

Bytová politika ako súčasť hospodárskej politiky štátu¹

Každý štát na riešenie problémov súvisiacich s bývaním využíva vlastnú bytovú politiku vychádzajúcu zo sociálnej politiky a historických podmienok. Historické postoje k riešeniu bytových otázok sa v minulosti často menili, čo malo tiež vplyv na vývoj sociálnych teórií, ktorý nebol jednoduchý, pretože vývoj v jednotlivých štátoch bol ovplyvnený spoločenskými zmenami, svetovými vojnami, hospodárskymi krízami, napríklad vedecko-technickou revolúciou. Sociálne teórie podľa Baara (Baar, 1998) môžeme rozdeliť na klasické sociálne teórie, liberálne sociálne teórie a kolektivistické sociálne teórie.² Roebroek (Roebroek, 1992) ich rozdeľuje podľa cieľových skupín populácie, na tie, ktoré boli zamerané na klasické vnímanie sociálnej politiky,³ konzervatívne vnímanie sociálnej politiky,⁴ kolektivistické vnímanie.^{5 6} Vývoj sociálnych teórií, a teda aj bytovej politiky bol ovplyvnený aj vnímaním sociálneho štátu, tak ako to naznačil vo svojich prácach Baar (1998) a Esping Andersen (1990).

Bytová politika štátu sa zaoberá vzťahmi medzi subjektmi a procesmi súvisiacimi s uspokojovaním potrieb v oblasti bývania.⁷ Je zároveň kombináciou ekonomických, sociálnych, právnych a technických súvislostí bývania, pričom je priamo závislá od ekonomických podmienok danej krajiny. Základným kritériom úspešnosti bytovej politiky je zabezpečenie dlhodobej dostupnosti bývania pre všetky sociálne skupiny obyvateľstva, pretože v súčasnej etape vývoja spoločnosti, sú len niektorí schopní platiť náklady novej výstavby z vlastných zdrojov. Vymedzujeme štyri typy (modely) bytovej politiky najmä

¹ Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA 1/0002/16 Socio-ekonomické aspekty bytovej politiky v kontexte migrácie pracovnej sily. 2016 – 2018

² Ide o rozdelenie, ktoré vychádza z amerického vnímania, Libertarians theories, Liberal theories, Collectivist theories. Problematikou rozdielov v chápaní pojmov, ktoré pomenovávajú historické ekonomické prístupy, sa zaoberal aj Hayek.

³ Za cieľovú skupinu obyvateľov boli považované najchudobnejšie vrstvy obyvateľstva. Sociálna politika bola zameraná na striktné vymedzenie práv, kontrolu hygienických podmienok a stanovení povinnej školskej dochádzky.

⁴ Cieľovou skupinou obyvateľstva boli pracujúci. Sociálna politika bola zameraná na reprodukciu pracovnej sily.

⁵ Cieľovou skupinou je celá populácia krajiny, všetci obyvatelia.

⁶ ROEBROEK, J. M. 1992. *The Imprisoned State*, 1992

⁷ LABAJ, J. 1993. Byty, bývanie a bytová politika v trhovom hospodárstve. Bratislava, Elita 1993.

