

REGIONÁLNE ROZDIELY V SOCIÁLNOBÝVANÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

REGIONAL DISPARITIES IN SOCIAL HOUSING IN THE SLOVAK REPUBLIC

Viera Labudová

Abstract

The right to housing is a basic human right. This has been established in a range of international human rights instruments and is regularly monitored at United Nations and Council of Europe level. Guaranteeing affordable housing is one of the basic requirements for the development of opportunities and abilities. Subsidised housing must therefore be accessible for broad levels of the population. Social housing in the European Union is characterised by the wide diversity of national housing situations, conceptions and policies across member states. A variety of approaches are implemented across the EU, in terms of tenures, providers, beneficiaries and funding arrangements. In Slovak republic the Subsidies for Housing Development and Social Housing Act, valid since January 1st 2011, has adopted a definition of social housing as housing acquired with use of public funds, addressed for adequate and humanly decent housing of individuals who are not able to ensure housing with their own effort and meet the conditions under this Act. This paper deals with the characteristics of social housing in Slovak republic. The first part is focuses on the social housing in European countries and the second part on the spatial exploratory analysis (cluster analysis) of data related to social housing in Slovakia on the LAU 1 level.

Key words: social housing, regional disparities, population and housing census, cluster analysis

JEL Code: I32, I33, D63

Úvod

Bývanie je nielen základnou ľudskou potrebou, ale patrí aj k základným sociálnym právam (Scanlon et al., 2015). Prístup k vhodnému bývaniu je právom uznávaným medzinárodnou legislatívou už mnoho rokov. Právo na primerané bývanie bolo zakotvené v článku 25 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, ktorá bola prijatá Organizáciou Spojených národov v roku 1948. Rada Európy rieši otázku práva na bývanie v Európskej sociálnej charte prijatej

v roku 1961 a revidovanej v roku 1996. V Európskej únii sa debata o bývaní začala rozvíjať hlavne koncom 90. rokov dvadsiateho storočia. Jej dôležitým referenčným bodom bolo uznesenie Európskeho parlamentu o sociálnych aspektoch bývania. Uznesenie požaduje vytvorenie takej politiky bývania na európskej úrovni, základom ktorej bude snaha o poskytnutie primeraného bývania pre všetkých. Tento záväzok bol konkretizovaný v Charte základných práv Európskej únie, ktorá bola prvýkrát vyhlásená v roku 2000 a zmenená a doplnená v roku 2007. V článku 34 Charty sa uvádza: „Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a podporu bývania, ktoré majú zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkým, ktorí nemajú dostatočné prostriedky, podľa podmienok stanovených právom Únie a legislatívou jednotlivých štátov a jej uplatňovaním“ (Scanlon et al., 2015).

V podmienkach trhovej ekonomiky sa zodpovednosť za obstaranie vlastného bývania prenáša na občana. Dostupnosť bývania je tak priamo úmerná ekonomickým možnostiam jednotlivca. Základným poslaním štátu je vytvárať stabilné trhové prostredie, ktoré umožňuje domácnostiam bývať podľa ich príjmovej situácie a ktoré podporuje mobilitu pracovnej sily tak, aby sa čo najviac využíval už existujúci bytový fond a nevytváral sa nadmerný tlak na bytovú výstavbu. Vzhľadom na to, že sa v spoločnosti vyskytujú skupiny obyvateľstva, ktoré vzhľadom na charakter bytu ako tovaru nie sú schopné si samé obstaráť primerané bývanie, je potrebné vytvárať vhodné podmienky najmä pre bývanie znevýhodnených skupín obyvateľstva. Riešenie potreby bývania týchto skupín nie je možné zabezpečiť bez intervencií štátu a iných subjektov na trhu s bytmi (Konceptia štátnej bytovej politiky do roku 2020).

