samostatného (nie inštitucionálneho) bývania, systém *housing-first* je založený na presvedčení, že prvým krokom v riešení straty domova a s ňou súvisiacich problémov je práve vlastné samostatné bývanie. Ide o zásadný rozdiel a zmenu paradigmy v poskytovaní služieb ľuďom bez domova. Takýto posun pritom súvisel predovšetkým s odlišným kontextom vzniku obidvoch systémov.

Systém bývania pre ľudí bez domova vznikol v Európe už od 19. Storočia, kedy sa začali vytvárať inštitúcie ako útulky či ubytovne pre ľudí bez domova v dôsledku industrializácie a sťahovania sa za prácou do miest (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Spočiatku takéto inštitucionálne bývanie nemalo v sebe prvok zásluhovosti a presunu do vyšších stupňov bývania, cieľom bolo jednoducho poskytnúť prístrešie ľuďom v nepriaznivej situácii. V pravom slova zmysle a v súčasnej podobe bol systém prestupného bývania vytvorený v 50. a 60. Rokoch minulého storočia v USA – súbežne so systémovým zatváraním zariadení dlhodobej psychiatrickej starostlivosti (psychiatrických liečební). Základným cieľom tohto systému bolo umiestniť ľudí z týchto zariadení (vrátane tých, ktorí nemali domov) do iných, nezdravotníckych zariadení, v ktorých by sa postupne pripravili na samostatný život. Zariadenia systému prestupného bývania pritom boli usporiadané do rôznych stupňov podľa kvality poskytovaného ubytovania a podľa intenzity podporných služieb (Pleace, 2011). Už v 80. Rokoch minulého storočia však bolo štatisticky preukázateľné, že tento cieľ sa nepodarilo naplniť. Mnohí klienti ostávali v systéme dlhodobo na nižších stupňoch a medzi tými, ktorí na najvyšší stupeň bývania nedosahovali, boli vysoko zastúpené práve skupiny ľudí so psychiatrickým ochorením a ľudí závislých na alkohole či iných návykových látkach (Pleace, 2011, Tsemberis, 2010). V reakcii na neschopnosť systému prestupného bývania začleňovať do života najzraniteľnejšie skupiny ľudí, ktorí popri skúsenosti dlhodobého bezdomovectva majú komplexné potreby v mnohých ďalších oblastiach, následne vznikol systém *housing-first*, v ktorom je získanie samostatného bývania chápané nie ako odmena za spoluprácu a úspešnú liečbu, ale ako základný predpoklad zlepšenia situácie v ďalších oblastiach života klienta.

Systém housing-first bol vytvorený organizáciou Pathways to housing v r. 1992 v USA pre ľudí, ktorí sú dlhodobo bez domova a majú komplexné potreby podpory vyplývajúce zo závažného duševného ochorenia a/alebo závislosti na návykových látkach. Prístup housing-first je založený na skúsenosti, že hlavnou výzvou každého dňa pre týchto ľudí je nájsť bezpečné miesto na prenocovanie, obzvlášť ak sa odmietajú podriaďovať pravidlám v inštitúciách krízového ubytovania, čo môže neraz súvisieť aj s ich zdravotným stavom. Iné potreby, navyše klientmi neraz vnímané len ako nanútené podmienky získania stáleho bývania (vrátane pravidelnej účasti na liečebnom procese), sa preto často dostávajú do úzadia. V rámci systému prestupného bývania neriešenie týchto iných potrieb viedlo k opakovanému prepadu ľudí na nižšie stupne bývania. Samostatné bývanie je tak v prístupe housing-first chápané ako základná potreba každého človeka, ktorej naplnením klienti získajú priestor a motiváciu určiť si ďalšie ciele, v ktorých by vo svojom živote s podporou tímu pracovníkov radi dosiahli zmenu.

Významným dôvodom následného rozšírenia prístupu housing-first vrátane mnohých európskych krajín a jeho modifikácií pre ďalšie ciele a cieľové skupiny v rámci prevencie a riešenia bezdomovectva (bližšie pozri časť 1.4) bola podstatne vyššia miera úspešnosti v počte klientov, ktorí si po absolvovaní programu a ukončení poskytovania podporných služieb dokázali udržať samostatné bývanie. Kým v systéme prestupného bývania bolo v tomto ohľade spravidla úspešných 40-50 % klientov, v prístupe housing-first išlo až o dvojnásobný počet – 80-90 % klientov (Pleace, 2013; Tsemberis, 2010). Základným vysvetlením tohto rozdielu je skutočnosť, že kým v systéme prestupného bývania sa klienti po príprave v tréningovom byte presúvajú do samostatného nájomného bývania ako do nového prostredia, v ktorom sa im už podpora neposkytuje, v prístupe housing-first bývajú klienti od začiatku vo vlastnom nájomnom byte ako v prirodzenom prostredí, v ktorom tiež môžu získavať skúsenosti s riešením rôznych problémových situácií s podporou poskytovaných služieb. Ukončenie poskytovania služieb tak pre nich zároveň neznamená zmenu miesta bývania (Tsemberis, 2010).

## 1.2. Vnútna štruktúra a princípy práce s klientom

Obidva systémy sa takisto odlišujú vo vnútornom usporiadaní a v princípoch práce s klientom.

Systém prestupného bývania z hľadiska usporiadania pozostáva z viacerých stupňov bývania, ktoré sa odlišujú kvalitou. Na začiatku sú terénni pracovníci, ktorí klientov vyhľadávajú. Najnižším stupňom sú zariadenia krízového ubytovania – nocľahárne. Na vyššom stupni sú zariadenia dočasného krízového ubytovania, v ktorých klient môže stráviť určité obdobie (spravidla 6-24 mesiacov) a môže ich služby využívať aj počas dňa – v podmienkach SR sú nimi najmä útulky. Nasledujú tréningové byty, ktoré môžu mať podobu komunitného bývania, bývania v oddelených priestoroch zariadenia so samostatnou nájomnou zmluvou, či bývania v nájomných bytoch s podporou sociálnych pracovníkov (Tsemberis, 2010) – tieto v SR zatiaľ nemajú ukotvenie, čomu sa budeme podrobnejšie venovať v 2. Kapitole. Najvyšším stupňom je samostatné nájomné bývanie.

Hlavným princípom systému je motivovať klienta a naučiť ho takým zručnostiam, aby sa presunul z najnižšieho do najvyššieho stupňa bývania, t. j. ide o princíp zásluhovosti. Zároveň to znamená, že systém je obojstranne priepustný a umožňuje v prípade porušenia pravidiel aj presun klienta z vyššieho stupňa na nižší, príp. pri nesplnení podmienok presunu na vyšší stupeň dlhodobú stagnáciu. Najvyšší stupeň, samostatné bývanie, môžu dosiahnuť len tí klienti, ktorých podľa pravidiel hodnotenia v rámci daného programu možno pokladať za pripravených – často v zmysle pripravenosti pravidelne uhrádzať náklady spojené s bývaním, či takého správania, ktoré nebude viesť k



sťažnostiam susedov. Zodpovednosť za situáciu v bývaní sa v plnom rozsahu prenáša na samotného klienta. Napríklad k otázke pripravenosti uhrádzať náklady systém pristupuje ako k záležitosti zručnosti, nie finančnej situácie klienta. Ak klient nemá dostatok prostriedkov na to, aby si hradil náklady za bývanie vo vyššom stupni, nemôže sa tam presunúť. Rovnako, ak klient náklady neuhrádza, prichádza o bývanie bez ohľadu na to, či k danej situácii došlo preto, že svoje prostriedky na tento účel odmietol použiť, alebo tieto prostriedky ani nemal napríklad v dôsledku krátkodobého výpadku príjmu (porov. Kocman, Klepal, 2015). U klientov s duševným ochorením, resp. závislých na návykových látkach tiež systém požaduje absolvovanie liečby a preukázanie istého obdobia abstinencie, a až následne im môže byť ponúknuté samostatné bývanie.

Prístup *housing-first* z hľadiska usporiadania nezahŕňa žiadne formy inštitucionálneho bývania a ľudom bez domova ponúka okamžitý prístup k stálemu cenovo dostupnému bývaniu v prirodzenom prostredí medzi ostatnými bežnými obyvateľmi. Ľudia bez domova sa presúvajú do vlastného bývania, pričom im je naďalej poskytovaná signifikantná podpora. V rámci tejto podpory sa využíva individualizovaný prístup, ciele, ktorých sa podpora týka, si v značnej miere určuje samotný klient.

Z hľadiska podmienok vstupu do systému *housing-first* je jeho kľúčovou črtou, že sa nevyžaduje absolvovanie psychiatrickej liečby ako podmienka pre poskytnutie bývania, t. j. pre zaradenie do programu nemusí žiadateľ preukazovať svoju abstinenciu, resp. prebiehajúcu liečbu duševného ochorenia. Namiesto požadovania psychiatrickej liečby sa *housing-first* zameriava na tzv. redukciu negatívnych dôsledkov (harm reduction) tým, že vytvára priestor na riešenie príčin zdravotných problémov, resp. problémov so závislosťou. Ak užívanie návykových látok naruša bežný život klienta, pracovníci s ním vedú otvorenú diskusiu o výhodách a nevýhodách takéhoto konania. Samozrejme klientov motivujú k účasti na liečebnom procese, ale klienti nie sú nútení k formálnemu záväzku liečbu absolvovať.

Jedinými dvomi podmienkami, s ktorými by žiadatelia mali súhlasiť, sú, že budú akceptovať návštevu pracovníkov projektu *housing-first* v poskytnutom byte raz týždenne, ako aj že 30 % svojho príjmu budú používať na úhradu nájomného, s čím sa budú spájať aj ich nájomné práva. Cieľom pravidelnej týždennej návštevy je diskutovať, ako sa klientovi darí, aké sú jeho plány na najbližšie obdobie, ktoré sú jeho hlavné aktuálne nepokryté potreby. Súčasťou je tiež neformálne hodnotenie prostredia, v ktorom klient žije. V nadväznosti na to ponúkajú pracovníci klientovi asistenciu podľa jeho potrieb.

Prístup *housing-first* je tak založený na štyroch kľúčových princípoch:

- Zohľadňovanie preferencií klienta,
- oddelenie bývania od podporných služieb,
- orientácia na zlepšenie situácie klienta,
- integrácia v komunite (Tsemberis, 2010).

Zohľadňovanie preferencií klienta znamená, že na rozdiel od väčšiny iných programov, ktoré sú prísne štruktúrované, sa v systéme *housing-first* kladie dôraz na to, aby si klient mohol vybrať a sám rozhodnúť, v akej lokalite bude bývať, ako si svoj byt zariadi, či chce bývať s niekým alebo sám. Takýto rešpekt voči preferenciám klienta, aj keď prirodzene ovplyvnený napríklad cenovou dostupnosťou či veľkosťou ponúkaných bytov, je tiež súčasťou procesu prípravy návratu do života. Keď už zanikne jeho najčastejšia denná starosť o bezpečnosť – nájdenie miesta na prenocovanie a bývanie, môžu nasledovať ďalšie ciele, ktoré si klient takisto určuje sám a môžu byť veľmi rôznorodé – obnovenie kontaktov s rodinou, hľadanie zamestnania, liečba chronických problémov, denné nakupovanie, oddych a obnova po stresujúcom živote na ulici. Dôraz na možnosť výberu klienta sa

rovnako kladie v situáciách krízy a ohrozenia – napríklad keď prekročil svoje možnosti a nemá prostriedky na úhradu nájomného, alebo keď opäť prepadol závislosti. Pracovníci v takom prípade hľadajú a ponúkajú možné riešenia, ale prijímať za svoje by ich mal klient. Napríklad ak klientke hrozí vystaňovanie z dôvodu, že si do bytu pozvala príliš veľa kamarátov, ktorí svojím správaním rušili susedov, pracovníci môžu navrhnúť riešenia, ako napr. stretnutie klientky s prenajímateľom s cieľom nájsť dohodu, či hľadanie iného podnájomu. Tým sa klienti učia prijímať v budúcnosti lepšie rozhodnutia. Ide o experienciálne učenie, kedy klienti prijímajú rozhodnutia a pozorujú ich dôsledky.

Princíp oddelenia bývania od podporných služieb znamená, že organizácia poskytujúca podporné služby nie je zároveň poskytovateľom bývania, ale jeho sprostredkovateľom. Klient tak uzatvára samostatné zmluvy s poskytovateľom služieb a s prenajímateľom. Takýto postup má viaceré výhody: poskytovateľ podpornej služby nemusí byť zároveň v pozícii „vymáhača úhrad“, ktorý by klientovi hrozil vystaňovaním, ale v prípade zložitej situácie mu naďalej poskytuje podporu v zmysle hľadania alternatívnych riešení a to aj vtedy, ak by napokon došlo k ukončeniu nájomnej zmluvy zo strany prenajímateľa. V takom prípade je napríklad možné využiť opatrenia prevencie bezdomovectva (Ondrušová, Fico, 2015), takže sa klient nemusí ocitnúť na ulici bez strechy nad hlavou. Iným príkladom je nespolupráca klienta pri liečbe či využívaní podporných služieb – ani v takom prípade vďaka oddeleniu služieb od bývania nemusí dôjsť k strate bývania. Podobne, ak sa situácia klienta zlepšila natoľko, že ďalšie podporné služby nepotrebuje, ostáva bývať v prostredí, na ktoré bol zvyknutý; s ukončením poskytovania služby zároveň nemusí meniť svoju adresu a zvykať si na nové podmienky. Služby sa poskytujú časovo neobmedzene, podľa potreby klienta a tým je k dispozícii neustále, väčšina služieb sa poskytuje v prirodzenom prostredí klienta, napr. v jeho byte, na pracovisku.

Orientácia na zlepšenie situácie klienta zahŕňa na rozdiel od liečebných plánov vypracovaných lekármi v tradičnom prístupe ciele určené samotnými klientmi, čo napomáha ich ochote spolupracovať s tímom a je obzvlášť dôležité v čase krízy. V pôvodnom newyorskom housing-first programe v skutočnosti s klientmi pracovali dva tímy. Jeden z nich sa zameriaval na podporu udržania bývania klienta – to môže zahŕňať komunikáciu s prenajímateľom či s príslušnými úradmi napr. pri vybavovaní sociálnych dávok. Druhý, interdisciplinárny tím sa venoval práci s klientmi s najzávažnejšími formami duševného ochorenia, s využitím metód ACT a ICM (Pleace, 2011). Interdisciplinárny tím je tvorený odborníkom v oblasti psychiatrie, človekom so skúsenosťou s bezdomovectvom, ktorý sa úspešne začlenil do života a ako niekdajší užívateľ danej služby poskytuje klientovi podporu, okrem toho má v tíme zastúpenie zdravotník, odborník v oblasti návykových látok, pracovník zameraný na podporu rodinných väzieb a odborník v rámci podporovaného zamestnávania (Pleace, 2011).

Pri uplatňovaní princípu integrácie do komunity sa zase vychádza zo skúseností s komunitnými sociálnymi službami a s procesom deinštitucionalizácie vo vzťahu k osobám so zdravotným postihnutím. Pri uskutočňovaní integrácie sa napríklad uplatňuje pravidlo, aby v jednom obytnom dome nemali klienti projektu housing-first prenajatých viac ako 20 % bytov, t. j. aby skutočne bývali v prirodzenom prostredí.

Porovnanie obidvoch prístupov vo vybraných aspektoch ponúka nasledujúca tabuľka.

**Tabuľka č. 1: Porovnanie systému prestupného bývania a housing-first vo vybraných aspektoch**

	Housing-first	Systém prestupného bývania
Prístup k samostatnému bývaniu	Hneď po zaradení do systému	Postupný prechod rôznymi typmi ubytovania, samostatné bývanie pre tých, ktorí splnia podmienky
Podiel klientov, ktorí si po absolvovaní programu udržali bývanie	80%	40%
Metóda práce	Individualizovaná, na mieru šitá podpora	Diferencovaný systém sankcií a „odmien“ založený na miere spolupráce klienta
Východiskový predpoklad	Samostatné bývanie je základnou potrebou každého človeka, nie motiváciou či odmenou	Ľudia bez domova sa potrebujú naučiť samostatnému životu a nie všetci budú úspešní

Zdroj: Benjaminsen a Dyb (2008) In: FEANTSA (2012), upravené

### 1.3. Porovnanie možností a kritika systémov

V odbornej literatúre sa venuje veľká pozornosť kritike a porovnávaniu systému prestupného bývania a housing-first – jej prehľad ponúka napr. Raitakari a Juhila (2015).

Kritici poukazujú na viaceré nedostatky systému prestupného bývania. Na jednej strane systém prestupného bývania priamo predpokladá, že „ľudia bez domova sa potrebujú naučiť samostatnému životu a nie všetci budú úspešní“ („On the way home“, 2012). Inak povedané, systém nemá ambíciu presúvať do samostatného bývania všetkých klientov. Na tento najvyšší stupeň bývania dosahuje približne 30 % (Tsemberis, 2010) a v niektorých prípadoch len 10-15 % klientov (Kocman, Klepal, 2015). Veľká väčšina klientov ostáva na nižších stupňoch bývania dlhodobo, príp. sa tam opakovane vracajú po krátkom období bývania u známych, napr. ak pravidlá v zariadení obmedzujú možnú dĺžku pobytu len na určitý čas. Ďalší striedavo využívajú služby nocľahární, zariadení na liečbu závislostí, a ako páchatelia drobnej kriminality sú krátkodobo umiestňovaní v zariadeniach na výkon trestu (Pleace, 2011). Okrem toho inštitucionálne bývanie vo svojej podstate vôbec neumožňuje získať potrebné zručnosti pre samostatné bývanie a vyžaduje úplne iný typ zručností, ako napr. zdieľanie spoločných priestorov na stravovanie a bývanie, obmedzovanie návštev a pod. (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). V dôsledku tohto predpokladu má systém limitovaný potenciál opätovne začleniť do bežného života väčšinu svojich klientov.