podľa tradícií a rôzneho zapojenia úlohy štátu v ekonomike. Prvý typ je vnímaný ako sociálno-demokratický, založený na využití občianskej solidarity poskytovaním sociálnych služieb. Podporuje rovnaký prístup všetkých občanov k bývaniu a intervenuje na trhu s bytmi. Tento typ bytovej politiky uplatňujú škandinávске krajiny. Druhý typ vychádza z korporativistického chápania sociálneho štátu, ktorý sa odvíja z pracovnej aktivity občanov, ale zároveň vníma sociálnu diferenciaciu obyvateľstva. Spolieha sa na trh pri uplatňovaní tiež silnej štátnej intervencie v prospech sociálne slabších obyvateľov. Uplatňuje sa vo Francúzku, v Holandsku a Rakúsku. Tretí typ vychádza z liberálneho chápania verejných sociálnych služieb, dôraz sa kladie na individuálnu aktivitu. Štát sa zaujíma len o tie skupiny obyvateľov, ktoré sú v hmotnej núdzi a nie sú schopné situáciu vyriešiť samy. Dôraz je položený na adresnú pomoc. Uplatňuje sa vo Veľkej Británii. Štvrtý typ bytovej politiky ponecháva starostlivosť o bývanie na občanovi- jednotlivcovi. Štát sa angažuje len minimálne, a to cez sociálnu záchrannú sieť. Uplatňuje sa v Grécku a Portugalsku.⁸ Z uvedenej skutočnosti vyplýva úloha stanoviť vzťahy medzi subjektmi pri zabezpečovaní diferencovaných a meniacich sa potrieb bývania obyvateľstva na kvantitatívne vyššej úrovni, vytvárať podmienky, aby na kapitálovom trhu bol dostatok finančných prostriedkov pre bytovú výstavbu, a to predovšetkým daňovou politikou, ako aj podmienkami pre efektívnu konkurenciu súkromných firiem pri plnení svojich povinností. Takisto treba prihliadať na sociálne aspekty bytovej politiky, aby sa neprehlbovali rozdiely v bývaní medzi sociálnymi skupinami obyvateľstva, dané výškou nájomného a príjmami jednotlivých domácností, ale aj inštitucionálne usporiadať bytovú politiku, posilňovať prepojenie medzi politikou bývania, tvorbou pracovných miest, ochranou životného prostredia, zachovaním kultúrneho dedičstva, mobilizáciou zdrojov a aj ich efektívnym využitím, posilňovať informačné systémy zamerané na bývanie.

Bytovej politike a bývaniu sa venovala veľká pozornosť hlavne v období po druhej svetovej vojne, keď nastal v Európe akútny kvantitatívny nedostatok bytov. S narastajúcou potrebou výstavby nových bytov stavebníctvo zaznamenalo značný rozvoj a stavebná produkcia sa stala najdôležitejším ukazovateľom ekonomického rozvoja. Počet novopostavených bytov vo väčšine európskych krajinách rýchlo rástol. Vrchol nastal na začiatku sedemdesiatych rokov 20. storočia, odkedy sa proces povojnovej výstavby začal pomaly zastavovať, pretože sa ukázalo, že novopostavené byty a domy už nebolo možné

⁸ STANEK, V. 1999. Sociálna politika. Bratislava. Sprint, 1999.

v rozumnom čase prenajať, resp. predať (príkladom bolo napríklad Švédsko, Dánsko, Holandsko, Nemecko, Švajčiarsko). So zvyšovaním počtu bytov sa zvyšoval aj počet prázdnych bytov, čo následne viedlo k definovaniu nových cieľov v smerovaní vývoja bytovej politiky.

V súčasnosti sa bytová politika a bytová výstavba vyvíja v jednotlivých európskych krajinách na jednej strane v závislosti od vývoja potrieb danej ekonomiky a na strane druhej na základe cieľa bytovej politiky, ktorým je v každej krajine snaha o vytváranie podmienok na primerané bývanie pre všetkých obyvateľov a všetky domácnosti v danej krajine. Napriek tomu, že bývanie nepatrí do rámca právomocí EÚ a že v tejto problematike sa naplno uplatňuje princíp subsidiarity, podľa názoru Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru (ďalej EHSV) by sa tento princíp mal brať do úvahy pri realizácii európskych politík s cieľom reagovať na kritickú sociálnu situáciu a nedostatok bytov pre najchudobnejších ľudí (ale aj pre ľudí s nízkym príjmom a mladých ľudí, ktorí začínajú pracovný život a zakladajú si rodinu). Právo na bývanie je zachované v ústavách viacerých členských štátov vrátane Belgicka, Španielska, Grécka, Portugalska, Fínska a Holandska. Táto skutočnosť tak zvyšuje možnosť vytvorenia európskeho práva na bývanie. EHSV sa nazdáva, že začlenenie problematiky bývania do Charty základných práv priloženej k Zmluve o Ústave pre Európu je dôležitým a strategickým krokom a zároveň vyjadruje poľutovanie nad skutočnosťou, že právo na bývanie, alebo aspoň „právo na ubytovanie“ do nej nebolo začlenené. V súlade s Európskou chartou bývania, ktorú schválila skupina Európskeho parlamentu pre bývanie – URBAN – 26. apríla 2006 a ktorá obhajuje bývanie ako „nevyhnutnú potrebu“, EHSV víta iniciatívu Európskeho parlamentu vypracovať správu o bývaní a regionálnej politike. EHSV dúfa, že Európsky parlament podporí požiadavku výboru uznať právo na bývanie a navrhne partnerstvo s miestnymi a regionálnymi správnymi orgánmi s cieľom poskytnúť vhodnú úroveň bývania a cenovo ho sprístupniť tým, ktorí nemajú prístup na trh s bytmi.⁹

