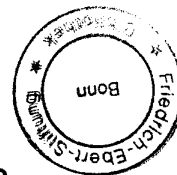


Obsah

1. **Robert FICO:** Bytová politika SDE (Perspektíva oživenia národného hospodárstva Slovenskej republiky)
2. **Roman ŠIPOŠ:** Predpoklad Slovenska na zavedenie podmienok sociálneho bývania
3. **Vladimír CVACHO:** Realizácia koncepcie štátnej bytovej politiky
4. **Luboš VAGAČ:** Bariéry bytovej výstavby na Slovensku a možnosti ich odstránenia
5. **Ignác RENDEK:** Makroekonomické súvislosti bytového hospodárstva



A 98 - 00058

BYTOVÁ POLITIKA SDE

(Perspektíva oživenia národného hospodárstva Slovenskej republiky)

November 1989 -- začiatok zásadných spoločensko-ekonomických zmien v našej spoločnosti dotýkajúcich sa aj **bytovej politiky**, ktorá rieši jednu zo základných životných potrieb každého občana, **bývanie**. Začiatok zlého konca, ktorého výsledkom je, že vinou všetkých nastúpených vlád po roku 1989 prestala byť bytová politika považovaná za súčasť **sociálnej politiky štátu**. Postupné prijímanie nových legislatívnych, ekonomických a technických opatrení výrazne mení postavenie štátu, samosprávnych orgánov miest a obcí a v neposlednom rade aj občana pri zabezpečovaní bývania.

Výrazný a dlhodobý pokles **výstavby bytov** na Slovensku je znepokojujúci. Jeho prirovnanie k časovanej bombe, ktorú zatiaľ **prekrýva** drancovanie štátneho majetku nazývaného "privatizácia na slovenský spôsob", je varovaním pred **výbuchom sociálnej bomby**, ktorý hrozí v prípade nekomplexného riešenia problému bytovej výstavby.

Podľa programu **SDE možnosť komplexného riešenia** je v prvom rade závislá od nevyhnutného vytvárania zdrojov na financovanie bytovej výstavby. Jeho spojenie s odstraňovaním nedostatkov v legislatívnom procese, prípravou územia na rôzne formy bytovej výstavby, ďalším rozvojom a technikou prípravou stavebných súborov a technológií, výchovou odborníkov na všetkých stupňoch vzdelávacieho procesu by nahradilo uvedený nedostatok.

Slovenská republika zatiaľ doslova iba stojí a čaká na rozmach v stavebníctve, ktorý je nevyhnutný pre zdravý a trvalý rozvoj ekonomiky. Po hlbokom útlme v investičnom procese za posledné obdobie je najvyšší čas urobiť rozhodujúci krok v obnove dynamiky investovania. Nedostatok výstavby bytov, problémy spojené s infraštruktúrou, technickou vybavenosťou nových obytných súborov a podmienkujúcich investícií, zlý technický stav jestvujúceho bytového fondu sú viac ako alarmujúce.

Oživenie bytovej výstavby si však vyžaduje, vzhľadom na dnešný stav, podstatne viac finančných prostriedkov, ako je uvažované pri návrhu štátneho rozpočtu na rok 1997. Je nevyhnutné na všetkých úrovniach a orgánoch štátnej správy vytvoriť podmienky rozvoja investovania na Slovensku, na zlepšenie životného prostredia, prosperity, dobudovania technickej infraštruktúry a tým zabezpečiť zdravý a spokojný rozvoj celej spoločnosti. Oživenie stavebníctva prispeje hlavne národnému hospodárstvu ako celku a jeho plošné oživenie môže

nastať len cez rast bytovej výstavby, realizáciu programov obnovy bytového fondu.

Inými slovami, kritici nášho fungujúceho systému bytovej výstavby, ktorý platil do roku 1989, nový či lepší model nenavrhli. Naopak, vývoj bytovej politiky od roku 1989 nedosahuje ani úroveň toľko kritizovaného **REŽIMU KOMPLEXNEJ BYTOVEJ VÝSTAVBY**. Priama finančná dotácia zo štátneho rozpočtu na bytovú výstavbu je základným predpokladom riešenia tejto závažnej otázky. Uvedená forma podporovaná dodatkovými zdrojmi tvorí teraz základ bytovej politiky všetkých krajín Európskej únie. Cesta, ktorú prevzali aj okolité krajiny strednej a východnej Európy okrem Slovenskej republiky, sa ukázala ako perspektívna na riešenie problému bytovej výstavby.

Systémy podpory rozvoja bývania a bytového vlastníctva v niektorých bývalých východných krajinách SRN:

Existuje niekoľko druhov podpory bývania, ktoré sú zamerané na nasledujúce aktivity v bývaní s uvedenými základnými formami zvýhodnení:

- **Podpora stavby bytu alebo domu pre vlastné bývanie, vrátane prestavby a rozšírenia objektov**

a) daňové zvýhodnenie bytového vlastníctva – zvýhodnenie dane z príjmu (na dobu 8 rokov môžu odpočítavať 5% vymeriavacieho základu),

b) výdavky pred sťahovaním – zvláštne náklady, ktoré vzniknú pred nasťahovaním a súvisia s nadobudnutím majetku, ale nepatria k nákladom stavby (úroky, poplatky za povolenie hypotéky alebo pôžičky za pozemok),

c) stavebné zvýhodnenie detí (pre všetky deti mladšie ako 18 rokov odrátateľná suma 1 000 DEM/na 1 dieťa priamo od daní z príjmu).

- **Podpora stavby sociálneho bytu**

Táto podpora je v prvom rade určená pre mladé rodiny, rodiny s väčším počtom detí, slobodné matky, staršie osoby alebo invalidov pri zabezpečení **prvého bytu (domu)**. Na podporu nie je nárok a poskytuje sa podľa sociálnej naliehavosti a výšky príjmov.

- **Príspevky pri kúpe vlastného nájomného bytu**

Podpora je smerovaná najmä pre nájomníkov komunálnych bytov, ktorí si chcú kúpiť byt. Pri kúpe bytu získa nájomník príspevok vo výške 20% kúpnej ceny.

Okrem uvedených najvýznamnejších podpôr existujú aj ďalšie formy podpory, a to:

- **Podpora stavebného sporenia**

- **Prédfinancovanie dohôd stavebného sporenia**

- **Daňové zvýhodnenie na podporu modernizácie a opráv**

- **Zníženie úrokovej miery úverov na podporu modernizácie a opráv**

- **Podpora modernizácie a opravy sociálnych bytov**

1. Zhodnotenie dosiahnutej úrovne bývania

Podľa výsledkov štatistického sčítania ľudu, domov a bytov k 3. marcu 1991 pripadalo v Slovenskej republike na **1 000 obyvateľov 307 bytov**. Najvyššia kvantitatívna úroveň sa dosiahla:

- Bratislava	- 365 bytov na 1 000 obyvateľov
- Západoslovenský región	- 314/1 000
- Stredoslovenský región	- 305/1 000
- Východoslovenský región	- 283/1 000

Pritom nielen medzi regiónmi, ale aj medzi okresmi je dosiahnutá úroveň bývania výrazne diferencovaná. Nadpriemernú úroveň v rámci Slovenska dosiahli niektoré mestá, napr.

- Komárno	- 355/1 000
- Lučenec, Nové Zámky	- 349/1 000
- Levice	- 344/1 000
- Štúrovo	- 342/1 000
- B. Bystrica, Zvolen	- 341/1 000
- Rožňava	- 339/1 000

Bytový fond v Slovenskej republike je pomerne nový, jeho priemerný vek je 25 rokov. Až 83% bytov bolo postavených po roku 1945, čo sa priaznivo prejavuje aj v technickej vybavenosti bytov, keď 75,9% bytov patrí do I. kategórie – s ústredným kúrením a úplným hygienickým vybavením. V tomto smere je náš bytový fond zrovnateľný s vyspelými krajinami západnej Európy. Za ich úroveň zoastávame najmä v plošnom standarde bytov v bytových domoch, keď na jeden byt u nás pripadá **61,9 m² celkovej plochy a len 39,3 m² obytnej plochy**.

Osobitným problémom je technický stav takmer 600 tisíc bytov postavených panelovými technológiami. Niektoré z konštrukcií už vlastníci bytov vymieňajú, ale prevažná časť z nich je na hranici životnosti a v najbližšom období bude nutné do rekonštrukcií a údržby tohto bytového fondu investovať značné finančné prostriedky.

Veľkostná skladba bytov v bytovom fonde nezodpovedá skladbe cenových domácností. Podľa skladby cenových domácností je nedostatok 1-izbových bytov (11,2%), kým jednočlenných domácností je 36%. Na druhej strane sa zdá byť prebytok 3-izbových bytov, ktorých podiel predstavuje 38,8% z bytového fondu, kým 3-členných domácností je len 18,4%.

Stav technickej infraštruktúry je jednou z najzávažnejších bariér pre ďalší rozvoj sídli pre novú bytovú výstavbu. Na verejný vodovod je v SR napojených cca 92% bytov, ale na verejnú kanalizáciu len 56% bytov v cca 30% miest a obcí z celkového počtu 2 831 miest a obcí. Na plynovodnú sieť je napojených 522 obcí, čo je 18,4%. Preto úlohou štátu aj orgánov miestnych samo-

správ v ďalšom období bude podporovať rozvoj technickej infraštruktúry a vytvárať k tomu vhodné ekonomické, legislatívne aj organizačné podmienky.

2. Vývojové tendencie v rozvoji bývania

Nadväzne na rozhodnutie o ukončení systému prípravy, realizácie a financovania KBV, ktoré bolo schválené uznesením vlády SR č. 60 z 5. 2. 1991, dochádzalo postupne k poklesu bytovej výstavby. Tieto tendencie boli ešte zvýraznené liberalizáciou cien, rastom nákladov na bytovú výstavbu a umocnené postupným znižovaním podpory štátu.

Vývoj bytovej výstavby v SR

Rok	Celkom	Komunálna výstavba	Družstevná výstavba	Individuálna výstavba
začaté byty				
1980	40 666	12 799	17 784	10 083
1990	37 883	4 796	13 028	20 059
1993	4 387	346	305	3 736
I. polrok 1996	2 811	467	12	2 332
dokončené byty				
1980	48 215	17 074	18 527	12 614
1990	24 705	4 307	10 033	10 365
1993	14 027	2 348	3 474	8 205
I. polrok 1996	2 680	351	764	1 565
rozostavané byty				
k 31. 12. 1990	81 964	13 129	28 660	40 175
k 31. 12. 1991	66 325	9 526	18 643	38 156
I. polrok 1996	30 157	2 180	2 562	25 415

V 80. rokoch sa dokončovalo ročne 30–40 tisíc bytov, z toho vždy okolo 10 000 v rodinných domoch. Výrazný zlom nastal už v roku 1990, kedy sa dokončilo iba 24 705 bytov, z toho v rodinných domoch 10 635. V roku 1996 je predpoklad dokončiť asi 6 000 bytov, čo absolútne nie je totožné s cieľom vytýčeným v koncepcii štátnej bytovej politiky. Celý pokles v dodávateľskej výstavbe spôsobilo najmä zníženie výkonnosti stavebníctva a produktivity práce v štátnych stavebných podnikoch.