Zároveň je častým argumentom proti systému prestupného bývania jeho vysoká nákladovosť. V časopise New Yorker bol v tejto súvislosti v r. 2006 publikovaný známy príbeh Murraya Bara, ktorý ako vojnový veterán strávil na ulici 15 rokov života. V dôsledku užívania alkoholu s ním pravidelne prichádzala do kontaktu mestská polícia, zdravotnícki pracovníci a rovnako zamestnanci väznice. V istom období sa Murray zúčastnil odvykacieho liečebného programu a získal prácu, v ktorej bol úspešný. Ale po ukončení podporných služieb o prácu prišiel a opäť sa ocitol na ulici. Počas tohto 15-ročného obdobia už niektorých z pracovníkov pokladal za dobrých známych. Jeden z policajných veliteľov vyčíslil, že suma za všetky krízové služby, ktoré boli Murrayovi poskytnuté predstavuje najmenej 1 milión dolárov. Jeho situácia sa tým však nijako nezmenila. V porovnaní s tým sa ukazuje, že systém housing-first je finančne menej náročný ako systém prestupného bývania, keďže nezahŕňa náklady na výstavbu zariadení a znižuje využívanie krízových služieb. Klienti sú jeho súčasťou

podstatne kratší čas vzhľadom na to, že majú zabezpečené samostatné bývanie. Tsemberis (2010) pritom odhadol, že v USA sú ročné náklady spojené so službami pre klientov žijúcich dlhodobo na ulici, resp. v najnižšom stupni bývania, vrátane nákladov spojených so zdravotníckymi a policajnými zásahmi, na úrovni 40 500 USD, zatiaľčo náklady na klienta v systéme housing-first predstavujú sumu 17 – 24 tisíc USD. V systéme housing-first sú finančné Prostriedky potrebné najmä na prípravu a prácu tímu odborníkov, ale aj na úhradu časti nájmu klienta. Dostatočné finančné krytie je v skutočnosti jedným z predpokladov úspešnosti systému housing-first, čo potvrdzuje aj skúsenosť z Budapešti, kde v dôsledku chýbajúcich zdrojov došlo k zníženiu intenzity podporných služieb a časovému obmedzeniu ich poskytovania, čo sa prejavilo na nízkej miere udržania bývania klientov (Busch-Geertsema, 2013).

Rovnako v odbornej literatúre existuje niekoľko námietok voči prístupu housing-first. Prvá z nich sa týka toho, že ani tento prístup sa nezameriava na riešenie širších spoločenských problémov, ktoré môžu viesť k bezdomovectvu. Takže hoci môže byť housing-first úspešný v miere udržania bývania klientov po ukončení poskytovania podporných služieb, celkový počet ľudí bez domova môže stále rásť, napr. v dôsledku vysokej miery nezamestnanosti (Pleace, 2013). Nie je možné očakávať riešenia sociálnych nerovností rýchlym, jednoduchým a lacným spôsobom (Raitakari, Juhila, 2015). Tento argument však nemožno pokladať za spochybnenie princípov či výsledkov systému housing-first. Chudoba, zlý zdravotný stav, nedostatočné príležitosti a ďalšie problémy môžu niekedy pretrvať, ale chronické bezdomovectvo a z toho vyplývajúce negatíva dokáže housing-first efektívne ukončovať (Pleace, 2013).

Inou námietkou je, že housing-first v skutočnosti dosahuje menej ako systém prestupného bývania, keďže má aj nižšie ciele. Úspešný klient v systéme prestupného bývania má samostatné bývanie a je abstinentom, zatiaľčo v prístupe housing-first klienti vyličení byť nemusia. Táto námietka však nie je presná z dvoch dôvodov. Jednak sa aj v rámci prístupu housing-first pracuje s obmedzovaním negatívnych dopadov závislosti klienta, napr. s využitím vyššie zmienených metód ACT a ICM. Podruhé, pri porovnaní miery udržania bývania po ukončení poskytovania služieb má systém housing-first dvojnásobne vyššiu úspešnosť (80 % všetkých klientov) ako systém prestupného bývania (40-50 % klientov, ktorí dosiahli na samostatné bývanie), pričom trvalé bývanie, možnosť výberu, ktorú má klient, a možnosť sebaurčenia znižujú symptómy duševného ochorenia a zvyšujú kvalitu života. Housing-first tak prispieva k celkovej pohode viac ako systém prestupného bývania (Pleace, Bretherton, 2013).

Napokon, tretia námietka súvisí s tzv. selektívnym marketingom – pomerne silným lobbíngom v prospech housing-first a vysokou úspešnosťou pilotných projektov aj vďaka tomu, že organizácie si zámerne vyberajú za účastníkov najmenej problémových klientov – čo je v priamom rozpore s oficiálne deklarovanými cieľmi programu. V tejto súvislosti viacerí experti pripúšťajú, že aj vzhľadom na síce narastajúci, ale stále obmedzený počet programov housing-first nie je existujúca báza poznatkov o efektívnosti prístupu housing-first, resp. jeho uplatňovania zatiaľ dostatočná. Napriek tomu sú dosiahnuté výsledky pozitívne a môžu byť vnímané ako podpora pre zavádzanie housing-first aj v ďalších mestách a krajinách (Raitakari, Juhila, 2015).

#### 1.4. Modifikácie a rozšírenie prístupu housing-first

Naznačili sme už, že vďaka vysokej miere udržania klientov v samostatnom bývaní aj po ukončení poskytovania služieb sa prístup housing-first rozšíril tak v širšom kontexte prevencie a riešenia bezdomovectva, ako aj geograficky.

V širšom kontexte prevencie a riešenia bezdomovectva sa prístup poskytnutia samostatného bývania ako prvého kroku začal uplatňovať aj vo vzťahu k ďalším cieľovým skupinám, ktoré napríklad nevyžadujú natoľko intenzívne podporné služby, t. j. rozšíril sa z klientov s duševným ochorením či závislosťou aj na ďalšie skupiny ľudí bez domova. Na základe toho vznikol termín *housing-led* - prístup založený na bývaní ako prvom kroku.

Termín *housing-led* bol navrhnutý na európskej konsenzuálnej konferencii v r. 2010 na označenie politik, ktoré majú za cieľ zvýšiť a urýchliť prístup k stálemu bývaníu a posilňovať prevenciu a poskytovanie adekvátnej podpory ľuďom v ich domovoch podľa ich individuálnych potrieb (Homeless in Europe, autumn 2014). V tomto prístupe je poskytovaná podpora menej intenzívna a nezahŕňa interdisciplinárny tím odborníkov, čo vyplýva zo samotnej situácie klientov.

Inú terminológiu navrhuje Pleace (2012), ktorý o. i. reagoval na praktickú výzvu súvisiacu s otázkou, aké kritériá musia spĺňať rôzne iniciatívy, aby mohli byť pokladané za projekty housing-first. Je napríklad postačujúce, ak sa klientom v projekte poskytne bývanie len na určitý čas? Musia byť súčasťou projektu tímy ACT? Tieto otázky takisto majú svoje opodstatnenie pri zisťovaní úspešnosti a presadzovaní projektov *housing-first*. Ak bola napríklad miera udržania samostatného bývania v projekte v Budapešti len na úrovni 48 % (Busch-Geertsema, 2013), znamená to spochybnenie prístupu *housing-first* ako takého, alebo ide o nedostatočné uplatňovanie jeho základných princípov? Pleace (2012) tak na základe uplatňovania štyroch vyššie popísaných kľúčových princípov *housing-first* rozlišuje tri typy *housing-first* projektov: Prvý typ predstavujú tie, ktoré do veľkej miery replikujú pôvodný model *housing-first*, ako bol vytvorený organizáciou Pathways to Housing (tieto projekty označuje ako PHF). Druhým typom je tzv. koncentrované bývanie (*communal housing*), t. j. projekty, v ktorých sa klientom síce neponúka rozptýlené bývanie ako v pôvodnom modeli, ale všetky ďalšie princípy *housing-first* sú zachované. Každý klient tak má svoju vlastnú nájomnú zmluvu a sú mu poskytované podporné služby podľa jeho potrieb. Tretím typom sú projekty *housing first light services*, – ktoré predstavujú život v bežnom bývaní a menej intenzívnu podporu, keďže sú určené pre klientov s menej komplexnými potrebami. Tento typ je synonymom vyššie zmieneného termínu *housing-led* (Pleace, 2013).

Uvedená typológia tiež umožňuje vyčleniť tie projekty, ktoré nemožno považovať za *housing-first*. Konkrétne sa za *housing-first* nepokladá žiadna služba v rámci akejkoľvek formy prestupného bývania, t. j. ktorá má dané časovo vymedzené nároky na zmenu správania klienta smerom k pripravenosti na samostatné bývanie; mobilne poskytované služby, ktoré klientov umiestňujú do bežného bývania, ale ktoré vyžadujú abstinenciu alebo plnenie programu liečby; mobilné služby, ktoré poskytnú bývanie niekomu z prestupného systému, alebo ktoré sú posledným stupňom v rámci prestupného bývania; rovnako sa za *housing-first* nepokladá krízová intervencia – keďže tá je časovo obmedzená; ako ani *housing led* prístupy, ktoré sú založené na princípoch poskytnutia bývania ako prvého kroku, ale sú určené pre ľudí s menej komplexnými potrebami, a aj ponúkajú menej intenzívne služby (Pleace, 2013).

Napokon mal prístup *housing-first* vplyv aj na zmenu stratégií v oblasti prevencie bezdomovectva, kde sa začalo uplatňovať tzv. rýchle ďalšie bývanie (*rapid re-housing*). Cieľom *rapid re-housing* je v

maximálnej možnej miere skrátiť obdobie bezdomovectva tým, že ľuďom, ktorí sa ocitli na ulici či v zariadení krízového ubytovania, bude ponúknuté samostatné bývanie s potrebnou podporou, ktorá môže zahŕňať časovo obmedzenú finančnú výpomoc na zabezpečenie bývania (ak nie je možné okamžité poskytnutie sociálneho bývania), príp. iné podporné služby (vrátane asistencie pri hľadaní cenovo dostupného bývania, poradenstva v oblasti manažmentu financií a pod.). Na rozdiel od pôvodného *housing-first* modelu sa tak *rapid re-housing* nezameriava na ľudí, ktorí majú dlhodobú skúsenosť s bezdomovectvom, takisto nie je primárne určený pre ľudí s komplexnými potrebami. Jedným zo základných východísk *rapid re-housing* je téza, že mnohí jednotlivci a rodiny strácajú domov v dôsledku zlej finančnej situácie. Tieto rodiny sa zväčša významne nelíšia od iných rodín s nízkymi príjmami, väčšina z nich má skúsenosť so samostatným bývaním, a preto sa zručnostiam samostatného bývania nepotrebujú učiť poskytovaním dlhodobých podporných služieb. Navyše má dĺžka trvania bezdomovectva významný negatívny vplyv na všetky oblasti života, preto je potrebné ju v maximálnej možnej miere skracovať. Celkovo sa *rapid re-housing* zameriava na riešenie problémov bezprostredne súvisiacich so zabezpečením bývania, nevenuje sa iným potrebám klientov, akými môžu byť chudoba či nezamestnanosť.

Prehľad terminologického vymedzenia prístupov odvodených od *housing-first* ponúka nasledujúca tabuľka č. 2.

**Tabuľka č. 2: Terminologické vymedzenie prístupov založených na bývaní ako prvom kroku**

	Poskytované služby	Cieľová skupina
Housing first/PHF	Podpora pri udržaní bývania Riešenie komplexných potrieb s ohľadom na preferencie klienta	Ľudia dlhodobo / opakovane bez domova s komplexnými potrebami (závislosť, duševné ochorenie)
Housing-led / housing-first – light services	Ponuka bývania Menej intenzívne podporné služby	Ľudia bez domova, bez komplexných potrieb
Rapid re-housing	-identifikácia vhodného bývania -dočasná (finančná) podpora po nast'ahovaní -individualizovaná práca s klientom	Jednotlivci a rodiny bezprostredne po strate domova zväčša z ekonomických dôvodov, bez komplexných potrieb

Zdroj: Ondrušová

V geografickom zmysle je vo vzťahu k využívaniu prístupu *housing-first* v rámci EÚ v súčasnosti možné rozlíšiť štyri skupiny krajín:

1. Krajiny implementujúce *housing-first* ako dominantný prístup k riešeniu bezdomovectva – Dánsko, Fínsko, Škótsko;
2. Krajiny, ktoré prijali národnú stratégiu riešenia bezdomovectva založenú na prístupe *housing-first*, ale táto zatiaľ nie je v praxi plne implementovaná – Írsko, Portugalsko, Francúzsko;
3. Krajiny, kde je prístup *housing-first* pomerne rozšírený, ale pre niektoré cieľové skupiny ostáva dominantný systém prestupného bývania – Anglicko, Severné Írsko, Holandsko, Nemecko, Švédsko

4. Krajiny, kde *housing-first* nie je všeobecne rozšírený, aj keď môžu existovať niektoré lokálne iniciatívy založené na tomto prístupe – Rakúsko, Španielsko, Grécko, Slovinsko, Maďarsko, Poľsko, ČR („On the Way Home“, 2012).

Okrem toho bola s cieľom hodnotenia projektov *housing-first* v európskom kontexte v odbornom periodiku Európskej federácie organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova FEANTSA - Európske observatórium bezdomovstva (EOH). Publikovaná štúdia, ktorá porovnávala skúsenosti s implementáciou takýchto projektov v piatich európskych mestách - Amsterdam, Budapešť, Kodaň, Glasgow a Lisabon. Autor, Wolker Busch-Geertsema (2013) sa zamerával na hodnotenie projektov z hľadiska počtu a profilov klientov; oblastí, v ktorých klienti potrebovali podporu; spokojnosti klientov; stability/udržateľnosti bývania; zmien v kvalite života a v užívaní návykových látok; sociálnej integrácie a nákladov. Žiadny z piatich projektov presne nereplikoval pôvodný model *housing-first* a okrem Kodane išlo o pilotné projekty. V Glasgowe sa napríklad projekt *housing-first* zamerával na užívateľov heroínu, z ktorých zhruba polovica mala menej ako 36 rokov. Väčšina z nich tiež v čase zapojenia nemala zamestnanie. Ako dôležitá oblasť podpory sa v niektorých projektoch ukázal nedostatok sociálnych kontaktov, najmä ak boli klienti v rozptýlenom bývaní a chceli prerušiť staré kontakty so svojimi známymi z ulice. To so sebou prinášalo izoláciu a osamelosť. Podpora v tomto smere bola najviac intenzívna bezprostredne po nastúhovaní klienta. Celková spokojnosť klientov s účasťou v projektoch bola veľmi vysoká. V niektorých prípadoch, najmä v Budapešti, sa objavili výhrady týkajúce sa obmedzených možností výberu bývania a dlhým čakacím obdobím pridelenia bytu. Najvyššia miera udržania samostatného bývania po ukončení poskytovania služieb, viac ako 90 %, bola v Kodani a Amsterdame, podobne v Glasgowe. V Lisabone to bolo takmer 80 % po troch rokoch fungovania projektu, pričom táto nižšia hodnota môže súvisieť aj so znížením rozpočtu projektu. Výnimkou bol projekt v Budapešti, ktorý ale vo viacerých ohľadoch nenaplňoval princípy *housing-first* – napríklad klientom ponúkal len časovo obmedzené bývanie na jeden rok. V každom z piatich projektov s výnimkou Budapešti tiež došlo k výrazným zlepšeniam v oblasti užívania návykových látok. Naopak, menej pozitívne výsledky boli zaznamenané pri získaní plateného zamestnania (Busch-Geertsema, 2013).

### 1.5. *Peer review* skúsenosti s prístupom *housing-first* v Belgicku

Vyhodnocovanie prístupu *housing-first* rezonuje aj v kontexte stratégie Európa 2020<sup>1</sup>. V rámci 2. Osi implementačného programu tejto stratégie, ktorý sa realizuje pod záštitou Európskej komisie, pod označením EaSI - Program EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie<sup>2</sup>, sa v marci 2016 uskutočnilo *peer review* stretnutie v oblasti sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie, ktorého cieľom bolo diskutovať o skúsenostiach s implementovaním prístupu *housing-first* v Belgicku. Cieľom *peer-review* stretnutí v oblasti sociálnej ochrany je výmena skúseností, osvedčených postupov a inovatívnych riešení jednotlivých členských štátov. Od roku 2004 išlo už o siedme *peer-review* stretnutie, pričom každé z nich bolo zamerané na politiku inej krajiny (napr. v Rakúsku išlo o tému sčítania ľudí bez domova na území Rakúska a v Portugalsku bola témou príprava národnej stratégie riešenia problematiky bezdomovectva). Procesu *peer review* v Belgicku sa zúčastnili zástupcovia desiatich krajín, ako aj zástupcovia organizácií Eurocities a FEANTSA. V každej z týchto krajín už bol odskúšaný aspoň jeden pilotný projekt *housing-first* (napr. V Holandsku išlo o 20 takýchto projektov,

<sup>1</sup> Bližšie informácie o stratégii Európa 2020 sú dostupné napr. na: <http://www.eu2020.gov.sk/europa-2020/>

<sup>2</sup> Angl. the PROGRESS axis2 of the EU's Programme for Employment and Social Innovation (EaSI).



v Španielsku boli projekty *housing-first* realizované s podporou vlády v Madride, Barcelone, Malage; v Rakúsku vo Viedni a Salzburgu).

Ako sa uvádza v súhrnnej správe *peer review* stretnutia (Busch-Geertsema, 2016), v Belgicku bol prístup *housing-first* testovaný v piatich najväčších mestách v krajine<sup>3</sup>, v období september 2013 – jún 2016, pričom neskôr sa zapojili ďalšie 3 stredne veľké mestá. *Peer review* sa celkovo týkalo *housing-first* projektov v jedenástich belgických mestách.

Zodpovednosť za problematiku bezdomovectva je v Belgicku rozptýlená na rôzne úrovne – od federálnej, cez regionálnu, až po samosprávnú. Jedným z problémov pri riešení bezdomovectva v tejto krajine je pomerne malý trh s verejnými nájomnými bytmi. Ľuďom bez domova sa tradične poskytovala pomoc v systémoch prestupného bývania a v zimných mesiacoch v zariadeniach krízového ubytovania – nocľahárňach. Do týchto zariadení opakovane prichádzali tí istí klienti. Aj z týchto dôvodov vznikla spomenutá „bottom-up“ iniciatíva piatich miest – Housing-first Belgium. Praktickým premietnutím iniciatívy bola realizácia samostatných projektov s vlastným tímom odborníkov a partnerov zo všetkých troch sektorov v každom z piatich miest. Všetky projekty boli zamerané na ľudí s komplexnými potrebami a v značnej miere vychádzali z princípov pôvodného *housing-first*. Boli vytvorené bez podrobných metodických usmernení zo strany národných orgánov, čím sa táto iniciatíva líšila od programov v niektorých iných krajinách, ako napr. vo Francúzsku a Kanade. Mali však zabezpečené spoločné financovanie, s podporou federálnych orgánov ako aj národnej lotérie. V prvých dvoch rokoch predstavovali súhrnné ročné náklady / dotácie pre odborné tímy, troch evaluátorov a jedného koordinátora projektov sumu 860 tis. Eur.