Základnou povinnosťou centrálnych štátnych orgánov je formulovať bytovú politiku s jasnými cieľmi a zaistiť potrebné nástroje na jej realizáciu. Štát vytvára a kontroluje legislatívu, ktorá sa týka všetkých úrovní bytovej politiky zahrňujúcich plánovanie, subvencovanie, financovanie bytovej výstavby a správy bytového fondu. Takisto priamo, ale aj nepriamo, pomocou finančných dotácií, subvencií, regulácií rôznych oblastí, podporou

⁹ Princíp práva na bývanie je akceptovaný. Otázna je potom uplatniteľnosť tohto práva, čiže inými slovami, podpora poskytnutá človeku, ktorý si nemôže nájsť bývanie. EÚ preto musí brať do úvahy podmienky, na základe ktorých je možné uplatniť právo na bývanie.

výskumu, šírením informácií a pod. sa snaží dosahovať priaznivý stav, ktorý má zabezpečiť cenovo dostupné a adekvátne bývanie. Niektoré krajiny sa vyznačujú vyšším stupňom centralizácie, v iných krajinách zasa záleží realizácia a kontrola bytovej politiky viac na samosprávach a obciach, ktoré reagujú na potreby občanov citlivejšie.

Základnými sektormi bývania sú verejný nájomný sektor, neziskový nájomný sektor, súkromný nájomný sektor, družstevný sektor, vlastnícky sektor. Vo verejnom nájomnom sektore sa najčastejšie uplatňuje nákladové nájomné, prípadne nájomné, ktorého výška je odvodená od príjmov nájomcov a nedosahuje nákladovú úroveň. Preto musí byť takáto prevádzka nájomných bytov dotovaná. Relatívne nízke nájomné vytvára nadmerný dopyt po tomto type bývania, ktorý však nemôže byť uspokojený.¹⁰ Neuspokojený dopyt spolu s prídlovým systémom realizovaným prostredníctvom verejnej správy je často zdrojom korupcie. V tomto sektore sú obvykle uplatňované nájomné zmluvy na neurčitý čas a práva nájomníkov sú veľmi rozsiahle. Niekedy sa uplatňuje participácia nájomníkov na správe bytového fondu. V prípade verejného nájomného bývania je tzv. neadekvátne obsadenie bytového fondu, keď v tomto sektore bývajú nájomníci, ktorí nepotrebujú v oblasti bývania pomoc štátu.¹¹ Súkromný nájomný sektor je charakteristický tým, že súkromní prenajímatelia usilujú o maximálny zisk z prenájmu bytu, čím sa dostávajú do rozporu so záujmami nájomníkov. Jednotlivé štáty sa túto oblasť snažia do určitej miery usmerňovať, a to prostredníctvom rôznych foriem regulácie či kontroly nájomného. Ide napríklad o stanovenie maximálnej hranice nájomného, pričom táto hranica sa môže zvyšovať automaticky podľa vývoja spotrebiteľských cien alebo manuálne, rozhodnutím štátneho orgánu. Inou formou je stanovenie maximálneho zisku prenajímateľa a pod.¹² Bývanie v súkromnom nájomnom sektore si môžu zabezpečiť aj problémové domácnosti, ktorým musí byť poskytnutá z verejného sektoru určitá podpora, (napr. garancia za platenie nájomného, za úhradu prípadných opráv a pod.). V takomto prípade riešením bývania problémových domácností

¹⁰ STANEK, V. 1999. Sociálna politika. Bratislava. Sprint, 1999.

