

# **Bytová výstavba, mobilita, zamestnanosť – vybrané súvislosti**

Luboš Vagač<sup>1</sup>  
Centrum pre hospodársky rozvoj

júl 2003  
Bratislava

---

<sup>1</sup> Pripomienky a námety k predloženej štúdii sú vítané na adrese [lubosv@cphr.sk](mailto:lubosv@cphr.sk)

## Obsah

1. Analýza aktuálnych problémov bývania vo vzťahu k mobilite v SR
2. Zhodnotenie existujúcich a plánovaných opatrení v bytovej politike (vo vzťahu k mobilite a trhu práce)
3. Zahraničné skúsenosti – prehľad relevantných nástrojov bytovej politiky vo vybraných krajinách
4. Závery, odporúčania a návrhy opatrení na stimulovanie mobility

Literatúra

Prílohy

Predkladaná štúdia sa snaží poukázať na súvislosti medzi bývaním, mobilitou a trhom práce na Slovensku. Štúdia konštatuje, že na nízku mobilitu a vysokú nezamestnanosť vplyva nerozvinutý trh s bytmi, vysoké vlastníctvo bytov, ako aj charakter verejnej podpory bývania. V bytovej politike absentuje prepojenie na potreby trhu práce. V rozvinutých ekonomikách badať už niekoľko rokov snahy o podporu priestorového súladu medzi bývaním a trhom práce. S prihliadnutím na zahraničné skúsenosti, najmä z anglosaských krajín, štúdia skúma možnosti bytovej politiky pozitívne vplyvať na zamestnanosť a mobilitu v domácich podmienkach. Štúdia sa opiera aj o názory a návrhy predstaviteľov samosprávy na Slovensku k tejto problematike.

## 1. Analýza aktuálnych problémov bývania vo vzťahu k mobilite v SR

Bývanie je jednou zo základných ľudských potrieb. Ľudia túto potrebu spravidla uspokojujú obstaraním a užívaním obytného priestoru – bytu.<sup>2</sup> Spoločenský vývoj viedol k vzniku dvoch hlavných foriem užívania bytu – vlastníckeho a nájomného. Obe formy majú na trhu s bytmi svoje opodstatnenie, silné i slabé stránky.

Byt je tovar, ktorý sa riadi zákonmi trhu, má však viacero špecifik. Je to predovšetkým jeho nenahraditeľnosť iným tovarom (ak odhliadneme od nahradenia bytu iným bytom, v inej lokalite, v inej kvalite atď.), nemožnosť premiestňovania a skladovania (odhliadneme znova od podobných úvah ako premiestniť dom „na kolesách“ resp. postaviť alebo kúpiť byt „do zásoby“), a taktiež jeho výrazný sociálno-kultúrny význam. Byt plní významnú spoločenskú funkciu ako predpoklad fungovania domácnosti a rodiny. Z pohľadu prevažnej časti populácie je byt najväčšou životnou investíciou a bývanie popri strave najväčším spotrebiteľským výdavkom. Bez „strechy nad hlavou“ dochádza k vážnemu obmedzeniu možností jedinca realizovať svoje životné ciele, či už v rodine, škole alebo práci.

Podľa Sčítania ľudí, domov a bytov z mája 2001 bolo na Slovensku v čase sčítania 310 trvale obývaných bytov na 1000 obyvateľov.<sup>3</sup> Pre porovnanie, priemer krajín EÚ je približne 400 bytov na 1000 obyvateľov. O tom, aký počet bytov je potrebný pre daný počet populácie sa vedú dlhodobé diskusie. Niektoré zahraničné zdroje uvádzajú, že trh s bytmi je nasýtený pri 102 bytoch na 100 domácností.<sup>4</sup> Na Slovensku pripadá podľa sčítania na 100 cenových domácností približne 82 bytových jednotiek, tzn. že v 18-19% bytového fondu dochádza k chcenému alebo nedobrovoľnému spolužitiu viacerých domácností.<sup>5</sup> I keď je problematické kvantifikovať skutočnú potrebu bytov, uvedené čísla naznačujú absolútny nedostatok bytov na Slovensku. Tlak na novú bytovú výstavbu a rekonštrukciu existujúcich bytov bude naďalej ovplyvňovať o.i.:

- *demografický* vývoj – pokračujúci nárast produktívneho obyvateľstva narodeného v silných populačných ročníkoch z 80-tych rokov 20. storočia, zmeny vo vzorcoch správania sa, nárast jednočlenných domácností, starnutie obyvateľstva,
- *vývoj na trhu práce* – predpokladaný trend rastu pracovných miest, vstup zahraničného kapitálu a s ním súvisiace nové pracovné príležitosti, zmeny v medzinárodnej migrácii po vstupe do EÚ, a pod.
- *životnosť existujúceho bytového fondu* – klesajúca životnosť najmä v panelových domoch.

Ukazovatele bývania sú regionálne značne nerovnomerné. Ako však reaguje trh s bytmi na rozdielnú situáciu na lokálnom trhu práce? Tabuľka 1 a graf 1 naznačujú určitú koreláciu – počet bytov ako aj frekvencia novej bytovej výstavby sú relatívne vyššie v regiónoch s nižšou nezamestnanosťou, ktoré majú zároveň kladné saldo prírastku/úbytku obyvateľstva v dôsledku sťahovania. Prirodzený pohyb obyvateľstva (narodení/zomrelí) nie je z pohľadu ukazovateľov výstavby významný, čo môže byť spôsobené časovým posunom dopytu po bytoch z tohto dôvodu.<sup>6</sup>

2 Pre zjednodušenie je v texte použitý termín byt, resp. dom.

3 Resp. 348 bytov po započítaní neobývaných bytov.

4 Koefficient 1,02 zohľadňuje aj 5-percentné chcené súžitie viacerých domácností. Bližšie pozri Vagač – Strapec (1997).

5 Výpočet zohľadňuje trvale iba obývané byty a domy a cenové domácností obývané byty (nezahŕňa neobývané byty a domácnosti bývané mimo bytov).

6 Údaje zo sčítania z r. 2001 nepotvrdzujú všeobecnú domnienku, že v regiónoch s vyššou nezamestnanosťou je relatívne vyšší počet neobývaných bytov. Podiel bytov bez užívateľa bol v

Tabuľka 1

Vybrané ukazovatele bytovej výstavby, bytového fondu, trhu práce a demografie za kraje SR (relatívne údaje za r. 2001)

Kraj	začaté byty na 1000 obyv.	dokončené byty na 1000 obyv.	rozostavané byty na 1000 obyv.	počet trvale obývaných bytov na 1000 obyv.	počet bytov spolu na 1000 obyv. <sup>1</sup>	prirodzený prírastok (úbytok) obyvateľov <sup>2</sup>	prírastok/úbytok obyv. zo sťahovania <sup>3</sup>	celkový prírastok (úbytok) obyvateľov	miera nezamestnanosti (%) <sup>4</sup>
Bratislavský	3,37	3,19	12,41	365	400	-1,57	2,00	0,44	8,3
Trnavský	4,03	2,78	11,89	306	345	-1,54	1,39	-0,15	18,0
Trenčiansky	2,02	1,55	7,66	316	361	-1,08	-0,65	-1,73	13,4
Nitriansky	1,68	1,37	5,71	324	369	-3,08	0,64	-2,44	23,1
Žilinský	2,77	1,87	8,57	292	332	0,91	-0,49	0,43	18,9
B. Bystrický	1,82	1,59	7,78	329	383	-1,86	0,05	-1,81	22,4
Prešovský	1,99	2,06	8,59	264	290	3,88	-0,79	3,09	22,7
Košický	1,01	1,28	6,96	297	327	1,73	-0,11	1,62	24,8
<b>SR</b>	<b>2,25</b>	<b>1,92</b>	<b>8,53</b>	<b>310</b>	<b>348</b>	<b>-0,16</b>	<b>0,19</b>	<b>0,03</b>	<b>19,2</b>

Poznámky: 1. vrátane neobývaných bytov. 2. Narodení/zomrelí na 1000 obyvateľov. 3. Pristťahovaní/odstťahovaní na 1000 obyvateľov. 4. Zdroj: Výberové zisťovanie pracovných síl.

Zdroj: Štatistický úrad SR a prepočty autora.

Tabuľka 2

Vybrané ukazovatele bývania, trhu práce a demografie za kraje SR (údaje za r. 2001)

Kraj	Ekonomicky aktívne obyvateľstvo <sup>1</sup>	Počet bytov	Počet pracovných miest <sup>2</sup>	Obyvateľstvo / pracovné miesta	Počet bytov / pracovné miesta
Bratislavský	337,4	218 610	308,3	1,094	0,709
Trnavský	286,0	168 831	232,4	1,231	0,726
Trenčiansky	296,7	191 081	254,0	1,168	0,752
Nitriansky	343,1	231 119	261,7	1,311	0,883
Žilinský	334,9	202 389	267,6	1,251	0,756
B. Bystrický	327,6	217 850	251,2	1,304	0,867
Prešovský	366,2	208 319	279,7	1,309	0,745
Košický	360,6	227 337	268,8	1,342	0,846
<b>SR</b>	<b>2 652,5</b>	<b>1 665 536</b>	<b>2 123,7</b>	<b>1,249</b>	<b>0,784</b>

Poznámky: 1. Ekonomicky aktívne obyvateľstvo v tisícoch (údaje bez dôchodcov). Zdroj: Výberové zisťovanie pracovných síl. 2. Kvôli dostupnosti je použitý údaj o počte zamestnancov v tisícoch. Zdroj: Výberové zisťovanie pracovných síl.

Zdroj: Prepočet autora zo zdrojov Štatistického úradu SR.

Tabuľka 3

Bytová výstavba v r. 2002

Kraj	začaté byty	dokončené byty	rozostavané byty	Druh vlastníctva	začaté byty	dokončené byty	rozostavané byty
<b>Bratislavský</b>	3 173	2 846	7 733	<b>súkromné tuzemské</b>	10 699	11 452	37 968
<b>Trnavský</b>	2 377	2 052	6 875	<b>družstevné</b>	418	267	1 825
<b>Trenčiansky</b>	1 586	1 289	4 935	<b>štátne</b>	1	32	372
<b>Nitriansky</b>	1 155	1 241	3 987	<b>obecné</b>	3 486	2 397	5 841
<b>Žilinský</b>	2 086	2 100	5 922	<b>polit. strany a cirkvi</b>	3	8	205
<b>B. Bystrický</b>	1 097	1 431	4 820	<b>medzinárodné verejné</b>	0	0	1
<b>Prešovský</b>	1 799	1 935	6 649	<b>medzinárodné súkromné</b>	0	57	55
<b>Košický</b>	1 334	1 319	5 350	<b>zahraničné</b>	0	0	4
<b>SR</b>	<b>14 607</b>	<b>14 213</b>	<b>46 271</b>	<b>Spolu</b>	<b>14 607</b>	<b>14 213</b>	<b>46 271</b>

Zdroj: Štatistický úrad SR.

Prešovskom (9,0%) a Košickom kraji (9,3%) nižší ako v Trenčianskom a Žilinskom kraji (12,7% resp. 12,0% bytového fondu). Podiel neobývaných bytov bol najnižší v Bratislave (8,8%) a najvyšší v Banskobystrickom kraji (14,1%).

Vzťah medzi bytovou výstavbou a bývaním na jednej strane a geografickým rozložením podnikateľských aktivít a situáciou na trhu práce na strane druhej je – napriek naznačenej korelácii – nedostatočný. Svedčí o tom pretrvávajúci priestorový nesúlad medzi možnosťou získať bývanie a možnosťou nájsť zamestnanie. Nedostatok bytov relatívne k počtu pracovných príležitostí je citeľný najviac v Bratislavskom a Trnavskom kraji (pozri tabuľku 2).

***Dopyt po bytoch je podstatne vyšší v tých oblastiach Slovenska, ktoré poskytujú viac pracovných príležitostí a ktoré možno na základe ekonomických a sociálnych parametrov považovať za rozvinutejšie.*** Tento vzťah je prítomný vo väčšine trhových ekonomík. Ivanička (1997) poukazuje napríklad na podobné skúsenosti z Poľska, kde sa zóny nedostatku bytov prelínajú so zónami, kde sú najvyššie mzdy.

