



TEMATICKÉ ZISŤOVANIE

Komplexná evaluácia programov podpory bývania
v prostredí marginalizovaných rómskych komunít

Úcm
Fakulta
sociálnych
ved



ÚRAD
SPĽOMOCNENCA VLÁDY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE RÓMSKE KOMUNITY



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



EURÓPSKA ÚNIA
Európsky sociálny fond
Európsky fond regionálneho rozvoja



OPERAČNÝ PROGRAM
ĽUDSKÉ ZDROJE

Autori: E. Szolgayová, L. Richvaský, M. Vaceková, Z. Strculová, P. Horváth, J. Machyniak

TEMATICKÉ ZISŤOVANIE

KOMPLEXNÁ EVALUÁCIA PROGRAMOV PODPORY BÝVANIA V PROSTREDÍ MARGINALIZOVANÝCH RÓMSKYCH KOMUNÍT

- ▶ Cieľom komplexnej externej evaluácie programov podpory bývania v prostredí MRK, vrátane evaluácie podpory zo štrukturálnych fondov, bolo zhromaždiť dostupné kvantitatívne ukazovatele podporených projektov v období 2010 - 2021 a následne pripraviť kvalitatívnu analýzu jednotlivých programov. Tá sa primárne zameriava na projekty realizované v období trvania programového obdobia 2014 - 2020 (s presahom do roku 2021).
- ▶ V rámci prípravy evaluácie a zabezpečovania potrebných dát bol použitý zmiešaný výskumný dizajn.

I. ETAPA

☐ zhromaždenie a štúdium dostupných informácií o projektoch podpory bývania uskutočnených v relevantnom období - so zámerom oboznámiť sa s projektmi podporenými z národných zdrojov (program rozvoja bývania), štrukturálnych fondov a uskutočnených v spolupráci s MVO.

☐ získať informácie o:

- procedurálnych a technických podmienkach jednotlivých typov projektov,
- procese ich realizácie,
- problémoch a spôsobe ich riešenia pri realizácii a využívaní podporených bytových jednotiek,
- aspektoch výberu domácností pri alokovaní podporených bytov,
- spôsobe stanovenia výšky nájomného,
- spôsobe spolupráce štátnej správy, samosprávy a dotknutých skupín obyvateľov, ako aj ďalších aktérov.

II. ETAPA

☐ realizácia terénneho prieskumu, vo vybraných devätnástich lokalitách, v ktorých boli realizované projekty na podporu bývania MRK.

V rámci fokusových skupín boli realizované pološtruktúrované rozhovory s:

- aktérmi lokálnej politiky,
- predstaviteľmi vedenia škôl, učiteľmi na školách,
- zástupcami komunitnej práce,
- asistentmi bývania, domovými dôverníkmi,
- reprezentantmi MVO,
- ďalšími dotknutými odborníkmi, či inými aktérmi aktívnymi v rámci realizácie projektov,
- obyvateľmi MRK,
- a tiež s priamymi užívateľmi realizovaných projektov.

☐ realizácia 70 pološtruktúrovaných rozhovorov (v priebehu mesiacov jún a júl 2023),

☐ priame pozorovanie, fokusové skup.

III. ETAPA

☐ analýza a interpretácia zistení terénneho prieskumu.

Výstupom je analytická správa, ktorá obsahuje:

- súbor informácií o podporených projektoch v relevantnom období,
- charakteristiky a evaluáciu projektov z technického, sociálneho a prevádzkového hľadiska,
- zhrnutie typických problémov pri realizácii a užívaní podporených bytov v obciach, kde sa napriek aktívnemu prístupu nepodarilo dosiahnuť zamýšľané ciele,
- príklady dobrej praxe v piatich obciach, ktoré využívajú komplexný prístup k podpore bývania a dosahujú dlhodobé dobré výsledky,
- charakteristiky úspešných modelov podpory bývania a odporúčania pre podporu bývania v podmienkach MRK do budúcnosti.