1 Sociálne bývanie v krajinách Európskej únie

1.1 Definovanie sociálneho bývania v Európskej únii

Na úrovni Európskej únie nie je k dispozícii žiadna spoločná definícia sociálneho bývania. Jednotlivé štáty majú rôzne definície, ktoré súvisia aj s tým, na akej úrovni sa v rámci tohto sektora realizujú verejné intervencie. Napriek existujúcim rozdielom má sektor sociálneho bývania v krajinách Európskej únie tri spoločné črty: zmyslom sociálneho bývania je verejný záujem, účelom sociálneho bývania je zvýšenie ponuky cenovo dostupného bývania výstavbou, správou, alebo nákupom sociálneho bývania a stanovenie konkrétnych cieľov sociálneho bývania vychádza zo sociálno-ekonomického statusu alebo prítomnosti rizikových faktorov (Konceptia štátnej bytovej politiky do roku 2020).

Tak v literatúre ako aj v praxi mnohých krajín Európy sa stretávame s tromi základnými vymedzeniami sociálneho bývania, ktoré vychádzajú z typu vlastníka a zo spôsobu financovania bývania:

1. V najužšom slova zmysle je sociálne bývanie stotožňované s verejným nájomným sektorom, t.j. nájomným bytovým fondom, ktorý je vo vlastníctve miest a obcí.

2. V širšom slova zmysle zahŕňa sociálne bývanie nájomný bytový fond, ktorý vlastní neziskové organizácie (súkromnoprávne subjekty), mestá, obce, bytové družstvá a vo výnimočných prípadoch tiež kondomíniá.

3. Široko chápaná definícia sociálneho bývania, ktorá sa odvíja od spôsobu jeho financovania, chápe sociálne bývanie ako akékoľvek bývanie, k výstavbe či prevádzke ktorého boli v nejakej miere použité verejné prostriedky (patrí sem teda aj vlastnícke nájomné bývanie, využívajúce podporu z verejných prostriedkov) (Zúbková & Brazdovičová, 2008).

Jednotným v Európskej únii nie je ani používanie samotného pojmu „sociálne bývanie“. Napríklad: Rakúsko používa výrazy „bývanie s obmedzeným ziskom“ alebo „ľudové bývanie“, Dánsko používa výrazy „spoločné bývanie“ alebo „neziskové bývanie“, Francúzsko používa výraz „bývanie za mierny nájom“; Nemecko využíva výraz „podporované bývanie“, Španielsko „chránené bývanie“ a Švédsko „bývanie formou verejnej služby“.

V publikáciách, ktoré sú venované problematike sociálneho bývania sa môžeme stretnúť s analytickými štúdiami, ktoré sa okrem definovania sociálneho bývania, trendov, výziev a fungujúcich modelov sociálneho bývania v Európskej únii venujú opisu niektorých z najdôležitejších trendov v oblasti sociálneho bývania v krajinách Európy (Boelhouwer & Heijden, 1993; Dewilde & Lancee, 2013; Harloe, 1994; Harloe, 1999; Lux, Sunega & Katrňák, 2013; Scanlon, Arrigoitia, & Whitehead, 2015; Braga & Palvarini, 2013; Cahill, 2014; Pittini, Ghekière, & Dijol, 2015).

1.2 Definovanie sociálneho bývania na Slovensku

Na Slovensku je sociálne bývanie zastrešené neziskovým nájomným sektorom. Ide o nájomné bývanie vo vlastníctve miest a obcí (obecné byty) a vybrané sociálne služby, v rámci ktorých je klientom odkázaným v zmysle zákona 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov poskytovaná starostlivosť spojená s ubytovaním ako napr. zariadenia pre seniorov, domovy sociálnych služieb, zariadenia opatrovateľskej starostlivosti, útulky, nocľahárne, domovy na polceste, zariadenia núdzového bývania a iné.

Podľa Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020 je sektor sociálneho bývania určený jednotlivcom a domácnostiam, ktoré nemajú dostatok vlastných prostriedkov na to, aby si z vlastných zdrojov zabezpečili alebo udržali primerané bývanie na štandardnom trhu s bývaním. Väčšinou ide o sociálne slabšie skupiny obyvateľstva. Toto znevýhodnené postavenie v spoločnosti môže byť prechodného charakteru a súvisí napríklad s určitými fázami životného a rodinného cyklu, so zdravotným hendikepom, ale na druhej strane môže mať aj trvalý charakter, ktorý vyplýva zo sociálno-ekonomickej situácie jednotlivca.