Vývoj úbytkov fondu v SR po roku 1960

Obdobie	Úbytok bytov celkom v tis.	V % ročne*/
1961–1970	165	1,68
1971–1980	143	1,24
1981–1990	132	0,93
Predpoklad:		
1991–2000	105	0,65
vo variantoch	81	0,50

*/ z východzieho stavu bytového fondu (počiatočného)

Prepočet kvantitatívnej úrovne bývania do roku 2000

	Skutočný stav	Optimálny variant	Stredný variant	Stagnačný variant
Rok	1991	2000	2000	2000
Počet obyvateľov v tis.	5 274	5 499	5 499	5 499
Úbytok bytového fondu	0,65 %	–	105	105
za 1991–2000	0,50 %	81	–	–
Navrátané neobývané byty		30	20	20
Výstavba v roku 1991	21	21	21	21
Výstavba 1994–2000		136	136	104
Hrubý prírastok bytov 1991–2000		217	207	175
Čistý prírastok bytov		136	102	70
Počet bytov v bytovom fonde	1 618	1 754	1 720	1 688
Počet bytov/1 000 obyvateľov	307	319	312	307
Priemerná výstavba v tis. b. j. ročne		19,4	19,4	14,9

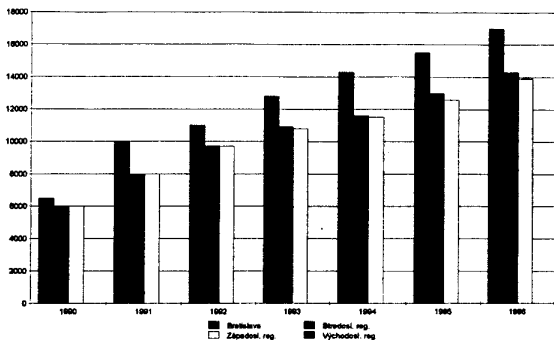
V ďalších rokoch sa na znižovaní počtu dokončovaných bytov podieľalo aj krátenie prostriedkov zo štátneho rozpočtu a v roku 1993 došlo v podstate k zastaveniu financovania so všetkými sprievodnými negatívnymi dopadmi. Pociťili to najmä mestá ako investori KBV, ekonomika stavebných podnikov, ale aj občania – členovia družstiev a stavebníci rodinných domov, ktorí pre nedobudovanú technickú infraštruktúru nemohli užívať dokončené byty, do ktorých investovali značné finančné prostriedky.

Vývoj bytovej výstavby v Slovenskej republike:

Vývoj cien v bytovej výstavbe – štandardná bytová jednotka (cena v Sk/m²), bez pozemku, ceny sú stanovené na základe prieskumu u dodávateľov a cenového vývoja stavebných prác a materiálov – tabuľka str. 5, graf str. 6:

Nová výstavba

rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bratislava	6 500	10 000	11 000	12 800	14 300	15 500	17 000
Stredosl. región	6 000	8 000	9 700	10 900	11 600	13 000	14 300
Západosl. región	6 000	8 000	9 700	10 800	11 500	12 600	13 900
Východosl. región							



3. Analýza zdrojov financovania bytovej výstavby

Ako to už býva, štát prešiel z jedného extrému do extrému druhého. Najprv zabezpečoval financovanie bytovej výstavby takmer v celom rozsahu sám a po zmene spoločenských podmienok prenechal túto starosť úplne na plecía svojho obyvateľstva s tým, že o všetko, teda aj o bývanie sa má postarať všemocný trh. Úplne sa zabudlo na to, že byty a bývanie predstavujú špecifickú oblasť, ktorá má nielen svoj trhový, ale aj sociálny a politický rozmer. Všetky štáty s vyspelou trhovou ekonomikou ešte aj dnes vytvárajú výhodné podmienky pre bytovú výstavbu a rôznymi ekonomickými nástrojmi ju aj podporujú. Ide o oblasť úverovej, daňovej a subvenčnej politiky štátu.

- Oblasť úverovej politiky**, ktorá spočíva v umožnení získania výhodných úverov na bytovú výstavbu, najmä úverov hypotekových so zníženou úrokovou sadzbou a dlhodobou lehotoou splatnosti a úverov poskytovaných z fondov rozvoja bývania s mimoriadne výhodnou úrokovou sadzbou.
- Oblasť subvenčnej politiky**, ktorá spočíva v úhrade splátok úverov, v poskytovaní **nenávratných pôžičiek, príspevkov, štátnych prémiei**. Súčasťou tejto politiky by mala byť aj podpora úhrady za užívanie bytov u sociálne slabších skupín obyvateľstva.
- Oblasť daňovej politiky**, kde sú navrhnuté rôzne daňové úľavy podporujúce výstavbu, resp. obstaranie bytu.

Kým subvenčná politika štátu sa zameriava na určité špecifické vrstvy obyvateľstva alebo na riešenie špecifických problémov, oblasť úverovej a daňovej politiky zasahuje všetky vrstvy obyvateľstva, ako aj všetky oblasti podnikateľských aktivít. K najdôležitejším oblastiam patrí oblasť úverovej politiky, ktorá sa prejavuje najmä vo fungovaní a podporovaní **hypotekárneho prostredia**. Hypotekárne a v rámci nich aj komunálne úvery v zásade predstavujú štyri druhy úverov:

- **klasický hypotekárny úver**, ktorý sa poskytuje na záložné právo,
- **hypotekárny úver**, ktorého refinancovanie sa vykonáva prostredníctvom **hypotekárnych záložných listov**,
- **hypotekárny leasing**, ktorým je určitá modifikácia finančného leasingu založená na využití nehnuteľnosti,
- **komunálny úver**, ktorého refinancovanie sa vykonáva prostredníctvom komunálnych obligácií.

Hypotekárne úvery a iné hypotekárne nástroje patria vo svete k častým bankovým produktom a inštitúcie zaoberajúce sa hypotekárnymi obchodmi zo hľadiska veľmi dôležitú úlohu pri financovaní, resp. refinancovaní investičnej, osobitne bytovej výstavby. Medzi možné zdroje financovania bytovej výstavby patria:

1. Zdroje verejného sektoru

Predstavujú ich zdroje štátneho rozpočtu a zdroje rozpočtov miest a obcí. Ak sa neprijmú radikálne opatrenia z hľadiska bezprostredného vplyvu na potenciálne zdroje financovania bytovej výstavby, zdroje verejného sektoru nezaznamenávajú žiadny podstatný zvrät v doterajšom vývoji postupného zániku účasti verejných prostriedkov (okrem štátnych prémiei v stavebnom sporení).

2. Zdroje súkromného sektoru

Disponibilné zdroje obyvateľstva, použiteľné na bytovú výstavbu, sa v skutočnosti znižujú aj z hľadiska "rezervovaných" prostriedkov na úhradu prevodov vlastníctva komunálnych a družstevných bytov. Najdôležitejším

"vlastníkom" potenciálnych zdrojov v tejto oblasti zostáva preto **obyvateľstvo so svojimi úsporami**.

3. Úverové zdroje

Vo vyspelých trhových ekonomikách rozhodujúce zdroje na investovanie v oblasti bytovej výstavby pochádzajú z úverov, predovšetkým typu hypotekárnych úverov. Výška úverových prostriedkov však reálne klesá vplyvom inflácie, rastu deficitu štátneho rozpočtu, nedobytných pohľadávok a pod. Nepriaznivo sa vyvíjajú aj úverové podmienky:

- vývoj úrokových mier z úverov v sektore pôžičiek pre obyvateľstvo je charakterizovaný jeho nárastom,
- z hľadiska lehôt splatnosti sa úvery nad 4 roky okrem privatizácie prakticky neposkytujú.

4. Zahrančné zdroje

Zahrančný kapitál vstupuje do našej ekonomiky veľmi opatrne, pričom ide prevažne o menší súkromný kapitál do odvetví spotrebného a potravinárskeho priemyslu. Z toho vyplýva, že nie je možné v dohľadnom čase počítať s týmito zdrojmi vo väčšom rozsahu.

5. Vlastné zdroje investorov

- prirodzené zdroje reprodukcie majetku – odpisy,
- druhý vlastný zdroj môže byť vytváraný zisk.

6. Ostatné zdroje

Z ďalších vo svete využívaných zdrojov financovania investičnej výstavby (kombinácia úverov aj vlastných zdrojov), ako je napr. kapitál poisťovacích, penzijných, sociálnych, zdravotných fondov, investičných spoločností a fondov, okrem poisťovacieho kapitálu, nie je možné využiť nič, **z dôvodu, že neexistujú**.

Opakovane však treba zdôrazniť, že základnou podmienkou uplatňovania ekonomických nástrojov je vytvorenie zdrojov, ktoré sa prostredníctvom týchto nástrojov použijú na podporu bytovej výstavby. **Nie je možné očakávať, že takéto zdroje sa vytvoria trhovou cestou bez priamej účasti štátu, resp. bez jeho podpory.**

4. Záver

Z uvedeného vyplýva, že otázky podpory rozvoja bývania treba seriózne riešiť. Obdobne, ako vo všetkých vyspelých krajinách, ani v našich podmienkach nie je možné zabezpečiť rozvoj bývania bez podpory štátu. Osobitne to platí na zabezpečenie bývania pre obyvateľstvo s nižšími príjmami – sociálne bývanie. Takéto bývanie dosiaľ nikde nedokázal vyriešiť podnikateľský sektor a trh, ale vždy bola a je potrebná účasť štátu. Preto nevyhnutnou podmienkou ďalšieho rozvoja bývania a oživenia bytovej výstavby je prijať také ekonomické nástroje štátu zodpovedajúce trhovým vzťahom, ktoré rozvoj bývania podporia.

Ich pôsobenie musí byť diferencované, orientované najmä na občanov s nižšími príjmami, ktorí si bývanie nedokážu obstaráť z vlastných príjmov. Podpora musí byť poskytovaná najmä formou výhodných úverov a prostredníctvom daňových úľav.

Podporovanie rozvoja bývania prináša najmä tieto pozitíva:

- **výstavbou bytov**, ktoré potrebujú najmä mladé rodiny, sa predíde sociálnym konfliktom,
- **oživením bytovej výstavby sa zníži nezamestnanosť a výdavky** do sociálnej sféry, výstavba bytov sa realizuje v rozhodujúcej miere z domácich surovín, materiálov, výrobkov a technológií,
- **poskytnuté prostriedky sa štátu niekoľkonásobne vrátia** vo forme daňových odvodov stavebných a priemyselných podnikov zúčastnených na výstavbe bytov a vyrábajúcich bytové zariadenia.

Práve pre tieto efekty štáty s rozvinutou trhovou ekonomikou dlhodobo a systematicky podporujú rozvoj bývania.

PREDPOKLADY SLOVENSKA NA ZAVEDENIE PODMIEŇOK SOCIÁLNEHO BÝVANIA

Pri riešení otázok sociálneho bývania – čo tento pojem vlastne skrýva, ktorých oblastí sa dotýka, zabezpečovanie náhradného bývania a v neposlednom rade určenie minimu ľudsky dôstojného bývania – je prvým krokom to, aby sa legislatívne definoval pojem sociálneho bývania.

Na zabezpečení bývania obyvateľov sa až do konca roku 1990 rozhodujúcim spôsobom podieľal štát. Problém bývania je takou otázkou, ktorá zatiaľ nebola legislatívne riešená v podmienkach nášho štátu. Bytová výstavba a systém pridelovania bytov sa ako také do roku 1990 považovalo za súčasť sociálnej politiky. Zmena dotačného systému štátu pre výstavbu bytov značne ovplyvnila náklady vynaložené jednotlivcami na zabezpečenie základných podmienok bývania.

Na druhej strane náhle zmeny v transformujúcej sa ekonomike vo veľkej miere ovplyvnili možnosti jednotlivca znášať náklady spojené so zaobstaraním si bytu a bývania vôbec.

Vždy však existovali a budú existovať občania, ktorí majú problém s financovaním bývania. Vyspelé krajiny riešia túto otázku rôznym spôsobom (štátne bývanie, subvencie do nájomného a pod.). Napriek tomu, že všetky štáty so rozvinutou trhovou ekonomikou majú podstatne vyššiu úroveň bývania a príjmy obyvateľov sú niekoľkonásobne vyššie ako v Slovenskej republike, dotujú rozvoj bývania a najmä formy sociálneho bývania prostredníctvom štátneho rozpočtu za podstatne vyšších finančných prostriedkov účelovo viazaných pre bytovú výstavbu.

Predložený návrh štátneho rozpočtu na rok 1998, ktorý na rokovanie NR SR predložila vláda SR, neuvažuje s prijatím takých opatrení, ktoré by zabezpečovali podporu rozvoja bytovej výstavby v Slovenskej republike. Naopak, finančné zdroje v porovnaní s rozpočtom roku 1997 sú ešte nižšie a vôbec nezaručujú toľko proklamovaný rozvoj bytovej výstavby na Slovensku.

Spolu s ekonomickými podmienkami však vytvárajú vyspelé európske krajiny aj legislatívne kroky, vrátane celého funkčného systému sociálneho bývania. Zvláštnosťou bývania na Slovensku, v porovnaní s vyspelými krajinami, je to, že dopyt po bytoch sa realizoval výstavbou bytov nižšieho štandardu – klasickou formou nájomných bytov panelovou výstavbou.