OBCE, V KTORÝCH BOL REALIZOVANÝ TERÉNNY PRIESKUM

- ▶ Terénny prieskum bol realizovaný v 19 lokalitách v rámci SR, v ktorých boli realizované projekty na podporu bývania MRK: *Bardejov, Dobšiná, Ďurkov, Jarovnice, Kamenná Poruba, Kecerovce, Liptovský Mikuláš, Lukov, Luník IX, Myjava, Radnovce, Rankovce, Ružomberok, Spišský Hrhov, Svätý Peter, Tomášikovo, Topoľčany, Varadka a Zborov*



Zdroj: vlastné spracovanie, základná mapa z Wikimedia Commons (Public domain)

SITUÁCIA V OBLASTI BÝVANIA MRK

- ▶ bývanie - zásadný aspekt sociálnej inklúzie a sociálneho pozdvihnutia MRK,
- ▶ kvalita bývania má priamy vplyv na zvyšovanie životnej úrovne, predpokladá sa jej pozitívny vplyv na vzdelanie, zlepšenie prípravy na zamestnanie, ako aj na celkový zdravotný stav jednotlivca,
- ▶ ARK z roku 2019 mapuje **825 obcí**, v ktorých žije vyše 417 tisíc rómskych obyvateľov,
- ▶ 1102 tzv. koncentrácií, v ktorých žije vyše 300 tisíc Rómov,
- ▶ viac ako 56 tisíc Rómov býva v koncentráciách mimo obce, viac ako 151 tisíc na okraji obce a viac ako 92 tisíc vo vnútri obce,
- ▶ vyše 117 tisíc Rómov býva integrované v majoritnej spoločnosti,
- ▶ dve tretiny Rómov žijú v legálnych stavbách – v skolaudovaných bytoch a domoch, ktoré sa nachádzajú na vysporiadaných pozemkoch,
- ▶ v koncentráciách pripadá takmer sedem ľudí na jedno obydlie (v porovnaní s majoritou je to dvojnásobne viac),
- ▶ viac ako 57% z obcí uvedených v ARK v oblasti bývania do roku 2019 nerealizovalo žiadne projekty.

SITUÁCIA V OBLASTI BÝVANIA MRK

- ▶ Rómska populácia na Slovensku žijúca v marginalizovaných komunitách čelí niekoľkonásobnému znevýhodneniu,
- ▶ chudoba, v ktorej sa obyvatelia ocitli, je podmienená demografickým vývojom, nezamestnanosťou, nízkou úrovňou vzdelania, či diskrimináciou,
- ▶ najzásadnejšími aspektmi v oblasti bývania MRK sú sociálne vylúčenie a chudoba, ktoré bránia príslušníkom MRK vstúpiť na trh s bývaním a následne si zabezpečiť bývanie vlastnými silami,
- ▶ v segregovaných osídleniach sa kumuluje celý rad štrukturálnych znevýhodnení od nevyhovujúcej kvality bývania, cez absenciu základnej infraštruktúry, až po nedostupnosť zariadení občianskej vybavenosti a verejných služieb,
- ▶ počet nelegálnych obytných jednotiek v MRK neustále stúpa - jeden z najzásadnejších problémov v oblasti bývania MRK, ktorý zároveň aj vyhrcoje vzťahy medzi majoritou a príslušníkmi MRK,
- ▶ neštandardné obydlia (napr. chatrče, unimobunky, nelegálne príbytky a iné) - nespĺňajú základné bezpečnostné, technické, či hygienické normy, zväčša sú postavené na nevysporiadaných pozemkoch, s nevysporiadaným právnym titulom držby a bez stavebného povolenia.