V piatich projektoch *housing-first* v Belgicku tak bolo zapojených 144 ľudí bez domova. S ambíciou porovnať úspešnosť týchto projektov v oblasti udržania bývania boli v období ich realizácie dvomi kontrolnými skupinami ľudia bez domova, ktorí sa aktuálne nachádzali v tradičnom systéme prestupného bývania (išlo o 137 klientov), ako aj 100 ľudí so skúsenosťou bezdomovectva, ktorí už bývanie vďaka systému prestupného bývania získali. U klientov v projektoch *housing-first* boli viac zastúpené komplexné potreby - 11 % z nich malo diagnostikovanú schizofreniu, v porovnaní s 5 % v dvoch kontrolných skupinách; zároveň 58 % malo problémy s užívaním návykových látok, v porovnaní s 37 % v druhej Kontrolnej skupine, ale 66 % v kontrolnej skupine klientov aktuálne zaradených v systéme prestupného bývania. Po roku od spustenia projektov *housing-first* sa potvrdila vysoká úspešnosť v udržaní bývania (išlo až o 93 % klientov), hoci v systéme prestupného bývania bola miera udržania bývania takisto vysoká (88 % klientov). V tradičnom systéme však po roku získalo nájomné bývanie len 36 % klientov. Na druhej strane, v súvislosti s kompenzáciou nedostatku nájomných bytov vo verejnom sektore v Belgicku bolo oveľa jednoduchšie nájsť nájomné bývanie na bežnom trhu pre klientov systému prestupného bývania, zatiaľ čo klienti projektov *housing-first* sa oveľa častejšie nachádzali v mestských bytoch.

Z belgickej skúsenosti s implementáciou projektov *housing-first* pre ľudí dlhodobo bez domova s komplexnými potrebami tak môže byť inšpiráciou pre ostatné krajiny kreativita pri zabezpečovaní cenovo dostupného udržateľného bývania pre klientov - tak v rozširovaní ponuky bytov vo verejnom sektore, ako aj v nachádzaní voľných nájomných bytov v súkromnom sektore. Inšpiráciou sú tiež dve kontrolné skupiny, keďže spravidla býva súčasťou evaluácie len jedna kontrolná skupina klientov systému prestupného bývania. Na druhej strane, okrem nedostatku bytov boli ďalšími rizikami, ktoré zdôrazňovali účastníci *peer review* stretnutia v súvislosti s *housing-first*, sociálna izolácia a hľadanie zmysluplných aktivít pre klientov. Výzvou tiež ostáva zabezpečovanie udržateľnosti pilotných projektov a ich transformácia smerom k systémovému uplatňovaniu v oblasti riešenia bezdomovectva.

---

<sup>3</sup> Brusel, Antverpy, Ghent, Charleroi, and Liège.



## 1.6. Záver kapitoly

Vyššie zmienené príklady krajín a miest, ktoré majú skúsenosť s uplatňovaním prístupov založených na bývaní ako prvom kroku, ukazujú, že vytváranie systémových možností prístupu k stabilnému bývaní pre ľudí s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva je aj v európskom priestore bežnou súčasťou verejných politík.

Zároveň napriek rýchlemu rozširovaniu iniciatív *housing-first* nemožno povedať, že by systém prestupného bývania v európskych krajinách prestal byť prítomný (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Otázka úplnej transformácie poskytovaných služieb smerom k *housing-first* sa skôr javí ako dlhodobý cieľ, ku ktorému sa formálne zaviazali predovšetkým škandinávske krajiny. Takáto transformácia je pomerne náročná, podobne ako v prípade deinštitucionalizácie sociálnych služieb poskytovaných ľuďom so zdravotným postihnutím na komunitné služby. Jej opodstatnenosť je však čoraz menej spochybňovaná. Rovnako ako v prípade deinštitucionalizácie sociálnych služieb bude jedným z kľúčových prvkov transformácie systému prestupného bývania na projekty založené na bývaní ako prvom kroku redukcia inštitucionálneho bývania v zariadeniach pre ľudí bez domova: „Aj keby sa niektorí ľudia bez domova potrebovali pripraviť na vlastné bývanie, nie je žiadny dôvod, aby sa to dialo v inštitucionálnom prostredí.“ (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). K argumentom podporujúcim deinštitucionalizáciu služieb aj pre ľudí bez domova okrem iného patrí eticky sporná kontrola ľudí bez domova, viažuca sa k inštitucionálnemu bývaní v zariadeniach (napr. vrátane kontroly dodržiavania pravidiel o čase príchodu a odchodu zo zariadenia, či možnosti prijímať návštevy), príp. ochrana okolia pred týmito ľuďmi ako dôvod ich vyčleňovania do inštitucionálneho bývania. Rovnako v prípade, že zariadenia krízového ubytovania slúžia ako súčasť systému trestov (ako je to v systéme prestupného bývania, kde sa pri nesplnení podmienok či porušení pravidiel klient presúva do nižšieho stupňa bývania), je dôsledkom stigmatizácia zariadení na nižších stupňoch systému a ich obyvateľov, takže dané zariadenia zároveň nebudú ľuďmi v núdzi vnímané ako možné riešenie ich krízovej situácie, čo by však malo byť primárnou funkciou týchto zariadení. Okrem toho v rozvinutých európskych krajinách bezdomovectvo rovnako ako hladovanie nemôže byť akceptované ako legitímna forma trestu za nevhodné správanie (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Pre ľudí s duševným ochorením, alebo závislosťou na návykových látkach môže byť dlhodobé inštitucionálne bývanie dostupné len v prípade, ak oni sami preferujú komunitné bývanie. V opačnom prípade sa ukazuje oveľa efektívnejším a humánnejším prístupom *housing-first*.

Hlavnou výzvou v nastúpenom procese transformácie služieb pre ľudí bez domova smerom k prístupom založeným na bývaní ako prvom kroku sa potom ukazuje zabezpečovanie cenovo dostupného rozptýleného nájomného bývania, čo sa potvrdilo aj v spomenutej štúdií piatich projektov *housing-first*, či v hodnotení skúseností s projektmi *housing-first* v Belgicku (Busch-Geertsema, 2013).

V nasledujúcej časti krátko priblížime skúsenosti so systémom prestupného bývania v ČR a s pilotným projektom *housing-first* vo Viedni.

## 2. Prehľad vybraných skúseností s uplatňovaním systému prestupného bývania v ČR a prístupu *housing-first* v Rakúsku

Nasledujúce príklady z ČR a Rakúska – mesta Viedeň uvádzame pre ilustráciu skúseností s uplatňovaním obidvoch prístupov k riešeniu bezdomovectva v priestore, ktorý je voči SR geograficky aj historicky bližší ako krajiny, v ktorých dané prístupy pôvodne vznikli, resp. sa typicky uplatňujú. Text má ilustračný charakter aj vzhľadom na to, že nie je založený na vlastnom zbere dát a vychádza len z dostupnej literatúry. Jeho cieľom je načrtnúť konkrétnu genézu vzniku, použité riešenia v oblasti bytovej dostupnosti a hodnotenie úspešnosti jednotlivých projektov ako otázky, ktoré majú potenciál byť pridanou hodnotou pre posúdenie uplatniteľnosti jedného či druhého systému v podmienkach SR. Predstavenie dvoch príkladov systému prestupného bývania v ČR sa opiera o nepublikovanú záverečnú správu projektu „*Prostupné bydlení jako nástroj podpory standardního nájemního bydlení*“, ktorú spracovali Kocman a Klepal pre Agenturu pro sociální začleňování v r. 2015. Príklad *housing-first* z Viedne vychádza z hodnotenia pilotného projektu neziskovej organizácie Neunerhaus.

### 2.1. Systém prestupného bývania v ČR

Aj keď v ČR nie je budovanie systému prestupného bývania formálnym záväzkom žiadneho z dokumentov na národnej úrovni, predsa sa stal tento systém populárnym nástrojom obcí v oblasti sociálneho bývania (Kocman, Klepal, 2015). V 90. Rokoch minulého storočia začali obce privatizovať bytový fond a najmä pre neplatičov nájomného sa stali bežným nástrojom namiesto sociálneho bývania nocľahárne či ubytovne. Medzitým síce začali s ľuďmi v núdzi pracovať rôzne neziskové organizácie. Počty ľudí v dočasnom ubytovaní však dlhodobo rastú. A systém nadväzného bývania sa nevybudoval – ľudia z azylového domu tam buď ostávajú dlhodobo, alebo sa iba premiestňujú do iného azylového domu. Preto sa prestupné bývanie mnohým obciam javilo ako vhodné riešenie danej situácie.

Z hľadiska genézy vzniku prvého z predstavených systémov, ktorý bol zriadený obcou a autori (Kocman a Klepal, 2015) ho pracovne nazvali systém Lada, zohralo rolu aj zhoršujúce sa spolužitie medzi rómskymi a nerómskymi občanmi. To viedlo v r. 2009 k hľadaniu riešení v iných samosprávach, odkiaľ pochádzala inšpirácia najmä k spusteniu prevádzkovania ubytovne s práčovňou ako nasledujúceho stupňa bývania po azylovom dome. Dôležitým faktorom vzniku systému bola aj spolupráca so súkromnými majiteľmi bytových domov. Niektoré firmy totiž mali k dispozícii väčší počet bytov, aký dokázali prenajať – aj z dôvodu ich umiestnenia v lokalite, ktorá bola pre mnohých občanov nevyhovujúca z dôvodu polohy na periférii mesta a obývanosti takmer výlučne Rómami. V tomto smere ponúkli spoluprácu obci. Obec totiž nemala žiadne vlastné byty. Systém Lada tak tvorí nocľaháreň ako najnižší stupeň bývania, nasleduje ubytovňa a nájomné byty. Nocľaháreň pôvodne vznikla ako miesto pre neplatičov, ktorých chcela obec vystáhnovať. Ubytovňa sa nachádza vo vylúčenej lokalite. Vlastníkmi nájomných bytov sú dve spoločnosti, ktoré taktiež ponúkajú klientom v systéme iba byty vo vylúčenej lokalite. Klienti sa tak neposúvajú z vylúčeného do bežného sociálneho prostredia. Systém Lada je tiež založený na bodovom hodnotení, s ktorým je spojené pridelovanie bytov rôznej kvality. Na presun do najvyššieho stupňa, samostatného nájomného bývania, je potrebné získať 12 a viac bodov z celkového počtu 15. K hodnotiacim kritériám patrí spôsobilosť na právne úkony, či trvalé bydlisko v obci, dlhy žiadateľa voči predchádzajúcim prenajímateľom, či aktivita na úrade práce. Tvorcovia systému Lada vnímajú bodové hodnotenie pozitívne, keďže zabezpečuje

prehľadnosť a transparentnosť pridelovania nájomných bytov. Cieľom sociálnej práce je v tomto prípade podľa metodiky prevencia zadlženia, podpora ekonomickej gramotnosti, udržanie platobnej morálky. dohľad nad dlhmi sa stal prioritnou oblasťou podpory – klienti musia pravidelne preukazovať sociálnym pracovníkom úhradu účtov a pod. Systém ale tiež zahŕňa podporu individuálneho plánovania, v rámci ktorého si klient stanovuje čiastkové ciele.

Na rozdiel od systému Lada nie je genéza systému Olivie pre jeho hlavného aktéra, neziskovú organizáciu, zreteľná. Prestupné bývanie tu nie je vnímané ako inovácia sociálnej politiky, ale len ako označenie usporiadania služieb, ktoré organizácia poskytuje. Hlavným cieľom tréningových bytov a možnosti získania samostatného bývania v systéme Olivie bolo motivovať pripravených klientov azylových domov, aby v nich nezotrvali dlhodobo a nezaberali miesto tým, ktorí potrebujú intenzívnu podporu. Za pripravených sa pritom považovali tí, ktorí začali pracovať na splácaní svojich dlhov, ktorí si našetrili prostriedky na kauciu v nájomnom byte, alebo ktorí zvládajú starostlivosť o dieťa. V prípade systému Olivie sa tak o systéme prestupného bývania hovorí od r. 2010, pričom jeho stupňami sú azylový dom ako najnižší stupeň bývania, tréningový byt a bežné nájomné bývanie. V rámci každého z týchto stupňov s klientmi prebieha aj sociálna práca. Systém tréningového bývania pritom tvoria jednak priestory v rámci azylových domov, kde majú klienti v rámci prestupného bývania viac súkromia ako ostatní klienti, ale tiež tréningové byty, ktoré sú v správe azylového domu a vo vlastníctve obce. V oboch prípadoch klient uzatvára so zariadením zmluvu o poskytovaní sociálnej služby. Klienti zotrávajú v tréningovom bývaní spravidla 2 roky. Po tomto období sa z podnájomníkov organizácie v tom istom byte stávajú nájomníci obce, ktorej byt patrí. Podpora zo strany organizácie je utlmovaná a po polroku ukončená. Program Olivie je otvorený klientom, ktorí majú motiváciu samostatne bývať, nemajú dlhy, sú ochotní podriaďiť sa podmienkam ako napr. hlásenie a úhrada nákladov za energie na svoje meno. Dôležitým prvkom systému je tiež individuálne plánovanie, v ktorom sa stanovujú ciele aj pre posilňovanie kompetencií k samostatnému bývaniu.

Z hľadiska úspešnosti začleňovania do bežného života sú v systéme Lada v jednotlivých stupňoch bývania rôzne skupiny klientov zastúpené nerovnomerne. Nocľaháreň využívajú najmä ľudia bez domova a ľudia, ktorí akútne nemajú kde bývať, napr. po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody. V ubytovni sú zase často ubytovaní ľudia s komplexnými potrebami, ktorí ale nezapadajú do žiadneho zo zariadení sociálnych služieb a nie sú schopní bývať samostatne. Často ide o ľudí pozbavených spôsobilosti na právne úkony, príp. v kombinácii s alkoholizmom. V nájomných bytoch ako najvyššom stupni prestupného bývania sú ľudia, o ktorých sa v systéme hovorí ako o motivovaných. V období 2009- do jari 2014 sa do bežných bytov, aj keď vo vylúčenej lokalite, dostalo 36 klientov z 385 žiadostí. Nepomer ponuky a dopytu je zjavný aj v systéme Olivie, ktorý disponuje 51 nájomnými bytmi, avšak v r. 2012 evidoval až 300 žiadostí o pridelenie bytu. Z dostupných údajov sa tak ukazuje, že sa v prestupnom bývaní vytvára efekt zúženého hrdla, t. j. prestupné bývanie nefunguje rovnako pre všetkých. Bežné bývanie sa darí sprostredkovať len pre 10-15 % žiadateľov. Zvyšných 80 % je podľa kritérií systému stále nepripravených či nedostatočne motivovaných. Medzi faktory, ktoré neumožňujú pozitívny dopad na širšiu skupinu žiadateľov, patrí celkový nedostatok nájomných bytov v oboch systémoch, ako aj uplatňovanie princípu zásluhovosti, podľa ktorého, v porovnaní s nástrojmi hodnotenia individuálnych potrieb, ktoré sa využívajú v sociálnych službách, sa v prestupnom bývaní namiesto potrieb hodnotí napĺňanie stanovených kritérií.

Kocman a Klepal (2015) tak konštatujú, že prestupné bývanie, ktoré svojim užívateľom neponúka dostatok vhodných bytov, neponúka týmto užívateľom ani realistické možnosti prestupu do samostatného bývania. Popri lokalite je dôležitým kritériom využiteľnosti pre klienta aj veľkosť a cena ponúkaného bytu. Zároveň, v súvislosti s nákladmi za bývanie nemusí byť neplatenie účtov prejavom nedostatku zručností, ale rôznych vplyvov, akými sú nedostatok financií, dlhy, roztrúsené príjmy a s

nimi súvisiaci nedostatok kontroly nad hospodárením domácnosti. V takýchto prípadoch chudoby a odkázanosti na sociálne dávky nemusí tréning v oblasti finančného manažmentu postačovať na zvládanie situácie, úhrady potrebných nákladov aj za bývanie klienta. Uvedené riziká zabezpečenia bytov v najvyššom stupni prestupného bývania sú vzhľadom na zvlášť nízky podiel obecných nájomných bytov a podiel osôb a domácností konfrontovaných s vysokými nákladmi na bývanie (bližšie pozri Gerbery, 2015) relevantné aj vo vzťahu k uplatniteľnosti systému prestupného bývania v SR.

## 2.2. *Housing-first* a projekt Neunerhaus vo Viedni

Rovnako ako v ČR nesúvisela ani v Rakúsku genéza vzniku projektov *housing-first* so záväzkom na národnej úrovni prikloniť sa k jednému či druhému systému riešenia dlhodobého bezdomovectva ľudí s komplexnými potrebami. V tejto krajine stratégia riešenia bezdomovectva na národnej úrovni ani nebola prijatá, keďže ide o kompetenciu jednotlivých spolkových krajín, nie federálnych orgánov (FEANTSA, 2012). Podobne došlo v Rakúsku už pred dvomi desaťročiami aj k decentralizácii politiky bývania, pričom zabezpečovanie bývania je kompetenciou provincií (regiónov) a finančné dotácie na výstavbu nových bytov sú poskytované z federálneho rozpočtu. Právny rámec určovania cien nájomného je definovaný na národnej úrovni, s malým priestorom pre vstupy regiónov. Čo sa týka dostupnosti nájomného bývania vo verejnom sektore, podiel sociálnych bytov je druhý najvyšší v Európe, hneď po Holandsku, pričom v Rakúsku navyše ešte mierne rastie, aj vďaka silnej finančnej podpore novej výstavby bytov z verejných zdrojov. Preto sme sa zamerali na predstavenie projektov *housing-first* len vo vybranom rakúskom meste, ktorým je Viedeň ako hlavné mesto krajiny.