Problém bývania z hľadiska sociálnych aspektov možno v súčasnosti rozdeliť do dvoch hlavných oblastí:

1. Problém občanov, ktorí nemajú možnosť získať akýkoľvek byt.

2. Problém občanov, ktorí byt majú, ale nestačia finančne pokryť náklady spojené s jeho užívaním.

Vzhľadom na pripravujúcu sa liberalizáciu nájomného a služieb spojených s bývaním však vystupujú do popredia aj problémy s financovaním bývania tých občanov, ktorí bývajú, resp. byt majú. Je nevyhnutné vytvoriť primerané životné podmienky pre sociálne slabšie skupiny obyvateľstva, ako sú mladé rodiny, rodiny s väčším počtom členov domácnosti, starší občania, či občania zdravotne ťažko postihnutí. Trh nie je schopný tento problém vyriešiť ani vo vyspelých krajinách Európskej únie.

Predtým, ako ústredné orgány predložili návrhy na riešenie otázok sociálneho bývania na Slovensku, potrebu jeho organizovania a definovania organizácií pre správu sociálneho bývania, je potrebné aspoň rámcovo objasniť, resp. načrtnúť situáciu a problémy v bývaní vôbec.

Charakteristika bývania v SR je zahrnutá v stručne vyjadrenej osnove nasledovne:

- **kvantitatívna a kvalitatívna stránka bytového fondu** (nedostatok bytov – relatívny aj absolútny, štruktúra bytov, pozitíva a negatíva kvality),
- **problémy spojené s výstavbou nových bytov** (legislatíva, organizačné a kompetenčné vzťahy, finančné zdroje, motivácia investorov pre novú bytovú výstavbu),
- **demografický vývoj do roku 2000** (počet žiadostí o byty, potreba bytov vzhľadom na pôrodnosť, migráciu, rozvodovosť, úmrtnosť),
- **sanácia a asanácia existujúceho bytového fondu** (dôsledky technických nedostatkov panelovej výstavby – navrhnutie spôsobu ich odstránenia),
- **liberalizácia nájomného a jeho prechod na trhové** (predpoklad riešenia dopadov liberalizácie na čo najmenší počet občanov vypracovaním zákona o príspevku na bývanie).

Táto stručná charakteristika bytovej situácie svedčí o tom, že doterajšie vlády a zákonodarné zbory nevenovali dostatočnú pozornosť problematike bývania, čím sa situácia v dôsledku poklesu výstavby bytov rapídne zhoršuje.

V súčasnosti sa ukazuje, že prijaté úlohy bytovej politiky schválené v programovom vyhlásení vlády SR nedostatočne riešia problémy spojené s obstarávaním si jednej zo základných životných potrieb každého občana – **vlastného bývania**.

Nie je jednoduché v dnešných podmienkach konzervatívnej sily a dynamiky modernej doby charakterizovať úlohu a postavenie štátu v spoločenskom systéme. Ak sa obmedzím iba na vyjadrenie očakávaní nových vzťahov medzi štátom a občanom, ich definovanie v súčasnom období vývoja spoločnosti by bolo zrejme predčasné. Pomôžem si prácou právnych expertov, ktorí uvedený problém analyzovali hlbšie a postavenie štátu hodnotia z pozície uplynulého obdobia, kedy náš štát má za sebou tri, obrazne povedané, "revolúcie":

- **ideologickú** – premena politického systému,

- **ekonomickú** - stále prebiehajúca transformácia ekonomiky,
- **štátoprávnu**.

V každom prípade postavenie štátu, o ktorý sa usiluje politický subjekt ľavicového charakteru, nesmie byť zbavený hodnôt, ale práve naopak, v tomto období musí byť spojený s hodnotami.

Sociálny štát, ktorého dosiahnutie musí byť našim cieľom, by mal vytvárať predpoklady takých spoločenských životných vzťahov ľudí, v ktorých by sa mohla rešpektovať, resp. zachovávať dôstojnosť každého človeka vo všetkých oblastiach života. Pravda, treba zdôrazniť, že ak dôstojný život a rešpektovanie svedomia každého občana štát iba predstiera, potom rešpektovanie spoločenských mocenských vzťahov nemôže byť záväzná. Aj z dôvodu, že sa sociálna istota dotýka osobitných okolností života každého jednotlivca, jeho vlastnej identity, je **sociálne zabezpečenie** jedným zo základných pilierov sociálneho štátu.

Sociálny štát musí realizovať sociálnu spravodlivosť v spoločnosti a v hospodárskom programe k tomu garantovať nevyhnutnú otvorenosť priebehu rozhodnutí. Štát ale musí prevziať úlohy tam, kde spoločnosť žiaduce záväzky nevychádzajú od jednotlivcov alebo skupín. No zároveň aj tam, kde povinnosti, ktoré sú pre všeobecné dobro nevyhnutné, nemohli byť na požadovaný spôsob presadené inak.

V praktickej politike v súčasnom období pokračuje spor, resp. diskusia o tom, čo v transformácii majú, resp. mali zvládnuť samoregulačné sily trhu, mechanizmy samosprávnych orgánov, a načo sa musí sústrediť štát. **Defekty trhu, slabé stránky trhového modelu, ktoré poškodzujú, alebo ohrozuju našu snahu o sociálno-ekonomický rozvoj, by mali byť predmetom kritiky hospodárskej politiky štátu.** Musia byť svojím spôsobom predmetom sociálno-ekonomickej politiky ľavice, jej reakcie a návrhov ďalších riešení. Ako príklad uvediem jednu z vlastností trhu, z ktorej vyplývajú pre nás neobvyklé závery.

Ide o to, že trh, ktorý zachytuje dnešný stav, je akousi momentkou, je dobrým prostriedkom overovania **ekonomickej racionality - ex post**, no je slabým nástrojom videnia **dopredu - ex ante**. To pociťuje najlepšie každý investor, ktorý musí dnes iba odhadovať mnohé parametre, od ktorých závisí efektívnosť jeho investičnej akcie v budúcnosti.

Prostriedkom videnia **dopredu - ex ante** je plán. Nebolo chybou administratívno-direktívneho plánovania, že mal takéto aspirácie videnia dopredu, jeho chybou bolo, že nevedel rozoznať efektívnu, rozvážnu alokáciu spoločenských zdrojov a že nevedel vyvolať záujem subjektov ekonomického diania na tejto alokácii.

Keď napríklad vo vyspelých trhových ekonomikách HDP klesne o 2-3% - čo je neporovnateľné s drastickým poklesom u nás po štarte transformácie, je z toho problém prvoradej dôležitosti. Isteže sa dotkne aj životnej úrovne ľudí práce, ale pri poklese HDP sa radikálne znižuje investičná výstavba, a to post-

huje skupiny, ktoré sú na nej priamo zainteresované - banky, stavebníctvo, strojárstvo.

Zo zlyhania trhu v oblasti bytovej výstavby ľavica musí vyvodzovať také spôsoby hľadania riešení, kde štát, presnejšie niekto iný než trh, sa bude podieľať a bude bytostne zainteresovaný na stabilizácii a raste ekonomiky. Ľavica musí byť však proti tomu, aby sa bremená stabilizácie prenášali prakticky iba na ľudí práce, na občana, ako je tomu u nás, práve v oblasti bytovej výstavby.

Bytový majetok je skutočne špecifický ekonomický majetok, ktorý má komplexné charakteristiky finančné, ekonomické a sociálne, ale taktiež na svoju realizáciu potrebuje veľmi významnú úroveň investícií, ktoré nemôžu byť znášané iba občanmi.

Európske krajiny zaviedli **verejné bytové politiky**, určené na sprístupňovanie bývania pre domácnosti, ktoré trh nezobral do úvahy. Tieto politiky predstavujú v každej krajine kvôli dôvodom - historickým, ekonomickým a sociálnym - rôzne formy. Táto rôznorodosť národných situácií je podstatným základom, ktorý spôsobuje, že európske hospodárske spoločenstvo nezasahuje do oblasti bývania jednotlivých krajín.

Verejná moc, ktorá by mala smerovať k rozvoju bytovej politiky zavedenej kvôli filozofickým a sociálnym cieľom, veľmi konkrétne nachádza odzvyv situácie v sociálnom živote: potreby bývania pre domácnosti sú len zriedkavo uspokojené, podmienky komfortu a lokalizácie bytov nezodpovedajú vždy dopytu domácností.

Kvôli týmto dôvodom je verejná moc vedená k rozvoju bytovej politiky, ktorá môže mať viaceré ciele:

1. **sociálny** - vytvorí podmienky na pomoc pre domácnosti, ktorým trh s bytmi reálne nevytvára možnosti na riešenie vlastnej bytovej situácie;
2. **ekonomický** - zvýhodnenie investovania v oblasti výstavby nájomných bytov;
3. **priemyselný** - výstavba bytov kvalitatívne zrovnateľných s okolitými krajinami európskej únie, vrátane dopadu na úsporu energie (programy dodatočného zateplovania stávajúcich bytových domov).

Sociálny cieľ verejných bytových politik môžeme teda považovať za základný prvok bytovej politiky štátu, pravda nie však jediný.

Definovanie výstavby a prevádzkovania tzv. sociálneho bývania, ktoré musia byť jednoznačne postavené na nových princípoch efektívnosti prostriedkov vynakladaných na výstavbu aj v rámci procesu prevádzkovania, by v rámci celkovej sociálnej politiky štátu mali vytvoriť predpoklady na zlepšenie tejto v súčasnosti katastrofálnej situácie.

REALIZÁCIA KONCEPCIE ŠTÁTNEJ BYTOVEJ POLITIKY

Vážené dámy, vážení páni,

vláda Slovenskej republiky sa v programovom vyhlásení jednoznačne prihlásila k starostlivosti o podporu rozvoja bývania, ktorý pokladá za závažnú celospoločenskú úlohu. Nadväzne na to bola v priebehu roku 1995 vypracovaná **Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2000**, ktorú vláda SR schválila uznesením číslo 867 z 21. novembra 1995.

Koncepcia definovala postavenie občana, obci a štátu pri zabezpečovaní bývania. V podmienkach trhovej ekonomiky sa zodpovednosť za obstarávanie vlastného bývania prenáša na občana. Štát a obce majú vytvárať občanom vhodné podmienky na zabezpečenie bývania.

Z úlohy štátu popri vypracovaní koncepcie štátnej bytovej politiky a určení ústredného orgánu zodpovedného za túto oblasť koncepcia uložila vymedziť tomuto orgánu aj príslušné kompetencie nevyhnutné na zabezpečovanie zverených úloh, legislatívne upraviť ekonomické nástroje na podporu rozvoja bývania a legislatívne normy postupne upravovať tak, aby sa odstraňovali existujúce bariéry rozvoja, nesystémovo pôsobiace predpisy a legislatíva sa prieběžne zosúlaďovala s právnymi normami Európskej únie.

1. Ciele koncepcie bytovej politiky

Základným cieľom bytovej politiky je vytváranie takých legislatívnych, technických a ekonomických podmienok, aby bývanie bolo pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané výške vlastných príjmov.

Systém ekonomických podporných nástrojov zakotvených do legislatívy sa vytvára, postupne sa dopĺňa a doлаďuje. Je to úloha dlhodobého charakteru. Dostupnosť bývania závisí aj od aktivity a spolupráce obcí, cenovej dostupnosti pozemkov a rastu reálnych príjmov obyvateľstva.

Na zlepšenie kvality bývania a obnovu bytového fondu sú doteraz vytvorené podmienky pre byty vo vlastníctve občanov, pre ktoré možno získať výhodné úvery a iné formy podpory zo Štátneho fondu rozvoja bývania a tiež v stavebnom sporení. Šesťročný cyklus stavebného sporenia pre prvých sporiťel'ov končí v roku 1998 a následne sa očakáva masívnejšie čerpanie úverov na

obnovu a rekonštrukcie bytov a domov. U nájomných bytov zlepšovanie stavu bytového fondu limituje regulované nájomné, ktoré v súčasnosti neumožňuje vlastníkovi riešiť ani havarijné stavy.

Udržanie dosiahnutej kvantitatívnej úrovne bývania, ale aj zlepšenie technického stavu existujúceho bytového fondu závisí od rozsahu podpory štátu a legislatívneho dotvorenia ekonomických trhových pravidiel. Na zabezpečenie stanoveného cieľa bude potrebné prijaté podporné nástroje ďalej dopĺňovať a objem prostriedkov poskytovaných štátom na podporu bývania zvyšovať.