Možnosť získať pracovné miesto je teda minimálne pre časť slovenskej populácie dostatočnou motiváciou cestovať či meniť bydlisko. Potvrďuje to aj prieskum uskutočnený medzi študentmi stredných a vysokých škôl SR v r. 1997: viac ako 81% opýtaných uviedlo, že sa budú snažiť o získanie vhodného bývania v mieste, kde sa im podarí získať vhodné zamestnanie. Naopak, len 46% mladých ľudí bolo ochotných hľadať prácu (na úkor jej atraktívnosti) v lokalite, kde sa im už podarí výhodne ubytovať.<sup>7</sup>

Nesúlad ponuky a dopytu na trhu s bytmi (resp. nesúlad medzi ponukou pracovných príležitostí a disponibilnou ponukou bytov) je jednou z prekážok pohybu pracovných síl a mobility obyvateľstva všeobecne. Za najväčšiu bariéru mobility Slovákov ho považuje takmer 41% predstaviteľov samosprávy v SR.<sup>8</sup> Svetová banka (2001) vo svojej štúdii o životnej úrovni a nezamestnanosti poukazuje na trh s bytmi ako najväčší problém mobility Slovákov. Konkrétne, za hlavné príčiny považujú experti Svetovej banky vysokú cenu bytov a malý a drahý nájomný sektor hlavne v rozvinutých oblastiach, ako aj administratívne náklady spojené so zmenou trvalého bydliska. Ceny za kúpu alebo prenájom bytu sú v Bratislave niekoľkonásobne vyššie ako v najmenej rozvinutých regiónoch Slovenska, čo podľa autorov štúdie obmedzuje možnosti sťahovania obyvateľstva najmä z týchto regiónov. Mobilita pracovných síl sa tak zužuje na dochádzanie za prácou, ktoré je však obmedzené vzdialenosťou pracovného miesta a nákladmi na dopravu.

Situácia v bytovom sektore neumožňuje prirodzený pohyb obyvateľstva medzi regiónmi s rôznymi sociálnymi a ekonomickými podmienkami. Príčiny tohto stavu majú pôvod jednak vo vývoji spred r. 1989, ale aj v nedostatočnej adaptácii bytového hospodárstva na nové podmienky v poslednom desaťročí. Odhliadnuc od historických súvislostí, medzi hlavné faktory a príčiny, prečo bytový sektor ochromuje/obmedzuje mobilitu, možno zaradiť:

***Trh s bytmi a štruktúra užívania bytov.*** Ak sa hovorí o cenách bytov ako príčine nízkej mobility, platí to len do tej miery ako je príčinou samotný trh s bytmi – ceny bytov na Slovensku, resp. veľké regionálne rozdiely v cenách sú totiž odrazom trhu s bytmi. Ten je malý, nedostatočne rozvinutý a typický nízkym počtom voľných bytov. Podľa Ivaničku (1997) vedie vysoká obsadenosť bytov k zníženej pracovnej mobilite, rastu

<sup>7</sup> Bližšie pozri: Vagač – Strapec (1997).

<sup>8</sup> Nesúlad na trhu s bytmi považujú samosprávy za väčšiu bariéru mobility ako nedostatok pracovných miest, väzby na rodinu a priateľov, náklady dopravy a sťahovania, alebo sociálny systém vedúci k nízkej motivácii hľadať zamestnanie. Pozri aj prílohu.

cien bytov a nájomného, geografickej diferenciácii miezd a zvýšeným nákladom zamestnávateľov. Dôvody, prečo trh s bytmi nie je schopný riešiť potreby bývania a mobility, sú komplexné a za účelom tejto štúdie ich možno zosumarizovať nasledovne<sup>9</sup>:

- nezvládnutá transformácia bytovej politiky (skok od paternalistického prístupu štátu k ponechaniu zodpovednosti na občana bez prispôsobenia verejnej podpory)
- nedoriešený prenos kompetencií v oblasti bývania na samosprávy a nepripravenosť samosprávy
- neefektívna pozemková a katastrálna politika
- nevyjasnené vlastnícke vzťahy k pozemkom
- chýbajúca definícia verejného záujmu
- rigidná a zložitá stavebná legislatíva
- monopolné praktiky vlastníkov a správcov technickej infraštruktúry (inžinierske siete)
- pomalý rozvoj stabilných schém financovania bytových potrieb a absencia analýzy nákladov a prínosov verejnej podpory týchto schém
- nedostatočná stimulácia bytovej výstavby (napr. v oblasti daňovej a odpisovej politiky)
- dlhodobo podkapitalizované bytové hospodárstvo, zanedbanie investícií do rekonštrukcie existujúceho fondu.

Nízka mobilita na Slovensku súvisí aj so štruktúrou užívania bytového fondu, v ktorom výrazne dominuje vlastnícke bývanie a klesá podiel nájomného sektora. Vlastnícka štruktúra bytového fondu na Slovensku podliehala v uplynulých rokoch zmenám, ktorých hlavnou črtou bolo výrazné zvyšovanie podielu súkromného vlastníctva bytov v dôsledku privatizácie obecného (štátneho) bytového fondu a transformácie družstevných bytov do osobného vlastníctva.<sup>10</sup> Podľa odhadov dosahuje podiel súkromného bytového sektora v súčasnosti okolo 85-90 percent, podiel obecných a družstevných bytov zvyšných 10-15 percent. Oproti r. 1991 sa tak podiel súkromného vlastníctva bytov takmer zdvojnásobil. V obciach s menej ako 2500 obyvateľmi má viac ako 90% bytov a domov súkromného vlastníka.

Štruktúra bytového fondu podľa formy užívania je veľmi podobná, keď nájomný sektor dosahuje zhruba 10 percent a má ďalej klesajúcu tendenciu. Naopak, vlastnícke užívanie bytov je v dôsledku odpredaja obecných a družstevných bytov a dominantnej individuálnej výstavbe stále rozširujúcej sa. Súkromný nájomný sektor je prakticky zanedbateľný, keď výstavba nájomných bytov je z hľadiska návratnosti pre súkromný podnikateľský sektor neatraktívna.<sup>11</sup> Z pohľadu flexibility pracovných síl sa z rovnakého dôvodu stáva citelný nedostatok ubytovní s nižším štandardom pre pracovníkov dochádzajúcich za prácou. Údaje o užívaní bytov skresľuje pomerne silný čierny trh s nájomným bývaním, ktoré sa v oficiálnych štatistikách neobjavuje (týka sa predovšetkým väčších miest).

Výrazná disproporcija vlastníckeho a nájomného bývania má dôsledky pre trh práce. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že vlastnícke bývanie má tendenciu ochromovať trh

---

9 Niektoré z uvedených problémov budú predmetom diskusie v ďalších častiach štúdie. Zoznam problémov je uvedený bez nároku na úplný výpočet.

10 Prvou fázou transformácie štátneho bytového fondu bol jeho prevod do vlastníctva obcí. Vek a stav bytov, ako aj nepripravenosť obcí byty spravovať a udržiavať, viedli obce k snahe sprivatizovať obecné byty do vlastníctva občanov.

11 Návratnosť obmedzuje dlhá doba odpisovania nehnuteľností (50 rokov), legislatíva upravujúca výšku a reguláciu nájomného, atď.

práce a mobilitu. Krajiny, ktoré dosiahli veľký nárast vlastníckeho sektora v bývaní (napr. Španielsko z 51% v r. 1960 na takmer 80 percent koncom 20. storočia), zaznamenali aj výrazné zvýšenie miery nezamestnanosti. Naopak, krajiny, ktoré nezaznamenali výrazné zmeny v proporcií vlastníckeho a nájomného bývania, dosahujú pomerne stabilnú zamestnanosť (napr. Švajčiarsko, USA). Krajiny s nižším podielom vlastníckeho bývania majú tendenciu nižšej nezamestnanosti.<sup>12</sup>

Obrovský posun v štruktúre bývania, ktorým Slovensko prešlo za uplynulých desať rokov, nepochybne prispel k už i tak tradične nízkej mobilite Slovákov. Aj keď neexistujú domáce štúdie, ktoré by potvrdili priamu väzbu medzi nárastom vlastníctva bytov a rastom nezamestnanosti, predpoklad, že vlastníctvo bytu obmedzuje možnosti jeho vlastníka hľadať prácu mimo bydliska, naznačuje práve tento efekt. Profesor Andrew Oswald z Univerzity vo Warwicku (Veľká Británia) na základe výskumu v 20 rozvinutých krajinách tvrdí, že vysoké vlastníctvo bytov je jedným z hlavných dôvodov vysokej nezamestnanosti v Európe. Podľa jeho odhadov každých 10 dodatočných percentuálnych bodov vlastníctva bytov znamená nárast nezamestnanosti o 2 percentuálne body. Vychádza z argumentu, že vlastníci bytov sú v prípade straty zamestnania menej ochotní sťahovať sa ako nájomcovia bytov z dôvodu vyšších nákladov na sťahovanie (do ktorých zahŕňa aj náklady spojené s predajom bytu a platenie dvoch bytov až do predaja pôvodného). Vlastníci bytov sú tak v prípade straty zamestnania dlhšie bez práce ako nájomcovia.<sup>13</sup> Ekonometrické modelovanie nájomného a vlastníckeho bývania od Ortalo-Magné a Rady (2002) potvrdzuje, že vlastnícke bývanie prispieva k volatilitě (nestálosti) trhu s bytmi, umožňuje viacerým relatívne chudobným domácnostiam zostať v atraktívnych lokalitách na úkor nových prisťahovalcov a posilňuje rozptyl príjmov v danej lokalite.<sup>14</sup>

Skutočne, vo viacerých krajinách EÚ možno už dlhšie pozorovať snahu o rozšírenie programov podpory výstavby bytov do osobného vlastníctva. Osobné vlastníctvo má viacero výhod, ktoré ho robia atraktívnym aj pre obyvateľov SR: možnosť nakladať s vlastným majetkom a zveľaďovať vlastný domov, lepšia predvídateľnosť finančnej situácie<sup>15</sup>, ochrana úspor pred znehodnotením meny, byť ako investícia do staroby pri nedostatočnom dôchodkovom zabezpečení, pozitívny účinok na fungovanie rodinných vzťahov, atď. Podľa už spomenutého prieskumu názorov mladých ľudí sú prednosti podľa hesla „môj domov – môj hrad“ rozhodujúce až pre 92% mladých Slovákov, ktorí by v prípade možnosti voľby uprednostnili vlastný byt pred nájomným.

Z regionálneho pohľadu je potrebné pripomenúť, že vo viacerých rurálnych oblastiach Slovenska nedošlo k dramatickým zmenám v bývaní – osobné vlastníctvo rodinných domov bolo najmä na vidieku rozšírené aj pred rokom 1989. Na nízku mobilitu v týchto

12 Bližšie pozri: Eliason, P. : "Immovable", The Economist, 12/7/1997

13 Oswald poukazuje aj na skutočnosť, že regióny s vyšším podielom vlastníckeho bývania majú spravidla rigidnejšiu úpravu územnoplánovacej a pozemkovej legislatívy, ktorá obmedzuje rozvoj podnikateľských aktivít. Oswaldove analýzy boli predmetom skúmania iných autorov, ktorí potvrdili koreláciu medzi vlastníctvom a nezamestnanosťou, avšak s výrazne nižším vplyvom. Pozri bližšie: Oswald, A.J. (1996): A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I. University of Warwick Working Paper No. 475; Green, R.K. – Hendershott, P.H. (2001): Home Ownership and the Duration of Unemployment. A Test of the Oswald Hypothesis. National Bureau of Economic Research

14 Ortalo-Magné, F. – Rady, S. (2002): Home Ownership: Volatile Housing Prices, Low Labor Mobility and High Income Dispersion. National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org>

15 Napríklad splácanie hypotekárneho úveru na výstavbu vlastného domu je finančne stabilnejšie a náklady na bývanie sú tak predvídateľnejšie ako je to v prípade podmienok nájomnej zmluvy, ktoré sa častejšie menia.

oblastiach zrejme relatívne viac vplývajú aj iné faktory ako nerozvinutá infraštruktúra, užšie sociálne väzby na okolie, väčšie zastúpenie obyvateľov s chýbajúcim vzdelaním a kvalifikáciou a pod.

**Charakter verejnej podpory bývania (bytovej výstavby).** Už bolo spomenuté, že verejná podpora v oblasti bývania nezvládla prechodné obdobie k trhovu orientovanému bytovému hospodárstvu. Po skončení programov komplexnej bytovej výstavby došlo po roku 1993 k rapídne poklesu verejných investícií do bytovej výstavby. Viac ako samotné zníženie verejnej podpory (ktoré malo svoje opodstatnenie vo fáze posilňovania individuálnej zodpovednosti za bývanie) je podstatný fakt, že zrušenie prídellového systému nebolo včas a vhodne nasledované vytvorením nových podporných opatrení, ktoré by rešpektovali meniace sa sociálne a ekonomické podmienky v spoločnosti. Tento stav v mnohom pretrváva dodnes.