Vo Viedni pritom žije cca 10 tisíc ľudí, ktorí potrebujú pomoc s bývaním – kvôli vysokému nájomnému, nestabilným podmienkam v zamestnaní – a ich počet stále narastá. V princípe by mesto Viedeň malo dostatok bytov na umiestnenie všetkých zraniteľných skupín, lebo v r. 2011 až 24 % bytového fondu patrilo verejnému sektoru a ďalších 14 % sektoru s regulovaným ziskom (napr. bytové družstvá). Problémom je však uspokojovanie dopytu nových záujemcov – žiadateľov. Podľa odhadov by v tejto súvislosti mesto každoročne potrebovalo ešte ďalších 500 bytov. Popri tom existuje silný tlak na liberalizáciu trhu s bytmi, čo sa tiež premietlo do rastu cien nájomného medzi rokmi 2000-2011 až o 37% (Weinzierl, Wukovitsch, Novy, 2015).

S týmito okolnosťami súvisí aj genéza vzniku projektov *housing-first* v meste. Už v roku 2005 reagovala mestská organizácia pre zabezpečovanie sociálnych služieb na situáciu, kedy bolo potrebné zrýchliť systém zabezpečovania bývania pre rodiny s deťmi vo vhodnom prostredí. Tak vznikol projekt Wohnbasis by wieder wohnen. Aj keď samotní aktéri toto za projekt *housing-first* nepovažovali, resp. projekt nevznikol s ambíciou využívať tento prístup, bol spracovaný ako jedna z prípadových štúdií piatich európskych miest využívajúcich prístup *housing-first*, o ktorej sme sa už zmienili aj v predchádzajúcej kapitole (Busch-Geertsema, 2013). Explicitná zmienka o zámere realizovať projekt *housing-first* vo Viedni sa objavila až po samosprávnych voľbách v r. 2010. Sociálni demokrati, ktorí boli dovtedy v mestskom zastupiteľstve počas dlhého obdobia dominantným politickým zoskupením, museli po týchto voľbách zostaviť koalíciu so stranou zelených, ktorí nastolili aj takúto požiadavku. Následne nezisková organizácia Neunerhaus financovala spracovanie o využiteľnosti *housing-first* pre mesto Viedeň. Keď bol tento zámer v r. 2011 prezentovaný aj samotným poskytovateľom služieb pre ľudí bez domova, mnohí boli voči nemu skeptickí. Niektoré organizácie sa obávali oddelenia bývania od poskytovania sociálnych služieb, t. j. že nájomné zmluvy

budú uzatvárať priamo klienti, čím organizácie stratia možnosť kontroly nad dodržiavaním ich záväzkov, ale aj stáleho prístupu ku klientom.

Napokon v prospech podpory pilotného projektu *housing-first* rozhodli ešte aj ďalšie dôvody. Jednak to bola skúsenosť, že klienti s komplexnými potrebami často nemajú dostatok zručností potrebných pre život v prostredí inštitúcií (napr. pri zdieľaní spoločných priestorov na prípravu stravy, dodržiavanie časov príchodu do zariadení a pod.). Ďalším argumentom bolo, že sa nemôžu pripraviť na samostatné bývanie v prostredí zariadení, ktoré musia zdieľať s komunitou spolubývajúcich. Napokon, neustále zmeny a presuny medzi krízovým ubytovaním a dočasným ubytovaním, ktorým títo ľudia čelia, vedú k ich ďalšej destabilizácii. Okrem toho predstavovala kapacita zariadení pre ľudí bez domova v r. 2011 cca 4500 miest, pričom počet klientov mal rastúcu tendenciu. Na diskusiu o možnostiach pilotného testovania *housing-first* mala vplyv aj skúsenosť s deinštitucionalizáciou a podporovaným bývaním pre ľudí s mentálnym postihnutím.

Na základe týchto diskusií bolo v spoločnom dokumente odsúhlasených 5 základných princípov projektu *housing-first* vo Viedni:

- priamy prístup klientov k nájomnému bývaniu;
- organizačné oddelenie administrácie bývania a poskytovania poradenstva;
- podpora sociálneho začleňovania pri budovaní sociálnych kontaktov v susedstve;
- autonómia a participácia – klienti sami rozhodujú o type bytu a úrovni podpory, ktorá im bude poskytovaná;
- flexibilná asistencia podľa individuálnych potrieb klienta – poradenstvo by malo pokračovať aj v prípade, ak dôjde k strate bývania napríklad v dôsledku vážnej choroby.

Teda dôraz bol kladený na podporu rýchlej reintegrácie klientov do úplne samostatného života, pričom cieľom bola otvorenosť projektu pre širokú skupinu ľudí bez domova, ktorá na rozdiel od USA nie je obmedzená iba na ľudí s komplexnými potrebami. Dôležitou otázkou bol tiež spôsob získavania bytov pre klientov projektu. V tejto súvislosti bola nadviazaná spolupráca aj so súkromným sektorom a hlavnými aktérmi pri výstavbe bytov. Takisto vznikla Platforma 17-tich organizácií na trhu s bytmi - Erstwohnen Platform, ktorá vyhľadáva vhodné, cenovo dostupné byty pre projekt *housing-first* (Weinzierl, Wukovitsch, Novy, 2015).

Pilotný projekt *housing-first* bol organizáciou Neunerhaus spustený v septembri 2012. Zhruba v tom čase spustila pilotný projekt aj organizácia Caritas. Popri týchto dvoch projektoch funguje vo Viedni ešte aj tretí, realizovaný organizáciou Volkshilfe, ktorý poskytuje ubytovanie pre imigrantov. Po troch rokoch fungovania mal projekt organizácie Neunerhaus veľmi pozitívne výsledky. Zo všetkých zapojených klientov si 131 (98 %) udržalo bývanie, a to bez sťažností či vážnych konfliktov v susedstvách. Pätnástim klientom už prestala byť poskytovaná sociálna podpora z dôvodu ich úplného osamostatnenia (Reiter, 2015). Aj týmto projektom sa tak potvrdili niektoré skutočnosti, o ktorých sme sa už zmienili v predchádzajúcom texte – že prístup *housing-first* je mimoriadne úspešný v miere začleňovania ľudí vrátane tých s komplexnými potrebami do bývania a bežného života, hoci jeho presadzovanie predpokladá politickú vôľu, ako aj úsilie pri zabezpečovaní cenovo dostupného bývania.

### 2.3. Záver kapitoly

Nielen projekt *housing-first* vo Viedni, ale aj skúsenosť so systémom prestupného bývania v ČR poukazuje na nutnosť cenovo dostupného nájomného bývania. Hoci vo Viedni bol

projekt *housing-first* zatiaľ realizovaný len ako pilotný, potvrdil vysokú mieru udržania bývania aj u ľudí s komplexnými potrebami. Dôležitým argumentom v prospech jedného či druhého systému však môže byť aj porovnanie ich nákladovosti. To si v podmienkach SR bude vyžadovať osobitnú výskumnú pozornosť.

## 3. Prípadová štúdia Dolný Kubín

### 3.1. Úvod

Zatiaľ čo väčšina miest na Slovensku prevádzkuje núdzové bývanie alebo prístrešie pre ľudí bez domova, tieto zariadenia zvyčajne nie sú vzájomne prepojené, a preto pre sociálnych pracovníkov je ťažké klientom účinne pomôcť dosiahnuť stabilné bývanie. Niekoľko obcí je však známych tým, že experimentujú s novými prístupmi a snažia sa systematicky pracovať s problémom bezdomovectva. Patrí medzi nich aj mesto Dolný Kubín (DK), na čo sa zameriava nasledujúca prípadová štúdia. Analýza je založená na štúdiu zdrojov a jednoduchom terénnom výskume, počas ktorého boli realizované pološtruktúrované rozhovory s vedúcim odboru na mestskom úrade (ďalej len "vedúci") a terénnym sociálnym pracovníkom na Mestskom úrade.

#### Všeobecné fakty o Dolnom Kubíne

- Stredne veľké mesto - Mesto DK má 19,633 obyvateľov (SODB)
- Priemerná miera nezamestnanosti - Miera nezamestnanosti v okrese DK bola 9,9 percent v auguste 2016, čo bolo o niečo nižšie ako je celoštátny priemer (10,9 percenta) (MPSVR)
- Oficiálne počet ľudí bez domova je nízky - V roku 2011 SODB, vykázal najnižší počet ľudí bez domova v SR v Žilinskom kraji (len 580 z celkových 23.000 osôb) (Fico et al., 2015)
- Klesajúci mestský bytový fond - 141 verejných nájomných bytov v roku 2016 (Pavelek, 2016)

### 3.2. Genéza a príčiny vzniku systému bývania pre ľudí bez domova v DK

Systém bývania pre ľudí bez domova v DK - tiež nazývaný ako "motivačno-resocializačný systém bývania" - bol vytvorený v roku 2004 s cieľom pomôcť zadlženým rómskym rodinám. Príbeh týchto rómskych rodín siaha späť až do obdobia zmeny režimu, kedy bol nájomný bytový fond otvorený na privatizáciu. Podľa vysvetlenia vedúceho, v tom čase existovala hlboká informačná asymetria medzi väčšinovou spoločnosťou a ohrozenými skupinami s nedoplatkami - tá posledná skupina sa stala pravidelným cieľom „chytrých“ podnikateľov. Vedúci opísal toto obdobie nasledujúcim spôsobom:

*„[A]k človek XY s titulom MUDr. mal obecný byt a mohol ho v zmysle zákona odkúpiť, tak ak mal dlžobu na nájomnom (...) tak k nemu niekto prišiel a povedal: „pán doktor, zaplať si tú dlžobu, lebo ak ju nezaplatíš, nebudeš môcť byt odkúpiť.“ Zatiaľ čo sociálne slabších nielenže na to neupozornili (...), ale ich v tom nechali lietat' a potom prišli a povedali im: „Máte dlžobu 30 tis. SKK, nebudete môcť byt odkúpiť, nech sa páči 10 tis. Korún a nastahujte sa na Ľatliacku [Ľatliakova ulica], tam máte nejaké bývanie.“ Títo ľudia s radosťou načierno zobrali nejaký bakšiš, poslušne išli, kam sa im povedalo a ten byt, kde dovtedy bývali, kúpil niekto iný – ktorý ho ale zároveň predal a prišiel k peniazom.“*

Spočiatku sa mnoho rómskych rodín sťahovalo do činziaku na Ľatliakovej ulici, ktorý sa nachádzal v strede mesta. Činziak sám pozostával z 30 malometrážnych bytov (29m<sup>2</sup> každý) a tak bolo bežné, že v



tak malom priestore žilo aj desať ľudí.<sup>4</sup> Problém dlhov tiež nezmizol, a v niektorých prípadoch dokonca spôsobil ďalšie náklady pre samosprávu. Napríklad, ak zadlžení rodičia boli vo väznení, a ich deti boli umiestnené do detského domova, tak mesto bolo povinné prispievať 100 EUR mesačne do detského domova za každé prijaté dieťa. Miestni obyvatelia sa tiež začali obávať rastúcej chudoby a preplnenosti bytov, ktorá charakterizovala Ťatliakovu ulicu, a začali vyvíjať tlak na mesto aby hľadalo riešenie ("žiadali, že s tým treba niečo robiť").

"Motivačný" systém bol vytvorený vedúcim a jeho tímom v roku 2004. Pragmatickým cieľom tohto systému bolo aby sa vystáhoval "rómsky činžiak" a aby sa rodinám, ktoré v ňom bývali, umožnilo presťahovať sa do nájomných bytov rozptýlených v rámci mesta. Systém bol však určený aj na pomoc rôznym iným skupinám v núdzi, ako napríklad ľuďom bez domova a seniorom.

### 3.3. Štruktúra „resocializačno-motivačného systému bývania“

"Motivačný" systém v Dolnom Kubíne mal tri hlavné úrovne. Prvé dve úrovne boli oboje umiestnené na rovnakom mieste, na Štefánikovej ulici, ktorá sa nachádzala neďaleko od centra v priemyselnej oblasti na brehu rieky Orava. Z právneho hľadiska status týchto zariadení bol definovaný ako "nocľaháreň" pre ľudí bez domova a "denné centrum" pre rodiny s deťmi, ale v praxi, ich funkcie boli oveľa rozmanitejšie.

Prvá úroveň, ktorá sa nazývala "Nocľaháreň STOP," bola určená pre jednotlivcov bez domova a pozostávala z piatich buniek. Tieto boli dostupné pre triezvych klientov (po kontrole triezvosti „fúkaním“ pri vstupe) maximálne po dobu dvoch týždňov. Potom sa klienti mohli posunúť na druhú úroveň.

Druhá úroveň sa volala "Ubytovňa ŠANCA" a už mala izby určené pre mierne dlhší pobyt (tri mesiace), s obmedzeným kúrením počas dňa a komunitným priestorom pre varenie. Pre rodiny s deťmi bolo k dispozícii ubytovanie po dobu šesť mesiacov v samostatnej budove nazvanej "Nížkoprahové denné centrum pre deti a rodinu KOTVA I", ktoré tiež bolo možné vykúriť s drevom aj počas dňa.<sup>5</sup>

Klientom, ktorým sa nepodarilo splniť podmienky na prvej úrovni a napríklad, boli pod vplyvom alkoholu, boli najprv umožnené stráviť noc v izolovanej budove, ktorá sa volala "ohrevovňa." Ak opäť porušili domový poriadok, tak bol im zakázaný vstup do areálu nocľahárni po dlhšiu dobu, a mohli využiť len ďalšiu "ohrevovňu" umiestnenú na inom mieste, na Ťatliakovej ulici. Tieto ohrevovne by sa dalo považovať za „nultú úroveň“ v systéme pre ľudí bez domova: neboli v nej žiadne požiadavky na triezvosť a zariadenia boli dostupné na neobmedzený počet nocí. Zároveň ale boli najmenej pohodlné zo všetkých kategórií. V podstate pozostávali iba z prázdneho priestoru, kde klienti nemali súkromie a kde jediné vybavenie bola veľká posteľ, presnejšie povedané zvýšená drevená platforma bez matracov a plachiet. Vedúci charakterizoval túto nultú úroveň nasledujúcim spôsobom:

*„Vychádzame z toho (...) že tie najnižšie stupne treba robiť nekomfortne, aby aj tí ľudia cítili, že ich majú rýchlo opustiť, aby tam neuviazol preto, že aj keď to nie je ktoviečo, v podstate mu to stačí.“*

Kým na iných úrovniach sa úroveň pohodlia postupne zvyšovala, klienti boli stále predmetom rôznych kontrolných mechanizmov, čo bola podľa slov respondenta časť ich "edukačno-zážitkového procesu."

<sup>4</sup> Činžiak mal celkovo 343 obyvateľov na začiatku "motivačného" systému bývania v roku 2004 (zdroj: rozhovor s vedúcim).

<sup>5</sup> Počas návštevy IVPR tímu, KOTVA I bola jediná kategória, ktorá bola obsadená klientom (šesť z deviatich izieb).



Po prvé, aby sa mohli posunúť na prvú úroveň, klienti museli byť triezvi. Po druhé, vstup do zariadenia bol časovo obmedzený a požadoval jednak registráciu na mestskom úrade (MU) do 11:30 hod. počas pracovných dní, a jednak, dostavenie sa k bráne na Štefánikovej ulici medzi 19:00-19:30. Po tretie, v systéme bol zavedený silný pracovný (alebo „workfare“ - *sic!*) princíp ktorý vyžadoval, aby si klienti základné potreby odpracovali. Napríklad, klienti, ktorí sa nemohli posunúť na druhú úroveň, po mesiaci boli povinní zúčastniť sa "pracovnej terapie" v rozsahu dve hodiny za deň (*Komunitný...* str. 27). To isté sa očakávalo od klientov, ktorí chceli dostať každý deň teplé jedlo. Podobne, rodiny v KOTVA I mohli byť v teplej miestnosti v zime len v prípade, ak si sami zakúrili. Toto opatrenie bolo vysvetlené vedúcim nasledujúcim spôsobom:

*„V druhej stupni nocľahárne sme neurobili plynové kúrenie, ale je tam kotolňa na pevné palivo. Tam si klienti kúria sami. A keď sa sťažujú, poviem im: aj ja si musím zakúriť doma – mne kto zakúri? Aj keď sa chcem v teplej vode okúpať. Ved' sme tu na Orave, vedia, ako je to.“*

Tretia úroveň pozostávala z nájomného bývania bežného štandardu v štyroch činžiakoch rozptýlených v meste. Tieto byty boli určené samosprávou ako integrovaná súčasť "motivačného" systému. Avšak, sú určité náznaky, že byty neboli prístupné pre všetkých klientov. Len v roku 2011, napríklad, bolo 110 neuspokojených žiadateľov o nájomné bývanie, väčšinou z bloku Ťatliakovej (*Komunitný...* str.28). Vzhľadom k tomu, že klienti nemohli zostať v "záchytnom systéme" (prvá a druhá úroveň) dlhšie ako jeden rok, mnohí z nich museli presunúť späť do činžiaku na Ťatliakovu ulicu, ktorý bol medzičasom premenený na ubytovňu ("NÁDEJ"). Pre týchto ľudí tu bolo umožnené ubytovanie výmenou za práce v areáli.

*„Zo záchytného systému [prvá a druhá úroveň] ako 2. stupňa sa ľudia dostávali na križovatku. Jednou možnosťou boli nájomné byty troch druhov štandardu, alebo prišli naspäť do ubytovne Nádej na Ťatliakovej, tej koncentrovanej, ak súhlasili, že si svojpomocne prerobia byt. My sme investovali do elektriky, do okien a do sanity. A oni mali urobiť všetko, čo môžu – ovakovať si, položiť dlažbu – aby si vážili, že si to urobili sami. To bolo v roku 2008 pre tých, ktorí napr. nemali dostatočné príjmy na nájomné byty, nespĺňali kritériá a vyrobili by sme si ďalších neplatičov. Z tých 30 bytov, ktoré boli na Ťatliakovej, toto využilo možno tak 12 rodín.“*

Ako poukazuje vyššie uvedený citát, táto skutočnosť ovplyvnila asi tretinu rómskych rodín. Zo zmienky vedúceho je tiež jasné, že jednou z hlavných prekážok nájomného bývania v tom čase bol nesúlad medzi príjmami rodín a výškami cien prenájmu, určenými samosprávou.