2. Rozvoj bývania

Na udržanie kvantitatívnej úrovne bývania z roku 1991, t. j. 307 bytov na tisíc obyvateľov, sa podľa koncepcie novou výstavbou mala pokryť potreba bytov pre prognózovaný prírastok cca 225 tis. obyvateľov za roky 1991 až 2000 a nahradiť úbytok bytového fondu, ktorý môže byť ovplyvnený z titulu zmeny užívania bytov na nebytové, najmä podnikateľské účely. Vlastníkov bytov k tomu vedú ekonomické dôvody – trhové nájomné u nebytových priestorov im vytvára zisk, kým nájomné za byty vytvára stratu.

Nová výstavba s finančnou účasťou štátu sa doteraz orientovala najmä na dokončenie bytov rozostavaných v rámci KBV, prestavbu slobodární na malometražné byty, výstavbu bytov formou nadstavieb, t. j. na spôsoby, ktoré vyžadovali nižšie investičné náklady. Ako protipól je postupný nárast výstavby bytov vyššieho štandardu v rodinných domoch aj v bytových domoch pre skupiny obyvateľstva s vyššími príjmami.

Stredným a nižším príjmovým vrstvám obyvateľstva sa obstaranie bytu stáva ťažko dostupným pre sústavné zvyšovanie cien bytov.

V rokoch 1996 a 1997 nastáva určitý obrat tak v dokončovaní, ako aj v začínaní bytov a dochádza k miernemu oživeniu bytovej výstavby. Podľa údajov Štatistického úradu SR bolo v roku 1996 dokončených 6 257 bytov. Začiatky bolo 6 443 bytov, kým v roku 1994 sa začala výstavba iba 3 809 bytov. V období I.–IX. 1996 sa začala výstavba 4 561 bytov a v porovnateľnom období v roku 1997 to bolo už 7 501 bytov. Potvrďuje to aj zvyšujúci sa záujem najmä mladých rodín o výstavbu bytov do vlastníctva, keď v priebehu roku 1997 doteraz požiadalo o podporu zo Štátneho fondu rozvoja bývania viac ako 9 000 osôb.

Aby sa počet dokončovaných bytov výraznejšie zvyšoval, bude potrebné okrem zabezpečenia stabilnej finančnej podpory štátu odstrániť najmä legislatívne prekážky pre výstavbu nájomných bytov a zlepšiť informovanosť obyvateľstva o ponuke výstavby bytov.

3. Vlastnícké vzťahy a hospodárenie s bytovým fondom

Pri sčítaní ľudí, domov a bytov v roku 1991 bolo v Slovenskej republike celkom 1 617 828 trvale obývaných bytov. Z toho bolo v rodinných domoch 50,2% bytov, 22,1% družstevných bytov, nájomných bytov v správe obcí 21,2% a 5,5% štátnych bytov.

Podľa údajov krajských úradov získaných od obcí k 31. 12. 1996 vlastnili obce cca 316 tisíc nájomných bytov. Z toho počtu požiadal nájomníci o odpredaj 47% bytov. Po prevode týchto bytov by vo vlastníctve obcí ostalo okolo 170 tisíc bytov, t. j. cca 10% z celého bytového fondu. K 31. 12. 1996 obce už previedli do vlastníctva občanov 61 202 bytov a ďalších cca 78 tisíc bytov je pripravených na odpredaj.

V krajinách Európskej únie sa podiel nájomných bytov pohybuje v intervale od 21% do 61% z bytového fondu. V roku 1994 pripadalo v týchto štátoch v priemere 63,5 tzv. sociálnych nájomných bytov na 1 000 obyvateľov. Pre takúto vybavenosť by bolo potrebné mať v SR cca 340 tis. nájomných bytov. Na tento účel by mal slúžiť obecný (verejný) bytový fond.

4. Vlastnícké vzťahy a hospodárenie s technickou infraštruktúrou

V transformácii vlastníckych vzťahov technickej infraštruktúry sa zatiaľ výraznejšie nepokročilo. Súčasný stav je taký, že štátne podniky – správcovia technickej infraštruktúry rozvoj svojich zariadení zabezpečujú len v menšom rozsahu z dôvodu regulovaných cien médií a nedostatočného zabezpečenia finančných zdrojov zo strany štátu na uvedené investície. Rozvoj infraštruktúry sú obvykle nútené zabezpečovať obce a náklady na tieto zariadenia sa potom následne premietajú do cien bytov financovaných občanmi.

Na základe ostatných rokovaní vlády so zástupcami samospráv sa dospelo k dohode o postupnom prevode zariadení podnikov vodární a kanalizácií na území obcí do vlastníctva samospráv podľa schválených zásad transformácie. Obdobne sa odporúča postupovať pri transformácii plynárskych a elektrárenských zariadení základnej sústavy technickej infraštruktúry na území obcí.

5. Liberalizácia nájomného

Podľa schválenej koncepcie štátnej bytovej politiky sa liberalizácia nájomného má vykonať v dvoch etapách. Prvá etapa sa týka len odstránenia evidentných nedostatkov vyhlášky a úprav nájomného u voľných bytov, resp. odstránenia regulácie nájomného u bytov postavených bez účasti verejných prostriedkov.

V druhej etape sa má pripraviť nový predpis o nájomnom, podľa ktorého by sa nájomné upravovalo postupne tak, aby sa najneskôr do roku 2003 uplatňovalo nákladové nájomné, ktoré by pokrývalo oprávnené náklady vlastníka bytu spojené s jeho obstaraním, prevádzkovaním, údržbou a opravami. V tejto etape je treba zabezpečiť poskytovanie príspevkov na bývanie domácnostiam s nízkymi príjmami. Každý návrh na úpravu nájomného vrátane posúdenia sociálnych dopadov bude predložený na schválenie vláde SR.

Liberalizácia nájomného sa doteraz nezačala uplatňovať. Je jednou z príčin klesajúcej výstavby nájomných bytov obcami a úplnej absencie výstavby nájomných bytov súkromným sektorom. Spôsobuje tiež výrazný nedostatok prostriedkov na potrebnú údržbu a opravy jestvujúceho nájomného bytového fondu. Pre riešenie tejto situácie je nevyhnutné pristúpiť k postupnej liberalizácii nájomného.

6. Sociálna politika v bývaní

Rozhodujúcim vkladom sociálnej politiky do oblasti bývania je legislatívna úprava a uplatňovanie príspevkov na bývanie. Zákon o príspevkoch na bývanie Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vypracovalo a predložilo vláde SR. Zatiaľ však nebol prerokovaný a schválený.

Návrh zákona rieši sociálne dopady nadmerných výdavkov na bývanie u všetkých vlastníckych foriem bývania. Vzhľadom k očakávanému ďalšiemu rastu cien energií a služieb spojených s bývaním vo všetkých formách bývania je v záujme zachovania základných sociálnych istôt občanov potrebné zákon o príspevkoch na bývanie schváliť čo najskôr.

Obdobne je potrebné pripraviť právnu normu, ktorá upraví zabezpečovanie nájomného bývania pre sociálne slabšie skupiny domácností, ktoré nemajú možnosť zabezpečiť si byt do vlastníctva a bývanie pre slobodných mladých ľudí, starších občanov a ďalších osobitných foriem bývania.

7. Ekonomické nástroje podpory rozvoja bývania

Ekonomické nástroje zamerané na oživenie a rozvoj bytovej výstavby, ktoré v súlade s Koncepciou boli zavedené do praxe v oblasti subvenčnej a úverovej politiky, začínajú pôsobiť, čo sa prejavuje v postupnom oživení bytovej výstavby. V roku 1996 prišlo k obratu vo vývoji dokončovania bytov a klesajúci trend, ktorý pretrvával od roku 1989, sa podarilo zastaviť. Dôvodom je práve spolupôsobenie jednotlivých nástrojov podpory a celková hospodárska politika vlády v oblasti bytovej politiky.

Systémové prvky v oblasti subvenčnej politiky štátu sú v poskytovaní prémie k stavebnému sporeniu a dotácii do Štátneho fondu rozvoja bývania.

Pre oblasť úverovej politiky treba uviesť, že táto oblasť je úzko prepojená s oblasťou subvenčnej politiky štátu, nakoľko všetky tri hlavné piliere úverového systému zameraného na podporu bytovej výstavby sú napojené na systém štátnych dotácií. Toto napojenie je buď priame (Štátny fond rozvoja bývania, stavebné sporenie), alebo nepriame (hypotekárne úvery) formou bonifikácie úrokovej miery hypotekárneho úveru, ktoré je možné realizovať prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania. Oblasť úverovej politiky štátu zahŕňa tri hlavné zdroje, resp. systémy financovania bytovej výstavby:

- systém hypotekárnych úverov,
- systém štátnej podpory rozvoja bývania a
- systém stavebného sporenia.

Systém štátnej podpory rozvoja bývania bol vytvorený zákonom č. 124/1996 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení zákona NR SR č. 1/1997 Z. z. Nositeľom tohto systému podpory je Štátny fond rozvoja bývania, ktorý poskytuje podporu na výstavbu a vylepšovanie bytov. Rozhodujúcou formou podpory sú dlhodobé výhodné stavebné úvery (10 až 30-ročná lehota splatnosti, 1 až 8% úroková sadzba). Pri splnení presne stanovených podmienok je možné poskytnúť aj nenávratné príspevky (dotácia na zateplenie bytu, na odstránenie statických chýb, pre ťažko telesne postihnutého občana a pre mladú rodinu) a bonifikovať úrokové sadzby hypotekárnych úverov.

Systém stavebného sporenia bol vytvorený už v roku 1992 zákonom č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení. Tento systém je v súčasnosti určený len pre fyzické osoby. Pripravuje sa však novela tohto zákona tak, aby účastníkmi stavebného sporenia mohli byť aj právnické osoby, ale bez nároku na štátnu prémie. Stavebné sporenie bolo zriadené s dvoma základnými cieľmi, a to podporovať výstavbu nových bytov a podporovať zveľaďovanie bytov existujúcich.

Oblasť daňovej politiky je poslednou nielen v uvádzanom slede, ale aj čo sa týka vykonaných opatrení, ktoré by stimulovali rozvoj bytovej výstavby a v nadväznosti na to i rozvoj ďalších činností. Existujúce úpravy len do určitej miery predstavujú daňové zvýhodnenie pri rozvoji bývania. Ide o

- oslobodenie od dane z nehnuteľností u novopostavených domov a bytov vo vlastníctve fyzických osôb na 15, resp. 5 rokov, ak slúžia výlučne na trvalé bývanie, resp. rekonštrukcie pamiatkovo chránených domov, ktorou sa obnoví alebo rozšíri bytový fond, a
- nezdaňovanie príjmov bytových družstiev z nájomného a z úhrad spojených s užívaním družstevných bytov.

Tento rozsah daňovej stimulácie nie je dostatočný a bolo by vhodné rozšíriť túto oblasť o legislatívne úpravy, ktoré umožnia:

- oslobodenie výnosov z hypotekárnych záložných listov od dane z príjmu,

- právnickej osobe odpočítať od základu dané z príjmu hodnotu uhradených alebo poskytnutých príspevkov na výstavbu bytov a súvisiacu technickú vybavenosť pre vlastných zamestnancov zo základu pre daň z príjmu,
- právnickej osobe odpočítať hodnotu peňažných darov poskytnutých do Štátneho fondu rozvoja bývania alebo do obecných fondov rozvoja bývania zo základu pre daň z príjmu a
- aby správcom dane z dedičstva, dane z darovania a dane z prevodu a prechodu nehnuteľností bola namiesto štátu príslušná obec a aby výnos tejto dane bol účelovo určený v prospech fondu rozvoja bývania obce na výstavbu bytov, vrátane budovania technickej infraštruktúry.

Vážené dámy, vážení páni,

vo svojom príspevku som sa pokúsil v stručnosti charakterizovať súčasnú situáciu pri realizovaní princípov koncepcie bytovej politiky. Uvedomujem si, že riešenie všetkých problémov pri súčasnej transformácii vzťahov v spoločnosti a vzhľadom na široký záber problematiky bývania je nesmierne zložitá a je často podmienená i stavom ekonomického rozvoja Slovenska. I v takejto situácii bude úsilie nášho ministerstva v nadväzujúcom období v oblasti bývania sústredené na postupné riešenie ťažiskových problémov, najmä:

- vytváranie podmienok na rozvoj bytovej výstavby z hľadiska zabezpečenia finančných zdrojov zo strany štátu,
- vytváranie vhodnejších podmienok pre investície do bývania úpravami v subvenčnej, úverovej a daňovej politike štátu,
- podporu rozvoja verejného a súkromného nájomného sektoru,
- efektívne úpravy legislatívy zameranej na vlastníctvo bytového fondu, riešenie nájomných vzťahov a bytových náhrad.