Verejná podpora bytovej výstavby nie je založená na poznaní čo je najvhodnejšie – akútne chýbajú kvalitné analýzy nákladov a prínosov opatrení, čo je pri nedostatku verejných zdrojov veľkým handicapom.<sup>16</sup> Podporné opatrenia zo strany štátu nie sú dostatočne prepojené, chýba im ucelená filozofia a stabilita.<sup>17</sup> Medzi negatívne prvky patrí aj plošný charakter mnohých opatrení, pričom bytový sektor je územne a štruktúrne značne diferencovaný.<sup>18</sup>

Väčšina programov verejnej podpory bývania zo strany štátu a samosprávy je orientovaná na podporu vlastníckeho bývania a individuálnej výstavby, čo je z hľadiska stavu existujúcej legislatívy, administratívnej náročnosti, a zrejme aj stavu verejných financií pochopiteľné. Na druhej strane bytová politika tak podporuje skôr imobilitu obyvateľstva a nepružnosť trhu práce. V bytovej politike sa zvykne zdôrazňovať podpora a rozvoj zamestnanosti, v skutočnosti však chýba koncepcia prepojenia bytovej výstavby a trhu práce. Jedným z dôsledkov chýbajúcich väzieb je nejednoznačnosť v orientácii verejnej podpory bytovej výstavby (mala by byť plošná alebo reagovať na potreby trhu práce tak, že by smerovala prednostne do rozvinutých oblastí, poskytujúcich dostatok pracovných príležitostí?<sup>19</sup>).

Skúsenosti zo zahraničia nedávajú na túto otázku jednoznačnú odpoveď, i keď v poslednom desaťročí možno v rozvinutých krajinách badať zvýšenú snahu tvorcov bytovej politiky reagovať na nesúlad bývania a pracovných príležitostí. Plošný alebo cielený charakter opatrení vo vzťahu k trhu práce je v podstate odrazom regionálnej politiky krajiny. Napriek malej geografickej rozlohe Slovenska by riešeniu tejto otázky pomohol väčší prenos kompetencií na samosprávu. Z prieskumu uskutočneného pre potreby tejto štúdie je zjavná ale ďalšia dilema – obce a mestá považujú možnosti samosprávy na podporu bytovej výstavby unisono za nedostatočné (89%), avšak len 35 percent samospráv celkov by prijalo väčší prenos kompetencií zo štátu na mestá a obce (42% je proti). Táto skutočnosť sa netýka len bytovej politiky, ale odráža historickú neskúsenosť i všeobecnú nepripravenosť samosprávy, a doterajšie skúsenosti s procesom decentralizácie a prenosom kompetencií. Len malá časť samosprávy si

16 Príkladom je oblasť podpory financovania bytovej výstavby, keď nie je dostatočne zdôvodnená ani jedna forma účasti štátu v týchto schémach.

17 Príkladom sú neustále sa meniace podmienky podpory stavebného sporenia (výška štátnej prémie, nárok tzv. priateľských sporiteľov na prémie).

18 Napríklad príspevok na bývanie.

19 Podľa prieskumu názorov predstaviteľov samosprávy si 45% respondentov myslí, že verejná podpora bývania by mala smerovať prednostne do oblastí s nízkou nezamestnanosťou. Takmer rovnako veľká skupina (47%) si myslí opak, resp. že by podpora bývania nemala brať ohľad na trh práce.



uvedomuje potrebu zmeny daňovej sústavy/prerozdelenia daní v prospech obcí a miest, väčšia časť by uvítala vyššie dotácie zo strany štátu na podporu bývania.

**Legislatívne prekážky a chýbajúce stimuly.** Medzi oblasti, ktorých právnu úpravu možno považovať za prekážku oživenia výstavby a trhu s bytmi, patria najmä:

- Stavebné konanie (administratívne a procesne náročné stavebné konanie)
- Pozemková politika (nákladné vyňatie pôdy z pôdneho fondu za účelom bytovej výstavby za hranicami intravilánu)
- Katastrálna politika (porušovanie zákonom stanovených lehôt, netransparentné postupy)
- Financovanie a správa inžinierskych sietí (bezplatný prevod majetku investora správcom sietí)
- Evidencia pobytu obyvateľstva (administratívne náročná zmena trvalého bydliska)
- Odpisová a daňová politika (dlhá doba odpisovania nehnuteľností, daň z prevodu nehnuteľností)
- Iné (napr. reforma verejnej správy)

Uvedené oblasti priamo alebo nepriamo vplývajú aj na možnosti a schopnosti ľudí meniť prechodne alebo trvalo bydlisko, či už z pracovných, študijných alebo rodinných dôvodov. Niekoľko príkladov:

1. Napriek rastúcej individuálnej výstavbe je zákonná úprava stavebného konania stále pre mnohých občanov najmä procesne a časovo náročná a v mnohých prípadoch neprehľadná. Zložitosť a neprehľadnosť tejto agendy je živnou pôdou pre nekalé praktiky, nerovnosť šancí a nárast nákladov, ktoré sa premietajú do konečnej ceny nehnuteľnosti.<sup>20</sup> V konečnom dôsledku právna úprava (stavebný zákon) znepružňuje trh s bytmi. Podobne negatívne na trh s bytmi pôsobí aj kataster nehnuteľností a systém odnímania pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu za účelom výstavby.
2. Zmena trvalého bydliska znamená odhlásenie sa z evidencie pobytu obyvateľstva na príslušnom úrade (obecný alebo miestny úrad, okresné riaditeľstvo policajného zboru) a prihlásenie sa v novom mieste bydliska. Keďže tento proces je spojený nielen s výmenou osobných dokladov, ale aj prenosom sociálnej agendy do nového bydliska a individuálnym preregistrovaním sa v rôznych inštitúciách (napr. poisťovne, banky, školy, a pod.), mnohých ľudí od zmeny bydliska odrádza (resp. zmeny nehlásia).
3. Zákonná doba odpisovania nehnuteľnosti je až 50 rokov, čiže napr. súkromný investor, ktorý kalkuluje návratnosť investície do výstavby nájomných bytov, si môže odpísať ročne iba dve percentá hodnoty stavby. Doba odpisovania nehnuteľností v zahraničí je podstatne kratšia (napr. v USA 27,5 roka, v niektorých krajinách je zároveň progresívna). Daň z prevodu nehnuteľnosti zvyšuje transakčné náklady. Vlastník bytu, ktorý chce napríklad predať byt, aby si mohol kúpiť byt v inej lokalite, musí zaplatiť daň z prevodu vo výške 3-6% z ceny nehnuteľnosti.<sup>21</sup>

**Iné faktory.** Medzi ďalšie faktory, ktoré obmedzujú schopnosť bytovej politiky

<sup>20</sup> K stavebnému povoleniu je v SR potrebné v extrémnom prípade viac ako tri desiatky dokumentov a vyjadrení/potvrdení od rôznych inštitúcií. Vo viacerých krajinách je to menej ako 10 dokumentov (napr. USA). Zároveň existuje trh s firmami, ktoré vybavujú stavebné povolenia (napr. developerské firmy). Výnimočná nie je ani možnosť podať žiadosť o stavebné povolenie cez Internet (tzv. E-Application). Pri niektorých jednoduchších stavebných úpravách možno dostať povolenie bez projektovej dokumentácie na počkanie pri priečinku na okresnom úrade (tzv. Fast-Form Permit).

<sup>21</sup> Obvykle je ňou dohodnutá kúpna resp. predajná cena, ak nie je nižšia ako tzv. úradná cena stanovená znalcom v oblasti nehnuteľností. Pri prevode nehnuteľnosti najbližším a ostatným príbuzným sú daňové sadzby nižšie (0,5-2%).

reagovať na potreby trhu práce, patrí napríklad chýbajúci prehľad o stave bytového fondu. Deväťdesiatpäť percent samosprávnych celkov uvádza, že má prehľad o dopyte po bývaní v obci/meste.<sup>22</sup> Je však otázne, ako obce s týmito informáciami nakladajú. Vo vyspelých krajinách funguje viacero foriem verejno-súkromných inštitúcií (napr. na báze neziskového partnerstva), ktoré okrem iného vedú evidenciu zmien na trhu s bytmi (prehľad o voľných bytoch, cenách, poradenstvo pri výstavbe rodinného domu, atď.) a sprostredkujú tieto informácie občanom a podnikateľskému sektoru.<sup>23</sup> Negatívny vplyv má aj chýbajúca alebo nekompletná územno-plánovacia dokumentácia v mnohých samosprávach. Potenciál dobre pripraveného plánu územného rozvoja je na Slovensku zanedbávaný.

---

22 Pozri výsledky prieskumu v prílohe.

23 Príkladom takejto inštitúcie je Housing New Zealand Corporation (Nový Zéland) alebo Housing Mobility and Exchange Services HOMES (Veľká Británia). HOMES začala s prevádzkou služby HOMESWAP, ktorá sprístupňuje informácie o trhu so sociálnym bývaním na Internete.

## 2. Zhodnotenie existujúcich a plánovaných opatrení v bytovej politike (vo vzťahu k mobilite a trhu práce)

Na uspokojovaní potrieb bývania sa prakticky všade vo vyspelom svete zúčastňuje reťazec štát – samospráva – podnikateľský sektor – občan. V trhovách ekonomikách je zodpovednosť za bývanie v prvom rade na občano. Úloha štátu spočíva najmä vo vytvorení vhodných podmienok (legislatívnych, inštitucionálnych, daňových, a pod.) na rozvoj výstavby a trhu s bytmi a v podpore tých skupín obyvateľstva, ktorým sociálna situácia neumožňuje bez verejnej pomoci zabezpečiť si adekvátne bývanie. Rozsah a intenzita týchto dvoch základných parametrov verejnej účasti na bývaní (tvorba vhodných podmienok pre rozvoj bývania, pomoc sociálne odkázaným) je značne odlišná v rôznych krajinách a odráža úlohu a význam štátu v spoločnosti.

Bytová politika na Slovensku smeruje od r. 1993 k posilneniu individuálnej zodpovednosti občanov. Tento žiaduci trend však nepriniesol očakávaný efekt v podobe fungujúceho trhu s bytmi, keďže sa úplne zanedbalo vytvorenie zodpovedajúceho legislatívneho prostredia, ktoré by reagovalo na meniacu sa ekonomickú, sociálnu a demografickú situáciu. Bytová politika má preto stále výrazné tranzitívne črty (nízka stabilita a previazanosť opatrení, nedostatok zdrojov a finančná neudržateľnosť, prevládajúci plošný charakter opatrení).<sup>24</sup>

Medzi hlavné rámcové dokumenty, ktoré upravujú súčasné nástroje bytovej politiky vo verejnom sektore, patria *Koncepcia štátnej bytovej politiky* a *Koncepcia rozvoja bytovej výstavby*.

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2005 s výhľadom do roku 2010 je rámcovým dokumentom vlády v oblasti štátnej (verejnej) účasti na bývaní obyvateľstva (prijatá v r. 2000). Tento dokument definuje rámec pôsobnosti pre všetkých účastníkov procesu rozvoja bývania (štát, obec, súkromný/podnikateľský sektor, občan) a predovšetkým rozvíja zámery štátu v príprave legislatívneho prostredia a nástrojov podpory rozvoja bývania. Je východiskom pre 5-ročné akčné plány rozvoja bývania a nadväzuje na koncepciu rozvoja bytovej výstavby z r. 1999.

Koncepcia štátnej bytovej politiky sa opiera najmä o dokumenty OSN. Zámery koncepcie zodpovedajú vnímaniu úlohy štátu v krajinách s fungujúcim trhovým prostredím a adresnou verejnou podporou bývania. Dokument hovorí len okrajovo o väzbe bytovej politiky na trh práce: k úlohám štátu podľa koncepcie patrí aj „*tvorba podmienok pre zvyšovanie výkonnosti ekonomiky, znižovanie nezamestnanosti a rast reálnych príjmov domácností, ako základných predpokladov pre zlepšenie úrovne bývania, jeho dostupnosti pre obyvateľstvo a skracovanie časového obdobia potrebného pre získanie bytu.*“

Základným cieľom Koncepcie rozvoja bytovej výstavby je vytvorenie fungujúceho trhu s bytmi, ktorý bude schopný uspokojovať potreby rôznych skupín obyvateľstva za primeraných intervencií štátu. Rozvoj bytovej výstavby je chápaný ako jedna zo zložiek rozvoja bývania. Pre Slovensko je podľa tejto koncepcie, vzhľadom na nízku vybavenosť bytmi, prioritou kvantitatívny rozvoj bytového fondu. Koncepcia rozvoja

---

<sup>24</sup> Nestabilita prostredia sa odzrkadľuje aj v rámcových dokumentoch bytovej politiky. Výstižne ju charakterizuje záverečná časť Koncepcie rozvoja bytovej výstavby z r. 1999, v ktorej sa zdôrazňujú možné následky neprijatia a odsúvania úloh uvedených v koncepcii. Svedčí to o neistej politickej podpore bytovej politiky a negatívnych skúsenostiach s plnením obdobných koncepcií počas uplynulých rokov.

bytovej výstavby odhaduje potrebu bytov a novej bytovej výstavby, pričom sa opiera o demografické prognózy. Taktiež kvantifikuje potrebu finančných zdrojov na obnovu existujúceho bytového fondu, na výstavbu technickej infraštruktúry a novej bytovej výstavby s výhľadom do r. 2010.