Tri modely podpory rozvoja bývania MRK

```
graph TD; A[Tri modely podpory rozvoja bývania MRK] --> B[Program rozvoja bývania - nájomné byty financované zo štátneho rozpočtu]; A --> C[Prestupné bývanie financované z EŠIF]; A --> D[Asistovaná svojpomocná výstavba rodinných domov];
```

**Program rozvoja bývania -
nájomné byty financované zo
štátneho rozpočtu**

**Prestupné bývanie
financované z EŠIF**

**Asistovaná svojpomocná
výstavba rodinných domov**

TRI MODELY PODPORY ROZVOJA BÝVANIA MRK

Program rozvoja bývania (dotácie MD SR a úver ŠFRB)

- ▶ nájomné byty sú postavené na princípe „housing first“,
- ▶ vybudovaná pevná legislatívna báza (zákon č. 443/2010 Z.z) a podporný regionálny aparát (v sledovanom období v PRB pribudlo cca 1700 bytov),

Prestupné bývanie (PB)

- ▶ koncept založený na zásluhovosti, v programovom období 2014-2021 financované z EŠIF (cca 325 bytov),

Asistovaná svojpomocná výstavba rodinných domov

- ▶ cielená na domácnosti, ktoré v prípravnej fáze preukážu schopnosť dlhodobo zachovávať finančnú disciplínu,
- ▶ významným prvkom programu svojpomocnej výstavby je dlhodobá a kontinuálna práca s rodinami stavebníkov (princíp „housing ready“),
- ▶ celý proces od začiatku sporenia až po ukončenie splácania úveru na bývanie trvá 15-18 rokov (v sledovanom období cca 40 skolaudovaných RD),

UPLATNITEĽNOSŤ JEDNOTLIVÝCH MODELOV

- ▶ model financovania PRB pri nižšom štandarde (75% - 85% dotácia, zvyšok obec, alebo úver zo ŠFRB) je porovnateľný s podmienkami financovania PB (85% grant z EŠIF, 10% štátny rozpočet, 5% obec),
- ▶ technické podmienky a plošné limity boli v sledovanom období porovnateľné pri oboch modeloch, pre prestupné bývanie v podstate kopírovali parametre bytov NŠ v existujúcom PRB,
- ▶ vzhľadom na rozsah neuspokojených potrieb v oblasti bývania v MRK je nástrojom prvej voľby využitie PRB, teda byty NŠ, v zmysle Housing first,
- ▶ následne je potrebné aktivovať komunitu, hľadať lídrov, pri pridelovaní bytov zohľadňovať aktivitu a rozdiely v iniciatíve a potenciáli jednotlivých domácností,
- ▶ pre najaktívnejších a tých, ktorí majú pravidelný príjem môže byť voľbou svojpomocná výstavba, prípadne nájomné byty bežného štandardu, alebo nájomné byty na komerčnom trhu,

PROBLÉMY PROJEKTOV FINANCOVANÝCH Z EŠIF

- ▶ systémový problém pri projektoch financovaných z EŠIF je v ich časovej obmedzenosti a nemožnosti zaistiť kontinuálne financovanie žiadúcich aktivít cez nasledujúce programové obdobia,
- ▶ týka sa to rovnako investičných (prestupné bývanie, pozemkové úpravy) ako aj soft (asistent bývania, TSP, domovník, poriadková služba, MOPS a pod.) aktivít,
- ▶ bolo by žiadúce vytvoriť plynulé rozpočtové krytie a prechod osvedčených modelov podpory do financovania zo štátneho rozpočtu, v opačnom prípade sú tieto potrebné aktivity prerušené, personálne a odborné kapacity nevyužité a často zostáva frustrácia z nedokončenej práce,
- ▶ zvážiť možnosť v novom programovom období prostriedky z EŠIF určené na podporu bývania presunúť do PRB,

VYUŽITELNOST' EXISTUJUCICH MODELOV

- ▶ v podmienkach MRK je nevyhnutným predpokladom úspechu pri všetkých modeloch permanentná sociálna práca a sprevádzanie zamerané na rôzne aspekty života,
- ▶ pre riešenie krízových situácií v bývaní majú významnú úlohu prechodné formy ubytovania s možnosťou následného získania trvalého bývania (v tom je možné využiť systém prestupného bývania),
- ▶ štandardným a najviac využívaným modelom však zostáva PRB – teda sociálne bývanie v nájomných bytoch vo vlastníctve obce,