BARIÉRY BYTOVEJ VÝSTAVBY NA SLOVENSKU A MOŽNOSTI ICH ODSTRÁNENIA

Vážené dámy a páni,

dovoľte mi poďakovať sa organizátorom tohto seminára za pozvanie a možnosť prezentovať výsledky nášho výskumu. Moje meno je Ľuboš Vagač a som pracovníkom Centra pre hospodársky rozvoj, neziskovej mimovládnej organizácie zameranej na ekonomický výskum.

Nebudem Vás zaťažovať všeobecne známymi skutočnosťami o stave bývania na Slovensku. Rád by som poukázal na niekoľko špecifických problémov, ktoré bránia oživeniu bytovej výstavby na Slovensku.

(GRAF 1) Na začiatku by som sa pristavil pri problematike odňatia pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu. Náklady za odňatie pôdy z PPF neúmerne zvyšujú ceny pozemkov na zástavbu a sú v určitom paradoxnom vzťahu s rozlohou poľnohospodárskej pôdy na Slovensku. Možno sa domnievať, že objem bytovej výstavby na Slovensku za predpokladaného demografického a hospodárskeho vývoja nemôže vážne ohroziť stav agrárneho fondu a životného prostredia ako celku. Je nesporné, že treba zabezpečiť ochranu špecifických území (národných parkov, chránených krajinných oblastí a pod.), rešpektovať osobitne chránené pôdy najvyššej kvality a dbať o ochranu vodného a lesného hospodárstva, ovzdušia. Ochrana životného prostredia by však nemala byť absolutizovaná nad iné spoločenské ciele, ale chápaná v súlade s nimi.

Právna ochrana poľnohospodárskej pôdy by teda nemala byť brzdou bytovej výstavby, ale podmienkou jej rozvoja a akcelerátorom progresívnych stavebných postupov. A že brzdou zatiaľ je, to potvrdzujú viaceré signály od zástupcov samospráv, ako aj prieskum CPHR. **(GRAF 2)** Podľa názorov zástupcov mestských a obecných samospráv je problematika odňatia pôdy jednou z hlavných prekážok rozvoja bytovej výstavby na Slovensku (aj po znížení odvodov aj za hranicu zastavaného územia obce o 50% pre účely bytovej a domovej výstavby predstavujú odvody ešte stále okolo 500 Sk/m² pri hodnotnejších pôdach, čo sa následne premietne aj do ceny nových bytov).

Pritom na Slovensku nemožno hovoriť o nedostatku plôch vhodných na stavebné účely. Vyplýva to napr. z výsledkov prieskumu CPHR **(GRAF 3)**,

podľa ktorých až 87% dotazovaných samosprávnych celkov (87% miest a 88% obcí) má dostatok voľného pôdneho fondu na bytovú výstavbu.

Preto by sa malo uvažovať nad:

- zrušením odvodov (alebo stanovením symbolických poplatkov) za odňatie pozemkov z PPF za účelom bytovej výstavby, minimálne v intraviláne obcí alebo mesta, teda lokalitách určených na urbanizáciu; prípadne stanoviť špecifický režim pre odňatie pozemkov v lokalitách, kde poplatky za odňatie pôsobia proti efektívnemu využitiu už existujúcej infraštruktúry;
- zjednodušiť administratívny proces odňatia pozemkov; nadobúdateľom stavebných pozemkov určitým spôsobom vymedziť povinnosť podieľať sa časťou pozemku na získaní plôch pre verejné účely – komunikácie, školské a zdravotné zariadenia, verejné parky a pod.;
- uskutočniť doriešenie majetkoprávných vzťahov k pozemkom;
- dôsledne uskutočňovať spoluprácu spracovateľov územnoplánovacej dokumentácie s orgánmi ochrany PPF, zefektívniť činnosť katastrálnych úradov atď.

Nevyriešené pravidlá financovania infraštruktúrnej výstavby a jej následného vlastníctva a údržby sú jednou z príčin nedostatku zainvestovaných pozemkov. Podľa názorov zástupcov mestských a obecných samospráv je problematika infraštruktúry jednou z hlavných prekážok rozvoja bytovej výstavby na Slovensku (podľa nášho prieskumu druhé miesto v poradí závažnosti problému – **GRAF 4**).

Charakteristickým javom pri spracovaní územno-plánovacej dokumentácie na Slovensku bolo a je nerešpektovanie efektívnosti výstavby infraštruktúry, často bez uváženia ďalšieho územného rozvoja. Od zániku komplexnej bytovej výstavby sa ťažisko presunulo na individuálnu výstavbu domov a bytov. Výstavba technickej infraštruktúry je v takýchto prípadoch skutočne nákladná. Príčinou je nekoordinovaná výstavba sietí správcami sietí, prípadne stavebnými firmami alebo individuálnymi stavebníkmi, pričom sa neberie ohľad na efektívnosť z hľadiska ďalšieho možného rozvetvenia sietí. Je vcelku logické, že sa v súčasnosti stavia predovšetkým tam, kde možno využiť už postavenú infraštruktúru s minimálnym podielom na výstavbe nových sietí, komunikácií, verejného osvetlenia, parkov, škôl a pod.

Najdôležitejším predpokladom širšej ponuky zainvestovaných pozemkov je vyriešenie zodpovednosti za financovanie infraštruktúrnej výstavby a jej následného vlastníctva, správy a údržby. Súčasný stav financovania infraštruktúrnej výstavby je demotivujúci pre investora. Je nezmyselné, aby investor inžinierskej výstavby (či už individuálny stavebník alebo developerská firma, obec, podnik a pod.) za financovanie zainvestovanie pozemkov alebo lokalít technickou infraštruktúrou a potom ju bezplatne odovzdal do správy podnikom spravujúcim siete (ktoré si môžu na tieto siete bez jeho vedomia potom pripájať

ďalšie prípojky), bez akéhokoľvek podielu na hospodárskom výsledku z ich činnosti. Legislatíva je v tejto oblasti značne neprehľadná. Je nevyhnutné v čo najkratšom čase realizovať legislatívne zmeny zákonov upravujúcich bezplatný prevod sietí a pripojok, prijatých pred niekoľkými desaťročiami a absolútne nevyhovujúcich súčasnému poňatiu hospodárskeho práva a súťaže.

Bez jednotných a transparentných pravidiel budú obce (ale aj súkromní investori) pristupovať k financovaniu a realizácii infraštruktúry vždy s nedôverou. Tým sa dostávame aj k otázke rozdelenia kompetencií medzi štát a obce. Posilňovanie rozpočtovej a ekonomickej nezávislosti miestnych rozpočtov musí byť podložené aj konkrétnymi rozpočtovými úpravami, najmä zvýšením podielu obcí na disponovaní s časťou zdrojov, ktoré sa vytvárajú na ich území.

Pre zefektívnenie výstavby infraštruktúry pre bytovú výstavbu a zvýšenie ponuky zainvestovaných plôch bude dôležité:

- legislatívne ustanoviť prehľadný, stabilný a motivujúci systém financovania výstavby inžinierskych sietí, ktorý bude jasne definovať: subjekty zodpovedné za výstavbu infraštruktúry, subjekty oprávnené budovať technickú infraštruktúru podľa jej charakteru (rozvody a pripojky elektrickej energie, plynu, spojov, vodovodov a kanalizácií, prijazdové komunikácie, verejné osvetlenie), zdroje financovania, vlastníctvo, prípadne podielové vlastníctvo novovybudovaných médií podľa spôsobu financovania, subjekty zodpovedné za správu, údržbu a opravy sietí,
- umožniť postupný vznik súkromných alebo semi-prívátnych lokálnych správocov sietí pre ucelené mestské či obecné celky; analyzovať možnosti zmeny systému regulácie cien vody a energie, vypracovať plán podpory znevýhodnených obcí (príp. domácností v rámci obcí), ktorý by v závislosti od krokov liberalizácie cien pomáhal obciam (domácnostiam), ktoré objektívne, napr. vzhľadom na prírodné podmienky nemôžu realizovať prevádzku inžinierskych sietí za voľné ceny; zaviesť daňové nástroje na podporu infraštruktúrnej výstavby (napr. zavedenie odpočtu z dane z príjmu investora),
- na úrovni obcí venovať veľkú pozornosť príprave a spracovaniu územno-plánovacej dokumentácie a územných plánov, ktoré musia byť založené na reálnych finančných možnostiach verejného a súkromného sektora atď.

Prechod od regulovaného k liberalizovanému nájomnému je základným predpokladom skutočného oživenia výstavby nájomných bytov a trhu s bytmi na Slovensku. Oblasť regulácie nájomného v sektore obecných a súkromných bytov je však aj citlivým spoločensko-politickým problémom a preto podlieha špecifickým zákonitostiam. Zo štátnej koncepcie vyplýva, že deregulácia nájomného "prežije" minimálne dve volebné obdobia, čiže zodpovednosti sa nezbaví žiadna vládna garnitúra, ktorá má snahu byť pri moci. Dôvody odkladania deregulácie možno hľadať v obavách z očakávaného tlaku

nájomníkov na rast miezd, ktorý by vážne ohrozil vládou pripravovaný balíček ekonomických opatrení (mzdová regulácia), príčiny sú však i v chýbajúcej legislatívnej úprave štátnych príspevkov na bývanie, ako aj v rozpočtových obmedzeniach na bývanie.

Zo skúseností z transformujúcich krajín, ktoré dereguláciu cien za bývanie uskutočnili, alebo v nej pokračujú (bývalá NDR, ČR), možno vyvodit' základný poznatok: liberalizáciu cien nájomného treba dôkladne pripraviť, uskutočniť ju postupne a transparentne, ale, a to je najdôležitejší predpoklad – treba ju začať a nie odkladať do budúcnosti za cenu krátkodobého politického profitu.

Regulácia nájomného je jednou z hlavných príčin úplnej stagnácie výstavby nájomných bytov súkromným sektorom, ale aj obcami. Je logické, že súkromné stavebné firmy nebudú stavať byty s vedomím, že sa im investované prostriedky nikdy nevrátia. Treba si uvedomiť, že bez rozvoja trhu s bytmi bude asi ťažké získať pre tento sektor zjavne chýbajúci kapitál a bez kapitálu oživenie bytovej výstavby nenastane.

Nízke nájomné taktiež vôbec nekryje náklady potrebné na údržbu a opravy v existujúcom bytovom fonde. Úprava regulovaného nájomného na úroveň odzrkadľujúcu skutočné náklady by vytvorila podmienky na vznik fondov opráv a údržby v obecných bytoch.

Zvýšenie nájomného minimálne na úroveň ekonomicky odôvodniteľných nákladov je dôležitým predpokladom pre postupné zlepšovanie nepriaznivých parametrov v bývaní na Slovensku, potlačenie čierneho trhu s nájomnými bytmi, ale aj zvyšovanie mobility pracovných síl a hospodárskych stimulov.

Je nesporné, že nárast nájomného výrazne zasiahne do rozpočtu mnohých domácností na Slovensku. Dereguláciu nájomného nie je možné uskutočniť bez transparentného programu verejnej podpory. Systém poskytovania adresných príspevkov v závislosti od príjmov domácností je všeobecne rozšíreným opatrením v Európe a môže byť doplnený inými formami pomoci. Poskytovanie štátnej podpory musí však zohľadňovať okrem príjmu domácnosti aj náklady na bývanie vo vzťahu k veľkosti domácnosti a najmä jej schopnosti uhradiť čo najväčší podiel nájomného z vlastných zdrojov. Pritom je pri poskytovaní príspevkov vo svete obvyklé, že sa na náklady na bývanie prispieva iba do určenej hornej hranice. Cieľom je podporovať primeranosť bývania a motivovať tak nájomníkov k vyhľadaniu jemu zodpovedajúceho bývania.

Že deregulácia nájomného je potrebná, dokumentujú aj odpovede zástupcov mestských a obecných samospráv na Slovensku (**GRAF 5**). Najväčšia časť z nich – 37% vidí v nej pozitívny krok v riešení bytovej problematiky (uvolnenie prostriedkov na údržbu a opravy, vytvorenie podmienok na rozvoj trhu s bytmi, oživenie bytovej výstavby) spojený s určitými negatívnymi očakávaniami (zvýšené finančné zaťaženie sociálne slabších domácností, rast neplati-

čov nájomného), u ostatných dotazovaných miest a obcí prevláda pozitívny prístup k deregulácii nájomného (30%) oproti negatívnemu prístupu (11%).