Koncepcia rozvoja bytovej výstavby kalkuluje s pozitívnymi makroekonomickými efektmi investícií do bytovej výstavby. I v tomto koncepčnom dokumente však chýba prepojenie na politiky trhu práce a sociálny systém. Vplyv bytovej politiky na trh práce je v koncepčných dokumentoch už takmer desaťročie chápaný cez predpokladaný pozitívny efekt bytovej výstavby na tvorbu pracovných miest v sektore stavebníctva.

Návrh *aktualizácie Koncepcie rozvoja bytovej výstavby* z júla 2003 vychádza z dosiahnutých výsledkov bytovej výstavby v r. 1999-2002. Dokument sa snaží na základe zhodnotenia existujúcich nástrojov podpory bytovej výstavby a meniacich sa vonkajších podmienok (hlavne rozpočtových obmedzení) upraviť charakter verejnej podpory výstavby. Hlavnou myšlienkou aktualizácie koncepcie je zníženie objemu verejnej podpory a presun jej ťažiska na bývanie sociálne slabších vrstiev obyvateľstva (tzv. sociálne bývanie) s tým, že k r. 2010 by všetky výdavky zo štátneho rozpočtu na rozvoj bývania smerovali do tejto oblasti. Pod podporou sociálneho bývania sa tu myslí hlavne podpora výstavby nájomných bytov vo verejnom sektore a zúženie podpory stavebného sporenia a najmä hypotekárneho úverovania s presmerovaním na účely sociálneho bývania (napríklad limitovaním podlahovej plochy podporovaného bytu, príjmu domácnosti, alebo obstarávacích nákladov bytu). Zadresnenie podpory pre sociálne slabšie skupiny obyvateľstva je zdôvodnené doterajším poskytovaním podpory bez ohľadu na príjem domácnosti (teda aj tým čo pomoc nepotrebujú) a stabilizáciou stavebného sporenia a hypotekárneho úverovania aj bez väčšej účasti štátu. Ďalším významným dôvodom je nedostatok verejných zdrojov a úsilie o znižovanie deficitu štátneho rozpočtu.

Navrhovanými zmenami sa verejná bytová politika snaží urobiť krok k väčšej adresnosti verejnej podpory bývania v prospech sociálne odkázaných obyvateľov. V nadväznosti na už spomenuté úlohy bytovej politiky v trhovej ekonomike sa vynárajú dve hlavné otázky: 1. je všeobecné prostredie, najmä legislatívne, úverové, daňové, inštitucionálne atď. natoľko rozvinuté a pripravené, aby trh (súkromný sektor) riešil bývanie väčšiny obyvateľstva bez účasti štátu? 2. sú navrhované opatrenia na zadresnenie podpory efektívne/schopné plniť svoje poslanie? A vo vzťahu k problémom na trhu práce a nízkej mobilite možno pridať ešte tretiu otázku: 3. prispieje navrhovaná koncepcia k väčšiemu súladu medzi bývaním a pracovnými príležitosťami? Z pohľadu zamerania štúdie je práve táto otázka rozhodujúca.

V skratke k prvým dvom otázkam: smer, ktorým sa uberá navrhovaná aktualizácia je z viacerých dôvodov pochopiteľný, či už je to tlak vo verejných financiách alebo snaha o očistenie hlavných schém financovania bytových potrieb. Financovanie bytovej výstavby je však iba jedna oblasť bytovej politiky, i keď nepochybne prioritná. Menej sa hovorí a koná v riešení neatraktívnych problémov, ktoré zvyšujú náklady na bytovú výstavbu zo strany verejného sektora. Sú nimi napríklad už spomínané neefektívne katastrálne úrady, problematické vyňatie pôdy z pozemkového fondu, monopolné praktiky správcov inžinierskych sietí, komplikovaná administratíva okolo stavebných povolení a stavebného konania. To sú všetko bariéry oživenia bytovej výstavby, o ktorých sa aktualizácia nezmieňuje. Odpoveď na prvú otázku je preto skôr negatívna.

Pri hodnotení efektívnosti navrhovaných zmien možno vychádzať z doterajších skúseností s uplatňovaním týchto alebo obdobných nástrojov a zo zahraničných skúseností. Aktualizácia sa opiera o zhodnotenie silných a slabých stránok finančných mechanizmov a pri nástrojoch, ktoré majú byť naďalej ťažiskové, uvádza ako jediný či hlavný nedostatok obmedzenú výšku verejných zdrojov. Toto je veľmi zjednodušené hodnotenie, ktoré okrem vynaložených súm nie je podložené konkrétnymi číslami o vplyve investovaných verejných zdrojov na počet novopostavených alebo zrekonštruovaných bytov, na počet pripravených stavebných pozemkov, na počet a štruktúru domácností, ktoré z podpory profitovali, a pod. Okrem zmeny charakteru väčšiny doterajších opatrení na účel sociálneho bývania<sup>25</sup>, navrhujú autori Aktualizácie nové opatrenia, medzi ktoré patrí:

- bonifikácia hypotekárnych úverov pre právnické osoby na výstavbu nájomných sociálnych bytov
- poskytovanie záruk za úvery pre sociálne odkázaných žiadateľov zo ŠFRB
- možnosť odpočtu splátky/úroku z hypotekárneho/stavebného úveru z dane z príjmu
- uplatňovanie zníženej sadzby DPH pre sociálne bývanie
- zavedenie progresívnej dane z dlhodobo nezastavaných pozemkov

Tieto opatrenia, bez ohľadu na reálnosť ich prijatia<sup>26</sup>, možno považovať z pohľadu podpory sociálneho bývania za prínosné. Posúdenie ich efektívnosti je však problematické, keďže v koncepcionom dokumente chýba bližšia informácia o štruktúre, previazanosti a očakávanom prínose týchto opatrení.

Navrhované opatrenia majú smerovať prevažne do nájomného sociálneho sektora. Z pohľadu mobility má tento sektor zatiaľ obmedzený potenciál, avšak jeho podpora verejnými a súkromnými zdrojmi prináša v zahraničí pozitívne efekty na mobilitu a zamestnanosť. Bez lepšieho zosúladenia bytovej výstavby s pracovnými príležitosťami na trhu práce je ale význam týchto opatrení otázný. Dostupnosť bývania má minimálne dva rozmery – cenový a geografický. Predkladaná aktualizácia sa snaží o zlepšenie cenovej dostupnosti bývania pre sociálne odkázaných. Priestorová dostupnosť, ktorá je rozhodujúca najmä pre produktívnu časť populácie kvôli lepšiemu súladu bývania s možnosťami na trhu práce, je v dokumente akceptovaná iba okrajovo: v časti venovanej dotáciám na bývanie sa hovorí o „*podpore výstavby bytov pri priemyselných parkoch v oblastiach s vyššou zamestnanosťou*“. Tento zámer zostáva izolovaný a bližšie nešpecifikovaný.

Pri hodnotení opatrení bytovej politiky na trh práce je vhodné vychádzať zo súčasného stavu. Existujúce opatrenia bytovej politiky štátu majú charakter nástrojov dotačnej a úverovej politiky. Medzi hlavné patria:

- dotácie na obstarávanie nájomných bytov (určených na bývanie sociálne slabších skupín obyvateľstva)
- príspevky na výstavbu technickej infraštruktúry
- príspevky na odstraňovanie systémových porúch bytových domov
- štátna prémie k stavebnému sporeniu
- dotácie a úvery zo Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB)

---

<sup>25</sup> Príkladom je zámer dotovať úrokovú sadzbu pri hypotekárnych úveroch iba žiadateľom spĺňajúcim kritériá sociálneho bývania. Jedno z navrhovaných kritérií je príjem domácností nižší ako 3,5-násobok životného minima. Pri súčasných podmienkach poskytovania hypoúverov zo strany bánk sú však tieto zatiaľ pre nízke príjmové skupiny málo dostupné. Efekt takejto podpory je teda otázný.

<sup>26</sup> V tejto analýze upúšťame od polemizovania o politickej alebo ekonomickej priechodnosti navrhovaných opatrení.

- štátny príspevok/úhrada časti úroku k hypotekárnemu úveru
- odkupovanie hypotekárnych záložných listov štátom
- poskytovanie bankových záruk za úvery na výstavbu bytových domov
- príspevok na bývanie domácnostiam s nízkymi príjmami

Uvedené opatrenia sú nasmerované do rôznych oblastí podpory bývania, preto sú ich parametre (napr. finančná udržateľnosť, adresnosť, návratnosť, solidárnosť, atď.) odlišné. Pokus o zhodnotenie efektu týchto opatrení z pohľadu trhu práce je uvedený v tabuľke 4.

Tabuľka 4

Vplyv opatrení verejnej bytovej politiky na pracovnú mobilitu

Opatrenie	Mobilita a flexibilita trhu práce
<i>Vybrané opatrenia zo strany štátu</i>	
výstavba sociálnych nájomných bytov *	+
výstavba infraštruktúry *	0
odstraňovanie porúch *	0
štátna prémie k stavebnému sporeniu	0
úvery a dotácie zo ŠFRB	-
bonifikácia úroku z hypotekárneho úveru	-
nákup záložných listov	-
bankové záruky za úvery	0
príspevok na bývanie	0
<i>Vybrané opatrenia zo strany samosprávy</i>	
rozširovanie intravilánu a vyňatie pôdy	0
pomoc pri vybavovaní staveb. povolenia	0
<i>Možné budúce opatrenia verejného sektora</i>	
<b>bonifikácia hypoúverov len v sociálnom sektore</b>	0
<b>zníženie štátnej prémie</b>	0
<b>štátne záruky za úvery sociálne odkázaným</b>	0
<b>progresívna daň z dlhodobozne zastavaných pozemkov</b>	0
<b>odpočet splátky/úroku z dane z príjmu</b>	+
finančná pomoc pri sťahovaní (napr. odpočet z dane z príjmu)	+
daňové stimuly pre stavebníkov	+
skrátene doby odpisovania nehnuteľností	+
podpora súkromnej výstavby nájomných bytov a ubytovní	+
sprostredkovanie informácií o ponuke bývania vo väzbe na pracovné príležitosti	+

Poznámky:

\* opatrenia realizované cez príspevky/dotácie samosprávam

- negatívny vplyv na mobilitu

+ pozitívny vplyv na mobilitu

0 neutrálny alebo vyrovnaný vplyv na mobilitu/imobilitu

Tučným písmom sú označené opatrenia navrhnuté v Aktualizácii Konceptie rozvoja bytovej výstavby z júla 2003.

Zdroj: Odhad autora

Ako už bolo uvedené, väčšina súčasných nástrojov bytovej politiky je orientovaná na podporu individuálnej výstavby bytov a domov do osobného vlastníctva. Do tejto kategórie možno zaradiť predovšetkým podporu finančných schém – hypotekárnych úverov, pôžičiek zo ŠFRB a čiastočne aj stavebného sporenia. Tieto finančné mechanizmy v prevažnej miere posilňujú vlastnícke užívanie bytov, ich potenciál z hľadiska (pracovnej) mobility je nízky.

Podľa odhadov len minimum z novopostavených bytov sa stáva súčasťou súkromného nájomného sektora, ktorý má potenciál spružniť trh práce. Verejný nájomný sektor prechádza transformáciou na sektor sociálneho bývania a jeho podiel na novej výstavbe je približne 20% (pozri tabuľku 3). Pri nájomných bytoch všeobecne je predpoklad vyššej pružnosti nájomcov reagovať na pracovné príležitosti a meniť bydlisko. Táto flexibilita je v novom verejnom nájomnom sektore obmedzená nedostatkom bytov, nedostatočným geografickým prepojením medzi novou výstavbou a podnikateľskými aktivitami, finančnými možnosťami nájomníkov, ako aj podmienkami nájomných zmlúv.<sup>27</sup>

Opatrenia na technickú prípravu pozemkov majú vo vzťahu k pružnosti trhu práce skôr neutrálny vplyv, keďže ich realizácia je predpokladom rozvoja všetkých foriem bytovej výstavby. Podobný efekt má rozširovanie intravilánu obcami a hromadné vyňatie pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu za účelom bytovej výstavby na základe schváleného územného plánu. Tieto opatrenia sú v súčasnosti prospešné pre oživenie trhu s bytmi.

Opatrenia na podporu odstraňovania porúch v bytových domoch, podobne ako využitie finančných podporných mechanizmov na rekonštrukciu a obnovu existujúceho bytového fondu (hlavne stavebné sporenie), majú pri stagnujúcej novej výstavbe bytov relatívne veľký význam. V prípade týchto nástrojov verejnej podpory však dochádza len čiastočne k uvoľňovaniu bytov pre trh s bytmi.