¹¹ Rodiny, ktorých príjmy vzrástli nad stanovený limit potrebný pre vstup do tohto sektora. Riešením je buď uplatňovanie určitých doplnkových platieb, ako je tomu v Nemecku, alebo ukončenie nájomnej zmluvy a obsadenie bytu novým nájomníkom z cieľovej skupiny.

¹² V Dánsku, Veľkej Británii a Švédsku bola existencia tohto sektora v určitej dobe spochybňovaná na základe toho, že nie je dobré zarábať na uspokojovaní základných sociálnych potrieb ľudí. Domnievali sa, že tento sektor má v rámci zachovania slobody právo existovať, ale že nie je možné očakávať výrazné sociálne správanie prenajímateľa a preto je nutná intervencia štátu. Pokiaľ má štát záujem uplatňovať v tomto sektore reguláciu, musí ju spojiť s vysokou ochranou nájomníkov, aby sa prenajímatelia nemohli regulácii vyhnúť. Regulácia nájomného nereagujúca žiadnym spôsobom na vývoj situácie na lokálnom trhu s bytmi je dlhodobo neudržateľná a je ospravedliteľná len v období určitých kríz. Následná liberalizácia vedie k mnohým sociálnym nepokojom a problémom, pretože nájomné po regulácii väčšinou rastie.

môže byť situácia, keď si byty v súkromnom nájomnom sektore prenajme napr. obec a problémovým domácnostiam ich s výhodami prenajíma.

Družstevný sektor sa vyznačuje participáciou a rozsiahlymi užívateľskými právami nájomníkov, resp. vlastníkov bytov. V závislosti od konkrétnych právnych úprav týkajúcich sa najmä obchodovateľnosti členských podielov sa toto bývanie blíži buď k nájomnému, alebo k vlastníckemu bývaniu. Z toho vyplýva, že družstevné bývanie predstavuje určitý kompromis medzi vlastníckym a čisto nájomným bývaním a vytvára dostupné bývanie pre strednú vrstvu obyvateľstva.¹³ Bytové družstvá majú podľa platnej legislatívy danej krajiny rôznu právnu formu organizácie či rozsah právomocí. Napríklad v Holandsku sa stretáme s bytovými asociáciami, ktoré majú výlučne neziskový charakter s cieľom poskytovať ubytovanie pre starších občanov, podporovať vlastníctvo domov a majú investovať do opakovaného rozvoja domov a do oživenia mestských rezidenčných častí. Asociácie vlastníkov bytov majú voľnejšie právomoci a zabezpečujú údržbu, opravy spoločných častí budovy a vykonávanie komunálnych služieb. Ich aktivita závisí len od vedomostí členov asociácie.¹⁴

V rámci koordinačného rozmeru sa vzájomne prelínajú viaceré problémy spojené s bývaním, na riešenie ktorých je nevyhnutné zvoliť prístup na princípe subsidiarity a približovania sa k občanom. To zabezpečí simultánne zavádzanie rôznych určujúcich prvkov na zabezpečenie kvality života a prítlačivosti mestských priestorov prostredníctvom spoločnej metodológie podporujúcej účasť všetkých a ktorá je v súlade s Lisabonskou a Göteborgskou agendou. Takýto prístup môžu lepšie zrealizovať miestne orgány, ktoré sú schopné zabezpečiť ucelený prehľad, optimálnu koordináciu politik a iniciatív realizovaných v aglomerácii a dlhodobú víziu rozvoja mesta. Na podporu tohto prístupu je nutné realizovať horizontálnu koordináciu medzi všetkými politikami Európskej únie týkajúcimi sa bývania, vertikálnu koordináciu medzi subjektmi, ktoré sú na rôznej úrovni európskej, vnútroštátnej, miestnej, zamerané na bývanie a zmiešanú koordináciu medzi verejnými orgánmi, sociálno-

¹³ Z praxe mnohých štátov (Holandsko, Česká republika) vyplýva, že výstavba či rekonštrukcia družstevného bývania musí byť spojená s určitou významnou štátnou podporou, ako sú nízke úrokové sadzby, garancie štátu na úvery a pod. V opačnom prípade domácnosti zabezpečujúce si bývanie uprednostňujú nové vlastnícke bývanie pred družstevným bývaním.