Nasledujúca tabuľka č. 3 zhrňa štruktúru resocializačno-motivačného systému v Dolnom Kubíne pre jednotlivcov.

**Tabuľka č. 3: Resocializačno-motivačný systém pre jednotlivcov**

Stupeň bývania	Typ a názov zariadenia	Podmienky vstupu	Doba zotrvania	Kritériá presunu na vyšší stupeň
0	„Ohrevovňa -- stredisko osobnej hygieny“	-Vlastniť čip pre vstup do ohrevovne ako spoločného priestoru bez komfortu	Bez časového obmedzenia	Triezvy stav a záujem posunúť sa vyššie
1	„Nocľaháreň STOP“ (v unimobunkách)	-Nesmie byť pod vplyvom alkoholu -Registrácia na mestskom úrade	Max. 2 týždne	Prijatie ponuky zaradenia na menšie obecné služby

		v pracovných dňoch do 11.30 hod. -Príchod do zariadenia medzi 19.00-19.30 hod.		
2	„Nocľaháreň ŠANCA“	-Nesmie byť pod vplyvom alkoholu -Vlastné zamestnanie, alebo účasť na menších obecných službách	3 mesiace až 1 rok	n/a
3	Nájomné byty rôzneho štandardu*	-Splnenie kritérií v zmysle príslušného VZN	n/a	n/a

Poznámka: V súčasnosti už Odbor sociálnych vecí nájomnými bytmi nedisponuje

n/a – netýka sa, informácia nie je k dispozícii

Zdroj: autori

Počas návštevy autorov štúdie v „rómskom činziaku“ na Ťatliakovej boli obývané iba dva byty, zvyšok bytov bol uzavretý kvôli havarijnému stavu. Nebolo jasné, kde sa presunuli ostatné rodiny: či sa presťahovali do nájomného bývania, pohybovali sa medzi ŠANCOU a ubytovňou, alebo sa odsťahovali z mesta.

### 3.4. Sociálna práca s klientmi a úspešnosť systému

Ako sme poukázali v 1. kapitole, sociálna práca s klientmi je neoddeliteľnou súčasťou tak systému prestupného bývania ako aj prístupu *housing-first*, hoci má v každom z nich odlišný charakter. Preto sme sa takisto zaujímali, akú podobu mala sociálna práca s klientmi v meste DK. Vedúci odboru v tejto súvislosti uviedol:

*„Ponúkame systémovú možnosť pomôcť klientovi, keď on to chce. Nie kontrolu. Sme tam preto, aby sme pomohli. ... Všetci mali vypracované individuálne plány, kde bolo dohodnuté, čo urobíme my aj oni a podľa ktorých sa postupovalo. Ale my sme ten systém nevytvárali ako hotel. Tam musí byť veľmi nepríjemné prostredie, ktoré ma núti odtiaľ zmiznúť.“*

Sociálna práca v motivačnom „systéme“ bola charakterizovaná silným dôrazom na disciplínu a pracovné aktivity. Ciele tejto pomoci boli typicky určené viac zo strany miestnych úradníkov a sociálnych pracovníkov, ako samotným užívateľom (ako budeme vidieť aj v prípade Brna) a boli zamerané na to, aby sa klienti v zariadení necítili „príliš dobre“ a mali motiváciu prejsť na vyššiu úroveň. Bližšie informácie o princípoch poskytovania sociálnej práce sa nám nepodarilo získať, podľa slov respondenta bol však individuálny charakter a prihliadanie na špecifickú situáciu každého klienta daný aj tým, že mesto Dolný Kubín je skôr malým mestom, kde sa všetci navzájom poznajú. Navyše, postup typickej klientely – ľudí závislých na alkohole – do vyšších stupňov systému bol vnímaný ako nepravdepodobný, čo tiež mohlo mať vplyv na menšiu potrebu formulovania princípov sociálnej práce s klientmi v systéme.

Na súvisiacu otázku úspešnosti systému a toho, či sa jeho klienti v dôsledku nastavených pravidiel neocitali často znovu na ulici, prípadne na najnižších stupňoch systému, respondent odpovedal:

„Som za, aby sme klientom poskytli prvé bývanie. Je to aj celoeurópsky dokázané, úspešnosť housing-first. Takže prvé bývanie – som za. Ale čo s tými 20 %, ktorí neuspeli ani tam? ... prax ukázala, že klienta potrebujeme dostať do adekvátneho bezpečného prostredia, ktoré si vie zaplatiť, lebo je fikcia v tomto svete neplatiť nič.“

Podrobné informácie o tom, koľkým klientom sa počas fungovania systému podarilo dosiahnuť na najvyšší stupeň nájomného bývania a udržať si ho, nie sú k dispozícii.

### 3.5. Súčasný vývoj v nájomnom bývaní v DK

V politikách verejného nájomného bývania v DK možno pozorovať dva hlavné trendy. Prvý z nich je dlhodobý a týka sa pokračujúceho poklesu verejného bytového fondu v dôsledku privatizácie a nedostatku investícií do bytovej výstavby (pozri Tabuľku č. 4). Ďalším a viac súčasným trendom, je sprísňovanie podmienok, ktoré regulujú prístup k nájomnému bývaniu, čo súvisí s politickými zmenami v posledných obecných voľbách. Od roku 2014 mestské zastupiteľstvo zaviedlo niekoľko kľúčových zmien: previedlo verejné nájomné bývanie z kompetencie odboru sociálnych vecí na právne oddelenie. Okrem toho novozvolená bytová komisia zaviedla pre žiadateľov o byt požiadavku minimálnej hranice pravidelného mesačného príjmu, a to na úrovni 1,3-násobku sumy životného minima (v r. 2017 ide o 258 eur pre dospelého jedinca a 672 eur pre štvorčlennú rodinu). Táto druhá požiadavka účinne zamedzila prístup k nájomnému bývaniu pre mnohé rodiny s veľmi nízkymi príjmami.<sup>6</sup> Resocializačno-motivačný systém bývania v meste nie je v súčasnosti plne funkčný, chýba mu najvyšší, tretí stupeň bývania. Ako v tejto súvislosti uviedol vedúci:

„V posledných dvoch rokoch podľa mňa celospoločenská klíma aj v takých oblastiach Slovenska, ako je Orava, kde je celkom slušné sociálne cítenie, sa zradikalizovala. Ľudia nechcú počuť o sociálnom bývaní, pretože ho spájajú len s nejakou cieľovou skupinou, väčšinou s Rómami, alebo nezačlenenými obyvateľmi. Preto na bytovej komisii začíname nanovo obhajovať sociálne bývanie.“

**Tabuľka č. 4: Veľkosť bytového fondu v meste Dolný Kubín vo vybraných rokoch (vrátane stredného a nízkeho štandardu bývania)**

	1995	2011	2014	2016
Počet bytových jednotiek	1800+ <sup>7</sup>	176 <sup>8</sup>	171 <sup>9</sup>	141 <sup>10</sup>

Zdroj: Pozri poznámku pod čiarou pri každej hodnote.

<sup>6</sup> Okrem toho od nových nájomníkov sa tiež vyžadovalo zloženie zálohy vo výške trojnásobku mesačného nájomného, keď sa nasťahovali.

<sup>7</sup> Zdroj: Mikulášová (2010).

<sup>8</sup> Zdroj: Koncepcia 2012, p.28.

<sup>9</sup> Zdroj: „Správa o situácii...“ (2015).

<sup>10</sup> Zdroj: Pavelek (2016).

### 3.6. Záver kapitoly

"Motivačný" systém v Dolnom Kubíne mal rôzne úrovne bývania pre ľudí bez domova, ale tie boli vyvíjané vo veľmi idiosynkratickom spôsobe. Jednotlivé úrovne nezodpovedali štandardným službám bývania, tak ako sú popísané v odbornej literatúre, pretože nízkoprahové zariadenia fungovali v rámci nocľahárne a denného centra. Útulky a tréningové byty - čo sú kľúčové úrovne v prechodnom bývaní - v systéme chýbali.

Navyše, najvyššia úroveň, nájomné byty, boli prakticky nedostupné pre domácnosti s nízkymi príjmami. Náklady za nájomné byty boli približne dvakrát také vysoké ako tie v nižších úrovniach a boli tiež vyššie ako nájomné na komerčnom trhu v DK (pobyt v nocľahárni stál mesačne cca 60 eur, kým nájomné za najmenšie byty cca 120 EUR). Súčasné ešte sprísnené požiadavky, ako mať príjem aspoň 1,3 násobok životného minima a byť schopný zaplatiť trojmesačnú zálohu počas nast'ahovania, sú ďalšími podmienkami, ktoré účinne vylučujú rodiny s nízkymi príjmami z prístupu k verejným nájomným bytom.

Za týchto podmienok je sotva možné hovoriť o zásluhovosti, ktorá je považovaná za kľúčový princíp prechodných systémov bývania. Klienti sa môžu správať akýmkoľvek spôsobom, ak nemajú dostatočne vysokú úroveň príjmov, môžu sa pohybovať hore a dole iba v prvých dvoch úrovniach, ale ťažko majú šancu prejsť do tretej - do verejného nájomného bývania. Z týchto dôvodov nepovažujeme systém v Dolnom Kubíne za plne motivačný a plne funkčný systém prestupného bývania. Navyše v súčasnosti, je popísaný systém narušený zásadnými zásahmi do hospodárstva mesta s nájomnými bytmi (zrušenie kompetencií Odboru sociálnych vecí disponovať s nájomnými bytmi).

## 4. Prípadová štúdia Brno

### 4.1. Úvod

Niekoľko európskych miest začalo v poslednej dobe experimentovať s *housing first* prístupmi (a ich rôznymi modifikáciami). Jeden z experimentov, v blízkosti Slovenska, bol zahájený v Brne v júni 2016, kde sa dvojročný projekt zameriava na ubytovanie 50 rodín. Pretože v čase písania tejto správy bol projekt ešte v začiatkovej fáze, nasledujúca kapitola má v úmysle len oboznámiť čitateľa s projektovým dizajnom a skúsenosťami kľúčových aktérov a zainteresovaných strán. Výskum je založený tak na štúdiu zdrojov ako aj na terénnom výskume, ktorý spočíval účasťou členov výskumného tímu na tzv. registračnom týždni v Brne (2 dni) a jednodňovej návšteve, počas ktorej boli realizované rozhovory s koordinátorkou projektu na Magistráte a s dvoma sociálnymi pracovníkmi miestnej rómskej mimovládnej organizácie IQ Roma servis. Aj keď v tejto chvíli je ešte príliš skoro povedať niečo záverečné o tomto projekte, môžeme predpokladať, že jeho výsledky budú pozitívne, pretože je zameraný na relatívne ľahkú cieľovú skupinu (rodiny s deťmi) a má nižšie vstupné podmienky než štandardné programy sociálneho bývania v meste. To však zároveň znamená, že je potrebné venovať pozornosť nielen projektu samotnému, ale treba ho vidieť aj v kontexte iných sociálnych politík mesta.

#### Všeobecné fakty o Brne

- *Veľké mesto* – mesto Brno má 377 028 obyvateľov (ČŠÚ)
- *(Relatívne) vysoká nezamestnanosť* -- Miera nezamestnanosti predstavovala 7,3 percenta v aug. 2016, čo je o niečo vyššia, než je celoštátny priemer (5,3 percenta) (MPSV 1)
- *Oficiálne ľudí bez domova je nízka* – V MPSV prieskume v roku 2016,<sup>11</sup> počet ľudí bez domova v Jihomoravskom kraji, kde Brno patrí, bol 5 570, čo je o 1.9 percentuálneho bodu nižší, než celoštátny priemer (6.7 percent)
- *Veľmi vysoký podiel mestských nájomných bytov* – V roku 2016, 16 percent celkového bytového fondu v Brne bol vo vlastníctve Magistrátu.
- *Veľmi štedrý príspevok na bývanie s nízkymi podmienkami* – *Príspevok na bydlenie* je citlivý na regionálne rozdiely a je prístupný pre kohokoľvek, komu náklady na bývanie presahujú 1/3 ich celkového príjmu

### 4.2. Miestny kontext

Situácia v Brne je v mnohých ohľadoch veľmi vhodná pre program sociálneho bývania. Neobvykle veľký podiel mestského bytového fondu - asi 16 percent - po zmene režimu nebol privatizovaný a stále patrí k Magistrátu.<sup>12</sup> Hlavným dôvodom, údajne, bolo politické „zablokovanie“ privatizácie. V meste dlhodobo vládla koalícia dvoch hlavných strán ČSSD a ODS, ktorí podporovali diametrálne odlišnú bytovú politiku: zatiaľ čo prvá podporovala rekonštrukciu mestského bytového fondu, druhá bola

<sup>11</sup> Prieskum MPSV bol založený na odpovediach 221 pracovníkov sociálnych odborov obecných úradov. Uvedené údaje zahŕňajú rôzne kategórie ľudí bez domova (ETHOS 1-7). (MPSV 2)

<sup>12</sup> Konkrétne, 26 000 bytov je vo vlastníctve mesta, z ktorých 800 sú prázdne. Pozri: Právo na bývanie (2016).

naklonená k privatizácii. V dôsledku toho nebola implementovaná jednoznačná politika a pomerne veľa bytov ostalo vo verejnom vlastníctve. Aj keď niektoré byty boli predané, rámcová dohoda zabezpečila, že iba 10 percent príjmov mohol byť použité voľne, zvyšných 90 percent muselo byť znovu investovaných do bytového fondu. V dôsledku toho je v súčasnosti je približne 1,5 miliárd Čk nevyužitých a v dispozícii pre mesto, ktoré ich môže použiť na renováciu bytového fondu.

Ďalšou priaznivou podmienkou je, že výška dávok zameraná na ľudí v bytovej núdzi je relatívne štedrá vo stredovýchodnom európskom kontexte. Tieto dávky sú dostupné v dvojstupňovom systéme, kde jeden z nich *příspěvek na bydlení* (PB), je súčasťou štátnej sociálnej podpory, a je určený pre ľudí ktorých výdavky na bývanie prekročia 1/3 ich celkového príjmu.<sup>13</sup> Maximálne nárokovateľná suma PB pre jednotlivca v Brne je zhruba trojnásobok zodpovedajúceho príspevku na bývanie na Slovensku. Ďalšou dávkou v ČR je *doplátek na bydlení* (DB), ktorý je súčasťou pomoci v hmotnej núdzi, a slúži na doplnenie príjmov domácností, ak po poberaní PB domácnosť má stále nižší príjem ako je životné minimum.<sup>14</sup> Tieto dve dávky sú dostatočne vysoké na pokrytie nájomného pre rodiny s nízkymi príjmami v nájomných bytov ale aj v komerčných ubytovniach.<sup>15</sup> Problémom takto nastaveného systému však bol, že niektorí nájomníci, najmä Rómovia, sa stretávali s ťažkosťami pri získavaní prístupu k nájomným bytom z dôvodu diskriminácie.<sup>16</sup> Zároveň majitelia komerčných ubytovní, mali tendenciu umelému zvyšovaniu ceny nájomného - niekedy až vyššie ako boli ceny nájomných bytov - aby mohli získať maximálnu nárokovateľnú výšku z príspevku na bývanie. Táto prax bola široko kritizovaná a často bola označovaná ako "obchod s chudobou."<sup>17</sup>

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

### 4.3. Plánovanie projektu

Napriek šťastným okolnostiam opísaných vyššie, súčasný štandardný systém sociálneho bývania v Brne, rovnako ako v mnohých iných mestách v ČR, má pomerne vysokú bariéru vstupu. Aby sa

<sup>13</sup> Napríklad v prípade jednočlennej domácnosti v Brne, maximálna výška PB je 6 000 Kč v nájomnom byte a 4 500 Kč pre vlastníkov bytov alebo v družstevnom byte. Je pozoruhodné, že sumy sú upravené nielen podľa veľkosti domácností, ale aj podľa veľkosti obcí. Pre viac informácií pozri: MPSV 3.

<sup>14</sup> Pre viac informácií o výške a podmienky DP pozri: MPSV 4.

<sup>15</sup> V prípade štvorčlennej domácnosti PB mohol dosiahnuť 15 000 Kč.

<sup>16</sup> Pozri napríklad Bartoš et al (2013), ktorý zistili v rámci terénneho experimentu, že uchádzači s rómsky znejúcim menom museli poslať v priemere dvakrát toľko žiadosti na inzeráty o prenájme aby dostali pozvánku na pozretie bytu než uchádzači s nerómskym znejúcim menom (str.24).

<sup>17</sup> Pozri napr.: „Predražené ubytovny?“ (2016).

žiadatelia mohli stať oprávnenými, musia byť zamestnaní, nemať nedoplatky a musia byť schopní zaplatiť kauciu. Mnoho rodín s nízkymi príjmami žijúce v ubytovniach alebo v azylových domoch (zatiaľ čo ich deti sú v ústavnej starostlivosti) typicky nie sú schopné splniť jedno alebo viac z týchto kritérií. Jeden respondent v IQ Roma service popísal problémy klientov s nedoplatkami nasledujúcim spôsobom:

*„Keď majú dlhy, musia ich najskôr vyplatiť a až potom po 5 rokoch môžu žiadať o byt, čo je pre nich nemožné. Lebo tie dlhy sa často týkajú aj penále. Takže máme klientov, ktorí majú polmiliónové dlhy len na penále. A často tam nie je vôľa odpúšťať to.“*

Jednou z najdôležitejších vlastností *rapid rehousing* programu bolo, že bariéry vstupu boli výrazne znížené. Nebola žiadna požiadavka, že účastníci museli byť zamestnaní, minulé nedoplatky boli prehliadnuté a nevyžadovala sa ani kaucia. Mesačné nájomné bolo stanovené vo výške 40 Kč / m<sup>2</sup>, čo bola zhruba tretina trhovej ceny a suma, ktorú účastníci mohli ľahko uhradiť prostredníctvom príspevku na bývanie. Sociálni pracovníci boli kontaktovaní na pomoc účastníkom vyriešiť prístup k sociálnym dávkam a na podporu udržať si bývanie počas priebehu programu.