Medzi znevýhodnené skupiny na trhu s bývaním zaraďujeme najmä: nízkopríjmové skupiny obyvateľov, mladé rodiny, mnohopočetné rodiny, osoby so zdravotným postihnutím, seniorov, osamelé ženy, resp. mužov starajúcich sa o maloleté deti, jedincov po ukončení náhradnej starostlivosti alebo ochranej výchovy, cudzincov a migrantov, bezdomovcov, príslušníkov marginalizovaných rómskych komunit, neprispôsobivých občanov a iné skupiny osôb, ktoré sú z rôznych dôvodov natoľko znevýhodnené, že nie sú schopné uspokojovať svoju potrebu bývania bežným spôsobom (napr. dlhodobo nezamestnaní, závislí od užívania drog a podobne) (Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020).

Nároky týchto skupín na bývanie sa môžu v mnohých ohľadoch líšiť, preto je prvoradou úlohou štátu vytvoriť rovnaké východiskové podmienky pre vstup na trh s bývaním pre všetkých. Pomoc poskytovaná štátom má vždy len doplnkový charakter a mala by vhodne dopĺňať a zároveň aj podnecovať ich vlastné úsilie pri riešení bytovej situácie. Takto poskytovaná pomoc má okrem hlavného cieľa, ktorým je zabezpečenie primeraného bývania, i preventívnu funkciu zabrániť vzniku sociálneho vylúčenia.

V podmienkach Slovenskej republiky sa podľa zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení zákona č. 134/2013 Z. z. považuje za sociálne bývanie alebo ubytovanie také bývanie, ktoré je obstarané s použitím verejných prostriedkov¹, je určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie² fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstaráť bývanie vlastným pričinením a splňajú podmienky podľa uvedeného zákona.

Sociálne bývanie možno zabezpečovať v byte alebo v inej budove na bývanie, pričom zákon presne špecifikuje podmienky a rozsah takto poskytovaného sociálneho bývania (*Zákon z 26. októbra 2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní*). Za posudzujúce

¹ Verejné prostriedky, ktoré sa využívajú na účel podpory sociálneho bývania sa poskytujú najmä formou dotácií na obstaranie bývania, zväčšených úverov alebo pôžičiek na obstaranie bývania, nenávratných príspevkov znižujúcich náklady súvisiace s bývaním alebo nenávratných príspevkov na prevádzku budovy, v ktorej sa poskytuje sociálne bývanie.

² Za primerané a ľudsky dôstojné bývanie sa pritom považuje bývanie, ktoré splňa základné funkcie bývania: potrebu spánku, odpočinku, prípravy potravy, osobnej hygieny a úschovy osobných vecí (*Zákon z 26. októbra 2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní*).

kritérium sa pritom používa všeobecný identifikátor sociálneho statusu užívateľov bytov, ktorým je príjem. Sociálne bývanie je poskytované kategórii domácností vymedzených príjmom pod hranicou trojnásobku životného minima. Ak ide o domácnosť s ťažko zdravotne postihnutou osobou, domácnosť osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom alebo domácnosť, v ktorej aspoň jeden z členov zabezpečuje zdravotnícku starostlivosť, sociálne a všeobecne prospešné spoločenské služby, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce, je hranicou príjmu štvornásobok životného minima.