ZISTENIA Z TERÉNNEHO PRIESKUMU

„Obecná firma je motorom v rozvoji celej obce.“
Ledecký (2023)

„Keď zmobilizujete strednú vrstvu, tak to ťahá aj tú najslabšiu. Celá komunita sa posúva buď k progresu alebo regrese, ale určuje to tá stredná. Tie rodiny, ktoré sú takým zdravým jadrom, ktoré majú potenciál na zmenu, že ich stačí podporiť, zmocniť a ídú dopredu. Vytvoríte im podmienky a idú dopredu. Oni naozaj vytvárajú ten vzor, že to potom ťahá aj ostatných. Vplyv susedstva je veľký. A to nie je len v rámci komunity, ale aj v rámci regiónov. Komunity sa sieťujú aj cez rodinné kontakty a to ťahá jedna komunita druhú. Keď jedna ide progresom aj druhá ide.“
(Ondrašíková, 2023).

„Dôležitým prvkom je s nimi pracovať a vysvetľovať im ako ten svet funguje. Tým, že začali pracovať ako keby uverili, že ich dieťa už nemusí zametať ulice, ale môže ísť normálne do školy, vyštudovať a skončiť, a ten rebríček hodnôt sa im výrazne posunul.“

Ledecký (2023)

...dodrzaný sociálny aspekt, teda dodávateľ stavby alebo rekonštrukcie vytvoril pracovné miesta pre občanov z MRK.

„Nestaviame len pre Rómov. Pre koho treba, pre toho robíme.“

Ledecký (2023)

„Nerobíme projekty pre Rómov, ale pre všetkých. Oni predsa patria k nám.“

Ledecký (2012)

...najviac efektívnym typom stavby sú bytové jednotky so samostatnými vchodmi bez spoločných priestorov, nakoľko nedochádza k ich poškodzovaniu...

Na základe praxe z klasických nájomných bytov sa v desiatich skúmaných lokalitách ukázalo, že v prípade podpory bývania pre MRK je veľmi dôležité nové bývanie spojiť s určitým súborom pravidiel a kontroly, a to najmä v lokalitách, kde sa občania presunú do nového bývania z osád a čiernych stavieb a nemajú predchádzajúcu skúsenosť s komerčným bývaním. V bytových domoch, kde žiadne kontrolné systémy nefungovali, dochádzalo k rýchlemu vybývaniu (v jednom prípade v priebehu 6 rokov), k vytvoreniu dlhov na energiách, čo následne viedlo k neplatičstvu a ďalšiemu poškodzovaniu bytových domov – napr. svojpomocným vykurovaním pieckami na tuhé palivo apod. Veľmi efektívnym riešením je zo skúsenosti zo siedmich skúmaných lokalít systém predplácania energií, kedy nájomník spotrebuje len toľko elektriny/plynu/vody, koľko má vopred predplatených a nevytvára tým pádom nedoplatky. Dve lokality zaviedli tento systém aj v podobe predplatených kariet, ktoré si občania môžu „nabiť“ v ľubovoľnej výške na obecnom/mestskom úrade a ich použitie je viazané len na meracie zariadenie v konkrétnom byte.