***Bytovú politiku na Slovensku možno v súčasnosti charakterizovať ako indiferentnú vo vzťahu k trhu práce.*** Politiky, ktoré by riešili rovnováhu bývania a pracovných príležitostí (tzv. job-housing balance), na Slovensku vo verejnej podpore bývania chýbajú. Túto skutočnosť vnímajú aj samosprávy na Slovensku, podľa názorov ktorých súčasné opatrenia v bytovej politike podporujú skôr imobilitu ľudí (42% respondentov), pričom 32 percent nevidí žiaden vplyv opatrení na mobilitu alebo imobilitu obyvateľstva.

Aktualizácia Koncepcie rozvoja bytovej výstavby v tomto smere neprináša veľké zmeny. Väčšina navrhovaných nástrojov má potenciál podporiť trh so sociálnym bývaním (nájomným aj vlastníckym). Lepšia dostupnosť bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľstva je predpokladom ich lepšieho uplatnenia na trhu práce. Tieto opatrenia však musia byť koordinované s ostatnými sociálnymi politikami, inak nemožno očakávať prevratné zmeny v správaní ľudí. Motivácia sťahovať sa za prácou súvisí nielen s očakávaním vhodného bývania, ale aj stabilného zamestnania a primeraného príjmu, nových impulzov a možností realizácie. Preto je žiaduce zaviesť do bytovej politiky na Slovensku aj prvky súladu bývania a pracovných príležitostí.

Bonifikácia úrokov z hypotekárnych úverov pre žiadateľov spĺňajúcich kritéria sociálneho bývania je podporou vlastníckeho bývania. Novinkou má byť bonifikácia hypoúverov pre právnické osoby, ktoré budú investovať do výstavby nájomných sociálnych bytov. Tento nástroj môže byť prínosom pre rozvoj nájomného sektora, musí byť však podporený ďalšími opatreniami na zatraktívnenie výstavby nájomných bytov pre súkromný sektor. Medzi tieto opatrenia možno zaradiť najmä skrátenie odpisovej doby nehnuteľností. Štátne záruky za úvery nie sú v zahraničí považované za

---

<sup>27</sup> Mobilita v tzv. sociálnom nájomnom sektore je relatívne nízka napríklad aj vo Veľkej Británii. Dôvodom je skôr nízka vzdelanostná a kvalifikačná úroveň nájomníkov/pracovníkov bývajúcich v týchto bytoch, ako samotný charakter tohto bytového sektora.

najefektívnejší nástroj podpory bytovej výstavby z dôvodu ich administratívnej a fiškálnej náročnosti. Odhliadnuc od tohto faktu sa jedná o finančný nástroj, ktorý môže zvýšiť dostupnosť úverov pre žiadateľov bez potrebnej zábezpeky.<sup>28</sup>

Daňové opatrenia sa doteraz v bytovej politike SR nepodarilo realizovať kvôli obavám z poklesu rozpočtových príjmov. Napriek tomu sa jedná o nástroje, ktoré v tranzitívnych ekonomikách môžu oživiť výstavbu a trh s bytmi.<sup>29</sup> Za predpokladu prísnej adresnosti a vhodne stanovených podmienok nemusí byť záťaž na verejné financie kritickým faktorom – je totiž zväčša rozložená na dlhšie časové obdobie, je administratívne nenáročná, znižuje potrebu rozpočtových výdavkov na iné druhy podpory bývania a oživením bytovej výstavby prináša do rozpočtu príjmy vo forme priamych i nepriamych daní zo stavebnej činnosti. Odpočet (časti) zaplatených úrokov k stavebným úverom z daní z príjmu je jedným z opatrení navrhovaných v Aktualizácii, ktoré môže pomôcť mobilizovať súkromné zdroje do bytového hospodárstva.

Uvedené hodnotenie opatrení bytovej politiky na mobilitu a trh práce vychádza zo zjednodušeného vnímania vlastníckeho bývania ako imobilného a nájomného bývania ako mobilného. Zovšeobecňovanie tvrdenia, že podpora vlastníckeho bývania je negatívna pre trh práce, nie je ale na mieste. Vlastníctvo nehnuteľnosti neprináša automaticky imobilné postoj.<sup>30</sup> Nakoniec, ani najlepšie mierená podpora výstavby nájomných bytov v lokalitách s veľkým potenciálom rozvoja podnikania a trhu práce, nemôže zabezpečiť, že tieto byty budú užívať ľudia, ktorí tam budú pracovať. Do tohto vzťahu vstupuje mnoho ďalších faktorov ako miestna cena bývania a ostatné životné náklady, mentalita ľudí, regionálna politika, sociálna politika, a pod. Dôvodom, prečo v prípade SR je opodstatnené hovoriť o vlastníckom bývaní a imobilite, je prakticky neexistujúci a naďalej sa zmenšujúci nájomný sektor v prostredí celkového nedostatku bytov. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že výrazné uprednostňovanie podpory jednej z užívateľských foriem bývania na úkor druhej nie je prínosné.

Pri zohľadnení ekonomickej a sociálnej reality, ako aj všeobecného nedostatku bytov, sa možno domnievať, že trh s bytmi na Slovensku je vo fáze, keď ľudia spájajú bývanie skôr s potrebou istoty (ktorú vlastnícke bývanie do veľkej miery poskytuje) ako s potrebou riešiť bývaním svoju situáciu na trhu práce. Je pravdepodobné, že po určitom nasýtení trhu s vlastníckym bývaním sa bude postupne rozvíjať aj pružnejší trh s nájomným bývaním. Bytová politika môže tento proces podporiť vhodnou diverzifikáciou svojich nástrojov a opatrení.

---

28 V Aktualizácii sa hovorí aj o poskytovaní bankových záruk za úvery smerované do oblasti výstavby nájomných bytov a obnovy existujúceho bytového fondu. Z dokumentu nie je jasné, či má byť táto forma podpory taktiež určená pre oblasť sociálneho bývania.

29 Ideálne je vyhnúť sa rôznym výnimkám v daňovej sústave znížením celkového daňového zaťaženia.

30 Prieskumy v Nemecku potvrdili, že ochota zmeniť adresu je najmä u mladších vlastníkov bytov vyššia ako „pripravenosť na mobilitu“ v nájomných domácnostiach s konzervatívnym životným štýlom.



### 3. Zahraničné skúsenosti – prehľad relevantných nástrojov bytovej politiky s vplyvom na trh práce vo vybraných krajinách

Trh s bytmi, podobne ako trh práce je prakticky v každej krajine regionálne a štrukturálne diferencovaný. Keďže aj ľudský kapitál samotný nie je homogénny, dochádza k vzájomnému nesúladu.

Ak má určitá lokalita podstatne vyššiu koncentráciu pracovných príležitostí ako obyvatel'ov, je potrebné pritiahnúť pracovnú silu z iných regiónov. Naopak, ak miestna pracovná sila výrazne prevyšuje počet pracovných príležitostí, ľudia v produktívnom veku si musia hľadať prácu vo vzdialenejších regiónoch. Aj v prípade, že počet pracovných miest a pracovnej sily je približne rovnaký, vznikajú náklady na dochádzanie za prácou (a iné náklady) ak nie je vzťah medzi pracovnými miestami a možnosťami bývania kompatibilný.<sup>31</sup>

Súlad medzi bývaním (trhom s bytmi) a pracovnými príležitosťami (trhom práce) sa vo viacerých rozvinutých ekonomikách stal dôležitou súčasťou verejnej politiky štátu a samosprávy. Dôvody, prečo sa dostupnosť bývania čoraz viac spája s dostupnosťou pracovných príležitostí, je viacero: zlepšenie kvality života cez lepší prístup k práci, vzdelávaniu a službám, dopyt podnikov po pracovníkoch bývajúcich v blízkom okolí, riešenie dopravných problémov (vysoké cestovné náklady, zápchy), ochrana životného prostredia, efektívnejšie využitie pôdneho fondu, viac času na oddych a rekreačné aktivity, atď.

Pomerne frekventovanou odpoveďou na tento nesúlad sa vo vyspelých krajinách stala tzv. politika rovnováhy bývania a práce (job and housing balance policy). Vychádza z teoretického predpokladu, že ideálny pomer medzi pracovnými príležitosťami a bytmi vedie k vyššej efektívnosti, rovnosti, kvalite života a environmentálnej udržateľnosti (Cervero, 1989). V tejto súvislosti sa vynára niekoľko otázok:

- je politika rovnováhy bývania a práce schopná dosiahnuť svoj cieľ (t.j. zblížiť pracovníkov s pracovnými príležitosťami prostredníctvom bývania)?
- ak áno, mal by tento súlad byť výsledkom trhových procesov alebo verejnej politiky?
- ak je žiaduca účasť verejnej politiky, mala by byť spravovaná na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni?<sup>32</sup>

Rovnováha medzi bytmi a pracovnými príležitosťami sa odvoláva na dostupnosť bytov úmerne počtu pracovných príležitostí v danom regióne (možno ju merať napríklad ako pomer pracovných miest a bytových jednotiek, alebo pomer pracovných miest a bývajúcich obyvateľ'ov so zamestnaním). Dosiahnutie vyváženého stavu je v princípe možné dvoma spôsobmi – 1. premiestniť ľudí k pracovným miestam alebo 2. vytvárať pracovné príležitosti pri resp. premiestniť ich k ľuďom. Niektoré krajiny (Kanada, USA) pristúpili k takýmto projektom: v južnej Kalifornii prijali samosprávy regionálne plány na presmerovanie 9 percent pracovných príležitostí do oblastí s dostatkom bytov a 5 percent bytovej výstavby do oblastí s dostatkom pracovných možností.

31 Prvý a tretí príklad je typický pre západné časti SR, druhý prípad najmä pre väčšinu regiónov stredného a východného Slovenska. Dokumentuje to aj tabuľka 2, i keď len s agregovanými údajmi za kraje.

32 Voľne prevzaté podľa: Shillcox, J.: Jobs-Housing Balance & Residential Location Decisions. Policy Brief. Civil Engineering, University of Minnesota (2003)

Rovnováha trhu s bytmi a trhu práce má však nielen numerickú stránku, ale aj kvalitatívnu. Ideálne je totiž, ak pracovné príležitosti sú kompatibilné s kvalifikáciou a vzdelanostnou štruktúrou pracovnej sily, a zároveň ak bývanie je dostupné v cene, veľkosti a lokalite, ktorá zodpovedá dopytu pracovníkov, ktorí majú záujem bývať v danom regióne.

Skúsenosti z USA upozorňujú, že pre priestorový súlad je dôležité brať ohľad aj na sebestačnosť regiónov – teda koľko pracovných miest v danej lokalite je obsadených miestnymi obyvateľmi. Rozhodujúce zistenie je, že zabezpečenie bývania v blízkosti pracovných miest nezaručuje, že pracovníci zamestnaní v týchto zamestnaniach budú bývať v týchto bytoch. Jednou z príčin je cenová dostupnosť bývania. Pre potenciálnych pracovníkov z menej rozvinutých oblastí môžu byť náklady na obstaranie bývania príliš vysoké na to, aby tam bývali. Úlohou verejnej bytovej politiky je nájsť možnosti, ako tento nesúlad znižovať.

V krajinách, ktoré uplatňujú verejnú politiku rovnováhy bývania a práce, ich často tomuto kroku viedlo zlyhanie trhu. Ukazuje sa, že trh nedokáže riešiť nesúlad medzi bývaním a trhom práce najmä v oblastiach s veľa pracovnými príležitosťami a nedostatkom dostupného bývania (nedokáže zabezpečiť prísun dostupných bytov). V opačnom prípade – nedostatku pracovných miest – boli trhové mechanizmy účinnejšie, keď priviedli firmy do lokalít s prebytkom pracovnej sily a fungujúcim trhom s bytmi (Cervero, 1996).<sup>33</sup> Vhodný mix medzi fungujúcim trhom a intervenciami zo strany verejného sektora sa javí ako potrebný. V skutočnosti sa ani najliberálnejšie ekonomiky sveta nezaobídu bez verejnej podpory bývania.