Program bol naštartovaný ako pilot a jeho cieľom bolo otestovať efektivitu *rapid rehousing* (RRH) v českom prostredí. Cieľovou skupinou tohto programu bolo päťdesiat rodín s deťmi žijúcich v nestabilnom bývaní, ktorých životné podmienky budú sledované a porovnané po dobu dvoch rokov s ďalšou skupinou sto rodín, ktorá má podobne vlastnosti, ale ktorá nie je súčasťou programu (tzv. kontrolná skupina).<sup>18</sup> V záverečnom hodnotení programu rozdiel medzi schopnosťami týchto dvoch skupín udržať stabilné bývanie budú interpretované ako dôkaz úspešnosti programu RRH (Pozri nižšie: odstavec "Výber participantov"). Z hľadiska úspešnosti programu, voľba cieľovej skupiny (rodiny s deťmi) bola pravdepodobne veľmi šťastná, pretože predstavuje menej "problematické" prípady, ako sú účastníci tradičných *housing first* programov (kde môžu byť jedinci s duševnou poruchou a / alebo zneužívaním návykových látok) a je ju tiež ľahšie možné brániť proti konzervatívnym oponentom. Podľa koordinátora, v prípade, že RRH pilot bude úspešný, mesto má ďalšie plány rozšíriť ho na väčšiu populáciu ľudí bez domova a tiež zahrnúť viac "ťažkých" klientov.

Program je riadený Magistrátom mesta Brna v spolupráci s ďalšími dvoma organizáciami: IQ Roma servis (IQRS), mimovládnej organizácie zodpovednej hlavne za tréning a poskytovanie sociálnej práce v projekte, a Ostravskej Univerzity (OU), kde tím výskumníkov bude realizovať vyhodnotenie projektu. Celkovo sa na programe účastní (vo fáze, ktorú sme v čase písania správy mohli mapovať) päť sociálnych pracovníkov z IQRS a jeden ďalší z Magistrátu, ktorý dohliadal ich prácu. Program trvá od júna 2016 do júna 2018 a je spolufinancovaný z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom Operačného programu Zaměstnanost<sup>19</sup> a celková výška nákladov je 9.800.000 Kč (cca 350.000 eur).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Nevhodné bývanie je definované ako obydlie, kde je menej ako 5 m<sup>2</sup> / osobu a nestabilné bývanie je chápané ako široká kategória čo zahŕňa azylové domy, ubytovne, krátkodobé bývanie u príbuzných alebo známych, alebo v byte kde je nariadený výkon rozhodnutí vylkizení.

<sup>19</sup> Presný názov finančného zdroja je: Operační program Zaměstnanost (OPZ), prioritní osy 3: Sociální inovace a mezinárodní spolupráce, investiční priorita 3.1, specifický cíl: Zvýšit kvalitu a kvantitu využívání sociálních inovací a mezinárodní spolupráce v tematických oblastech OPZ. Názov výzvy je: Sociální inovace v oblasti sociálního začleňování a přístupu na trh práce pro nejohroženější skupiny.

<sup>20</sup> Rozpis rozpočtu je nasledovný: 95% je financovaný z ESF a zvyšných 5% je nominálne financovaný oboma partnerskými organizáciami: IQRS a UO (Hovoríme *nominálne* pretože náklady IQRS sú v skutočnosti znášané sociálnymi službami na krajskej úrovni). Za ďalšie informácie pozri "Projektový zámer." Zdroj: „Projektový zámer.“



#### 4.4. Výber participantov

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

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

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

#### **Podmienky pre rodiny s deťmi k účasti v programe RRH boli nasledujúce:**

- Deklarácia potreby podpory sociálnych pracovníkov
- Rešpektovanie povinnej návštevy sociálneho pracovníka minimálne 1x týždenne (sociálny pracovník kontroluje okrem iného aj stav bytu a dodržiavanie nájomnej zmluvy. Pokiaľ bude nájomná zmluva porušovaná, bude čo najskôr vypovedaná)
- Priame platby nájomného z PB na účet prenajímateľa
- Súhlas s účasťou na výskume



## 4.5. Implementácia projektu

Väčšinu verejného bytového fondu v Brne vlastnil Magistrát, ale boli zverené mestským častiam (MČ), čo znamená, že tieto hospodárstvo riadili, ale byty nemohli predať bez súhlasu Magistrátu. MČ, ktoré prispeli do programu s najväčším počtom bytov boli okresy Brno Stred - kde *Žít Brno* vyhralo voľby - a Brno Sever; obe časti mali jeden z najväčších nevyužitých bytových fondov v meste.

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

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

## 4.6. Sociálna práca s klientmi a úspešnosť systému

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

Momentálne je ešte príliš skoro hovoriť čokoľvek o úspechu programu RRH v Brne, pretože v čase našej návštevy, boli presťahované iba dve rodiny. Desať ďalších domácností sa malo sťahovať od 1. októbra a zostávajúce v troch vlnách do konca roka 2016. V prípade záujmu, program by mohol byť zase navštívený tímom IVPR v jeho záverečnej fáze, v júni 2018. Výskumný tím z Ostravskej

Univerzity by tiež mal realizovať evaluáciu celého programu na základe kvalitatívnych rozhovorov s účastníkmi dvoch cieľových skupín.

#### 4.7. Záver kapitoly

Na základe poznatkov s rozbiehajúceho sa programu *rapid rehousing* v Brne formulujeme niektoré závery:

- Pre program *rapid rehousing* v Brne je charakteristické, že samospráva disponovala relatívne veľkým verejným bytovým fondom. Aj v prípadoch iných miest, ktoré by chceli úspešne realizovať takýto alebo podobný program, bude dôležité aby mali k dispozícii dostatočný bytový fond.
- Politická vôľa, v zmysle podpory hlavných politických subjektov na radnici, je absolútne rozhodujúca pre úspech takéhoto alebo podobného programu – mestský úradníci sú kľúčovými aktérmi, ktorí kontrolujú prístup k bytovému fondu a nastavujú podmienky.
- Proces sťahovania rodín, ako sa ukázalo v ranných fázach brnenského projektu, naráža na preťahy v podobe administratívnych postupov - schválenie jednotlivých bytových presunov v mestskom zastupiteľstve – a preto je príliš zdĺhavý a je prekážkou väčšej pružnosti a rýchlosti (komponent „rapid“) v poskytovaní bývania.
- Vo veľkých mestách, môže byť nájomníkom s nedoplatkami, politicky najmenej riskantným spôsobom, poskytnuté sociálne bývanie, vtedy ak mestské časti spolupracujú medzi sebou a sú ochotné „vymeniť“ si zadlžených klientov medzi sebou.
- Zatiaľ čo sociálna práca a monitorovanie nájomníkov sú dôležitou súčasťou projektu v Brne, jeho podstata spočíva v znížení vstupných bariér v porovnaní so štandardnými programami sociálneho bývania, ktoré vyžadujú od klientov, aby boli zamestnaní, platili zálohy za byt pri nasťahovaní a mali vyriešené všetky nedoplatky voči mestu.

## 5. Aktuálne priority a riešenia dostupnosti bývania pre ľudí bez domova v SR

V predchádzajúcej časti sme sa venovali predstaveniu dvoch vybraných systémov bývania pre ľudí bez domova v Dolnom Kubíne a Brne. Na rozdiel od väčšiny ostatných krajín EÚ nie je v súčasnosti na Slovensku ani jeden z týchto prístupov uplatňovaný systémovo. Ľuďom bez domova sú ponúkané najmä služby krízovej intervencie, v zariadeniach ako nocľahárne, útulky, či domovy na polceste. Povinnosť poskytovať tieto služby vyplýva zo Zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Všetky ostatné iniciatívy vytvárajúce príležitosti stabilnejšieho bývania pre ľudí bez pravidelného príjmu v dostatočnej výške na zaradenie do nájomného bývania, čo sa už považuje za samostatnú agendu, ktorá priamo nesúvisí s riešením bezdomovectva, sú nad rámec legislatívne určených požiadaviek. To však neznamená možné zmeny danej situácie do budúcnosti. Rovnako je možné, že niektoré samosprávy už možnosti bývania nad rámec zákona ponúkajú.

Aké predpoklady pre uplatňovanie systému prestupného bývania či systémov založených na bývaní ako prvom kroku teda možno očakávať na základe priorít bytovej a sociálnej politiky na národnej úrovni? A aké sú aktuálne realizované politiky sociálneho bývania na úrovni lokálnych samospráv, ktoré sú v zmysle § 4 Zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z. v znení neskorších predpisov zodpovedné za rozvoj bývania a spolupôsobenie pri utváraní vhodných podmienok na bývanie na svojom území?

### 5.1. Systém prestupného bývania verzus deinštitucionalizácia

V oblasti bytovej politiky je na národnej úrovni kľúčovým dokumentom *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*. Tá na jednej strane konštatuje nedostatok verejných nájomných bytov v SR a za vhodné riešenie najmä z hľadiska rôznorodých príjmových možností obyvateľstva považuje budovanie systému prestupného bývania:

„Podiel bytov v nájomnom režime predstavuje len necelých 6 %, pričom vo vlastníctve verejného sektora (mestá a obce) sa nachádzajú 3 % bytov a podľa odborných odhadov sú ďalšie 3 % bytov vo vlastníctve súkromných osôb prenajímané na voľnom trhu.“

Pre porovnanie, nedostatok verejných nájomných bytov dokresľuje aj skutočnosť, že podľa štatistického zisťovania EU SILC bolo v roku 2012 na Slovensku až 8,4 % osôb, ktoré žili v domácnostiach, ktorých náklady na bývanie boli vyššie ako 40 % disponibilného príjmu (Gerbery, 2015).

V *Koncepcii štátnej bytovej politiky do roku 2020* sa ďalej uvádza:

„Stanovenie štandardu bývania by malo vychádzať zo sociálnej situácie domácnosti. Z tohto hľadiska je vhodným riešením vytvorenie vertikálneho, obojstranne priepustného systému bývania rôzneho štandardu, tzv. systému prestupného bývania. Systém zahŕňa rôzne iné typy prechodného ubytovania (ubytovne, nocľahárne, útulky a pod.) až po nájomné byty určené na sociálne bývanie. Takýto systém pôsobí motivujúco, nakoľko umožňuje získať kvalitnejší typ bývania.“

Dilemám pôsobenia systému prestupného bývania na „motiváciu“ ľudí a možnosť zlepšiť svoju príjmovú situáciu tak, aby sa klient reálne mal možnosť presunúť na najvyšší stupeň systému - do nájomného bývania - sme sa venovali v predchádzajúcich kapitolách.

Je potrebné spomenúť aj to, že v oblasti sociálnej politiky je jedným z hlavných princípov, ktoré sú v súčasnosti na Slovensku presadzované (a ktorý je v istom protiklade k hľadaniu riešení v budovaní zariadení, akými sú útulky či ubytovne) je deinštitucionalizácia sociálnych služieb, t. j. princíp, ktorý stanovuje, že v inštitucionálnej starostlivosti by mali zostať len tí klienti, ktorí sú na túto formu pomoci skutočne odkázaní. Vyplýva to z dokumentu *Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020*, ktorý predstavuje nástroj štátnej politiky na smerovanie úloh a opatrení vlády Slovenskej republiky v oblasti sociálnych služieb. Konkrétne sa prioritou prechodu prijímateľov z inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú starostlivosť týka najmä podpory nezávislého života osôb so zdravotným postihnutím a duševnou poruchou.

Argumentom, prečo je inštitucionálne bývanie sporným riešením aj pre ľudí bez domova, sme sa venovali v závere 1. kapitoly. Vo všeobecnosti je stále viac akceptované, že drvivá väčšina ľudí bez domova má potenciál bývať samostatne. Nepotrebnú zvyšovať svoje kompetencie bývania či motiváciu, ale prekonávať bariéry súvisiace s nízkym príjmom. Ďalší majú potenciál bývať samostatne s využitím podporných služieb (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Na druhej strane, potreba zredukovaného inštitucionálneho bývania pre ľudí bez domova pretrvá, avšak bude sa týkať najmä krátkodobého preklenutia niektorých krízových situácií. Konkrétne budú potrebné zariadenia krízového ubytovania či byty napríklad pre migrujúce obyvateľstvo kým získajú stále bývanie. Podobne tomu môže byť v prípade živelných katastrof, ako aj pri prepustení ľudí zo zdravotníckych zariadení, či zariadení na výkon trestu odňatia slobody. Iným príkladom potreby inštitucionálneho bývania v súvislosti s ľuďmi bez domova je ponuka chráneného prostredia napr. pre ženy zažívajúce domáce násilie, alebo starší ľudia s dlhodobou skúsenosťou bezdomovectva, ktorých začlenenie do bežných domovov pre seniorov býva spravidla obtiažne (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007). Vo všeobecnosti však princíp deinštitucionalizácie hovorí v prospech uplatňovania prístupov založených na bývaní ako prvom kroku.

## 5.2. Stručný prehľad politik bývania pre ľudí bez domova v krajských mestách

Aj keď dokumenty na národnej úrovni načrtávajú isté vízie o smerovaní vývoja v oblasti riešenia bezdomovectva sprístupňovaním sociálneho bývania, neponúkajú odpovede na otázku, aká je v tomto smere súčasná situácia na úrovni miestnych samospráv, v ktorých kompetencii je rozvoj bývania na svojom území. Mapovanie prepájania agendy sociálnych vecí a nájomného bývania vo všetkých mestách na Slovensku prekračuje ciele a možnosti tejto štúdie. Preto sme sa s ohľadom na predpoklad, že v mestách s najväčším počtom obyvateľov sa tiež zdržiava najväčší počet ľudí bez domova, zamerali na uskutočnenie rýchleho prieskumu v krajských mestách. Aký je teda súčasný stav v možnostiach prístupu k bývaniu pre ľudí bez domova? Akým spôsobom krajské mestá tematizujú skupinu ľudí bez domova vo svojich strategických dokumentoch?

V prieskume sme sa zamerali na identifikáciu a analýzu kľúčových dokumentov a informácií o sociálnych službách a nájomnom bývaní miest, ktoré boli dostupné prostredníctvom ich oficiálnych webových stránok. V prípade troch miest, Prešova, Žiliny a Trenčína, sme v 1. Dekáde februára 2017 takisto uskutočnili dodatočné telefonické konzultácie s pracovníkmi oddelení sociálnych vecí, s cieľom overenia niektorých skutočností a dopĺňujúceho zistenia ďalších informácií. Osobitnú pozornosť sme venovali hlavnému mestu SR Bratislave, kde sme sa s cieľom bližšieho oboznámenia s riešením problematiky v meste zúčastnili v októbri 2016 stretnutia so zástupcami Oddelenia nájomného bývania a Oddelenia sociálnych vecí.

Hlavné zistenia v oblasti možností prístupu ľudí bez domova k nájomnému bývaniu v krajských mestách SR zobrazuje nasledujúca tabuľka č. 5.

**Tabuľka č. 5: Prehľad systémov bývania pre ľudí bez domova v krajských mestách**

Mesto	Bývanie pre nízkopríjmové skupiny	Strategický dokument v oblasti sociálneho bývania	Cieľové skupiny krízovej intervencie podľa dokumentu	Kľúčové tézy dokumentu vo vzťahu k cieľovým skupinám krízovej intervencie
Banská Bystrica	Funkčný systém prístupného bývania	-Uznesenie Mestského zastupiteľstva v Banskej Bystrici č.67/95 - zo dňa 28.04.1995 <sup>21</sup> -Systém prístupného bývania v meste Banská Bystrica <sup>22</sup> -Komunitný plán sociálnych služieb mesta Banská Bystrica 2015-2020	-Bezdomovci -Osoby v obtiažnych situáciách -Jednotlivci; rodiny	n/a  Každý býva v tom, na čo má.  Možnosť začleňovania sa a integrácie na princípe zásluhovosti
Bratislava	Závazok vytvoriť koncepciu výstavby a prenájmu bytov pre nízkopríjmové skupiny  Závazok vytvoriť koncepciu riešenia problematiky ľudí bez domova  Prevádzkujú 2 ubytovne	-Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja 2010-2020 -Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb 2013 (plán realizácie do roku 2018)	Ľudia bez domova, služby na zabezpečenie základných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb	n/a – potrebám tejto skupiny sa bude venovať samostatná koncepcia
Košice	Závazok vytvoriť dokument programu prístupného bývania na princípe zásluhovosti do r. 2018	Koncepcia komplexného riešenia situácie na sídlisku Luník IX <sup>23</sup> Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb v meste Košice pre roky 2016-2020 (2025)	-Občania bez domova -Rodiny a jednotlivci ohrození chudobou, predovšetkým skupina Rómskej národnostnej menšiny	Zvyšovanie kapacít zariadení krízového ubytovania
Nitra	- n/a - Prevádzkujú ubytovňu	II. Komunitný plán sociálnych služieb (aktualizácia na roky 2016-2020)	Osoby ohrozené sociálnou exklúziou – osoby bez prístrešia, Rómovia...	n/a
Prešov	Ambícia sfunkčniť systém prístupného bývania	Koncepcia politiky sociálneho bývania v meste Prešov (2010)  Komunitný plán rozvoja	Sociálne vylúčenie / ľudia v kríze	n/a - systém aj koncepcia sa týkajú „neplatičov a neprispôsobivých občanov“

<sup>21</sup> Ktorým bol schválený Projekt systému resocializácie ľudí bez domova v meste Banská Bystrica

<sup>22</sup> Dokument má popisný, nie strategický charakter; napriek tomu ho zaraďujeme do prehľadu z dôvodu, že predstavuje systém zariadení a služieb, ktoré sú spravidla súčasťou iných systémov, napr. sociálnych služieb

<sup>23</sup> vypracovaná na základe Uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 579 z 2. októbra 2013 k Analýze sociálno-ekonomickej situácie mesta Košice

		sociálnych služieb a akčný plán na roky 2016-2017		v lokalite s väčšinou zastúpeným rómskym obyvateľstvom
Trenčín	n/a	Komunitný plán sociálnych služieb 2010 (v rámci neho Konceptia rozvoja bývania do roku 2015)	Neprispôsobivý občania – občania bez prístrešia	Chýbajúca kapacita nájomných bytov
Trnava	n/a – zámer prijať stratégiu riešenia bezdomovectva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Komisia MZ pre riešenie problematiky neprispôsobivých občanov</li> <li>- Komunitný plán sociálnych služieb na roky 2016-2020</li> </ul>	Osoby v ťažkých životných situáciách a marginalizované komunity	Poskytované služby krízovej intervencie v meste nie sú systematické a komplexné, čo často znemožňuje úspešne a natrvalo vyriešiť situáciu ľudí bez domova.
Žilina	n/a - konštatovaná absencia koncepcie bývania pre sociálne slabé skupiny	Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb na roky 2014-2018	Osoby ohrozené sociálnym vylúčením (vrátane ľudí bez domova)	chýbajúce články v sociálnej sieti a podporných systémoch pre danú skupinu; neexistencia prestupného bývania a asistovaného bývania

Zdroj: autori

Pri odpovedi na otázku, či v krajských mestách SR existujú systémové možnosti prístupu k nájomnému bývaní pre ľudí bez domova, možno uviesť príklad Banskej Bystrice. V meste Banská Bystrica bol koncepčne vytvorený systém prestupného bývania ešte v 90. rokoch, pričom jeho ambíciou, ako to vyplýva z charakteristiky systému prestupného bývania, nebolo umožniť získať nájomné bývanie všetkým klientom, ale iba tým, ktorí „si to zaslúžia“. Zásluhovosť bola v tomto prípade navyše úzko prepojená s tzv. princípom reálneho bývania „každý býva v tom, na čo má“ (Langstein, 2016). Počas fungovania systému, podľa dostupných informácií, tak nájomný byt získalo a udržalo si 11 rodín, pričom pre porovnanie, výrazne viac, 61 rodín odišlo zo systému napríklad do komerčnej ubytovne či k známym. Langstein (2016) tiež konštatuje, že systém prestupného bývania v meste sa postupom času vyvíjal a prispôboval potrebám a možnostiam cieľových skupín. Niektoré jeho súčasti zodpovedajú štruktúre zariadení poskytujúcich služby krízovej intervencie (napr. nocľaháreň a útulky), iné boli vytvorené a pospájané nad rámec tohto zákona. Funkčnosť tohto systému, ktorý je koncepčne pripravený dobre, by však bolo potrebné overiť terénnym výskumom.