PROBLÉMY A ZLYHANIA

- ▶ dlhodobá nezamestnanosť, strata pracovných návykov v MRK, s tým súvisiaca nízka váha prikladaná vzdelávaniu, vysoké záškoláctvo a predčasné ukončovanie základného vzdelania,
- ▶ veľkým problémom v obecných nájomných bytoch, teda v sociálnom bývaní, je neplatičstvo a s tým súvisiace ťažkosti obce pri vymáhaní nedoplatkov,
- ▶ nemožnosť zabezpečiť terénnych sociálnych pracovníkov (kvalifikačné požiadavky, náročnosť a malé finančné ohodnotenie),
- ▶ význam dobrých a zlých vzorov v MRK, negatívna úloha úžery a finančnej negramotnosti, drogovej závislosti a alkoholizmu,
- ▶ problém nedostatočných zdrojov na prevádzku, údržbu a najmä po čase potrebnú obnovu bytových objektov,
- ▶ odporúčanie: príspevok na bývanie by mal v prípade obecných nájomných bytov ísť priamo obci (obciam v prípade vysokého percenta neplatičov vzniká rozpočtová strata, ktorú musia pokryť).

PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

KAMENNÁ PORUBA

- ▶ kvalitná sociálna práca,
- ▶ posun vo vysporiadaní pozemkov,
- ▶ obec – vlastné pozemky
- ▶ intenzívnejšie zapájanie do národných projektov týkajúcich sa výstavby NB pre MRK



PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

LUKOV

- ▶ od roku 2004 terénna sociálna práca,
- ▶ dlhodobý záujem o riešenie bývania MRK,
- ▶ dva projekty v PRB - dve ocenenia v súťaži „Progresívne, cenovo dostupné bývanie“,
- ▶ nové bývanie - kultúrny posun v živote MRK, lepšie podmienky pre deti na prípravu do školy.



PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

SPIŠSKÝ HRHOV

„Kľúčom k úspechu je motivovať ľudí tvoriť a zabezpečiť k tomu vhodné podmienky. Búrať bariéry a zapájať ľudí do diskusie. Podporovať komunitné aktivity a budovať súdržnosť.“

Ledecký (2023, s. 7)

- ▶ príkladná obec Slovenska v spolunažívaní majority s minoritou,
- ▶ vlastné murované domy a obecné nájomné drevodomy (do stavby boli sami aktívne zapojení),
- ▶ prvý krok → získanie zamestnania,
- ▶ obecná firma / sociálny podnik,
- ▶ vytvárať dobré podmienky a príležitosti pre všetkých obyvateľov obce, bez rozdielu,
- ▶ „Postaviť byty, to je najmenej. Dôležité je potom naučiť ľudí ako bývať a platiť.“



PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

VARADKA

„Všetko je to o komunikácii. O našich problémoch spoločne hovoríme a spoločne ich aj riešime, nikto sa nad nikoho nenadraduje a to je záruka priateľského spolunažívania medzi ľuďmi.“

starosta Sivák (2003)

- ▶ dlhodobá a dôsledná aktivita v oblasti bývania, odkúpenie pozemkov
- ▶ prístup k verejnému vodovodu, elektrine, 100 % obydľí kúri tuhým palivom,
- ▶ obecný sociálny podnik,
- ▶ veľa členov MRK je zamestnaných, aj keď za prácou musia dochádzať,
- ▶ bytový dom (13 rokov v užívaní) – v súčasnosti stále vo výbornom stave, nový projekt prestupného bývania



PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

ZBOROV

„na začiatku chodili všetci, potom iba polovica a ku koncu už bol problém chlapov na stavbu dostať. Neraz som musel ísť ráno o šiestej s palicou búchať na strechu biednych chatrčí v osade, aby sa pochystali do roboty“

bývalý starosta J. Lukáč (2023)

- ▶ obec dlhodobo strategicky plánuje, realizovala v rokoch 2004 – 2020 14 projektov - 156 nájomných bytov v Programe rozvoja bývania
- ▶ obec aktívne koná voči neplatičom i tým, ktorí sa nestarajú o poskytnuté bývanie a majú tendenciu byty „vybývať“,
- ▶ v prípadoch, že nepomôžu rozhovory a splátkové kalendáre, obec využíva možnosť vysťahovať takýchto nájomníkov do horších podmienok, čo ale pôsobí preventívne a udržuje dobrú platobnú disciplínu.
- ▶ asistovaná svojpomocná výstavba od r. 2019 (Projekt DOM.ov)