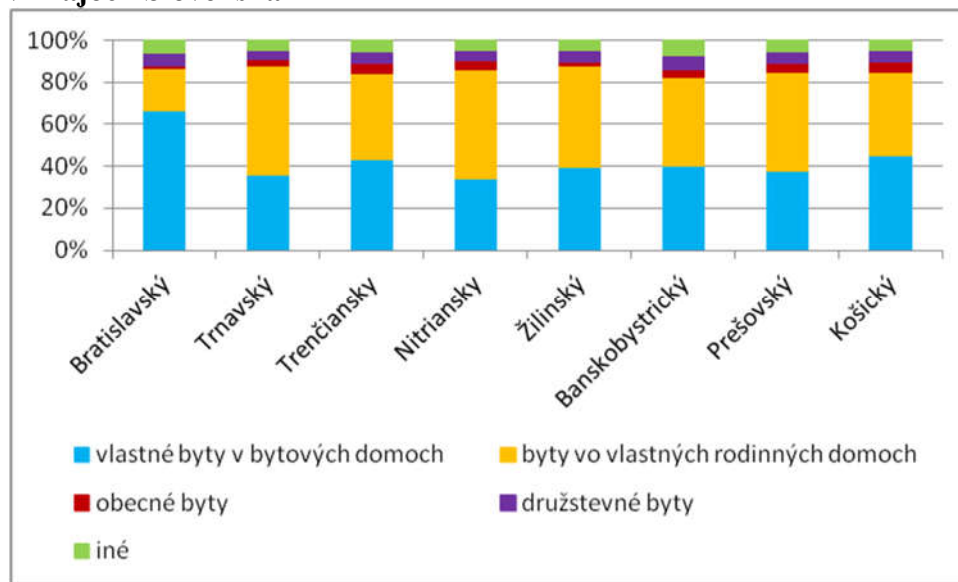
Slovensko sa tak radí k európskym krajinám, v ktorých je sociálne bývanie chápané široko ako bývanie poskytované s podporou verejných prostriedkov a určené pre domácnosti do určitého príjmu. Z hľadiska rozsahu je sociálne bývanie totožné s verejným nájomným sektorom (Konceptia štátnej bytovej politiky do roku 2020).

2 Stav a úroveň sociálneho bývania na Slovensku

2.1 Všeobecná charakteristika

Na Slovensku predstavuje vlastnícke bývanie (vlastnícky sektor) dominantnú formu bývania (obr. 1) a to vo všetkých krajoch.

Obr. 1: Vlastnícka štruktúra bytov podľa Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011 v krajoch Slovenska



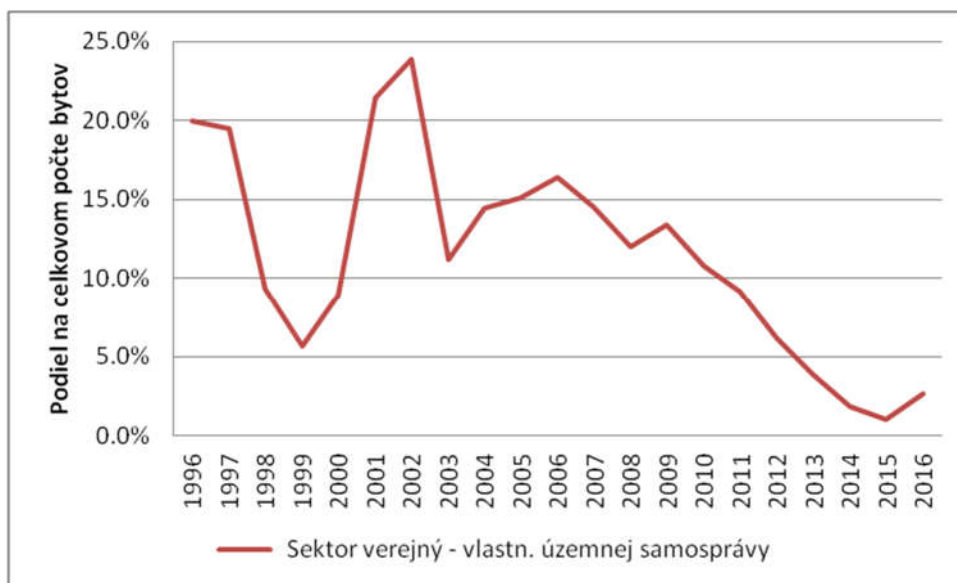
Zdroj: vlastné spracovanie údajov z databázy DATA cube. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011, www.statistics.sk

Podľa Sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 tvorili byty v súkromnom vlastníctve 75,6 % všetkých bytov. Medzi obývanými bytmi dosiahli najvyšší počet aj najvyšší podiel vlastné byty v bytových domoch (764 100 bytov, t. j. 43 % obývaných bytov,

resp. 38,3 % celkového počtu bytov) a byty vo vlastných rodinných domoch (744 203 bytov, t. j. 41,9 % celkového počtu bytov, resp. 37,3 % celkového počtu bytov) (Základné údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011, byty v SR, krajoch, okresoch a obciach). Zvýšená preferencia vlastníckeho bývania na Slovensku je z dlhodobého hľadiska podporovaná hlavne zaužívaným stereotypom a nedostatočnou ponukou cenovo dostupných nájomných bytov. Ďalším faktorom podporujúcim vlastnícke bývanie sú v súčasnosti aj historicky najnižšie úrokové sadzby pri hypotekárnych úveroch (Konceptia štátnej bytovej politiky do roku 2020). Obecné byty (nájomné bývanie vo vlastníctve miest a obcí) tvorili podľa Sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 len 1,8 % obývaných bytov (32 239 bytov, čo je 1,6 % celkového počtu bytov) (Juhaščíková, Škápik & Štukovská, 2013).