V rozvinutých ekonomikách smeruje relatívne vyššia verejná podpora bývania do oblastí, kde je väčší nesúlad medzi dostupnosťou pracovných príležitostí a dostupnosťou bytov. Opatrenia politiky rovnováhy bývania a práce však nemajú len rýdzo bytový charakter, naopak, fungujú v súčinnosti s inými politikami, najmä politikami sociálnej ochrany, trhu práce a dopravnou politikou. Nasledujúci text je prehľadom vybraných opatrení bytovej politiky z krajín OECD, ktoré smerujú k riešeniu problémov bývania vo vzťahu k vyššej flexibilitate trhu práce.<sup>34</sup>

*Služby mobility bývania a zamestnania (Housing and Employment Mobility Service, Veľká Británia).* Jedná sa o elektronicky spravovaný projekt spolupráce vlády, samosprávy a úradu práce. Hlavným cieľom programu je zlepšenie mobility, predovšetkým pracovnej mobility nájomcov sociálnych bytov. Úrad práce (po transformácii na Job Centre Plus) bude pomáhať ľuďom hľadať pracovné miesta po celej krajine zároveň s identifikovaním vhodného bývania. Spojenie databáz pracovných miest a sociálneho bývania má umožniť ľuďom hľadajúcim prácu nájsť zároveň dostupné bývanie – táto služba bude dostupná elektronicky. Ďalším cieľom programu je prostredníctvom poskytovania informácií umožniť klientom robiť zodpovedné rozhodnutia týkajúce sa bývania. Služba bude poskytovať individuálnym záujemcom ako aj odborníkom z oblasti trhu s bytmi a trhu práce prístup k informáciám o geografickej dostupnosti (prioritne) sociálneho bývania, pracovných príležitostí a všeobecné údaje o miestnych službách. Do tejto schémy môžu vstúpiť aj organizácie zo súkromného bytového sektora a súkromné agentúry práce.

33 Táto skúsenosť je relevantná pre situáciu na Slovensku a podporuje myšlienku väčšieho smerovania podpory do oblastí s nižšou nezamestnanosťou.

34 Komplexný prehľad nástrojov bytovej politiky krajín OECD, zahrňujúci všetky oblasti bývania, nie je pre potreby tohto porovnania najmä z kapacitných dôvodov možný.

*Bytový daňový úver pre domácnosti s nízkymi príjmami (Low Income Housing Tax Credit, USA).* Podstata daňového úveru spočíva v tom, že firma, ktorá investuje prostriedky do výstavby sociálneho nájomného bývania, si môže ročne odpočítavať z dane z príjmu až 9% z hodnoty nehnuteľnosti. Je to forma nepriameho financovania sociálneho nájomného sektora – štát priamo neposkytuje peniaze, obstaráva ich súkromný investor. Zníženie daňových príjmov je rozložené na dlhšie časové obdobie a je tak únosnejšie pre verejný rozpočet. Tento úver sa osvedčil ako významný stimul zapojenia súkromného sektora do výstavby sociálneho bývania. V súčasnosti je vyvíjaná snaha o revíziu tohto programu, aby poskytoval dodatočné výhody firmám, ktoré budú stavať dostupné nájomné byty v oblastiach s vysokým rastom pracovných príležitostí.

*Odpočítanie nákladov na sťahovanie z dane z príjmu (napr. USA, Kanada).* Významným nástrojom podpory pracovnej mobility je možnosť odpočtu nákladov spojených so sťahovaním z dane z príjmu fyzických osôb. Nárok na odpočet z dane majú tie osoby, ktoré sa sťahujú s cieľom pracovať v novej lokalite. Sťahovanie musí byť preto časovo a priestorovo spojené s prácou:

- žiadateľ musí odpracovať v novej lokalite aspoň 39 týždňov počas 12 mesiacov od sťahovania,
- odpočítateľné sú len tie náklady sťahovania, ktoré vznikli počas 1 roka od preukázania potvrdenia o zamestnaní alebo samozamestnaní,
- nové pracovné miesto je o viac ako 80 km (50 míľ) vzdialenejšie od pôvodného bydliska ako predchádzajúce zamestnanie,
- v prípade, že žiadateľ nemal zamestnanie, nové pracovné miesto je minimálne 80 km vzdialené od pôvodného bydliska.

Náklady sťahovania zahŕňajú balenie a prepravu majetku domácnosti, uskladnenie tohto majetku do 30 dní, prepravu pre všetkých členov domácnosti do nového bydliska, poistenie, náklady na odpojenie a pripojenie k verejným službám (sieťam). Náklady musia zodpovedať okolnostiam sťahovania, musia byť vynaložené hospodárne a musia byť preukázateľné daňovými dokladmi.

V USA a Kanade funguje niekoľko desiatok rôznych finančných programov na podporu flexibilného bývania. Skúsenosti ukazujú, že poskytnutie cielenej podpory bývania pre nízko príjmové domácnosti a umožnenie im bývať bližšie k pracovným príležitostiam, pomáha ľuďom závislým na podpore a pomoci získať a udržať si prácu. Viacero z týchto programov spadá do oblastí sociálneho nájomného bývania. Sú zväčša spravované samosprávami z federálnych a vlastných zdrojov a patrí medzi ne napríklad:

*Job-Link program.* Ide o finančnú podporu nájomného bývania domácností, ktoré sú v procese prechodu zo sociálnej pomoci na príjmy zo zamestnania. Výška príspevku závisí od príjmu domácnosti, v zásade však platí, že domácnosť musí na nájomné vynaložiť 30% zo svojich príjmov.

*Iniciatíva osobnej nezávislosti/sebestačnosti (Individual Self Sufficiency Initiative).* Príjemca dostáva po dobu 1 roka od ukončenia rôznych sociálnych podpôr bývania príspevkov na nájomné ako pomoc pri prechode na finančnú samostatnosť. Poskytnutie podpory v prechodnej fáze (keď domácnosť závislá na sociálnych príjmoch prejde na príjmy zo zamestnania) má vysokú návratnosť v podobe dlhodobého zotrvania domácností v nezávislosti na sociálnych dávkach.

*Rodinná nezávislosť/sebestačnosť (Family Self Sufficiency).* Tento program zabezpečuje

konzultačné a podporné služby pre rodiny na dosiahnutie ekonomickej nezávislosti od sociálnej pomoci a finančnej podpory bývania.

*Príspevok na nájomné (Rent Subsidy, Kanada).* Je to obdoba príspevku na bývanie, uplatňovaného v SR. Nárok majú nájomníci i prenajímatelia v súkromnom nájomnom sektore. Príspevok sa nezapočítava pri nároku na dávku sociálnej pomoci a je určený pre rodiny s nízkymi príjmami, ľudí s telesným alebo duševným znevýhodnením, alebo rizikom bezdomovstva. Výška príspevku je obmedzená maximálnou úrovňou nájomného vypočítaného podľa trhových prieskumov pre danú geografickú lokalitu.

*Program podpory nezávislého bývania (Supported Independent Living Program, Kanada).* Podpora má podobu príspevku na nájomné pre ľudí so zdravotným handicapom a ľudí so špeciálnymi potrebami. Príspevok je dodatočnou dávkou k predchádzajúcemu príspevku na nájomné a slúži na podporu zotrvania týchto ľudí v trhovom nájomnom sektore.

*Príspevok na nájomné pre neziskové organizácie (Non-profit Rent Subsidies, Kanada).* Ide o podporu neziskových organizácií, ktoré nájdu byt pre svojich klientov na súkromnom trhu – zvyčajne pre nízkopríjmové rodiny, starších ľudí, ľudí s nevyliciteľnými chorobami, telesnými a duševnými poruchami, ktorí majú špeciálne potreby (napr. blízkosť k zdravotníckemu zariadeniu, špeciálna konštrukcia bytu, atď.)

V mnohých krajinách sa k oživeniu bytového sektora uplatňujú *daňové opatrenia* (úľavy a stimuly – dva špecifické nástroje už boli uvedené). Medzi často používané patrí: možnosť odpočítať úroky z hypotekárnych úverov zo základu dane z príjmu; daňové úľavy z príjmu fyzických a právnických osôb, ak financujú výstavbu sociálnych bytov, bytových domov alebo prenajímajú byty. Daň z prevodu alebo prechodu nehnuteľností sa vo viacerých krajinách odpúšťa, ak predávajúci použije prostriedky získané predajom na nákup iného bytu.

Nezastupiteľné miesto v riešení problémov bývania a trhu práce majú *verejno-súkromné združenia*. Tieto partnerstvá vznikajú na ziskovom i neziskovom princípe a spájajú samosprávy, stavebné a developerské firmy, banky, občianske a charitatívne inštitúcie za účelom dosiahnutia spoločných cieľov v oblasti bývania a rozvoja kvality života. Zameriavajú sa na také rozvojové aktivity, ktoré sú pre súkromný sektor nie veľmi ziskové alebo sú rizikové (napr. výstavba sociálnych nájomných bytov). Výhodou týchto združení je, že každý partner prispeje vo svojej sfére pôsobenia a spojením zdrojov sa vytvorí väčší objem finančných prostriedkov. Návratnosť investícií sa odvíja skôr od stability a budovania dobrého mena ako okamžitého a vysokého zisku. Združenia sa stali v mnohých regiónoch katalyzátorom miestneho rozvoja.

Viacere z uvedených nástrojov bytovej politiky môžu byť upravené a uplatnené v podmienkach SR.

#### 4. Závěry, odporúčania a návrhy opatrení na stimulovanie mobility

Na úvod záverečnej časti je vhodné zdôrazniť niektoré súvislosti bývania, mobility a zamestnanosti.

- *Bývanie je len jedným z faktorov (pracovnej) mobility, i keď dôležitým.* Možnosti aktívneho vplyvu na trh práce, ktorými disponuje bytová politika, sú obmedzené jej poslaním, inštitucionálnym zázemím, finančnými možnosťami, vplyvom vonkajšieho prostredia, atď. Bývanie ako ľudská potreba a byt ako prostriedok jej uspokojenia majú vo svojej podstate skôr imobilný charakter. V bytovej politike tiež prevládajú imobilné nástroje. Bytová politika môže pozitívne vplyvať na pružnosť trhu s bytmi a tým aj trhu práce v súčinnosti s inými politikami ekonomického a sociálneho systému.
- *Mobilita je len jedným z faktorov fungujúceho trhu práce, i keď dôležitým.* Pružnosť trhu práce závisí nielen od miestneho (ne)súladu v dopyte a ponuke pracovných síl. Rovnako dôležitý je napríklad aj vzdelanostný (ne)súlad. Podpora mobility bude účinnejšia ak sa zároveň bude skvalitňovať podnikateľské prostredie a tým aj tvorba pracovných miest, verejná správa, sociálny systém, dopravná politika, vzdelávací systém, atď. Význam mobility ľudí však môže v budúcnosti dokonca klesať, keďže kapitál a služby reagujú podstatne pružnejšie na trhu ako pracovná sila a ich význam bude relatívne narastať. Rovnako môže pôsobiť rozvoj informačnej spoločnosti a nové formy zamestnania.<sup>35</sup>
- *Mobilita je diferencovaná.* Pre voľbu vhodných opatrení je dôležité zohľadniť znaky potenciálne migrujúcich obyvateľov. Jedným z kritérií je vek: je pravdepodobné, že kvôli zamestnaniu budú ochotní meniť bydlisko najmä mladí ľudia, menej už napríklad rodiny s deťmi, ktoré majú vybudované silnejšie sociálne väzby, a zrejme vôbec nie dôchodcovia. Taktiež platí, že menšie domácnosti sú mobilnejšie ako veľké. Starnutie obyvateľstva, ktoré je hlavným demografickým znakom aj na Slovensku, bude podľa všetkého sprevádzané vyšším nárastom vlastníckeho ako nájomného bývania. Ďalším znakom je vzdelanie: prieskumy potvrdzujú, že najmenej ochotní cestovať/sťahovať sa kvôli práci sú ľudia s chýbajúcim vzdelaním, ktorí sú často nezamestnateľní. U ľudí s nedostatočným vzdelaním je najmenej rozšírené vnímanie mobility ako prostriedku na uplatnenie sa na trhu práce a dosiahnutie vyššej kvality života. Adresnosť a motivačný charakter sociálnych politik a ich prepojenie s opatreniami na podporu bývania sú kľúčové momenty na dosiahnutie zmien v správaní.

Nemecký odborník na bytovú problematiku Gert Dahlmanns hovorí, že bytová politika je zrkadlom spoločenských zmien. Ekonomické a sociálne prostredie má na Slovensku ešte stále transformačné črty. Trh s bytmi nie je dostatočne rozvinutý a bytová politika má ďaleko od stabilných systémov v rozvinutých krajinách.

Prepojenie bytovej politiky s potrebami trhu práce vyžaduje navyše lepšiu koordináciu sociálnych politik na národnej i miestnej úrovni. Nesúlad medzi bytmi a pracovnými miestami má na Slovensku kvantitatívny aj kvalitatívny charakter, čo zvyšuje

---

<sup>35</sup> Vyššia mobilita na trhu práce môže mať paradoxne aj negatívny účinok na bývanie. Napríklad podpora flexibilných a čiastkových foriem zamestnania – ktoré sú predpokladom vyššej pracovnej mobility, ale aj menej stabilného zamestnania, častejších zmien pracovných podmienok a nestabilného príjmu – môže viesť k zníženiu bonity žiadateľa o bytový úver.

požiadavky na komplexnosť akýchkoľvek opatrení.