CHARAKTERISTIKA ÚSPEŠNÝCH RIEŠENÍ

- ▶ Zásadnú úlohu zohráva silná osobnosť starostu a volených predstaviteľov a ich stabilita (vo funkcii viacero funkčných období).
- ▶ Obec má spracované kvalitné a aktuálne strategické dokumenty.
- ▶ Kľúčom k úspechu je aj komunikácia so všetkými obyvateľmi, vysvetľovanie zámerov a ich dôsledkov pre celú komunitu.
- ▶ Obec má vysporiadané pozemky a má k dispozícii pozemky vhodné na výstavbu.
- ▶ V obci funguje dlhodobá, systematická a neprerušovaná sociálna práca.
- ▶ Zaangažovanie predstaviteľov cieľovej skupiny do procesu prípravy a realizácie výstavby nových nájomných bytov.
- ▶ Zabezpečená priebežná správa a údržba bytového fondu. Nájomníci sú do súvisiacich činností aktívne zapojení, pestuje sa pocit spoluzodpovednosti aj za spoločné priestory.
- ▶ Dlhodobo sa dôraz kladie na vzdelanie, zamestnanie, zodpovednosť, povzbudzovanie ašpirácií a dobrých vzorov. Existuje podpora najaktívnejších členov MRK, získanie autority u spoluobčanov. Darí sa ukázať perspektívu zmeny, dobré vzory pôsobia motivujúco. Tieto aktivity pomáhajú pri odbúravaní negatívnych stereotypov vnímania MRK majoritným obyvateľstvom.

ZÁVER

- ▶ Skúsenosti z predchádzajúcich uplynulých viac ako 20 rokov potvrdzujú, že v podmienkach komunit trpiacich generačnou chudobou je riešenie bývania možné iba za predpokladu dlhodobého, koncepčného, neprerušovaného a širokospektrálneho prístupu. Zamestnanosť, postupné zvyšovanie vzdelanostnej úrovne, zvyšovanie profesijných ambícií, zabezpečenie trvalého príjmu, vymanenie sa z kolotoča beznádeje a úžery sú aspekty, ktoré musia sprevádzať akúkoľvek snahu o zlepšenie podmienok bývania MRK.
- ▶ Prístup k riešeniu by mal reflektovať konkrétne miestne podmienky. Situácia je ale kritická, v niektorých prípadoch nie je reálne možné pristupovať k riešeniu nahromadených problémov selektívne, treba uskutočniť kroky na odstránenie akútnych problémov. Až potom je možné zohľadňovať rozdiely v úrovni, schopnostiach a motivácii členov MRK prispieť k riešeniu vlastnej situácie.
- ▶ Pri riešení situácie v bývaní je k dispozícii paleta overených riešení. Svojpomocná výstavba, prestupné bývanie - nájomné byty so sprevádzaním, nájomné byty postavené v Programe rozvoja bývania, či už nižšieho, alebo bežného štandardu. Nie je možné spoliehať sa iba na novú výstavbu, je potrebné hľadať spôsoby legalizácie, skvalitnenia, dobudovania, obnovy a modernizácie tých obydľí, ktoré spĺňajú technické požiadavky.
- ▶ Mnohé rozumné odporúčania sa v rôznych koncepčných materiáloch objavujú od 90-tych rokov minulého storočia. Žiaľ, veľká časť z nich zostala iba na papieri. Viacero cieľov, ktorých splnenie je potrebné na posun v riešení bývania MRK, je súčasťou Akčného plánu prioritnej oblasti Bývanie k Stratégii rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030. Verme, že ich postupné plnenie donesie konečne synergický efekt a vytvorí podmienky pre udržateľnejší rozvoj. Boli by sme radi, keby táto publikácia pomohla posunúť diskusiu o riešení problematiky bývania MRK správnym smerom.

ĎAKUJEME



ZA POZORNOST!