Vývoj vlastníckej štruktúry (súkromného a verejného sektora) začatých a dokončených bytov sa v období rokov 1996 až 2008 prejavoval striedaním nárastu a poklesu počtu tak začatých ako aj dokončených bytov.

Obr. 2: Vývoj podielu začatých bytov vo vlastníctve územnej samosprávy na celkovom počte bytov v rokoch 1996 až 2016



Zdroj: vlastné spracovanie údajov z databázy Slovstat, www.statistics.sk

Počet začatých bytov začal od roku 2008 dramaticky klesať. K zmene v tomto vývoji došlo v roku 2011 len v súkromnom sektore, vo verejnom sektore počet začatých bytov aj po roku 2011 klesal (podiel na celkovom počte začatých bytov v roku 2008 predstavoval 12 %, v roku 2016 už len 2,7 %, (obr. 2)). Obdobný vývoj možno sledovať aj vo vývoji počtu dokončených bytov. Podiel dokončených bytov vo verejnom sektore na celkovom počte dokončených bytov klesol z hodnoty 25,9 % v roku 2007 na 2,1 % roku 2016 .

2.2 Analýza regionálnych disparít

Podiel verejného sektora vo vlastníctve bytov je veľmi nízky vo všetkých krajoch Slovenska (obr. 1). Údaje o počte obecných bytov na úrovni krajov (NUTS 3) a okresov (LAU 1) naznačujú existenciu regionálnych rozdielov.

S výnimkou Bratislavského, Žilinského a Banskobystrického kraja sa podiel obývaných obecných bytov v jednotlivých krajoch pohyboval okolo 2 a viac percent. Najnižší bol podľa výsledkov SODB 2011 v Bratislavskom kraji, kde podiel obývaných obecných bytov z celkového počtu obývaných bytov v tomto kraji predstavoval len 0,8 %, čo je 6,5 % z celkového počtu obývaných obecných bytov na Slovensku. Najvyšší podiel bol v Trnavskom kraji, kde tvoril podiel obývaných obecných bytov z celkového počtu obývaných bytov kraja 2,5 %, čo predstavuje len 14,2 % celkového počtu obývaných obecných bytov na Slovensku.