Samotná deregulácia nájomného na Slovensku nemôže priniesť pozitívne výsledky, pokiaľ nebude úplne doriešená zložitá otázka nájomných vzťahov medzi prenajímateľmi a nájomníkmi. Súčasný rozdielne postavenie zmluvných strán (aj napriek novele zákona č. 153/1997 Z. z., ktorým sa dopĺňa Občiansky zákonník s účinnosťou od 20. júna 1997) je rovnako dôležitou príčinou nedostatku nájomných bytov ako regulácia nájomného. Ochrana držby je ešte stále povýšená nad ochranu vlastníctva. Situácia, v ktorej je nájomca stále zvýhodnený oproti prenajímateľovi (obec, súkromný vlastník) neumožní, aby sa na trhu objavili voľné byty. Problémov je viac a týkajú sa najmä prechodu nájomu bytu, zániku nájomu bytu, ale aj bytových náhrad a súdneho konania.

V záujme oživenia bytovej výstavby je nevyhnutné:

- bezodkladne začať transparentnú liberalizáciu cien nájomného podľa vopred presne stanovenej koncepcie, ktorá bude definovať: dĺžku procesu deregulácie nájomného, postupné kroky zvyšovania nájomného na úrovni oprávnených nákladov (na obstaranie, správu, prevádzku, údržbu a opravy) rozložené do rokov alebo kratších časových úsekov so stanovenou hornou hranicou zvyšovania zohľadňujúcou medziročnú mieru inflácie – nájomné na úrovni reálnych nákladov bude východiskom pre trhové nájomné, zväžiť algoritmus zvyšovania nájomného s možnosťou progresívneho zvyšovania,
- pokračovať v privatizácii existujúceho bytového fondu v obecnom a štátnom vlastníctve,
- vypracovať adresný systém štátnej podpory sociálne odkázaných skupín obyvateľstva, ktorý nesmie byť závislý od priaznivej alebo nepriaznivej situácie štátneho rozpočtu počas doby poskytovania,
- dereguláciu nájomného doplniť nevyhnutnými úpravami právneho vzťahu vznikajúceho pri nájme bytu,
- podporovať vznik nezávislých spolkov nájomníkov (existujú v Nemecku i Českej republike), ktoré by hájili práva nájomníkov a pod.

Je nesporné, že v súčasnosti nastala v bytovom hospodárstve na Slovensku špecifická situácia. Trh s bytmi zatiaľ nedokáže svojou ponukou (lokalitou, veľkosťou, kvalitou a ani cenou) vyriešiť vysoký dopyt po bytoch. V osobitnej situácii sa nachádzajú najmä mladí ľudia, ktorých zmena bytovej politiky postihla najviac, navyše bez reálnej šance zabezpečiť si svojím príjmom alebo úsporami adekvátne bývanie. Preto je **nevyhnutná primeraná účasť štátu na podpore bytovej výstavby.** K pozícii štátu ako článku bytového reťazca existujú rôzne názory a v podstate reflektujú celkové chápanie úlohy štátu v hospodárstve a spoločnosti. Štúdie Svetovej Banky upozorňujú na skutočnosť, že politiky podporujúce slobodné trhy vedú k zdravým bytovým sektorom, ktoré

spätne napomáhajú poháňať ekonomický rast krajiny. Politiky, ktoré chápu bývanie ako inštitút sociálnej starostlivosti vyčerpávajú obmedzené verejné rozpočty. Rozumným uplatnením trhovo-orientovaných stratégií môžu krajiny ako Slovensko transformovať tento sektor, tlmiať hospodársku vitalitu, na motor hospodárskeho rastu.

V rámci štátnej účasti na **financovaní bytovej výstavby** na Slovensku možno hovoriť o dvoch vstupoch – návratné a nenávratné pôžičky (vrátane prostriedkov na budovanie technickej infraštruktúry prevažne určených obciam s nízkym počtom bytov na tisíc obyvateľov) zo Štátneho fondu rozvoja bývania a štátna prémia k stavebnému sporeniu. K nim sa v súčasnosti pridáva tretí vstup formou úhrady časti úrokov z hypotekárnych úverov.

Keďže v štátnom rozpočte, a teda aj v štátnom fonde chýbajú potrebné peniaze, nie je možné z jeho zdrojov uspokojiť všetkých žiadateľov o podporu. Taktiež je otázne, či z dlhodobého hľadiska sú takto investované prostriedky najefektívnejším riešením použitia obmedzených štátnych zdrojov. Štátna podpora by mala byť orientovaná predovšetkým na metódy a programy, ktoré mobilizujú čo najviac súkromného kapitálu a vyžadujú čo najmenej verejných zdrojov. Keďže investície do bytového sektora sú dlhodobé, musia sa opierať o spoľahlivú štruktúru štátnych rámcových podmienok. Všeobecne však neplatí zásada: čím väčšia štátna podpora, tým zdravší bytový sektor.

Nízka kúpna sila obyvateľstva a realita súčasných cien nehnuteľností nútia ku kombinácii niekoľkých externých zdrojov financovania s vlastnými zdrojmi (**GRAF 6**). Financovanie bytovej výstavby sa v zahraničí opiera najmä o tri piliere – vlastné finančné prostriedky obyvateľstva, komerčné úvery (predovšetkým hypotekárne produkty) a stavebné sporenie. **Hypotekárne úvery** sa môžu stať naozaj perspektívnym zdrojom financovania bývania na Slovensku. V súčasnosti však podmienky poskytovania hypotekárnych úverov nevytvárajú predpoklad na ich masové použitie. Príčiny sú všeobecne známe – nerozvinutý kapitálový trh, relatívna neznalosť nových produktov, chýbajúce inštitúcie ochotné investovať do kúpy záložných listov, problém umiestnenia týchto cenných papierov na kapitálovom trhu pri súčasných úrokových podmienkach, z toho vyplývajúce pomerne neprijateľné podmienky úveru pre žiadateľa, nedoriešené otázky ručenia nehnuteľnosťou, nedostatočná participácia štátu na zvýhodnení úverov atď. Bude teda otázku niekoľkých rokov, možno desaťročí, kým sa tieto pôžičky stanú reálnym prínosom v oživení bytovej výstavby. Bezosporu však treba vyvíjať veľké úsilie na odstraňovanie existujúcich legislatívnych bariér a vytvárať priaznivé prostredie pre rozvoj hypoték.

Stavebné sporenie je na Slovensku veľmi populárnu a pomerne úspešnou formou financovania bývania. Do stavebného sporenia sa zapojila široká masa obyvateľstva, prostriedky stavebných sporiťelní boli v uplynulých rokoch použité vo veľkom objeme na opravy a rekonštrukcie existujúcich bytov a do-

mov, a postupne sa začínajú rozširovať do obstarania nehnuteľnosti. Novými úpravami sa vytvorili podmienky pre zapojenie právnických osôb do stavebného sporenia, zvýšili sa cieľové sumy sporenia a zo spoločných fondov sa za vopred dohodnutých podmienok pridelujú klientom výhodné stavebné úvery a medziúvery. Do procesu stavebného sporenia vstupuje štát formou vyplatenia štátnej prémie. Táto účasť štátnych prostriedkov je pri nízkom úročení vkladov sporiteľov rozhodujúcim motívom podieľať sa na stavebnom sporení i bez konkrétnej predstavy použiť nasporené prostriedky na bytové účely. Práve štátna prémia je najviac diskutovanou témou stavebného sporenia, a tým aj použitia disponibilných štátnych zdrojov na rozvoj bývania. Na jednej strane je podpora v Európe dlhoročne overeného systému poskytovania štátnej prémie tzv. priateľským sporiteľom, ktorí sa podieľajú na vytváraní fondov, z ktorých sa následne pridelujú pôžičky stavebným sporiteľom. Na strane druhej je spochybnenie použitia obmedzených štátnych zdrojov na iné než "bytové" účely a snaha o ich alokáciu na konkrétne investície do bytovej výstavby. Argumenty na oboch stranách majú svoje opodstatnenie a pre budúcnosť stavebného sporenia je potrebné citlivo zvážiť pre a proti každého alternatívneho riešenia, najmä z pohľadu konkrétného prínosu do bytového hospodárstva.

Z hľadiska objektívneho významu stavebného sporenia je nesporné, že bude aj v budúcnosti jedným z hlavných pilierov financovania bytovej výstavby na Slovensku.

V záujme vytvorenia stabilných zdrojov financovania bytovej výstavby bude dôležité:

- analyzovať alternatívne možnosti použitia štátnych prostriedkov na podporu bývania,
- podporovať vzájomnú informovanosť bankových inštitúcií, sporiteľní a klientov, využívať skúsenosti a know how zo zahraničia,
- vymedziť transparentnú účasť štátu na podpore hypotekárneho bankovníctva: stanoviť presné podmienky udelenia bonifikácie časti úrokov Štátnym fondom rozvoja bývania, umožniť žiadateľovi o úver mať istotu (ne)pridelenia bonifikácie úrokov pred schválením žiadosti o hypotekárny úver v banke, čo môže vážne ovplyvniť jeho rozhodnutie, zatriktívniť účasť subjektov kapitálového trhu nezdaňovaním úrokových výnosov z hypotekárnych záložných listov, poskytovanie garancií za úvery,
- podporovať konkurenčné prostredie udelením licencií k hypotekárnym obchodom bankovým subjektom spĺňajúcim stanovené kritériá,
- vytvoriť účinný systém zabezpečovacieho práva banky, zmeny ustanovení Občianskeho zákonníka,
- doriešiť krytie hypotekárneho úveru nehnuteľnosťou, podľa nanovoších informácií je už aj rozostavaná stavba z pohľadu katastrálneho úradu defino-

vaná ako nehnuteľnosť a preto môže byť použitá ako záruka na ručenie na hypotekárny úver, bude potrebná novelizácia Katastrálneho zákona,

- podporiť prehľadný systém štátnej podpory stavebného sporenia, ktorý by bol stabilný pre šesťročný cyklus stavebného sporenia,
- citlivo zvážiť otázku priateľských sporiteľov, analyzovať možnosti najúčelnejšieho použitia obmedzených štátnych prostriedkov na podporu bytovej výstavby a trhu s bytmi a pod.

K štátnej účasti na riešení bytových problémov možno uviesť, že:

Efektívna bytová politika stimuluje dopyt po bytoch ochranou vlastníckych práv, vytvorením stabilných zdrojov financovania bytovej výstavby a smerovaním podpory pre tých, ktorí ju naozaj potrebujú. Ponuku bytov možno stimulovať investovaním do infraštruktúry, vytvorením motivačného a transparentného legislatívneho rámca, podporou hospodárskej súťaže v sektore stavebníctva, a vytvorením inštitucionálnej štruktúry riadenia sektoru bytovej výstavby.

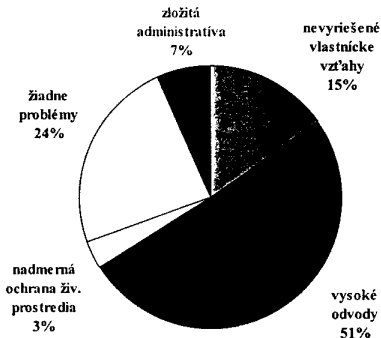
Na záver by som sa chcel dotknúť potreby prevzatia veľkej časti zodpovednosti za vyriešenie otázky bývania samotným občanom. Za niekoľko desiatok rokov štátneho opatrovníctva v bytovej výstavbe a rozsiahlych subvencií v oblasti nájomného a bytových služieb si obyvatelia zvykli na lacné bývanie. Väčšina obyvateľov na Slovensku je v súčasnosti už dostatočne zrejme, že obstaranie bytu a samotné bývanie je skutočne drahé, **chýba im však pocit vlastnej zodpovednosti niest' zvýšené náklady na bývanie**. Podiel výdavkov na bývanie na celkových výdavkoch slovenských domácností predstavuje v súčasnosti približne 13–14 percent, čo je v porovnaní s priemerom krajín EÚ (asi 22%) nízka úroveň. A to i napriek skutočnosti, že na Slovensku sa v porovnaní s vyspelými krajinami vydá nepomerne viac na stravu (pomer výdavkov na stravu a bývanie na Slovensku je približne 2,5 : 1, naopak, napr. vo Švajčiarsku a USA 1 : 2) **GRAF 7**. Pre plynulú obnovu bytového fondu by sa podiel nákladov na bývanie mal bližšie k 1/3 celkového rozpočtu domácností, ako vyplýva z viacerých zahraničných zdrojov. Do budúcnosti možno teda očakávať, že podiel výdavkov na bývanie bude rásť, či už na úkor výdavkov na ostatné položky alebo úroveň úspor. Bývanie má svoju vysokú cenu v každej civilizovanej krajine, ktorá v daných podmienkach dosahuje určitú výšku bez striktné väzby k celkovej životnej úrovni (je rozhodujúcim výdavkom bez ohľadu na rozvinutosť krajiny).