¹⁴ Kondomíniový typ vlastníctva. S týmto typom vlastníctva sa môžeme stretnúť v Slovenskej republike, v Nemecku. Vlastníci jednotlivých bytov (fyzické osoby, právnické osoby, mestá, resp. štát a samosprávy) a komerčných priestorov sa podieľajú podľa pomeru ich vlastníctva k celku aj na vlastníctve spoločných priestorov ako je strecha, schodišťa, infraštruktúra a pod. Z tohto im vyplýva povinnosť, podľa ktorej sú zodpovední za pokrytie celkových nákladov za bývanie. Čiže vlastník nesie nielen zodpovednosť za náklady súvisiace s údržbou, opravami a modernizáciou svojej jednotky (bytu alebo komerčného priestoru), ale aj za náklady spojené so spoločnými priestormi kondomínia.

ekonomickými subjektmi a občianskou spoločnosťou. Mestá, regióny a členské štáty musia okrem iného disponovať mechanizmom na šírenie skúseností a „osvedčených postupov“ v oblasti politiky bývania na základe skúseností získaných vďaka programu URBACT.¹⁵

Účinná bytová politika musí byť zameraná na vytváranie vhodných podmienok na výstavbu nových bytových jednotiek a je tiež spojená so zlepšovaním existujúceho bytového fondu, pričom kľúčovú úlohu zohrávajú verejné aj súkromné organizácie (napr. družstvá, stavebné sporiteľne, bytové asociácie, bytové korporácie a pod.).

Efektívne fungovanie bytovej politiky predpokladá dobre fungujúci trh s bytmi, na ktorom sú jasne stanovené a upravené vzťahy medzi jednotlivými účastníkmi bytového trhu. Bytový trh je miesto, kde sa sústreďuje a stretáva dopyt s ponukou po bytoch. Bytový trh má taktiež presné vymedzenie cez legislatívu, štátnu intervenciu ako aj cez trhové pravidlá. Z tohto vymedzenia vyplýva, že ide o z časti regulovaný trh. Táto regulácia má slúžiť na oslabenie trhových síl, aby bola zachovaná miera sociálnej spravodlivosti.¹⁶

Literatúra:

- LABAJ, J. 1993. Byty, bývanie a bytová politika v trhovom hospodárstve. Bratislava, Elita 1993.
- ROEBROEK, J. M. 1992. *The Imprisoned State*, 1992
- STANEK, V. 1999. Sociálna politika. Bratislava, Sprint, 1999.
- VAGAČ, L. 2003. Bytová výstavba, mobilita, zamestnanosť- vybrané súvislosti. [online]. Bratislava. 2003, Dostupné na internete: <http://www.cphr.sk/publikacie_bytova_vystavba.pdf>

Adresa autora

Ing. Jarmila VIDOVÁ, PhD.
Katedra hospodárskej politiky
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita
Dolnozemska cesta č. 1
851 04 Bratislava, Slovenská republika
e-mail: vidova@euba.sk

¹⁵ Program URBACT zahŕňa 17 tematických okruhov a viacero pracovných skupín. Treba zhodnocovať a šíriť osvedčené postupy realizované vnútroštátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi, konkrétne s cieľom rozvíjať vyššie uvedenú stratégiu, so zohľadnením rôznych referenčných kontextov. Tento mechanizmus umožní zaviesť sústavný vzdelávací cyklus a predstavuje jeden zo základných zdrojov pridanej hodnoty na európskej úrovni. Vzhľadom na zložitosť oblasti a potrebu plánovania a realizovania integrovaného prístupu na miestnej úrovni však pridaná hodnota príspevku Spoločenstva vo vzťahu k vnútroštátnym, regionálnym a miestnym kompetenciám nespočíva vo vykonávaní legislatívnej činnosti, ktorá nemôže odpovedať na rôznorodé potreby a situácie v mestách, ale v zavedení systému podporovania výmeny a prenosu osvedčených postupov medzi členskými štátmi.

¹⁶ LABAJ, J. 1993. Byty, bývanie a bytová politika v trhovom hospodárstve. Bratislava, Elita.