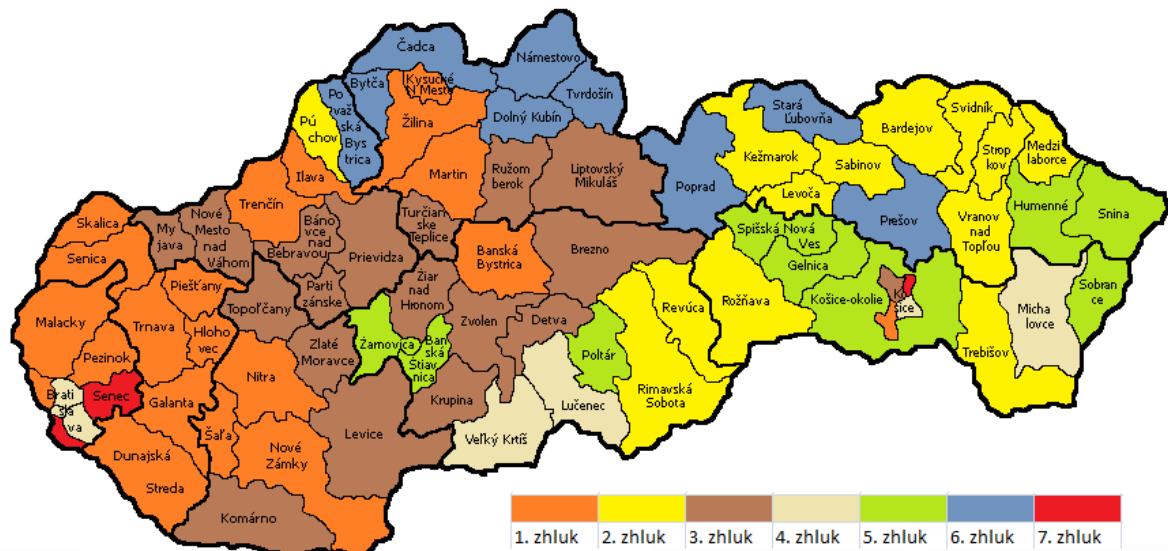
Na úrovni okresov bol zistený najvyšší podiel 3,8 % obývaných obecných bytov z celkového počtu obývaných bytov v okresoch Prievidza (39,7 % z celkového počtu obývaných obecných bytov v Trenčianskom kraji) a Banská Štiavnica (6,8 % z celkového počtu obývaných obecných bytov v Banskobystrickom kraji). Najvyšší podiel obecných bytov zaznamenalo sčítanie v mestskej časti Košice – Luník IX (78,1 % z celkového počtu obývaných bytov v tejto mestskej časti, 70 % z celkového počtu obývaných obecných bytov v okrese Košice II) (Základné údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011: Byty v SR, krajoch, okresoch a obciach).

V ďalšej časti príspevku sme využili nástroje viacrozmernej štatistickej analýzy (zhluková analýza, analýza hlavných komponentov) na opísanie priestorovej rozmanitosti v stave sociálneho bývania a podmienok, za ktorých je poskytované na úrovni okresov (LAU1). Okrem údajov o počte bytov vo vlastníctve územnej samosprávy (prepočítaný na celkový počet obývaných bytov) sme použili demografické údaje, ktoré sa týkajú ohrozených skupín obyvateľstva: počet uchádzačov o zamestnanie so zdravotným postihnutím (prepočítaný na počet ekonomicky aktívnych), počet uchádzačov o zamestnanie z radov absolventov a mladistvých (prepočítaný na počet ekonomicky aktívnych), počet dlhodobo evidovaných uchádzačov o zamestnanie (prepočítaný na počet ekonomicky aktívnych), regionálnu mieru nezamestnanosti, výšku priemernej nominálnej mzdy a podiel vekových kategórií trvale bývajúceho obyvateľstva vo veku 25 – 29; 30 – 34; 35 – 39 a 65+ rokov (v %).

Zhlukovú analýzu pre 79 okresov sme uskutočnili na základe hodnôt troch hlavných komponentov, ktorými boli nahradené vstupné premenné. Výber premenných pre zhlukovanie

sme uskutočnili na základe hodnôt Kaiser-Mayer-Olkinovej štatistiky, pri stanovení počtu zhlukov sme využili hodnoty semiparciálneho koeficienta determinácie. Výsledkom je rozdelenie okresov do siedmich zhlukov, ktoré je znázornené na mape Slovenska (obr. 3).

Obr. 3: Príslušnosť okresov k vytvoreným zhlukom



Zdroj: vlastné spracovanie

Najnižšia priemerná hodnota podielu obecných bytov na celkovom počte obývaných bytov príslušného okresu je v zhluku, ktorý zahŕňa okresy Bratislava V, Senec a Košice III. Okres Košice III má zo všetkých okresov Slovenska najnižší podiel obecných bytov (0,24 % obývaných bytov okresu). Najvyšší priemerný podiel obecných bytov je v druhom zhluku do ktorého patria hlavne okresy Prešovského (8 okresov) Košického (2 okresy) Banskobystrického kraja (2 okresy). Najvyšší podiel obecných bytov na celkovom počte obývaných bytov má v tomto zhluku okres Vranov nad Topľou (3,65 % obývaných bytov okresu). V poradí ďalším zhlukom s najvyšším priemerným podielom obecných bytov na celkovom počte obývaných bytov je piaty zhluk zahŕňajúci okresy predovšetkým Košického (4 okresy) Prešovského (2 kraje) a Banskobystrického (3 kraje). Sem patrí aj okres Banská Štiavnica s najvyšším podielom obecných bytov (3,92 % z celového počtu obývaných bytov okresu).