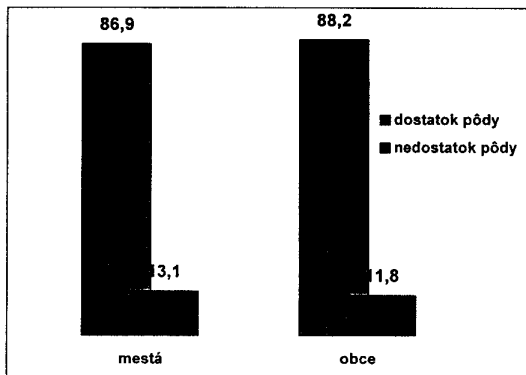
Takýto posun v štruktúre výdavkov slovenských domácností je spojený najmä s uvedením si skutočnosti, že bývanie je naozaj drahé. Byt a jeho prevádzka sa stáva pravdepodobne najväčšou životnou investíciou bežného občana. Je tomu podobné aj v zahraničí. Aby však tento rast nebol len výsledkom pokračujúceho zanedbávania existujúcich problémov, bude nutné pristúpiť k systematickému a prehľadnému odstraňovaniu spomenutých prekážok.

Ďakujem za pozornosť.

- systém poplatkov za odňatie pôdy z PPF,
- neefektívna činnosť katastrálnych úradov,
- nedoriedené majetkové vzťahy k pozemkom, neochota vlastníkov pôdy odpredať pozemky,
- nedostatok infraštruktúrne zainvestovaných pozemkov,
- nevyjasnená situácia financovania a následného vlastníctva inžinierskych sietí,
- potreba deregulácie nájomného, odkladanie liberalizácie,
- chátrajúci bytový fond, chýbajúce prostriedky na jeho údržbu a obnovu,
- právna úprava nájmu bytu,
- nedoriešený systém štátnych príspevkov na bývanie,
- obmedzené verejné zdroje na podporu bytovej výstavby,
- súčasné rozdelenie verejných rozpočtov medzi štát a obecné samosprávy,
- nedostatočné daňové zvýhodnenie investícií do bytovej výstavby,
- chýbajúci dlhodobý kapitál na Slovensku,
- nerozvinuté formy komerčného úverovania bytovej výstavby, najmä hy-potekárneho bankovníctva,
- nedoriešená privatizácia obecného bytového fondu,
- transformácia bytových družstiev,
- systém regulácie cien vody a energie,
- nedostatočné chápanie vlastnej zodpovednosti za bývanie u obyvateľstva

Bariéry odňatia pozemkov z pôdneho fondu za účelom bytovej výstavby z pohľadu mestských a obecných samospráv:

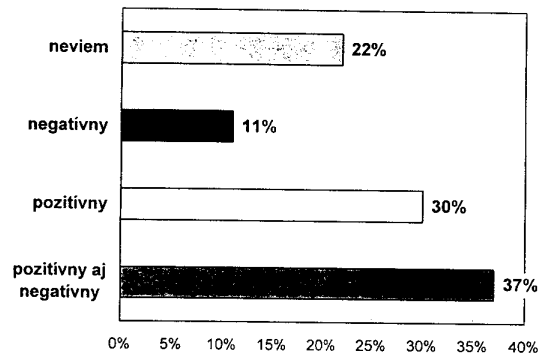




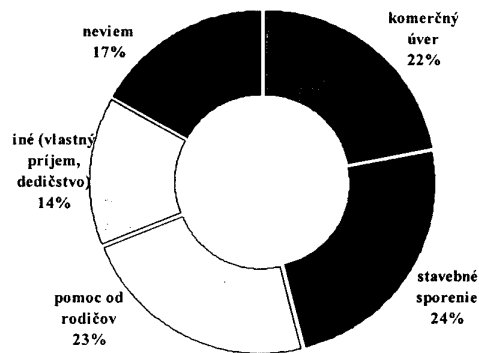
Poradie prekážok bytovej výstavby z pohľadu zástupiteľov miest a obcí na Slovensku:

1. nedostatočná štátna podpora bytovej výstavby
2. nejasnosť financovania výstavby infraštruktúry a jej vlastníctva
3. nedostatočné finančné zdroje obcí a miest
4. nefunkčnosť kapitálového trhu, najmä hypotekárneho bankovníctva
5. nedostatok zainvestovaných pozemkov
6. vysoké odvody za odňatie pozemkov z pôdneho fondu
7. nedostatky v legislatíve týkajúcej sa nájomného vzťahu (ochrana neplatičov)
8. regulácia nájomného
9. nedostatočný záujem obyvateľstva o bytovú výstavbu

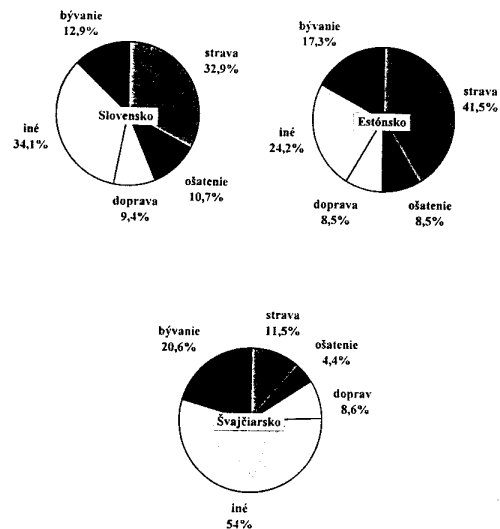
Deregulácia nájomného je podľa zástupcov miest a obcí SR v riešení bytovej problematiky krok:



Zdroje financovania obstarania bytu mladými ľuďmi:



Štruktúra priemerných peňažných výdavkov domácností vybraných krajín v rokoch 1995-96:



MAKROEKONOMICKÉ SÚVISLOSTI BYTOVÉHO HOSPODÁRSTVA

Trh a jeho ohraničenia

Bývanie je sociálnym problémom prvoradej dôležitosti. Je však aj významným národohospodárskym problémom. Tejto druhej otázke – niektorým ekonomickým a makroekonomickým súvislostiam bytového hospodárstva – chce byť venovaný tento príspevok.

Efektívnosť, vynakladanie prostriedkov s maximálnym úžitkom, je vrcholným kritériom v celej ekonomike, a teda aj v bytovom hospodárstve. V bytovom hospodárstve je efektívnosť o to dôležitejšia, že tu sú viazané obrovské prostriedky. V roku 1989 predstavovali základné prostriedky bytového hospodárstva viac ako polovicu fixného kapitálu takého kolosu, akým je priemysel. V konsolidovaných ekonomikách funguje dômyselný systém, zabezpečujúci efektívnosť v priemysle. V našom bytovom hospodárstve tomu tak nie je. Avšak efektívne prevádzkovanie a rozvoj bytového fondu je podmienkou nielen pohody užívateľov bytov, ale i zdravia celého národného hospodárstva.

Trh je prostriedkom k zefektívneniu (aj) bytového hospodárstva, a to vďaka tomu, že odmeňuje pričinných a sankcionuje neefektívnych. Avšak od tejto všeobecnej pravdy sa reálny trh odlišuje, a to aj v rozvinutých trhovkách ekonomikách. Osobitne obytný dom a byt je tovarom, ktorý sa odlišuje od bežného spotrebného tovaru. Tak presťahovanie sa do iného bytu je podstatne nákladnejšie, než napr. zámena jedného mliekára za druhého. Majiteľ nájomného domu je do značnej miery v pozícii lokálneho monopolistu. Proti možnosti zneužívať túto kvázi monopolnú pozíciu musí byť nájomník bytu chránený; prakticky v každej krajine preto existujú zákony na ochranu nájomníkov, t. j. zákony obmedzujúce úplne voľný, ultraliberalistický trh s bytmi. Na druhej strane vlastník bytového domu musí byť zabezpečený proti zneužívaniu tejto ochrany.

Ďalšou osobitosťou trhu v oblasti bytového hospodárstva je, že bytové domy sú objekty s veľmi dlhou dobou životnosti. Pri ich výstavbe trh do značnej miery zlyháva. Je tu určitá paralela s lesným hospodárstvom. Trh je veľmi podnikavý pri rúbaní lesov, avšak pri znovuzalesňovaní, ktorého plody zožnú až budúce generácie, tak podnikavý nie je; výsadbou lesov všade v trhovkách ekonomikách reglementuje štát. Bytová výstavba je ďalším prípadom, kde je účasť štátu nevyhnutná. Moderný štát sa na bytovej výstavbe aj reálne zúčastňuje; pravda, snaží sa to robiť tak, aby neprebral celé bremeno iba na seba, ale usi-

luje sa využívať čo najviac a v prvom rade aktivitu samotných záujemcov o bytovú výstavbu.

Programovaný rozsah bytovej výstavby

Výstavba rodinného domu je pre jednotlivca veľkou celoživotnou investíciou. Aj pre ekonomiku ako celok je bytová výstavba mimoriadne nákladná záležitosť. Mimo energetiky niet takej druhej oblasti, ktorá by sa čo do investičnej náročnosti dala porovnať s bytovou výstavbou. Bol to práve tento veľký objem prostriedkov vkladánych predtým každoročne do bytovej výstavby, ktorý provokoval tvorcov restriktívnej transformačnej stratégie siahnuť na túto "veľkú rybu" a na úkor bytovej výstavby zmierniť dopady transformačnej recesie v iných sektoroch citlivejších oblastiach, napr. v mzdovej oblasti. Takto ale vznikol v bytovej oblasti veľký, skrytý vnútorný dlh voči budúcim generáciám.

Údaje o poklese – fakticky o kolapse – bytovej výstavby sú dostatočne známe. Pripomením iba – v ďalšom sa k tomuto údaju budem vracáť –, že v roku 1989 sa postavilo 33 437 bytov. Do roku 1996 sa bytová výstavba sevrkla na pätinu (6 257 bytov). V ukazovateli "počet novopostavených bytov na 1 000 obyvateľov" sa v tomto období zaznamenal pokles zo 6,3 novopostavených bytov na 1,1 bytu. V roku 1996 bolo možné novým bytom zabezpečiť iba každý piaty nový manželský pár. Treba ešte dodať, že bytová výstavba poklesla vo všetkých okolitých transformujúcich sa krajinách, avšak nikde nepoklesla tak hlboko ako na Slovensku.

Predpokladajúc, že sme už dosiahli "dno" poklesu bytovej výstavby, stojíme pred úlohou jej oživenia. Bude to úloha mimoriadne zložitá – okrem iného a predovšetkým pre jej veľkú investičnú náročnosť.

Mám na to, že program bytovej výstavby by sa mal orientovať na výstavbu cca 33 000 bytov ročne (pochopiteľne s určitou, no čo najstrmšou nábehovou krivkou). V prospech takto postavenej úlohy možno argumentovať napr. tým, že z jej vyplývajúcich 6,1 novopostavených bytov na 1 000 obyvateľov zodpovedá úrovni iných, napr. radu západoeurópskych krajín, ktoré nadto majú menší prírastok obyvateľstva a menšie podližnosti voči minulosti než my. Protiargumentom môže byť, že takýto program nerátá s vyrovnávaním podližností z posledných 6–7 rokov a že ho teda treba zvýšiť. Realnosť náročnejšieho – sociálne bode sporu odôvodneného – programu, ktorý by z vyrovnávania takýchto podližností vyplýval, by však bolo treba zvažovať z hľadiska celkového potenciálu našej ekonomiky.