Ukázalo sa aj to, že niektoré krajské mestá už prijali záväzok takýto systém vytvoriť – ide o Košice a Prešov. Ďalšie mestá, Bratislava a Trnava, plánujú prijať koncepciu riešenia problematiky bezdomovectva, ktorá sa potenciálne môže venovať aj otázkam bývania. Mestá Nitra a Bratislava takisto nad rámec zákona o sociálnych službách prevádzkujú zariadenia dočasného ubytovania –

ubytovne najmä pre osamelých rodičov s deťmi, čím tiež prispievajú k riešeniu bytovej núdze vybraných skupín obyvateľov.

Na úrovni koncepčných dokumentov miest možno konštatovať, že aj v nadväznosti na zákon o sociálnych službách a zabezpečovanie služieb krízovej intervencie aj zo strany mestskej samosprávy boli kľúčovými dokumentmi komunitné plány sociálnych služieb. Jedným z kritérií, ktoré môžu naznačiť vnímanie skupiny ľudí bez domova a ich potrieb, vrátane možnosti zabezpečenia bývania, je definovanie tejto skupiny v komunitných plánoch. Kým v Prešove či Trenčíne tieto dokumenty hovoria o neprispôsobivých občanoch a potrebe ich motivovania podľa princípu zásluhovosti, v iných mestách sa používa iná, menej represívna optika. Komunitný plán sociálnych služieb v meste Nitra používa termín osoby ohrozené sociálnou exklúziou, podobne v Žiline hovoria o osobách ohrozených sociálnym vylúčením. V Trnave sú to osoby v ťažkých životných situáciách a marginalizované komunity, ovplyvnené chudobou a sociálnym vylúčením, ktoré potrebujú veľkú mieru podpory, avšak paradoxne sa skôr stretávajú s odmietaním a odsudzovaním. Na druhej strane aj v Trnave pôsobí komisia mestského zastupiteľstva pre neprispôsobivých občanov. Terminológia komunitného plánu Bratislavy sa zase výrazne odvíja od právnej a do istej miery technokratickej pojmológie zákona o sociálnych službách. Mestá tiež pristupujú odlišne k definovaniu potrieb ľudí bez domova a ľudí v lokalitách obývaných marginalizovanými komunitami. Trnavský komunitný plán definuje priority a opatrenia pre obidve tieto skupiny spoločne, zatiaľ čo vo väčšine miest (Košice, Prešov, Trenčín) sú tieto skupiny vnímané samostatne, s vymedzením odlišných priorít a opatrení. Podobne kľúčové tézy komunitných plánov vo vzťahu k ľuďom bez domova odrážajú istú variabilitu. Niektoré sa týkajú absencie systémového prístupu k riešeniu bezdomovectva a nedostatočného prepojenia siete podporných služieb (Trnava a Žilina), iné vnímajú priority najmä v posilňovaní kapacít služieb krízovej intervencie.

Viacere mestá sa otázke zabezpečovania prístupu k bývaniu pre ľudí bez domova v komunitných plánoch nevenovali. Na druhej strane, popri komunitných plánoch sociálnych služieb majú niektoré mestá vypracované aj ďalšie koncepčné dokumenty v oblasti sociálneho bývania. V meste Prešov ide o Konceptiu politiky sociálneho bývania z r. 2010, ktorá bola inšpirovaná systémami prestupného bývania v Banskej Bystrici a Dolnom Kubíne. Konceptia rozvoja bývania je takisto súčasťou Komunitného plánu sociálnych služieb v meste Trenčín, avšak táto sa výslovne nezameriava na ľudí bez domova a iné skupiny využívajúce služby krízovej intervencie. Príkladom dobrej praxe v tomto smere je dokument vypracovaný mestom Košice na základe Uznesenia vlády SR č. 579 z 2. októbra 2013 k Analýze sociálno-ekonomickej situácie mesta Košice a návrhy na zlepšenie v sociálnej a hospodárskej oblasti, pod názvom *Konceptia komplexného riešenia situácie na sídlisku Luník IX*. Jedným z deklarovaných cieľov koncepcie bolo efektívne sa pripraviť na možnosti čerpania z prostriedkov ESF, OP Ľudské zdroje. Inak povedané, uvedená koncepcia, aj keď sa priamo netýka ľudí bez domova, predstavuje formu spolupráce štátnej správy a samosprávy aj pri riešení otázky bývania skupiny ľudí ohrozenej sociálnou exklúziou, pričom tiež bolo zámerom zabezpečiť finančné krytie jednotlivých opatrení danej koncepcie. V oblasti bývania bolo jedným z cieľov koncepcie vybudovať motivačný systém prestupného bývania s bytmi aj mimo lokality Luníka IX.

Napokon sme tiež sledovali prístup miest k spájaniu agendy sociálnych služieb a sociálneho bývania v rámci organizačnej štruktúry úradov. Aj keď sa nejedná o hĺbkovú analýzu tohto aspektu a spoločné pôsobenie v rámci rovnakého organizačného útvaru môže mať viac formálnu povahu, predsa sa prekvapivo ukázalo, že absolútna väčšina sledovaných miest má tieto agendy organizačne prepojené, či už v rámci rôznych oddelení jedného odboru, alebo aj v rámci spoločných oddelení / referátov. Agendy nájomného bývania a sociálnych služieb sú organizačne prepojené v Banskej Bystrici, Košiciach, Prešove, Trenčíne, Žiline, či Trnave. V Nitre je dokonca vytvorený spoločný Referát

sociálneho bývania a krízovej intervencie. Oddelený prístup k bývaniu a sociálnym službám uplatňuje len Bratislava, kde je Oddelenie nájomného bývania súčasťou Sekcie správy nehnuteľností, nie Sekcie sociálnych vecí, kultúry, školstva a športu. Pričom poskytovanie ubytovania na prechodný pobyt v dvoch ubytovniach je ešte v pôsobnosti Oddelenia sociálnych vecí. Príkladu a špecifikám Bratislavy sa venujeme v samostatnom boxe.

### 5.3. Hlavné výzvy v zabezpečovaní verejného Nájomného bývania v hlavnom meste SR Bratislave

Bratislava rovnako ako viaceré ďalšie mestá na Slovensku doposiaľ nemá zadefinovaný systémový prístup k riešeniu problematiky bezdomovectva. V rámci daného výskumného projektu, ako aj prípravy výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy, sme navyše identifikovali niekoľko nasledujúcich výziev, ktorým Bratislava čelí v oblasti verejného nájomného bývania:

#### *Nedostatok nájomných bytov, ktorých počet má napriek tomu klesajúcu tendenciu*

V roku 2015 Bratislava disponovala 2 086 mestskými nájomnými bytmi, z nich 877 bolo v správe magistrátu, t. j. nezverených do správy mestských častí. V porovnaní s rokom 2011 ide o pokles o takmer 470 bytov. 95 percent týchto bytov je obsadených. Podľa Správy o stave bytového fondu za rok 2015 klesajúca tendencia počtu bytov súvisí s pokračovaním odpredaja bytov ich právoplatným nájomcom s neurčitou dobou nájmu v súlade s ust. § 29a zákona č. 182/1993 Z. z. (kedy je obec povinná predať byty ich nájomcom zo zákona bez ohľadu na bytovú politiku mesta). Ďalším dôvodom poklesu počtu bytov je absencia novej výstavby či odkúpenia bytov. Mesto v tejto súvislosti okrem iného nemá motivácie využiť Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB) na postavenie nájomných bytov, lebo štát financuje iba 50 percent nákladov. Náklady však nezodpovedajú cenám v Bratislave (cca 1600 euro za m<sup>2</sup>).

#### *Počet žiadateľov o byt je vysoký a potenciálnych záujemcov môže byť ešte viac*

Na čakacej listine žiadateľov o byt v správe magistrátu je v súčasnosti cca 900 ľudí (čo sa približne rovná počtu bytov, t. j. na uspokojenie tohto dopytu by bratislavský magistrát musel disponovať dvojnásobným počtom bytov). Priemerná doba čakania na byt je preto 5-6 rokov. Žiadatelia o mestský byt však musia podobne ako v iných mestách spĺňať viaceré podmienky, akými sú minimálna výška pravidelného mesačného príjmu, kaucia vo výške trojnásobku mesačného nájmu, či dĺžka trvalého pobytu, resp. obvyklého pobytu na území mesta. Výskum a sčítanie ľudí bez domova pritom ukázali, že v čase sčítania bolo v meste minimálne 1800 dospelých ľudí bez domova a v neistom bývaní, ktorí sú tiež potenciálnymi klientmi nájomného bývania.

#### *Prioritou výstavby nových bytov sú reštituenti*

Kým súčasné byty sú určené pre mladé rodiny, starších občanov, ľudí so zdravotným postihnutím a ostatných žiadateľov spĺňajúcich kritériá stanovené všeobecne záväzným nariadením č. 1/2006 o nájme bytov a obytných miestností v zariadeniach určených na trvalé bývanie, nová výstavba sa bude prioritne zameriavať na reštituentov, pre ktorých je potrebné zabezpečiť až 540 bytov. Nesplnenie tejto povinnosti znamená vysoké náklady pre mesto, ktoré bude musieť týmto ľuďom podľa zákona o reštitúciách uhrádzať rozdiel medzi regulovaným a trhovým nájomným. Okrem iného to znamená, že v najbližšom období nie je možné očakávať rast počtu nájomných bytov pre žiadateľov.

#### *Namiesto nájomného bývania neisté bývanie v mestských aj komerčných ubytovniach*

Hlavné mesto má v správe dve ubytovne, Fortuna a Kôpčany, v ktorých sa poskytuje ubytovanie na určitý čas, najviac na 5 rokov. Všetci klienti ubytovní (ide o niekoľko sto ľudí) sú zároveň žiadateľmi



o mestský nájomný byt. Podľa vyjadrenia sociálnej pracovníčky jednej z týchto ubytovní<sup>24</sup> je však v tomto smere úspešná len ich menšia časť. Okrem toho, na základe administratívnych dát poskytnutých magistrátom hlavného mesta bolo v marci 2016 na území Bratislavy 31 zariadení, ktoré mali v názve „ubytovňa“. V mesiaci marec bolo v týchto zariadeniach ubytovaných celkom 4 111 hostí, z nich 1 708 (41,5 %) bolo oslobodených od platenia mestskej dane (vrátane z dôvodu prechodného pobytu na adrese ubytovne, t. j. potenciálne ľudí bez domova). Aj keď v súčasnosti absentujú presnejšie dáta o veľkosti skupiny ľudí využívajúcich komerčné ubytovne z dôvodu absencie vlastného či nájomného bývania, táto forma bývania je jednak nestabilná (ubytovaní nie sú chránení nájomnou zmluvou a z nej vyplývajúcimi právami, ale len zmluvou o ubytovaní) a navyše aj cenovo náročná. Kým cena nájomného za mestský byt sa pohybuje medzi 3-5 percent obstarávacej ceny a napr. nájomné za 2-izbový byt je približne 70 EUR / mesiac, cena za mesiac vo viacľôžkovej izbe v ubytovni je medzi 120 – 216 eur, najčastejšie 145 eur a viac.

Vybrané údaje o bytovom fonde mesta Bratislavy zobrazuje nasledujúca tabuľka č. 6.

**Tabuľka č. 6: Vybrané údaje o bytovom fonde mesta Bratislavy**

	2011	2013	2015
Počet bytov v bytovom fonde	2 524	2 328	2 086
Počet nezverených bytov	925	923	877
Počet súdnych sporov s nájomcami	433	192	232
Súdne rozhodnutia na vypratanie bez práva náhradného ubytovania	n/a	22	9
Úspešne ukončené exekučné konania na vypratanie bytu	n/a	23	17
Počet uzatvorených nájomných zmlúv	136	126	82
Počet neplatičov	1 456	1 247	428

Zdroj: Ročná správa o stave obecného bytového fondu za kalendárny rok 2013 a 2015

#### 5.4. Záver kapitoly

Stručný prehľad priorít v oblasti bytovej politiky pre nízkopříjmové skupiny obyvateľstva na národnej úrovni, ako aj analýza koncepcných dokumentov krajských miest potvrdila, že na Slovensku nie je uplatňovanie systémových prístupov k bývaniu pre ľudí bez domova bežné. Jedným z dôvodov tejto situácie je všeobecne nízky podiel bytov vo verejnom nájomnom sektore. Ide však o limit, s ktorým sa bude potrebné vysporiadať pri budovaní jedného či druhého systému. Na druhej strane, k pozitívnym východiskám pre uskutočňovanie zmien patrí pomerne silná organizačná prepojenosť agendy

<sup>24</sup> Získaného v júni 2016 v rámci terénneho predvýskumu ako súčasť projektu výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy

sociálnych vecí a nájomného bývania vo väčšine miest. Zároveň v prípade skutočného záujmu o riešenie bezdomovectva – či už z etických, alebo ekonomických dôvodov – bude otázka možnosti bývania jednou z najdôležitejších, ktorými sa bude potrebné zaoberať.

## 6. Závery

V rámci riešenia výskumnej úlohy sme systém prestupného bývania porovnávali s tzv. prístupom *housing-first*. Hlavným princípom systému prestupného bývania je motivovať klienta a naučiť ho takým zručnostiam, aby sa presunul z najnižšieho do najvyššieho stupňa bývania, t. j. ide o princíp zásluhovosti. Zároveň to znamená, že systém je obojstranne priepustný a umožňuje v prípade porušenia pravidiel aj presun klienta z vyššieho stupňa na nižší. Najvyšší stupeň, samostatné bývanie, môžu dosiahnuť len tí klienti, ktorých podľa pravidiel hodnotenia možno pokladať za pripravených – často v zmysle pripravenosti pravidelne uhrádzať náklady spojené s bývaním, či takého správania, ktoré nebude viesť k sťažnostiam a pod. Zodpovednosť za situáciu v bývaní sa v plnom rozsahu prenáša na samotného klienta a napríklad k otázke pripravenosti uhrádzať náklady systém pristupuje ako k zručnosti.

Zatiaľ čo hlavným ideovým východiskom systému prestupného bývania je uplatňovanie zásluhovosti pri získavaní samostatného bývania, systém *housing-first* je založený na presvedčení, že prvým krokom v riešení straty domova a s ňou súvisiacich problémov je práve pomerne rýchle poskytnutie vlastného samostatného bývania. Ide o zásadný rozdiel a zmenu paradigmy v poskytovaní služieb ľuďom bez domova. V širšom kontexte prevencie a riešenia bezdomovectva sa prístup poskytnutia samostatného bývania ako prvého kroku začal uplatňovať aj vo vzťahu k ďalším cieľovým skupinám, ktoré napríklad nevyžadujú natoľko intenzívne podporné služby.

Na Slovensku väčšina samospráv uplatňuje politiku nájomného bývania, vrátane sociálneho bývania chápaného v širšom kontexte, a orientuje sa na širšie cieľové skupiny, nie len na tie, ktoré sú ohrozené sociálnym vylúčením a sú marginalizované. Väčšinou sa jedná o prenájom nájomných bytov vo vlastníctve obcí a miest, podľa určitých kritérií. Vo všeobecnosti však dostupnosť nájomných bytov vo vlastníctve obcí a miest dlhodobo klesá, kvôli trom skupinám dôvodov: i) v dôsledku predaja bytov a reštitúcií sa znižuje počet bytov vo vlastníctve obcí; ii) sú nevhodne nastavené podmienky nárokovateľnosti: napríklad klienti musia mať pravidelný príjem vo výške určitého násobku životného minima a zároveň ich príjem nesmie prekročiť určitý násobok, musia mať vyrovnané dlhy voči mestu - napríklad kumulovaný dlh za odvoz komunálneho odpadu, ktorý si nemusia spôsobiť výhradne svojou vinou, musia platiť vysokú zálohu pri nasťahovaní, ktorú si nemôžu dovoliť, a podobne; iii) v mnohých mestách a obciach nájomné za obecné byty, najmä v novopostavených bytoch, je relatívne vysoké a nezodpovedá možnostiam klientov. V takýchto prípadoch bytová politika čo sa týka sociálneho alebo vo všeobecnosti nájomného bývania, je *de facto* nefunkčná a existuje iba „na papieri“.