Záver

Bývanie, ako jedna zo základných ľudských potrieb, zohráva kľúčovú úlohu pri posilňovaní sociálnej súdržnosti. Hoci je bývanie považované za univerzálne právo a hoci je kvalitné a cenovo dostupné bývanie prioritou každej spoločnosti, viac ako tri milióny ľudí

v Európe stále nemá slušné bývanie. Za sociálny nástroj na riešenie potrieb bývania je považované sociálne bývanie. Na Slovensku môžeme sledovať stav v oblasti sociálneho bývania v jednotlivých regiónoch cez ukazovateľ počet bytov vo vlastníctve územnej samosprávy. Vzhľadom na existujúce regionálne rozdiely v úrovni tohto ukazovateľa, rozhodli sme sa využiť nástroje viacrozmernej analýzy na identifikáciu zhlukov podobných okresov. Zhlukovú analýzu sme realizovali nielen na základe ukazovateľa počet obecných bytov, ale aj s využitím ďalších premenných, ktoré by mali súvisieť so stavom a úrovňou poskytovaného sociálneho bývania v jednotlivých okresoch Slovenska.

Prehlásenie

Tento článok vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0770/17: Dostupnosť bývania na Slovensku.

Literatúra

Boelhouwer, P., & Heijden, H. (1993) Housing policy in seven European countries: The role of politics in housing. *Netherlands journal of housing and the built environment*, 8 (4), 383 – 404. DOI:10.1007/BF02496562

Braga, M., & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU* [online]. Brusel, 2013. [21.08. 2017]. Dostupné na internete: <<http://www.europarl.europa.eu/studies>>

Cahill, N. (2014). *Financing of Social Housing in Selected European Countries* [online]. [01.08. 2017]. Dostupné na internete: <<http://www.nesc.ie>>.

Dewilde, C., & Lancee, B. (2013). Income Inequality and Access to Housing in Europe. *European Sociological Review*, 29 (6), 1189 – 1200. DOI:10.1093/esr/jct009

Harloe, M. N. (1994). Social housing in transition. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 9 (4), 343 – 355. DOI:10.1007/BF02496524

Harloe, M. N. (1999). International comparison of social housing management in Western Europe. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14 (3), 225 – 240. DOI:10.1007/BF02496679

Juhaščíková, I., Škápik, P., & Štukovská, Z. (2013). *Základné údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011: Byty v SR, krajoch, okresoch a obciach*. Bratislava: ŠÚ SR.

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 [online]. [14.07. 2017]. Dostupné na internete: <<http://www.telecom.gov.sk>>

Lux, M., Sunega, P., & Katrňák, T. (2013). Classes and Castles: Impact of Social Stratification on Housing Inequality in Post-Socialist States. *European Sociological Review*, 29 (2), 274 – 288. DOI:10.1093/esr/jcr060

Pittini, A., Ghekière, L., & Dijol, J. (2015). *The State of Housing in the EU 2015* [online]. [01.08. 2017]. Brusel. Dostupné na internete: <www.housingeurope.eu/section-22/our-members>

Scanlon, K., Arrigoitia, M. F., & Whitehead, Ch. (2015). *Social housing in Europe* [online]. [01.08. 2017]. Swedish Institute for European Policy Studies. Dostupné na internete: <<http://eprints.lse.ac.uk/62938/>>

Základné údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011: Byty v SR, krajoch, okresoch a obciach. (2013), Bratislava: ŠÚ SR.

Zákon z 26. októbra 2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní. Zbierka zákonov č. 443/2010.

Zúbková, M., & Brazdovičová, S. (2008). Chápanie sociálneho bývania a jeho praktické uplatnenie vo vybranej krajine EÚ. In *Nehnutelnosti a bývanie* [online], 3 (2), Bratislava: STU. [11.06. 2017]. Dostupné na internete: <<https://www.stuba.sk>>.

Kontakt

Viera Labudová

Fakulta hospodárskej informatiky, Ekonomická univerzita v Bratislave

Dolnozemska 1

852 35 Bratislava

viera.labudova@euba.sk