Skúsenosti krajín so zdravými bytovými sektormi ukazujú, že vhodnú väzbu medzi bývaním, mobilitou a zamestnanosťou môže zabezpečiť jedine fungujúce trhovú prostredie za primeranej účasti verejného sektora. Pre bytovú politiku na Slovensku to znamená predovšetkým odstránenie prekážok obmedzujúcich rozvoj trhu s bytmi a uplatnenie účinných foriem verejnej podpory bytovej výstavby a trhu s bytmi. Keďže objem verejných zdrojov je obmedzený, rozhoduje schopnosť ich efektívneho použitia.

Nasledovné navrhované opatrenia zo sféry bytovej politiky s cieľom priamej a nepriamej podpory mobility a zamestnanosti sú výsledkom snahy o rešpektovanie uvedených súvislostí.

- *Zaviesť koncepciu/politiku rovnováhy bývania a pracovných príležitostí do bytovej politiky.* Táto požiadavka sa ukazuje ako nevyhnutná pre efektívne smerovanie verejnej podpory bývania najmä v podmienkach veľkých regionálnych rozdielov. Koncepcia súladu bývania a trhu práce nemá byť cieľom bytovej politiky, ale skôr nástrojom jej efektívnej väzby na trh práce. Zjednodušene povedané, politika rovnováhy bývania a trhu práce má byť súhrnom opatrení, ktoré zlepšia prístup ľudí k práci, znížia náklady na cestovanie za prácou a v konečnom dôsledku zvýšia kvalitu života. Medzi nástroje tejto politiky možno zahrnúť viaceré z navrhovaných opatrení v tejto časti. Nevyhnutnou podmienkou úspechu tejto koncepcie bude koordinácia bytovej politiky s ostatnými politikami hospodárskeho a sociálneho charakteru (najmä politika sociálnej ochrany, politika trhu práce, hospodárska politika, dopravná politika, rozpočtová a daňová politika). Prvky politiky súladu bývania a práce by sa mali stať súčasťou koncepčných materiálov rezortu výstavby.
- *Smerovať podporu bývania vo väčšej miere tam, kde sú pracovné príležitosti.* Zahraničné skúsenosti ukazujú, že trh nedokáže riešiť nesúlad medzi bývaním a trhom práce najmä v oblastiach s dostatkom pracovných príležitostí a nedostatkom dostupného bývania (nedokáže zabezpečiť prísun dostupných bytov). V opačnom prípade – nedostatku pracovných miest – sú trhovú mechanizmy účinnejšie. Táto požiadavka neznamená, že verejná podpora bývania má byť presmerovaná výhradne do rozvinutých oblastí a zvyšovať tak regionálne rozdiely. Jej podstatou je dosiahnutie lepšej schopnosti tvorcov (bytovej) politiky na národnej i miestnej úrovni reagovať na situáciu na trhu práce. Podpora výstavby bytov v oblastiach, kde je dopyt po bývaní resp. kde je predpoklad rozvoja podnikateľských aktivít a rastu dopytu po bývaní, je efektívnejšia ako v opačnom prípade.<sup>36</sup> Vedomosti o rozvojových potenciáloch regiónov sú/by mali byť najväčšie práve v regiónoch. Preto by mali v rozhodujúcej miere o smerovaní podpory (spolu)rozhodovať samosprávy. V období, keď kompetencie a schopnosti obcí a miest v bytovej politike nie sú dostatočné, je potrebná užšia spolupráca orgánov štátnej správy a samosprávy. Mechanizmom na smerovanie podpory môže byť kvantitatívny aj kvalitatívny monitoring pracovných príležitostí a bytového fondu.
- *Prehodnotiť význam územného plánu pre lepšie prepojenie trhu s bytmi a trhu práce.* Táto požiadavka úzko súvisí s posilnením právomocí miestnej samosprávy. Je však aktuálna už teraz, keď má postavenie obcí ešte pomerne ďaleko od

36 Príklad zo súčasnosti: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja pri poskytovaní dotácií uprednostňuje regióny s nižším počtom bytov na 1000 obyvateľov. Bolo by vhodné zvážiť aj iné kritériá (napr. pomer bytov a pracovných miest).

samosprávy v pravom zmysle. Obce sú zodpovedné za pri prípravu plánu územného rozvoja. Potenciál tohto plánu je obrovský a pritom často zanedbávaný. Príprava komplexného územného plánu v úzkom prepojení na očakávaný demografický vývoj, štruktúru obyvateľstva, existujúci bytový fond, predpokladané podnikateľské aktivity a tvorbu pracovných miest, miestny rozvoj, atď. je významným nástrojom politiky priestorového súladu bývania a práce. Územný plán musí byť zvládnutý aj po kvalitatívnej stránke, tzn. musí zohľadniť aj faktory ako štruktúra pracovných miest, štruktúra miestnej ekonomiky, štruktúra bývania (cenová, veľkostná, geografická), štruktúra vzdelanosti a kvalifikácie obyvateľstva a pod. Keďže plán nemôže dokonale zohľadniť všetky aspekty vývoja, najmä tie, ktoré podliehajú trhovému procesom, musí obec nájsť aj vhodné spôsoby regulácie či stimulácie. V pozadí kvalitného územného plánu by mala byť snaha o rast kvality života, zdravý bytový sektor, atraktívne pracovné príležitosti blízko bývania, dostupné služby, atď.

- *Podporiť flexibilné formy bývania.* V zdravých bytových sektoroch nie je účelné verejnou podporou dlhodobo uprednostňovať jednu z užívateľských foriem bývania (vlastnícke alebo nájomné). V prípade nerozvinutého trhu s bytmi, s dominantným vlastníckym bývaním, s vysokou obsadenosťou bytov a nízkym počtom voľných bytov, by mala časť verejnej podpory bývania smerovať do oblasti nájomného sektora. Táto podpora by nemala byť zúžená len na sociálny sektor, pokiaľ existujú prekážky rozvoja súkromného nájomného sektora. Podpora výstavby nájomných bytov v súkromnom sektore nemá spočívať v účasti štátu na financovaní výstavby. Jej podstata je vo vytvorení motivačného legislatívneho prostredia, ktoré urobí z výstavby nájomných bytov zaujímavú podnikateľskú aktivitu.<sup>37</sup> Do úvahy prichádzajú nielen opatrenia zvyšujúce návratnosť investícií (skrátene doby odpisovania nehnuteľností, niektoré daňové stimuly), ale hlavne odstránenie „verejných“ prekážok bytovej výstavby, ktoré zvyšujú jej nákladovosť (pružnejšia pozemková politika, zjednodušenie a sprehľadnenie stavebného konania, skvalitnenie činnosti katastrov nehnuteľností aj s možnou účasťou súkromného alebo neziskového sektora, vyjasnenie financovania a vlastníctva zainvestovanej technickej infraštruktúry). Neefektívna regulácia týchto oblastí skôr zabraňuje ako podporuje bytovú výstavbu. Jedným z opatrení na zníženie nákladov je sprístupnenie čo najväčšieho počtu dokumentov potrebných k stavebnému povoleniu na Internet a v ďalšej fáze aj možnosť podávania žiadostí cez Internet. V oblasti sociálneho nájomného bývania majú väčšiu udržateľnosť tie opatrenia, ktoré vyžadujú určitú formu spoluúčasti zo strany sociálne odkázaných. Medzi takéto opatrenia možno zaradiť adresný príspevok na bývanie chudobným domácnostiam, ktorý zohľadňuje miestnu cenu bývania a životné náklady a ktorého poskytovanie dočasne pokračuje aj po skončení nároku na sociálnu pomoc. I keď výstavba sociálnych bytov sa nerealizuje prioritne za účelom dosiahnutia zisku, za určitých podmienok môže byť zaujímavá aj pre súkromný sektor. Existuje priestor pre vytvorenie súkromno-verejných partnerstiev, ktoré by okrem výstavby sociálnych nájomných bytov investovali aj do výstavby ubytovní a bytov nižšieho štandardu v blízkosti podnikateľských aktivít. Pri sociálnom bývaní je potrebné rešpektovať koncepciu súladu bývania a pracovných príležitostí, keďže v tomto segmente je vysoký podiel nezamestnaných s obmedzenými zdrojmi. Do tejto skupiny opatrení možno zaradiť aj programy podpory bývania pre skupiny obyvateľstva so špeciálnymi potrebami

---

37 Pri individuálnej výstavbe bytov do osobného vlastníctva, ktorá prevláda v štruktúre bytovej výstavby na Slovensku, ide predovšetkým o riešenie osobných potrieb bývania stavebníkov. Preto sú občania ochotní akceptovať podmienky bytovej výstavby aj s jej mnohými prekážkami. Ak má bytová výstavba pritiahnuť súkromný podnikateľský sektor, musí verejný sektor tieto prekážky odstrániť.

(zdravotne znevýhodnení, bezdomovci, atď.).

- *Podporiť flexibilitu vlastničkého bývania.* Vo vlastníckom sektore je nižší potenciál pružnosti za prácou. Ani tento sektor však nemusí byť imobilný. Ak je spoločenská požiadavka po dominantnej verejnej podpore vlastničkého bývania, je potrebné v jej rámci prijímať opatrenia na zníženie transakčných nákladov výmeny bytov. Medzi navrhované opatrenia patrí zrušenie dane z darovania a prevodu nehnuteľností (minimálne v prípade zmeny bydliska kvôli práci), zefektívnenie administratívy vkladov a prepisov na katastroch nehnuteľností, možnosť odpočtu nákladov sťahovania kvôli práci z dane z príjmu<sup>38</sup>. Náklady na sťahovanie sú zväčša jednorazovým výdavkom, ktorý zahŕňa rozdiel v cene medzi pôvodným a novým bývaním a náklady na samotné sťahovanie. Práve náklady spojené s fyzickým premiestnením domácnosti do regiónu, kde získajú jej členovia prácu, možno adresne podporiť. Odpočet dokladovaných nákladov z dani z príjmu sa javí adresnejší ako paušálna finančná výpomoc pri sťahovaní. Do tejto oblasti možno zaradiť aj zníženie administratívnej náročnosti prehlásenia trvalého pobytu, vrátane zjednodušenia výmeny osobných dokladov (resp. len zápisu zmeny v dokladoch). Táto požiadavka si vyžaduje lepšie prepojenie verejných a súkromných informačných databáz za podmienok prísnej ochrany osobných údajov, ktoré umožní nahlásiť zmenu len v jednej inštitúcii.
- *Monitorovať návratnosť verejnej podpory.* Je potrebné pravidelne prehodnocovať participáciu štátu najmä na financovaní bytových potrieb obyvateľov a prispôbovať ju meniacim sa podmienkam.<sup>39</sup> Preto možno uvítať snahu rezortu výstavby o aktualizáciu Koncepcie rozvoja bytovej výstavby a strednodobé akčné plány rozvoja bývania. Dôležitá je však aj stabilita prostredia a podporných mechanizmov, preto je kľúčová vedomosť o budúcich finančných možnostiach a dôkladná príprava koncepčných materiálov. Účasť samosprávy, finančných inštitúcií, podnikateľského sektora a neziskových inštitúcií v tomto procese je nevyhnutná. K opatreniam, ktorých návratnosť je potrebné v súčasnosti prehodnotiť, patrí znižovanie úrokových sadzieb, poskytovanie štátnej prémie a dotácií. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že príliš veľké znižovanie úrokových sadzieb resp. schopnosť verejne podporených inštitúcií poskytovať úvery za oveľa nižšiu úrokovú sadzbu ako je trhová, môže z dlhodobého hľadiska viesť k zníženiu disponibilných úverových zdrojov a nechcote iných finančných inštitúcií zapojiť sa do financovania bývania. Pri dotáciách na rôzne oblasti bývania je potrebné zhodnotiť, či prinášajú zlepšenie dostupnosti bývania, či nie sú drahšie ako investície súkromného sektora, aký majú vplyv na bývanie tých, ktorí nie sú príjemcami dotácií.<sup>40</sup> Taktiež je potrebné dôkladne analyzovať možnosti využitia fondov EÚ na účely rozvoja bývania vo vzťahu k zamestnanosti.
- *Zaviesť overené stimuly do bytovej výstavby.* V tretej kapitole boli uvedené daňové stimuly bytovej výstavby, ktoré sa osvedčili v zahraničí. Zavedenie daňových nástrojov je potrebné citlivo zvážiť, najmä z hľadiska ich potenciálnych prínosov vo vzťahu k zníženým príjmom verejných rozpočtov. Obdoba bytového daňového úveru, čiastočný odpočet úrokov z bytových úverov z dani z príjmu, ako aj zníženie daňového základu o náklady na sťahovanie kvôli získaniu pracovného miesta v inom regióne, sú opatrenia, ktoré môžu byť postupne zavedené do bytovej politiky

38 Pozri skúsenosti z USA v tretej kapitole.

39 Zmeny na trhu práce sú považované za prioritné.

40 Zdroj: Ivanička (1997).



na Slovensku. Dopad na štátny rozpočet nemusí byť dlhodobo negatívny. Daňové stimuly sú totiž často rozložené na dlhšie časové obdobie, znižujú potrebu výdavkov na iné druhy podpory bývania a oživením bytovej výstavby prinášajú do rozpočtu príjmy vo forme priamych i nepriamych daní zo stavebnej činnosti. Z ďalších stimulov je potrebné zdôrazniť už spomenuté skrátenie doby odpisovania nehnuteľností, ktorá je v súčasnosti 50 rokov.