A je to práve celkový potenciál slovenskej ekonomiky, ktorý hovorí v prospech realnosti programu výstavby 33 000 bytov ročne. Takýto rozsah bytovej výstavby totiž slovenská ekonomika už zvládla, a to – ako som to už uvádzal – v roku 1989 a dodávam, že aj v rade rokov predtým. Úroveň slovenskej ekonomiky, meraná ukazovateľom hrubého domáceho produktu, sa podľa oficiálnych údajov v roku 1997 značne (na 95%) priblížila k predtransformačnej úrovni

a zrejme ju prekročí v rokoch plného rozbehu realizácie bytového programu. Globálne zdroje teda tu sú a budú. Pôjde o to, aby sa pomocou vhodnej hospodárskej politiky tieto globálne zdroje rozdelili tak, aby sa navrhovaný bytový program zrealizoval. Otázka stojí teda tak, či toľko diaľnic, bavorákov, či toľko úverov privatizantom, alebo či bytovú výstavbu preferovať viac než doteraz. A takýto strategický manéver, strategickú voľbu hospodárska politika urobíť môže. A práve porovnanie úrovne HDP v terajšom roku s úrovňou roku 1989 ukazuje, že globálne zdroje na uvažovaný bytový program existujú a že ťažiskovou otázkou je teda zmena hospodárskej politiky v prospech bytovej výstavby.

Ťažisko sa teda presúva od otázky globálnych zdrojov do otázky, či je takýto strategický manéver prerozdelenia zdrojov v prospech bytovej výstavby realizovateľný. Necháme stranou otázku politickej vôle, i keď ona bude zrejme hrať rozhodujúcu úlohu. Zamerajme sa na ekonomickú, predovšetkým makroekonomickú stránku veci. Použijeme metódu porovnávania s inými ekonomickými procesmi.

Uvažovaný program bytovej výstavby bude vyžadovať cca 30 mld Sk ročne. Znáčaj časť z tohto objemu bude pripadať na individuálnu výstavbu rodinných domov. Treba, pravda, rátať – ako sme to už uvádzali – s určitou (čo najstrmšou) nábehovou krivkou, ktorej strmosť bude v podstatnej miere závisieť od vecných predpokladov – najmä od možnosti územnej prípravy a od oživenia stavebných kapacít; územná príprava bytovej výstavby sa zanedbala a stavebné kapacity pre bytovú výstavbu boli v procese transformácie rozdrobené a značne ochromené. Pre porovnanie – uvažovaný bytový program predstavuje cca 14% investícií do fixného kapitálu v roku 1996. Jeho náročnosť je teda nemalá.

Opätovne pre porovnanie – do výstavby diaľnic máme investovať cca 17 mld ročne v niekoľkých najbližších rokoch. Časť prostriedkov na to určených by asi bolo efektívnejšie vynaložiť na bytovú výstavbu. To, že sa prostriedky na výstavbu diaľnic podarilo sústrediť behom veľmi krátkej doby, ukazuje, že možnosti strategického presunu zdrojov na bytovú výstavbu tiež nie sú malé – ak existuje politická vôľa urobiť to. Na dovoz áut sa v roku 1996 vynaložilo 22 mld Sk, o efektívnosti čoho možno právom pochybovať.

Strategické presuny sa robia najľahšie za pohybu. Prírastok investícií do fixného kapitálu činil v roku 1996 viac ako 60 mld Sk. To sa, pravda, v budúcich rokoch môže meniť, predsa však minuloročný vývoj ukazuje, že investičný potenciál slovenskej ekonomiky je uvažovanému programu bytovej výstavby primeraný.

Zhrnúc teda uvedme, že uvažovaný program výstavby 33 000 bytov ročne vcelku zodpovedá globálnym zdrojom slovenskej ekonomiky, ako aj možnostiam strategických presunov v štruktúre investícií, i keď tento presun bude tak vo vecnej, ako aj finančnej oblasti náročnou úlohou.

Prínosy bytového programu

Prínosy uvažovaného bytového programu v sociálnej oblasti sú jednoznačné.

Pokiaľ ide o makroekonomickú oblasť, uvedme, že uvažovaný rozsah bytovej výstavby by vytvoril priestor na zvýšenie hrubého domáceho produktu cca o 7%; jej prínos pre oživenie našej ekonomiky by teda bol významný. Tento prínos by však bol nižší, ak by sa bytová výstavba uskutočňovala na úkor investícií v iných oblastiach. Významný je aj ten rys bytovej výstavby, že zvyšuje sporivosť obyvateľstva, čo je veľmi významným národohospodárskym záujmom. Pri výstavbe rodinných domov je to evidentné. Aj rôzne formy družstevnej výstavby majú túto črtu. A konečne, žiadna iná oblasť investičnej výstavby nevytvorí v takom rozsahu ďalšie súkromné investície, ako je nákup bytového zariadenia.

V prospech bytovej výstavby hovoria aj aspekty platobnej bilancie štátu. Bytová výstavba – ako sa všeobecne uznáva – je ten smer investičnej činnosti (a vôbec oživenia ekonomiky), ktorý najmenej zatažuje platobnú bilanciu, je málo náročný na dovoz. Zatiaľ čo napr. výstavba diaľnic vyžaduje hodne zdrojov z dovozu a ďalej cementu, asfaltu a pohonných hmôt vyrábaných na báze dovážaných energetických zdrojov, bytová výstavba závisí na dovoze v ďaleko menšej miere a vo väčšej miere pomáha rozvíjať výrobu na báze domácich zdrojov.

Prínosom bytovej výstavby je ďalej to, že je významným prostriedkom oživenia a trvalého rastu ekonomiky, a teda aj rastu zamestnanosti a znižovania nezamestnanosti. Pokúsili sme sa vyčíslit, aký prírastok zamestnanosti by umožnil uvažovaný program bytovej výstavby. Pre nedostatok alebo malú spoľahlivosť terajších údajov, odhad sme robili hlavne na údajovej základni roku 1989 (produktivita sa odvtedy nezlepšila, skôr sa zhoršila).

Prírastok zamestnanosti odhadujeme takto:

- 45 000 pracovníkov bude zamestnaných priamo v stavebných organizáciách realizujúcich výstavbu 33 000 bytov ročne v rámci komplexnej bytovej výstavby;
- 26 000 pracovníkov bude zamestnaných u subdodávateľov pre bytovú výstavbu (prakticky ide o subdodávateľské priemyslové podniky);
- 37 000 predstavuje zamestnanosť z toho titulu, že bytová výstavba, tak ako každá investičná činnosť, zvyšuje agregátny dopyt, a teda vyvoláva zvýšenie výroby a zamestnanosť v celej ekonomike, a to v rozsahu investičného multiplikátora. Výšku multiplikátora odhadujeme veľmi opatrne na 1,3;
- 34 000 bude potrebných na výrobu bytového zariadenia. Ako sme už uvádzali, významným špecifikom bytovej výstavby je, že okrem nákladov in-

vestora na výstavbu bytového domu vynakladá užívateľ bytu ďalšie značné investície do zariadenia bytu.

Od týchto počtov treba, samozrejme, odrátať tých pracovníkov, ktorí sú už zamestnaní na terajšej, i keď skromnej bytovej výstavbe.

Úhnom dospievame k počtu cca 115 000 pracovníkov, o ktorých by sa zvýšila zamestnanosť realizáciou uvažovaného bytového programu. Tieto údaje dokazujú, že tento program je významným prínosom pre riešenie takého kardinálneho problému, akým je rast zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti. Zvýšenie zamestnanosti vyvolané priamo i nepriamo bytovou výstavbou predstavuje potenciálny zdroj pre zníženie terajšej nezamestnanosti o celú tretinu.

Uvažovaný program bytovej výstavby si zasluhuje podporu aj odborových organizácií. Niet mnoho príležitostí, kde odbory môžu pre podstatné zníženie nezamestnanosti urobiť niečo viac a niečo konkrétnejšieho, než je program oživenia bytovej výstavby. Podpora odborov je o to dôležitejšia, že ľudia v bytovej núdzi – či sú členmi odborov alebo nie – sú rozptýlení a ťažko organizovateľní, kým odborári sú organizovanejší a môžu viac urobiť pre obhajovanie záujmov ľudí, na ktorých dolieha bytový problém.

Bytový problém je v prvom rade problémom mladých ľudí. Osobitne to platí o vysokoškôľákov; tí sú počas štúdia často odkázaní na internát a po nástupe do zamestnania spravidla nemôžu rátať s ubytovaním u rodičov. Program oživenia bytovej výstavby by mal zahrňovať výslovne aj výstavbu internátov. Bytový program si zaslúži podporu zo strany mladých ľudí (najmä vysokoškôľákov) a mládežníckych organizácií.

K niektorým úlohám štátu

V predošlom texte sme sa už zmienili o tom, že moderné bytové hospodárstvo sa nezaobíde bez účasti štátu na ňom. Avšak nezdravé by bolo extrémne riešenie: tak ako nemôže platiť, že bývanie je starosťou iba občana samotného, nemôže platiť ani opačný extrém – že celú zodpovednosť za bytové hospodárstvo nesie iba štát. Najefektívnejší môže byť iba taký systém, pri ktorom sa podelia účasti štátu v čo najväčšej miere využívajú podnety k efektívnemu konaniu nájomníkov bytov, vlastníkov bytových domov, účastníkov výstavby bytových domov, finančných inštitúcií atď.

Najdôležitejšou zrejme bude úloha štátu pri takom presmerovaní finančných prúdov v celej ekonomike, aby došlo k reštrukturalizácii investičnej činnosti v prospech bytovej výstavby. Sem budú patriť zvýšené príspevky zo štátneho rozpočtu do fondu rozvoja bývania a príspevky k stavebnému sporeniu. Zrejme bude nutné prispievať obciam na výstavbu bytovej infraštruktúry. Avšak rozhodujúcu úlohu pri bytovej výstavbe môžu zohrať iba mimorozpočtové zdroje, predovšetkým hypotekárne úvery. Avšak i tu prípadnú štátnu dôležitú úlohu, najmä pri štarte trhu hypoték a eventuálne pri sanácii hypotekárnych

bánk, keby sa nie vlastnou vinou dostali do krízy (pozri napr. sanáciu amerických sporiteľní, ktoré sa dostali do krízy v dôsledku inflácie v osemdesiatych rokoch).

Zložité a aj politicky citlivé úlohy stoja a nejakú dobu ešte budú stáť pred štátnymi orgánmi pri regulovaní nájomného. Na jednej strane bez ekonomického alebo aspoň nákladového nájomného nie je možný systém efektívneho hospodárenia s takým obrovským majetkom, aký predstavujú bytové domy. Na druhej strane naše mzdy a dôchodky nemajú takú štruktúru, aby z nich takéto nájomné bolo možné platiť. Preto reforma (zvýšenie) nájomného môže prebiehať iba ruka v ruke s reformou miezd. Možno si napr. predstaviť tripartitné rokovanie, pri ktorých sa vývoj miezd bude dávať do súvislosti jednak s očakávanou infláciou, ako aj s pripravovaným zvýšením nájomného. To isté platí o úpravách dôchodkov. O tom, že takýto manévrovací priestor môže vzniknúť, svedčí vývoj v minulom roku, kedy reálne mzdy (po očistení o infláciu) vzrástli cca o 500 Sk. Celý proces reformy nájomného a reformy miezd (dôchodkov) môže byť iba postupný. Okrem toho treba rátať s príspevkami pre sociálne slabé skupiny nájomníkov.

Potrebné budú aj ďalšie legislatívne úpravy, napr. zamerané na uľahčenie získavania (eventuálne vyvlastnenia) pozemkov pre bytovú výstavbu.

Pre zvládnutie úloh štátu v bytovom hospodárstve bude treba zvážiť aj niektoré ďalšie opatrenia v inštitucionálnej oblasti. Platí to predovšetkým o osobitnom orgáne pre záležitosti bytovej výstavby. V Poľsku, kde bytová výstavba nie je až taká zlá ako na Slovensku, zriadili nový Úrad pre byty a urbanistickú výstavbu, a to za situácie, kedy znížili počet ministerstiev v rámci radikálnej prestavby vládnych orgánov. Osobitné orgány (niekde aj na úrovni ministerstiev) pôsobia i v rade západoeurópskych krajín.

Zdá sa taktiež, že by bolo vhodné vrátiť sa k niektorým prvkom bývalej komplexnej bytovej výstavby. Za uváženie stojí napr. zabezpečenie projektovania a rozpočtovania typizovaných obytných domov.