Je potrebné spomenúť aj to, že v oblasti sociálnej politiky je jedným z hlavných princípov, ktoré sú v súčasnosti na Slovensku presadzované (a ktorý je v istom protiklade k hľadaniu riešení v budovaní zariadení, akými sú útulky či ubytovne) je deinštitucionalizácia sociálnych služieb, t. j. princíp, ktorý stanovuje, že v inštitucionálnej starostlivosti by mali zostať len tí klienti, ktorí sú na túto formu pomoci skutočne odkázaní. Vyplýva to z dokumentu *Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020*, ktorý predstavuje nástroj štátnej politiky na smerovanie úloh a opatrení vlády Slovenskej republiky v oblasti sociálnych služieb.

Inštitucionálne bývanie je diskutabilným riešením životnej situácie aj pre ľudí bez domova a vo všeobecnosti je stále viac akceptované, že drvivá väčšina ľudí bez domova má potenciál bývať samostatne. Nepotrebujú zvyšovať svoje kompetencie bývania či motiváciu, ale musia hlavne prekonať bariéry súvisiace s nízkym príjmom. To znamená, že musia mať možnosť štandardne bývať, aby sa mohli zapojiť sa do pracovného procesu a riešiť všetky ďalšie okolnosti spojené z ich

situáciou. Iné skupiny ľudí bez domova majú potenciál bývať samostatne s využitím podporných služieb (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007).

Bez ohľadu na to, aký systém nájomného bývania sa mestá a obce preferujú, podstata využiteľnosti, atraktivity a efektívnosti spočíva v kritériách nárokovateľnosti. Štandardné politiky sociálneho bývania obcí a miest vyžadujú od ľudí bez domova množstvo vstupných podmienok (napr. aby boli zamestnaní, platili zálohy za byt pri nasťahovaní, a mali vyriešené všetky nedoplatky voči mestu, napr. za poplatok za odvoz TKO). Tieto podmienky však môžu byť pre veľkú časť z nich nespĺniteľné. Úspech a atraktívnosť pilotných programov (napr. programu v Brne) je z veľkej miery založená na tom, že v rámci nich boli znížené vstupné kritériá nárokovateľnosti. Ak štandardné politiky nájomného bývania obcí a miest, či už vo forme prestupného bývania alebo *housing-first*, majú byť úspešné, je potrebné realisticky zvážiť vstupné kondicionality tak aby boli nastavené realisticky vo vzťahu k potenciálnym klientom - to znamená aby im umožnili uchádzať sa o bývanie a neboli iba formou „trestu“ za predchádzajúce správanie alebo okolnosti, ktorým boli títo ľudia vystavení.

### **Vo vzťahu k aplikácii prístupov prestupného bývania a *housing-first* je potrebné:**

- Zabezpečiť dostupnosť nájomného bývania v zmysle jeho nárokovateľnosti a ceny, pričom je potrebné brať do úvahy reálne možnosti potenciálnych klientov.
- Počítať s asistenciou terénneho pracovníka. Asistencia by mala fungovať nie iba ako kontrolný mechanizmus voči klientom (či si plnia podmienky, či zachádzajú zo zvereným bytom správne) ale mal by byť aj aktívnou pomocou klientovi vo vzťahu k iným inštitúciám. V ideálnom prípade kontrolné a podporné roly by mali byť rozdelené na rozličné osoby (napr. sociálneho pracovníka a správcu bytov) aby sa zabránilo konflikt záujmov.
- Nadviazať na prezentované zistenia realizáciou ďalšieho výskumu, zameraného na hodnotenie nákladovosti v súčasnosti dostupných služieb pre ľudí bez domova s komplexnými potrebami, vrátane krízovej zdravotnej starostlivosti, nákladov na policajné zásahy a pod. Odporúčanie vychádza zo skúseností iných krajín, že riešenie bezdomovectva opätovným začleňovaním ľudí do života ponukou bývania a intenzívnou sociálnou prácou je v strednodobom horizonte aj ekonomicky výhodnejšie, ako obmedzovanie riešenia výlučne na poskytovanie krízových služieb. V tomto kontexte môže byť pri plánovaní systémových riešení užitočné zmapovanie odhadovaných nákladov v súčasnosti dostupných služieb a prípadné modelovanie a porovnanie nákladov systému prestupného bývania a *housing-first*.
- Zvážiť realizáciu pilotného projektu *housing-first* vo vybraných mestách SR. Na základe skúseností mnohých európskych krajín je úspešnosť programov *housing-first* pri ukončovaní dlhodobého bezdomovectva veľmi vysoká. Lokálny kontext však hrá dôležitú úlohu pri nastavovaní podoby konkrétnych projektov. V podmienkach SR sa bude napríklad potrebné vysporiadať s otázkou zabezpečovania cenovo dostupných nájomných bytov. Aj z týchto dôvodov odporúčame uskutočniť pilotný projekt *housing-first* vo vybranom meste či viacerých mestách na Slovensku.
- Väčšie mestá, ako sú napríklad Bratislava či Košice, ponúkajú ideálne lokality na testovanie efektivity prestupného bývania a *housing first* prístupov v Slovenskom kontexte. Oba tieto prístupy by mohli byť naštartované súčasne v malom experimente (povedzme 50 participantov), ktoré už by mohlo byť na získanie štatisticky spoľahlivého výsledku. Úspech prístupov by sa mohol porovnať na základe schopnosti klientov udržať

si svoje bývanie na konci projektu. Vyhodnotenie by mohlo byť vykonané nezávislým výskumným tímom (teda, bez miestnych aktérov, ktorí sa zúčastňujú v implementácii projektu).

- Prijat' opatrenia na podporu dostupnosti nájomného bývania pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva.
- S podporou dostupnosti bývania však takisto súvisí podpora príjmu nízkopríjmových skupín, v súčasnosti najmä formou príspevku na bývanie. Aktuálna výška príspevku často neumožňuje žiadateľom splniť minimálne príjmové kritériá ani pre pridelenie obecného nájomného bytu, čo niektoré mestá sčasti kompenzujú ponukou bývania pre rodiny v ubytovniach. Bez zvýšenia príjmu však tieto rodiny nemajú reálnu možnosť posunúť sa odtiaľ do nájomných bytov. Uvedený problém tak súvisí nielen s prístupom *housing-first*, ale aj s potenciálnou podporou systémov prestupného bývania, ktoré takisto predpokladajú pre klientov tréningové byty a v záverečnej fáze cenovo dostupné nájomné byty.

### **Vo vzťahu k pripravovaným projektovým výzvam na podporu prestupného bývania:**

- V rámci pripravovaných projektov z OP LZ zameraných na bývanie by bolo potrebné stanoviť v podmienkach jednotlivých výziev kritérium maximálnej ceny a určiť podmienky nárokovateľnosti. Výška nájomného by mala zohľadňovať výšku príspevku na bývanie pre osoby v hmotnej núdzi (HN) a kritériá nárokovateľnosti by mali byť dostatočne široké, aby nevyklúčovali veľké skupiny potenciálnych klientov.
- Je potrebné, aby boli odstránené vstupné prekážky pre cieľové skupiny a reálne zohľadnila situácia nízkopríjmových domácností. Niekedy sa prehliadnuteľné detaily, ako napríklad výška zálohy vyžadovaná pri nasťahovaní, môže stať neprekonateľnou prekážkou pre potencionálnych klientov a môže viesť k ich zadlženiu a z toho vyplývajúcich ďalších problémov. V podmienkach výzvy by mohol byť stanovený veľmi nízky strop pre výpočet max. ceny ročného nájomného bytov odvíjajúce sa od obstarávacej ceny (keďže obstarávacia cena je nenávratný finančný príspevok) - napríklad symbolických 0,1 percenta - a malo by zohľadňovať, napríklad minimálnych 0,5 percenta pre tvorbu fondu prevádzky údržby a opráv.
- Je potrebné počítať s asistenciou terénneho pracovníka .Asistencia by teda mala fungovať nie iba ako kontrolný mechanizmus voči klientom (či si plnia podmienky, či zachádzajú zo zvereným bytom správne) ale mal by byť aj aktívnou pomocou klientovi aj vo vzťahu k iným obecným a štátnym inštitúciám.
- Projekty zamerané na podporu prestupného bývania by nemal vyžadovať aplikovanie všetkých fáz prestupnosti (napr. mali by umožniť vynechať prvý stupeň prestupného bývania).
- Veľmi dôležitou by mala byť úloha terénneho pracovníka na bývanie. Je potrebné dať do výzvy určité kvalifikačné podmienky (aby samosprávy neobsadili toto miesto iba formálne, so známosti, a pod.) a tiež zadať podmienku vyškolenia a monitorovania výkonu práce. Zároveň by bolo vhodné dať do výzvy nejaká pravidlá pre výberové konanie na tento post (napríklad nepárny počet hlasov a zastúpenie UPSVR ako aj monitorovacieho pracovníka z Bratislavy).

### **Odporúčania vo vzťahu k otázkam etnicity a diskriminácie:**

- Vysporiadať sa s definičným vymedzením cieľových skupín programov zlepšujúcich prístup k bývaniu. Tak ako sme poukázali v analýze komunitných plánov sociálnych služieb krajských miest, k cieľovým skupinám služieb krízovej intervencie, resp. ľuďom vylúčeným z bývania v zmysle ETHOS typológie bezdomovectva v podmienkach SR patria aj ľudia žijúci v segregovaných komunitách.
- Vo vidieckych oblastiach (na dedinách) pre riešenie situácie príslušníkov a príslušníčok rómskych komunít sa ukazuje ako relevantný druhý a najmä tretí stupeň prestupného bývania, nájomné bývanie s intenzívnou podporou sociálneho pracovníka a nie je realistické počítať s ubytovňami. Vzhľadom na to, že množstvo domácností v rámci segregovaných komunít, napriek veľmi subštandardným podmienkam bývania (bez vody, kanalizácie v príbytkoch z neštandardných materiálov), nie sú bezdomovci, a je ťažké predpokladať, že by dobrovoľne bývali v ubytovni.
- Niektoré výskumy v prostredí MRK (Škobla - Filčák 2016, Hojsík 2008) indikujú, že veľká väčšina projektov výstavby nájomných bytov nižšieho štandardu v posledných dvoch desaťročiach (neoficiálne v praxi určených výhradne „pre Rómov“) bola segregáčna. To znamená, že výstavba nových bytoviek prebiehala v lokalitách, ktoré boli priestorovo vzdialené od nerómskych častí miest a dedín (niekedy na mieste alebo v tesnom susedstve pôvodných rómskych osád), alebo na miestach, ktoré boli od nerómskej časti oddelené umelou/prírodnou prekážkou. Segregácia, rovnako ako diskriminácia je princíp, ktorý nie je v súlade so slovenským ako aj medzinárodným právom, a ktorý má negatívne dôsledky na sociálnu integráciu chudobných ľudí. V prípade výstavby bytových domov na odľahlých miestach hrozí tvorba sociálne vylúčených get, a ďalšie prehĺbovanie sociálnych nerovností. Preto je potrebné v rámci výziev rešpektovať podmienku, že výstavba nových nájomných bytov nesmie mať takýto diskriminačný náboj (podmienka „3D“).

## Referencie

- Bartoš, V. et al (2014) Attention Discrimination: Theory and Field Experiments. *Working Paper Series*. Praha: CERGE-CEI. Dostupné na: <http://www.cerge-ei.cz/pdf/wp/Wp499.pdf>
- Bretherton, J. – Pleace, N. The Debates about Housing First in Europe. The Magazine of FEANTSA - The European Federation of National Organisations Working with the Homeless - Homeless in Europe, autumn 2014.
- Busch-Geertsema, W. (2016) Housing First Peer Review in Social Protection and Social Inclusion, Belgium, 16-17 March 2016. Synthesis Report.
- Busch-Geertsema, W. (2013) Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project. European Observatory on Homelessness.
- Busch-Geertsema, W. – Sahlin, I. The Role of Hostels and Temporary Accommodation. *European Journal of Homelessness* \_ Volume 1, December 2007.
- Calon, M.: Housing-Led Approaches to Combat Homelessness: The Response of the European Affordable Housing Providers to the Ongoing Housing Crisis. Homeless in Europe, autumn 2014.
- Culhane, D. et al.: Testing a typology of family homelessness based on patterns of public shelter utilization in four U.S. jurisdictions: implications for policy and program planning. Postprint version. Published in *Housing Policy Debate*, Volume 18, Issue 1, May 2007, 28 pages.
- Discussion Paper to Housing First in Belgium 2016. ÖSB Consulting, 2016.  
Doplatek na bydlení. Praha: MPSV. (MPSV 4) Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/en/1608>
- Komunitný plán sociálnych služieb. Dolný Kubín. (2012) Dostupné na: [http://www.dolnykubin.sk/download\\_file\\_f.php?id=568758](http://www.dolnykubin.sk/download_file_f.php?id=568758)
- Hart-Shegos, E. (1999) The Supportive Housing Continuum: A Model For Housing Homeless Families. A Report Prepared for the Family Housing Fund
- Hojsík, M. (2008) Evaluácia programu obecných nájomných bytov v rómskych osídleniach. NMŠ, Bratislava.
- Kocman, D. – Klepal, J. (2014) Prostupné bydlení jako nástroj podpory standardního nájemního bydlení: mechanismy fungování dvou systémů. Závěrečná správa z výskumného projektu (nepublikované). Agentura pro sociální začleňování.
- Mikulášová, S. (2010, dec. 21) Mesto lacno predáva nájomné byty. *nasaOrava.sk*. Dostupné na: <https://nasaorava.sme.sk/c/5692475/mesto-lacno-predava-najomne-byty.html>
- Nezamestnanosť -- mesačné štatistiky. MPSVR. Dostupné na: [http://www.upsvar.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky.html?page\\_id=1254](http://www.upsvar.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky.html?page_id=1254)



Ondrušová, D. – Fico, M. (2015) Nástroje prevencie bezdomovectva pri ohrození stratou bývania a pri prepúšťaní z inštitucionálnej starostlivosti v SR. In: Ondrušová a kol.: Ľudia bez domova: príprava a realizácia empirického výskumu, analýza nástrojov prevencie a riešenia bezdomovectva. Inštitút pre výskum práce a rodiny.

On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe 2012.

Pavelek, M. (2016, feb. 17) Súd rozhodol o vypratání nájomných bytov mesta. *nasaOrava.sk*.  
Dostupné na: <https://nasaorava.sme.sk/c/8137713/sud-rozhodol-o-vypratani-najomnych-bytov-mesta.html>

Počet obyvateľov v obciach Českej republiky k 1. 1. 2016 (2016) Praha: Český Štatistický Úrad (ČŠÚ).  
Dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/32853387/1300721603.pdf/cba78096-1cf5-4fde-b20a-3074b2f135f9?version=1.0>

Pleace, N. – Bretherton, J. The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. *European Journal of Homelessness* \_ Volume 7, No. 2, December 2013.

Pleace, N. Consumer choice in housing-first. *European Journal of Homelessness* \_ Volume 7, No. 2, December 2013.

Pleace, N.: The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective. *European Journal of Homelessness* Volume 5, No. 2, December 2011.

Právo na bývanie. Diskusiu organizovalo Mesto ako politikum v A4, Bratislave dňa 22.9.2016. Celý video záznam je dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=fwJuewMAwq8&feature=youtu.be>

Projektový záměr „Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing).“ portál sociální péče ve městě Brně. Dostupné na:  
[https://socialnipece.brno.cz/useruploads/files/kpsvl/pilotn%C3%AD\\_testov%C3%A1n%C3%AD\\_rychl%C3%A9ho\\_zabydlen%C3%AD\\_rodin\\_s\\_d%C4%9Btmi\\_\(rapid\\_re-housing\).pdf](https://socialnipece.brno.cz/useruploads/files/kpsvl/pilotn%C3%AD_testov%C3%A1n%C3%AD_rychl%C3%A9ho_zabydlen%C3%AD_rodin_s_d%C4%9Btmi_(rapid_re-housing).pdf)

Předražené ubytovny? Obchod s chudobou jen tak neskončí, nové sociální bydlení je navíc ohroženo. 5.10.2016., Český rozhlas. Dostupné na: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/predrazene-ubytovny-obchod-s-chudobou-jen-tak-neskonci-nove-socialni-bydleni-je-navic-ohrozeno--1656361](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/predrazene-ubytovny-obchod-s-chudobou-jen-tak-neskonci-nove-socialni-bydleni-je-navic-ohrozeno--1656361)

Příspěvek na bydlení. Praha: MPSV. (MPSV 3) Dostupné na:  
[https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni)

Raitakari, S. – Juhila, K. (2015) Housing First Literature: Different Orientations and Political-Practical Arguments. University of Tampere, School of Social Sciences and Humanities, Finland

Rapid Re-Housing Brief - HUD Exchange. Available at:  
<https://www.hudexchange.info/resources/documents/Rapid-Re-Housing-Brief.pdf>

Reiter, M. (Ed.) neunerhaus Housing First Pilot Project Report, Vienna, April 2015.

Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011 (SODB). Dostupné na:  
<https://census2011.statistics.sk/tabulky.html>

Správa o situácii v oblasti nájomného bývania za rok 2014. (2015). Dolný Kubín. Dostupné na:  
[http://www.dolnykubin.sk/download\\_file\\_f.php?id=583964](http://www.dolnykubin.sk/download_file_f.php?id=583964)

Škobla, D. – Filčák, R. (2016): Infrastructure in Marginalised Roma Settlements: Towards a Typology of Unequal Outcomes of EU Funded Projects. In: Sociológia 2016, Vol. 48 (No. 6: 620-640), Bratislava: SAV.

Tsemberis, S. (2010) Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs. In: Gould Ellen, I. and O'Flaherty, B. (Eds.) How to House the Homeless, pp.37-56. (New York: Russell Sage Foundation).

Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností (2016) Praha: MPSV (MPSV 2). Dostupné na:  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni\\_pruzkumu\\_reseni\\_bezdomovectvi\\_v\\_obcich\\_s\\_rozsirenou\\_pusobnosti.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/24488/Vyhodnoceni_pruzkumu_reseni_bezdomovectvi_v_obcich_s_rozsirenou_pusobnosti.pdf)

„Vývoj nezaměstnanosti od července 2004” Praha: MPSV (MPSV 1). Dostupný:  
[https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj\\_od\\_072004](https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/vyvoj_od_072004)

Weinzierl, C. – Wukovitsch, F. – Novy, A.: Housing First in Vienna: a socially innovative initiative to foster social cohesion. Springer Science+Business Media Dordrecht 2015.