- *Zlepšiť tok informácií o pracovných miestach a bytoch.* Pozitívne skúsenosti z mnohých krajín OECD sú dostatočným motívom na zakladanie iniciatív, ktoré budú poskytovať ciele informácie o situácii a zmenách na trhu práce a v bytovom hospodárstve.<sup>41</sup> Prepojenie „burzy práce a burzy bývania“ má umožniť ľuďom hľadajúcim prácu nájsť zároveň dostupné bývanie. Štát aj samosprávy môžu iniciovať a podporiť rozvoj takýchto služieb v spolupráci s úradmi práce. V počiatočnej fáze bude efekt takýchto služieb zrejme obmedzený z dôvodu nízkeho počtu pracovných miest a voľných bytov. Prekážkou je aj neexistujúca evidencia bytového fondu. V prípade osvedčenia možno do budúcnosti možno očakávať väčší záujem súkromného sektora (agentúr práce, stavebných/developerských firiem, a pod.) o vstup do tejto iniciatívy. Vzhľadom na rastúcu dostupnosť informačných sietí by bolo vhodné zaviesť tieto služby na Internet.
- *Vytvárať podmienky pre vznik verejno-súkromných partnerstiev.* Spolupráca verejného a súkromného sektora bola v tejto štúdii viackrát zdôraznená. V aktualizácii Koncepcie rozvoja bytovej výstavby sa konštatuje splnenie legislatívnych predpokladov pre účasť neziskových organizácií v oblasti bývania. Práve v prostredí nedostatočných finančných zdrojov a nerozvinutého trhu je vznik a fungovanie verejno-súkromných združení (na báze ziskovosti alebo neziskovosti) predpokladom väčšieho efektu. Na Slovensku je citeľný nedostatok skúseností v medzi-sektorovej spolupráci na spoločných projektoch. Transfer príslušného know-how zo zahraničia je preto vítaný. Na rozbehnutie týchto aktivít je potrebné analyzovať aj možnosti spolufinancovania z eurofondov.

---

41 Vzorom takejto iniciatívy môže byť napríklad Housing and Employment Mobility Service vo Veľkej Británii.

## **Použité zdroje a literatúra**

Cervero, R. (1989): Job-Housing Balancing and Regional Mobility. Journal of the American Planning Association, Vol. 55

Cervero, R. (1996): Job-Housing Balance Revisited: Trends and Impacts in the San Francisco Bay Area. Journal of the American Planning Association, Vol. 62

Ivanička, K. ml. (1997): Vybrané aspekty transformácie bytovej politiky na Slovensku, STU Bratislava

Návrh stratégie podpory rastu zamestnanosti na základe reformy sociálneho systému a trhu práce. MPSVR SR, 2003

Smernice a koncepčné materiály Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR

Svetová banka (2001): Slovenská republika: štúdia o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce. WB, SFPA, Bratislava

Vagač, L. – Strapec, M. (1997): Podpora bytovej výstavby a trhu s bytmi na Slovensku. CPHR, Bratislava

Vagač, L. (1998): Bývanie. In: Mesežnikov, G. – Ivantyšin, M. (eds.): Slovensko 1998. Správa o stave spoločnosti., IVO, Bratislava

Zdroje Štatistického úradu SR

## **Príloha**

### **Hlavné výsledky dotazníkového prieskumu medzi predstaviteľmi miest a obcí na Slovensku k problematike bývania a trhu práce**

Samospráva je dôležitým článkom bytovej politiky. Možno predpokladať, že kompetencie miest a obcí v podpore bývania a bytovej výstavby sa budú v blízkej budúcnosti rozširovať. Cieľom prieskumu bolo získať spätnú väzbu od predstaviteľov samosprávy k súvisiacim problémom bývania a trhu práce. V prieskume bolo dotazníkovou formou náhodným výberom oslovených 460 miest a obcí. Návratnosť dotazníkov bola približne 27 percent (125 miest a obcí). Z respondentov sa vytvorila vzorka s nasledovnými znakmi:

#### Počet obyvateľov:

1. nad 100 000 obyv.	1%
2. 25 000 – 100 000 obyv.	14%
3. 5 000 – 25 000 obyv.	49%
4. 2 500 – 5 000 obyv.	14%
5. menej ako 2 500 obyv.	43%

#### Vlastnícka štruktúra bytového fondu:

súkromné vlastníctvo	81%
družstevné vlastníctvo	14%
obecné vlastníctvo	5%

#### Štruktúra bytového fondu podľa užívania bytov:

vlastnícke bývanie	85%
nájomné bývanie	15%

#### Vybrané výsledky prieskumu:

1. Podľa vyjadrení predstaviteľov miestnej samosprávy podporujú mestá a obce bytovú výstavbu najmä:

- prípravou stavebných pozemkov a výstavbou technickej infraštruktúry (24%)
- pomocou a poradenstvom pri vybavovaní stavebného povolenia (19%)
- výstavbou sociálnych bytov a rozširovaním intravilánu cez hromadné vyňatie pôdy z pôdneho fondu (zhodne po 15%)

Za najefektívnejší nástroj podpory z pohľadu obce/mesta považujú respondenti prípravu stavebných pozemkov a výstavbu infraštruktúry (34%) a výstavbu sociálnych bytov (30%).

2. Takmer 41% opýtaných zástupcov miest a obcí si myslí, že súčasné opatrenia v bytovej politike podporujú skôr imobilitu obyvateľstva. Tento názor zastávajú vo väčšej miere samosprávy z regiónov s vyššou nezamestnanosťou. Len 11% respondentov sa domnieva, že verejné opatrenia pozitívne vplyvajú na mobilitu, a jedna tretina nevidí žiaden súvis medzi bytovou politikou a mobilitou.

3. Podľa vyjadrení zástupcov miestnej samosprávy sú finančné a organizačné možnosti samosprávy na podporu bytovej výstavby nedostatočné (89%). Iba tretina miest a obcí (35%), bez ohľadu na ich veľkosť a lokalitu, by prijala väčší prenos kompetencií v bytovej politike. Naopak, 42% samospráv nechce prijať väčšie právomoci za riešenie

bývania vo vlastnom meste a obci. Z názorov predstaviteľov miest a obcí zaznieva požiadavka väčšieho prísunu dotácií na bytovú výstavbu.

4. Samosprávy považujú za najväčšiu bariéru bývania nedostatok finančných prostriedkov, nasleduje vysoká nezamestnanosť a z toho vyplývajúca slabá kúpyschopnosť obyvateľstva, a v niektorých regiónoch je hlavným problémom nedostatočná infraštruktúra.

5. Celkovo až 95% predstaviteľov samosprávy uvádza, že majú prehľad o dopyte po bývaní v obci/meste. Väčšina miest a obcí (90%) má záujem zvyšovať počet svojich obyvateľov.

6. Z prieskumu vyplýva, že saldo sťahovania v dotazovaných mestách a obciach je pomerne vyrovnané: 45% respondentov uvádza približne rovnaký počet ľudí, ktorí natrvalo odchádzajú a prichádzajú do obce/mesta. V 27% samospráv zaznamenávajú úrady väčší úbytok zo sťahovania, v 26% naopak väčší prírastok. Situácia je odlišná v rôznych regiónoch (napr. v Bratislavskom kraji uvádza až 78% samospráv viac prisťahovaných, v Banskobystrickom kraji naopak 45% samospráv zaznamenáva viac odsťahovaných). Úbytok obyvateľstva zo sťahovania zaznamenávajú aj väčšie a veľké mestá s relatívnym dostatkom pracovných príležitostí a nízkou nezamestnanosťou. Tento jav môže byť spôsobený nedostatkom dostupného bývania v týchto mestách ako aj trendom sťahovania obyvateľov do prímestských oblastí z rôznych dôvodov.

7. Z hľadiska pracovnej mobility sa ukazuje ako najdôležitejší a logický faktor geografická blízkosť k podnikateľským aktivitám. Väčšina dotazovaných samospráv (66%) uvádza, že viac ľudí odchádza/cestuje za prácou mimo obec ako naopak. V prípade Bratislavského kraja je to skutočnosťou až v 100% dotazovaných samospráv (hlavné mesto nebolo medzi respondentmi), podobne vysoká migrácia za prácou je v Trnavskom kraji (85%), ale aj Košickom kraji (92%).<sup>42</sup> Situácia je vcelku vyrovnaná v samosprávach Žilinského, Trenčianskeho a Nitrianskeho kraja. Výsledky prieskumu naznačujú, že v Bratislavskom, Trnavskom a Košickom kraji (do istej miery aj v Prešovskom) je územná koncentrácia pracovných príležitostí silnejšia ako v ostatných regiónoch SR. V týchto krajoch (s výnimkou Košíc) je aj najväčší nesúlad medzi pracovnými miestami a bytmi (pozri tabuľku 2 v štúdiu).

8. Prieskum sa snažil o získanie základných údajov o nelegálnej (čiernej) práci, ktorá môže byť jedným z dôvodov nízkej mobility za prácou.<sup>43</sup> Podľa odhadov zástupcov samospráv sa nelegálna práca pohybuje v rozpätí 0 až 10 percent produktívneho obyvateľstva. Výsledky prieskumu naznačujú, že nelegálna práca je najväčším problémom v Nitrianskom a Banskobystrickom kraji. Tento fenomén sa vyskytuje v rozvinutých i zaostalejších regiónoch, avšak možno pozorovať miernu koreláciu s vyššími mierami nezamestnanosti.

9. Hlavným dôvodom nízkej mobility vlastných občanov (resp. obyvateľov SR všeobecne) je podľa zástupcov samosprávy problém nájsť dostupné bývanie tam kde sú pracovné príležitosti (priemerná známka 2,2 zo škály 1 až 8, 1 = najdôležitejší faktor). Takmer rovnakú váhu pripisujú samosprávy celkovému nedostatku voľných pracovných

42 Uvedené čísla nehovoria o celkovom objeme migrácii za prácou. Dokumentujú skutočnosť, že v drvivej väčšine samospráv týchto krajov je záporné saldo pracovnej mobility (viac ľudí odchádza ako dochádza za prácou).

43 Existuje nepochybne aj mobilita za čiernou prácou (napr. v stavebníctve).

miest (známka 2,6). Nasledujú sociálne väzby a povahové črty ľudí (3,5), cena dopravy (3,8), nedostatok finančných stimulov (4,1) a veľkorysý sociálny systém s nízkou motiváciou k práci (4,4). Menej významným faktorom nízkej mobility je nákladné sťahovanie (5,6).

10. Zo vzorky navrhovaných opatrení bytovej politiky má podľa dotazovaných miest a obcí najväčší potenciál zvýšiť pracovnú mobilitu podpora súkromnej výstavby nájomných bytov a ubytovní. Za vhodné ho považuje 90,5% respondentov, za nevhodné 9,5%. Hodnotenie ďalších opatrení vyznieva nasledovne: podpora výstavby sociálnych bytov (vhodné 84%, nevhodné 16%), daňové úľavy stavebníkom a skrátenie doby odpisovania nehnuteľností (vhodné 78,4%, nevhodné 21,6%), finančná pomoc štátu pri sťahovaní (vhodné 45,3%, nevhodné 54,7%)<sup>44</sup>.

11. Návrhy opatrení zo strany obcí a miest, ktoré by mali zvýšiť mobilitu za pracovnými príležitosťami, sú z repertoáru rôznych verejných politík. Najčastejšími návrhmi sú podpora tvorby pracovných miest, príprava priemyselných parkov, spoľahlivejšia a rýchlejšia verejná doprava, podpora vzdelávania, daňové stimuly. Z návrhov, ktoré možno zaradiť do sféry bytovej politiky, zdôrazňujú samosprávy predovšetkým podporu dostupného bývania tam kde sú pracovné príležitosti, cenovo dostupné ubytovne a závodné/prechodné ubytovne.

12. Podľa názorov 45% predstaviteľov samosprávy by verejná podpora bývania mala smerovať prednostne do oblastí s nízkou nezamestnanosťou. Zhruba rovnako veľká skupina (47%) si myslí opak, resp. že by podpora bývania nemala brať ohľad na trh práce.

---

44 Toto hodnotenie podporuje myšlienku odpočtu nákladov sťahovania z daní namiesto finančnej pomoci pri sťahovaní.